

---

**XVIII LEGISLATURA**

---

Doc. **XXIII**  
**N. 29**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLE ATTIVITÀ  
ILLECITE CONNESSE AL CICLO DEI RIFIUTI  
E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE CORRELATI**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 100)

(composta dai deputati: *Vignaroli* (Presidente), *Benvenuto*, *Berardini*, *Braga*, *Casu*, *Del Monaco*, *Ferraioli*, *Licatini*, *Nobili*, *Patassini*, *Polverini*, *Potenti* (Segretario), *Timbro*, *Vianello*, *Zolezzi*; e dai senatori: *Berutti*, *Briziarelli* (Vicepresidente), *D'Arienzo*, *De Bonis*, *Doria*, *Ferrazzi* (Vicepresidente), *Floridia*, *Gallone*, *Iannone*, *Laniece*, *Lomuti*, *Lorefice*, *Nugnes*, *Rufa*, *Trentacoste*).

**Relazione finale sul mercato illegale delle buste di plastica-shopper**

(Relatori: on. *Vignaroli*, on. *Licatini*)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 7 settembre 2022

---

comunicata alle Presidenze il 7 settembre 2022  
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 agosto 2018, n. 100

<i>Introduzione</i> .....	2
<b>1 Le materie plastiche compostabili: sacchetti monouso</b> .....	<b>4</b>
1.1 <i>Materie plastiche compostabili</i> .....	4
1.2 <i>Manufatti compostabili</i> .....	5
<b>2 Contesto normativo</b> .....	<b>6</b>
<b>3 Le borse biodegradabili e compostabili-produzione</b> .....	<b>9</b>
<b>4 Gestione degli shopper a fine vita</b> .....	<b>11</b>
<b>5 Flusso illecito connesso alla gestione degli shopper</b> .....	<b>13</b>
5.1 <i>Attività di contrasto del fenomeno uso buste non biodegradabili e relativi processi sanzionatori</i> .....	13
5.1.1 <i>Indagini Carabinieri</i> .....	14
5.1.2 <i>Indagini della Polizia Locale</i> .....	20
5.2 <i>Criticità: coordinamento delle diverse Forze dell'ordine</i> .....	24
<b>6 Attività della Commissione</b> .....	<b>25</b>
6.1 <i>Audizioni</i> .....	25
6.2 <i>Protocolli di Intesa attivati dalla Commissione d'inchiesta</i> .....	26
6.3 <i>Sopralluoghi con sequestro</i> .....	28
<b>Conclusioni</b> .....	<b>29</b>

## Introduzione

La Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati ha inteso approfondire la tematica delle “borse di plastica monouso”.

In poco più di un secolo, grazie alle scoperte della scienza e ai progressi tecnologici, l’umanità ha decisamente migliorato la qualità della vita. Seppure con notevoli differenze tra nord e sud del mondo e tra economie più o meno evolute, molte persone godono oggi di un buon stile e maggiori aspettative di vita, possibilità di viaggiare e comunicare. In questo contesto le materie plastiche hanno svolto un ruolo importante; grazie al loro basso costo e alle loro molteplici qualità, sono diventate protagoniste della vita quotidiana in tanti settori, in particolare nel settore dell’imballaggio come ad esempio le borse in plastica per il trasporto delle merci.

Nel nostro paese nel 2007 si consumavano oltre 200mila tonnellate di borse, per circa 30 miliardi di sacchetti in plastica monouso, per trasportare per qualche decina di minuti la spesa nelle nostre case e poi finire, nel migliore dei casi inceneriti ma, frequentemente, dispersi nell’ambiente.

Le conseguenze ambientali di tali comportamenti hanno mostrato i limiti di un modello di consumo, cosiddetto lineare, legato a meccanismi di “*produzione-consumo-scarto*”.

In tale contesto, si è sviluppato in Europa un modello che ha preso il nome di “bioeconomia circolare”, in cui i prodotti sono progettati con materie prime alternative rinnovabili di origine biologica, in un meccanismo di consumo “circolare” tale per cui “post-consumo” non esistono più rifiuti ma prodotti o imballaggi che, nel loro fine vita, tornano ad essere risorsa.

L’Italia, in tale ambito, ha potuto applicare con successo il modello di bioeconomia circolare grazie al forte sviluppo dei sistemi di raccolta differenziata, diventando punto di riferimento in Europa.

In particolare, l’Italia può vantare il più sviluppato sistema europeo di raccolta differenziata dei rifiuti umidi organici, che sono trattati in compostaggio per diventare compost e quindi ammendante fertile.

Si tratta di rifiuti organici prodotti da scarti di mense e di cucine nonché da sfalci e potature dei giardini, che secondo i dati raccolti annualmente nel rapporto rifiuti urbani<sup>1</sup> di ISPRA pone il sistema italiano ai primi posti in Europa e nel mondo per quantitativi gestiti e trattati.

Infatti, secondo le stime del CIC<sup>2</sup>, dai rifiuti organici raccolti nel corso del 2018 sono state prodotte 2,04 milioni di tonnellate compost, che hanno contribuito a stoccare nel terreno 600.000 tonnellate di sostanza organica e risparmiare 3,8 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> equivalente/anno rispetto a all’avvio in discarica dei medesimi rifiuti.

Il forte sviluppo di un’industria legata alla raccolta differenziata della frazione umida e del successivo riciclo organico in compostaggio, ha posto il tema della tipologia dei manufatti e dei sacchetti da utilizzare per la raccolta di tali rifiuti. In particolare, nel tempo si è dimostrato inefficiente l’utilizzo di sacchetti in plastica tradizionale per la raccolta dell’umido urbano, in quanto tali manufatti non sono compostabili e producono ingenti scarti nei processi di trattamento. Per tale motivo, la loro necessaria eliminazione dal flusso umido destinato al compostaggio, ha comportato diversi ordini di problemi, tra cui il loro smaltimento attuabile necessariamente in discarica.

In Italia, per superare tali aspetti negativi legati alla gestione dei materiali non compostabili, negli ultimi 20 anni sono stati messi a punto strumenti dedicati alla raccolta differenziata della frazione organica, come i sacchetti in bioplastica compostabile.

Tali strumenti consentono che sia trasformato in *compost* sia il rifiuto umido che il sacchetto con cui il rifiuto stesso è raccolto.

L’industria delle bioplastiche compostabili, presente in Italia da oltre 20 anni, lavora secondo l’approccio della bioeconomia circolare, producendo manufatti in plastica biodegradabile e compostabile. Tali prodotti sono tutti certificati secondo la norma armonizzata EN 13432, che ne garantisce il riciclo organico insieme alla raccolta dei rifiuti umidi. Tali caratteristiche di biodegradabilità e compostabilità – analoghe a quelle dei rifiuti organici – contribuiscono, al termine del processo di trattamento della frazione organica, alla creazione di compost di qualità, quale *end of waste* del rifiuto umido e ammendante utilizzabile in agricoltura per la lotta alla desertificazione e all’erosione dei suoli.

Su tale scorta operativa, l’Italia è stata tra i primi membri dell’Unione Europea a mettere a bando - per ridurre drasticamente l’utilizzo - uno degli oggetti in plastica più tipicamente rappresentativi dell’economia lineare: il sacchetto della spesa.

Una prima normativa specifica finalizzata a ridurre il consumo di questo oggetto è stata introdotta nel 2007 per poi essere perfezionata nel 2012 e nel 2017, ponendo così l’Italia all’avanguardia nell’Unione Europea.

Il cittadino a cui occorre una borsa in plastica per fare la spesa può usarne una riutilizzabile (spessa e resistente) oppure servirsi di borse in bioplastica compostabile certificate secondo lo standard armonizzato EN 13432, tali da consentirne il reimpiego per la raccolta della frazione organica e il successivo riciclo insieme alla frazione umida dei rifiuti urbani.

Quindi si può sintetizzare che le borse di plastica ammesse in commercio in Italia sono in “plastica riutilizzabile” da un lato e borse monouso in “plastica biodegradabile e compostabile” dall’altro.

Dall’adozione della legge, la riduzione dei consumi è stata altamente significativa.

---

<sup>1</sup> <https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/rapporto-rifiuti-urbani-edizione-2021>

<sup>2</sup> [https://www.compost.it/wp-content/uploads/2020/05/CS03\\_Rapporto-Rifiuti.pdf](https://www.compost.it/wp-content/uploads/2020/05/CS03_Rapporto-Rifiuti.pdf)

Secondo i dati di *Plastic Consult*, nel 2021 il consumo di borse di plastica monouso si è attestato su circa 76.000 tonnellate (rispetto alle 200mila tonnellate del 2007).

Va registrato, però, che per ogni 5 sacchetti in circolazione, uno è in plastica tradizionale, non conforme alla normativa vigente.

L'inosservanza delle disposizioni in vigore è dato da interessi lucrativi connessi alla commercializzazione di "buste tradizionali" la cui materia prima è di basso costo, sensibilmente inferiore a quello delle buste ammesse dalla legge. Non va sottaciuto, peraltro, che al guadagno connesso a tale commercializzazione si associano ulteriori potenziali correlazioni con attività illecite, quali il controllo del territorio, in particolare le aree mercatali.

La conseguenza nell'utilizzo di tali "buste" è il riflesso negativo nel mancato trattamento della frazione organica (smaltita come rifiuto nelle succitate buste) inesorabilmente contaminata dalla plastica non compostabile e destinata in discarica o in alternativa a recupero energetico, con conseguente aggravio di costi di gestione, compresi i costi di trasporto di tali ulteriori rifiuti.

In tale contesto, l'impegno degli Organi accertatori ha sicuramente garantito nel tempo il consolidarsi di un panorama di legalità che ha contribuito ad allentare i fattori di pressione ambientale legati al forte sviluppo dei quantitativi di rifiuti da raccolta differenziata dell'umido urbano e il relativo riciclo organico in compostaggio.

Le diverse campagne di accertamento, sulla base dei vari Protocolli stilati con la *Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlate*, hanno condotto al sequestro di centinaia di tonnellate di borse non a norma, eliminando il rischio potenziale connesso al destino di questi sacchetti di contaminare le diverse filiere di gestione di rifiuti, ma anche con il sanzionamento di esercizi commerciali, sequestri di magazzini di stoccaggio e una fabbrica di produzione.

Tali attività di contrasto al fenomeno illegale, sono sempre più in essere grazie alla sinergia creata dalla *Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlate*, tra Comando Unità Forestali Ambientali e Agroalimentari (CUFA), Polizie Locali, Guardia di Finanza e Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Tali attività hanno interessato le principali città e le Regioni come Lazio, Campania, Sicilia, Lombardia, Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Puglia e Basilicata.

## 1 Le materie plastiche compostabili: sacchetti monouso

### 1.1 Materie plastiche compostabili

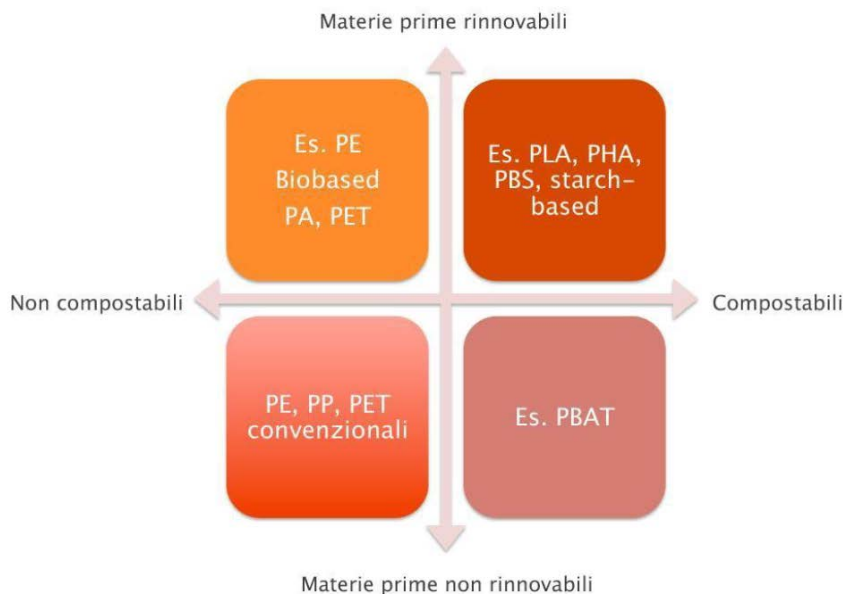
I principali materiali compostabili pienamente industrializzati e diffusi sul mercato ad oggi in commercio possono essere suddivisi in quattro famiglie:

- Polimeri biodegradabili naturali da fotosintesi clorofilliana (polimeri naturali non modificati): ne sono un esempio polisaccaridi come l'amido e la cellulosa.
- Polimeri biodegradabili da fermentazione: un esempio sono i poliidrossialcanoati (PHA), biopolimeri prodotti principalmente per fermentazione di risorse rinnovabili e/o non rinnovabili.
- Polimeri biodegradabili sintetici (principalmente poliesteri): polimeri la cui materia prima può essere di diversa natura, rinnovabile o non rinnovabile (origine petrolchimica). Ne sono un esempio l'acido polilattico (PLA), il polibutilene succinato (PBS) o il polibutilene adipato tereftalato (PBAT)
- Polimeri biodegradabili naturali modificati (con additivi e filler): ne sono un esempio i polimeri a base amido (starch-based). Sono attualmente i prodotti più diffusi nel mercato e possono essere integralmente o parzialmente da fonti rinnovabili, a seconda dell'agente modificante utilizzato.

Per inquadrare visivamente le materie plastiche compostabili si riporta di seguito uno schema che illustra in maniera semplificata le caratteristiche delle famiglie di polimeri disponibili sul mercato,

con indicazioni sull'origine delle materie prime e sulla possibilità di tali polimeri di essere compostati (o meno) a fine vita<sup>3</sup>.

Figure 1: Matrice semplificata dei materiali plastici- inizio e fine vita – Fonte Plastic Consut



La compostabilità è definita dalla norma tecnica EN 13432, che prescrive che un manufatto, per essere definito tale, deve possedere le seguenti caratteristiche:

- disintegrarsi a contatto con materiali organici in un periodo di 3 mesi, tale che il 90 per cento della massa del materiale deve essere passante al vaglio a 2 mm;
- biodegradarsi sotto l'azione di microorganismi convertendo il 90 per cento dei materiali in 6 mesi in anidride carbonica;
- inesistenza di effetti negativi sul processo di compostaggio, su piante o animali (test germinazione, test tossicità);
- limitatissime concentrazioni di metalli pesanti additivati al materiale;
- valori di pH, contenuto salino, concentrazione di solidi volatili, azoto, fosforo, magnesio e potassio entro parametri stabiliti.

## 1.2 Manufatti compostabili

Le categorie di prodotti compostabili comprendono tutti i principali manufatti compostabili industrializzati e diffusi sui mercati nazionali ed internazionali e segnatamente:

- Sacchetti monouso leggeri per asporto merci (comunemente definiti anche “shopper”). Si tratta dei sacchetti della spesa che vengono usualmente forniti ai consumatori presso gli esercizi al dettaglio, quali supermercati, negozi ecc.
- Sacchetti per la raccolta dei rifiuti organici (comunemente definiti anche “sacchetti per l'umido”).
- Altro film. La categoria comprende una serie di manufatti:
  - Sacchetti monouso ultraleggeri (con spessori inferiori a 15 micron) per il confezionamento di alimenti sfusi, definiti spesso anche “sacchetti ortofrutta” o “rotolini ortofrutta” in ragione della larga diffusione per il confezionamento a libero servizio di frutta e verdura presso i supermercati;

<sup>3</sup> Doc. n. 13/3 del 17 gennaio 2019

- altro film per imballaggio alimentare, ovvero a diretto contatto con gli alimenti, utilizzato nel confezionamento di un'ampia serie di prodotti, tra cui insalata lavata e pronta all'uso, pane (tipicamente in sacchetti finestrata, snack, ecc.);
  - film per imballaggio non alimentare, utilizzato per il confezionamento di altre tipologie di beni;
  - film agricolo, utilizzato sostanzialmente in pacciamatura (copertura del suolo per proteggere le colture).
- Articoli monouso: si tratta di piatti, bicchieri e posate, oltre ad altri contenitori utilizzati nella gastronomia, nel catering e nella ristorazione collettiva.
  - Altri articoli, in prevalenza rappresentati da manufatti stampati a iniezione, che spaziano dalle preforme per bottiglie, agli accessori per agricoltura, agli articoli per animali, ad accoppiati carta / plastica compostabile, ecc.

Dalla documentazione trasmessa da Assobioplastiche alla Commissione d'inchiesta<sup>4</sup> emerge la numerosità delle industrie di prima trasformazione. L'attività di analisi del comparto ha permesso di individuare le aziende operative, nella produzione di imballaggi e le altre che realizzano altri prodotti quali sacchetti per l'umido, film agricolo e altri articoli diversificati a partire da materie prime compostabili. La maggiore presenza si ha nel segmento degli shopper, il principale settore di riferimento per l'industria nazionale, nonché oggetto dell'inchiesta affrontata in questa sede.

Figure 2: Manufatti compostabili prodotti dall'industria trasformatrice



Fonte: Plastic Consult

## 2 Contesto normativo

Al fine di recepire la direttiva 2015/720/UE sulla riduzione dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero e dare organicità alla normativa italiana in materia, la legge 3 agosto 2017 n. 123 è intervenuta nella Parte IV del decreto legislativo n. 152/2006.

Va rilevato che a livello nazionale, misure indirizzate ad un contenimento dell'impatto ambientale dei materiali plastici, erano state intraprese nel settore degli imballaggi, ancor prima della pubblicazione della direttiva 2015/720/UE, con l'emanazione del D.L. 25 gennaio 2012, n. 2, convertito con Legge 24 marzo 2012, n. 28, "Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale", che ha introdotto all'articolo 2 "Disposizioni in materia di commercializzazione di sacchi per asporto merci nel rispetto dell'ambiente".

A seguire, con la legge di conversione (*rectius* L. n. 116/2014) del D.L. 24 giugno 2014, n. 91 (art. 11, comma 2-bis, di modifica dell'articolo 2, comma 4, del D.L. 2/2012), il legislatore ha disposto l'entrata in vigore del regime sanzionatorio, per la commercializzazione di sacchetti per la spesa in

<sup>4</sup> Doc n. 13 del 17 gennaio 2019

plastica, ad eccezione di quelli monouso biodegradabili e compostabili secondo la norma UNI EN 13432:2002 e di quelli riutilizzabili secondo precisi requisiti di spessore.

In tale contesto, con il D.L. 20 giugno 2017, n. 91, definito anche “decreto Mezzogiorno”, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2017, n. 123, l’Italia ha recepito la citata direttiva europea 2015/720/UE sulla riduzione dell’utilizzo di borse di plastica in materiale leggero ad integrazione del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 (quarta parte). In particolare, all’articolo 218 comma 1, sono state introdotte le definizioni e le caratteristiche delle borse di plastica:

- *borse di plastica*: borse con o senza manici, in plastica, fornite ai consumatori per il trasporto di merci o prodotti;
- *borse di plastica in materiale leggero*: borse di plastica con uno spessore della singola parete inferiore a 50 micron fornite per il trasporto;
- *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;
- *borse di plastica oxo-degradabili*: borse di plastica composte da materie plastiche contenenti additivi che catalizzano la scomposizione della materia plastica in microframmenti;
- *borse di plastica biodegradabili e*
- *compostabili*: borse di plastica certificate da organismi accreditati e rispondenti ai requisiti di biodegradabilità e di computabilità, come stabiliti dal Comitato europeo di normazione ed in particolare dalla norma EN 13432, recepita con la norma nazionale UNI EN 13432:2002.

L’articolo 226-bis, comma 1 del decreto legislativo n. 152 del 3 aprile 2006 stabilisce che le borse di plastica biodegradabili e compostabili possono essere commercializzate se presentano caratteristiche, attestate da certificazioni rilasciate da organismi accreditati, di biodegradabilità e computabilità secondo la norma armonizzata UNI EN 13432:2002 e un contenuto minimo di materia prima rinnovabile. Le borse di plastica riutilizzabili possono essere commercializzate se rispettano determinate prescrizioni e caratteristiche, di seguito riportate:

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 per cento 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 per cento 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 per cento 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 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari.

Per tutte le altre tipologie di borse di plastica vi è il divieto di commercializzazione e vengono definite le specifiche sanzioni amministrative pecuniarie (decreto legislativo n. 152/2006, art. 261, comma 4-bis, 4-ter e 4-quater, stabilendo per chi commercializza borse di plastica che non corrispondano alle caratteristiche di cui sopra una sanzione amministrativa pecuniaria da €2.500 a €25.000 euro. La sanzione è aumentata fino a €100.000 se la violazione riguarda quantità ingenti di borse di plastica o un valore della merce superiore al 10 per cento del fatturato del trasgressore, nonché nel caso di utilizzo sulle borse di diciture o altri segni elusivi degli obblighi previsti dalla normativa.

Etichettatura (decreto legislativo n. 152/2006, art. 219, comma 3-bis) - Al fine di fornire idonee modalità di informazione ai consumatori e di consentire il riconoscimento delle borse di plastica commercializzabili, i produttori delle borse, (di cui agli articoli 226-bis e 226-ter) ferme le certificazioni previste, devono apporre su tali borse i propri elementi identificativi, nonché diciture idonee ad attestare che le borse prodotte rientrino in una delle tipologie commercializzabili. Lo stesso articolo prevede, inoltre, che: alle borse biodegradabili e compostabili si applica il disciplinare delle etichette o dei marchi adottato dalla Commissione, ai sensi dell'articolo 8-bis della direttiva 94/62/CE<sup>5</sup>.

Al fine di ridurre l'utilizzo di borse di plastica, in linea con la direttiva 2015/720/UE, è stata avviata la progressiva riduzione della commercializzazione delle borse di plastica in materiale ultraleggero diverse da quelle aventi entrambe le seguenti caratteristiche, attestate a certificazioni rilasciate da organismi accreditati:

- a) biodegradabilità e compostabilità secondo la norma armonizzata UNI EN 13432:2002;
- b) contenuto minimo di materia prima rinnovabile.

L'articolo 226-ter del decreto legislativo n. 152/2006 stabilisce, infatti, la tempistica e le caratteristiche di commercializzazione delle borse in plastica in materiale ultraleggero, in particolare:

- dal 1° gennaio 2018, possono essere commercializzate solo quelle biodegradabili e compostabili con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 40 per cento;
- dal 1° gennaio 2020, possono essere commercializzate solo quelle biodegradabili e compostabili con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 50 per cento;
- dal 1° gennaio 2021, possono essere commercializzate solo quelle biodegradabili e compostabili con un contenuto minimo di materia prima rinnovabile non inferiore al 60 per cento.

Tenuto conto che tali tipologie di borse sono destinate al contatto con gli alimenti, è fatta salva la disciplina sulla conformità alla normativa sull'utilizzo dei materiali destinati al contatto con gli alimenti nonché il divieto di utilizzare la plastica riciclata per le borse destinate al contatto con gli alimenti (art. 226-ter del decreto legislativo n. 152/2006).

Al fine di fornire idonee modalità di informazione ai consumatori e consentire il riconoscimento delle borse di plastica commercializzabili, i produttori delle borse, ai sensi dell'articolo 219 comma 3-bis del decreto legislativo n. 152/2006, devono apporre sulle stesse i propri elementi identificativi, nonché diciture idonee ad attestare che le borse prodotte rientrino in una delle tipologie commercializzabili.

Infine, le borse di plastica, sia gli shopper per il trasporto merci che le borse ultraleggere, non possono essere distribuite a titolo gratuito ed 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 (art. 226-bis, comma 2 e art. 226-ter comma 5 del decreto legislativo n. 152/2006).

Con riferimento all'obbligo di rendicontazione delle informazioni sull'utilizzo delle borse di plastica, l'art. 220-bis del decreto legislativo n. 152/2006, prevede di comunicare alla Commissione europea i dati relativi all'utilizzo annuale delle borse di plastica in materiale leggero unitamente alla

---

<sup>5</sup> L'atto di esecuzione della Commissione Europea che stabilisce il disciplinare delle etichette o dei marchi per garantire il riconoscimento a livello di Unione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili e per fornire ai consumatori le informazioni corrette sulle proprietà di compostaggio di tali borse, è ad oggi in fase di elaborazione dal Comitato Europeo per l'attuazione della direttiva sugli imballaggi e i rifiuti d'imballaggio, pertanto valgono le prescrizioni in materia attualmente vigenti.



relazione sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, in conformità all'articolo 12 della direttiva 94/62/CE.

A tal fine, il Consorzio nazionale imballaggi (CONAI) è tenuto ad acquisire dai produttori e dai distributori di borse di plastica, i dati sull'utilizzo annuale di borse di plastica di materiale leggero, comunicandoli alla Sezione nazionale del Catasto dei rifiuti per via telematica, avvalendosi del modello di dichiarazione ambientale di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70.

Con il DPCM del 28 dicembre 2017 "*Approvazione del modello unico di dichiarazione ambientale per l'anno 2018*", è stata infatti introdotta nella sezione Consorzi del modello un'apposita scheda denominata *SBOP - Immissione sul mercato borse plastica*, con cui sono comunicati i quantitativi di borse di plastica, in termini di peso, immesse sul mercato nazionale. Le informazioni riguardano, in particolare, ciascuna categoria di borse di plastica di cui all'articolo 218, comma 1.

La Decisione di esecuzione (UE) 2018/896 della Commissione del 19 giugno 2018 ha, inoltre, stabilito la metodologia di calcolo dell'utilizzo annuale di borse di plastica in materiale leggero, modificando la decisione 2005/270/CE recante le tabelle da utilizzare per comunicare i dati sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. In particolare, è prevista la comunicazione dei dati sull'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero sotto forma di numero, o sotto forma di peso. In quest'ultimo caso, è necessario fornire informazioni sul peso medio delle borse di plastica in materiale leggero.

### 3 Le borse biodegradabili e compostabili-produzione

Dalle informazioni contenute nel rapporto redatto dall'ISPRA sui rifiuti urbani<sup>6</sup>, il quantitativo totale di borse in plastica immesse sul mercato, nel 2020, risulta essere pari a quasi 88 mila tonnellate, in lieve aumento rispetto al 2019 dell'1,6 per cento (circa 1.400 tonnellate).

Le tipologie di borse di plastica più diffuse sono costituite dalle borse biodegradabili e compostabili (78,3 per cento del totale, pari a circa 68 mila tonnellate); le altre borse di plastica coprono una percentuale del 21,7 per cento (circa 19 mila tonnellate). Le borse in materiale leggero (con spessore inferiore a 50 micron) e in materiale ultra leggero (spessore inferiore a 15 micron) non sono ormai prodotte.<sup>7</sup>

Il CONAI, nel Programma generale di prevenzione, dichiara che è ancora diffusa sul territorio nazionale la fornitura di sacchetti non a norma, in particolare presso gli esercizi commerciali al dettaglio e i mercati rionali/ambulanti<sup>8</sup>.

Secondo i dati di Assobioplastiche (Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili) i quantitativi di manufatti in polimeri compostabili prodotti nel 2021 ammontano a oltre 125 mila tonnellate, con un aumento del 13,2 per cento rispetto al 2020, in linea con l'andamento registrato a partire dal 2018 e correlabile alla commercializzazione di borse biodegradabili e compostabili come imballaggio per alimenti sfusi (Figura 1).

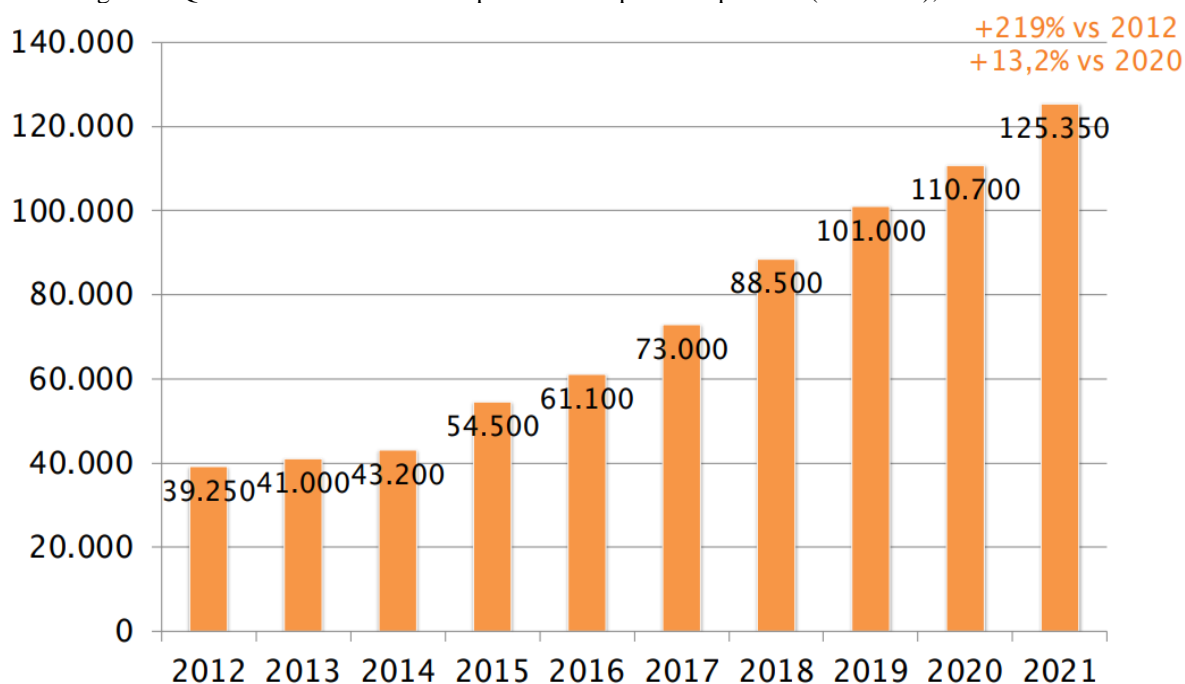
---

<sup>6</sup> ISPRA Rapporto rifiuti urbani edizione 2021 - informazioni contenute nella scheda SBOP

<sup>7</sup> Doc. n. 13/4 del 17 gennaio 2019 – aggiornato ISPRA Rapporto rifiuti urbani edizione 2021

<sup>8</sup> Doc. n. 13/4 del 17 gennaio 2019 – aggiornato ISPRA Rapporto rifiuti urbani edizione 2021

Figure 3: Quantitativi di manufatti in polimeri compostabili prodotti (tonnellate), anni 2012-2021



Fonte: dati Assobioplastiche

I manufatti compostabili realizzati con plastiche compostabili sono principalmente rappresentati da borse monouso leggere e per asporto merci, borse per la raccolta dei rifiuti organici, articoli monouso (piatti, bicchieri, posate, contenitori per gastronomia, catering e ristorazione collettiva), film per pacciamatura, sacchetti ultraleggeri per confezionamento di alimenti sfusi, altri film (per imballaggio alimentare e non alimentare) e altri articoli compostabili rappresentati in prevalenza da manufatti stampati a iniezione (ad esempio, capsule del caffè, accessori per agricoltura, articoli per animali eccetera).

Con riferimento alle borse per asporto merci, i quantitativi si attestano a circa 58.000 tonnellate (+2,7 per cento rispetto al 2019); le borse per la raccolta dell'umido aumentano del 3,5 per cento, attestandosi a circa 15 mila tonnellate.

Pur riducendosi negli anni, rimane ancora diffusa sul territorio nazionale la fornitura di sacchetti non a norma, in particolare presso gli esercizi commerciali, al dettaglio e ambulanti, che rappresentano, nel 2020, circa il 25 per cento del totale dell'impresso al consumo.

In linea con le misure adottate per la riduzione sostenuta dell'utilizzo di borse di plastica in materiale leggero è anche la disposizione introdotta dall'articolo 182-ter del decreto legislativo n. 152/2006, come modificato dal decreto legislativo n. 116/2020, che al comma 2 stabilisce che "Al fine di incrementarne il riciclaggio, entro il 31 dicembre 2021, i rifiuti organici sono differenziati e riciclati alla fonte, anche mediante attività di compostaggio sul luogo di produzione, oppure raccolti in modo differenziato, con contenitori a svuotamento riutilizzabili o con sacchetti compostabili certificati a norma Uni En13432-2002, senza miscelarli con altri tipi di rifiuti."

Ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, inoltre, "i rifiuti anche di imballaggi, aventi analoghe proprietà di biodegradabilità e compostabilità rispetto ai rifiuti organici sono raccolti e riciclati assieme a questi ultimi, laddove:

a) siano certificati conformi, da organismi accreditati, allo standard europeo EN 13432 per gli imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione, o allo standard europeo En 14995 per gli altri manufatti diversi dagli imballaggi;

b) siano opportunamente etichettati e riportino, oltre alla menzione della conformità ai predetti standard europei, elementi identificativi del produttore e del certificatore nonché idonee istruzioni per i consumatori di conferimento di tali rifiuti nel circuito di raccolta differenziata e riciclo dei rifiuti organici;

*c) entro il 31 dicembre 2023 siano tracciati in maniera tale da poter essere distinti e separati dalle plastiche convenzionali nei comuni impianti di selezione dei rifiuti e negli impianti di riciclo organico.”*

La crescita della raccolta differenziata della frazione umida rappresenta senza dubbio un ulteriore stimolo all'utilizzo delle borse biodegradabili e compostabili, risultando idonee al riciclaggio dei rifiuti organici.

Conseguentemente, l'eliminazione degli imballaggi in plastica non compostabili potrà concorrere al miglioramento della conduzione dei processi biologici e ad un incremento della qualità del compost prodotto dagli impianti di trattamento biologico. Una delle maggiori problematiche, sino ad oggi riscontrate presso gli impianti, riguarda proprio la presenza di scarti costituiti da materiali plastici. La produzione di un ammendante di qualità, conforme ai requisiti fissati dal decreto legislativo n. 75/2010, richiede, infatti, un ciclo gestionale che garantisca un limitato contenuto di materiali e sostanze indesiderate nel rifiuto.

Inoltre, data la variabilità delle tipologie di biopolimeri, per garantire un corretto processo di riciclaggio è necessaria la corretta etichettatura al fine di guidare gli utenti nella scelta consapevole dei sacchetti da utilizzare per la raccolta dell'umido.

A fine anno 2020, il Consorzio Biorepack, primo consorzio europeo per il riciclo organico degli imballaggi in bioplastica, è divenuto il settimo consorzio di filiera del sistema CONAI.

Il Consorzio rappresenta il primo sistema di responsabilità estesa del produttore specificamente dedicato alla gestione del fine vita degli imballaggi in plastica biodegradabile e compostabile, in particolare, attraverso l'avvio a riciclo nel circuito della raccolta differenziata della frazione organica.

Gli imballaggi di competenza Biorepack devono essere realizzati in plastica biodegradabile e compostabile certificati UNI EN 13432 e devono riportare uno dei marchi di compostabilità (sul singolo imballaggio o sulla confezione) previsti dal Consorzio.

Nel dettaglio, nell'ambito delle competenze di Biorepack rientrano gli imballaggi e i rifiuti di imballaggi in bioplastica, le cui principali applicazioni sono le seguenti:

- borse per il trasporto merci (shopper);
- sacchetti per frutta e verdura o altri alimenti venduti sfusi (reparti del fresco);
- piatti, bicchieri e vassoi;
- pellicole estensibili, buste IV gamma vaschette, retine, sacchi;
- capsule per bevande e caffè;
- bottiglie, flaconi, vaschette in espanso per gelati, etc.

#### 4 Gestione degli shopper a fine vita

Nel corso dell'audizione del 4 aprile 2022 Presidente di Biorepack, Marco Versari ha rappresentato alla Commissione d'inchiesta che il mercato degli imballaggi in bioplastica nell'anno 2021 ha raggiunto le 74.000 tonnellate i cui dettagli sono riportati nella tabella sottostante. L'audit ha inoltre illustrato il problema della plastica nell'umido. Ovvero, l'elevata presenza di shopper in plastica ed altri manufatti in plastica (sacchetti, stoviglie, capsule, ecc.) nell'umido penalizza il riciclo della FORSU e delle bioplastiche compostabili, creando extra costi per i Comuni e quindi per i cittadini.

La presenza di plastica nell'umido (indagine CIC 2021 commissionate da BIOREPAK) emerge che la media nazionale di MNC materiale non compostabile è del 6,89 per cento di cui plastica 3,46 per cento. Pertanto nell'umido c'è più plastica (3,46 per cento<sup>9</sup>) che bioplastica (3,22 per cento).

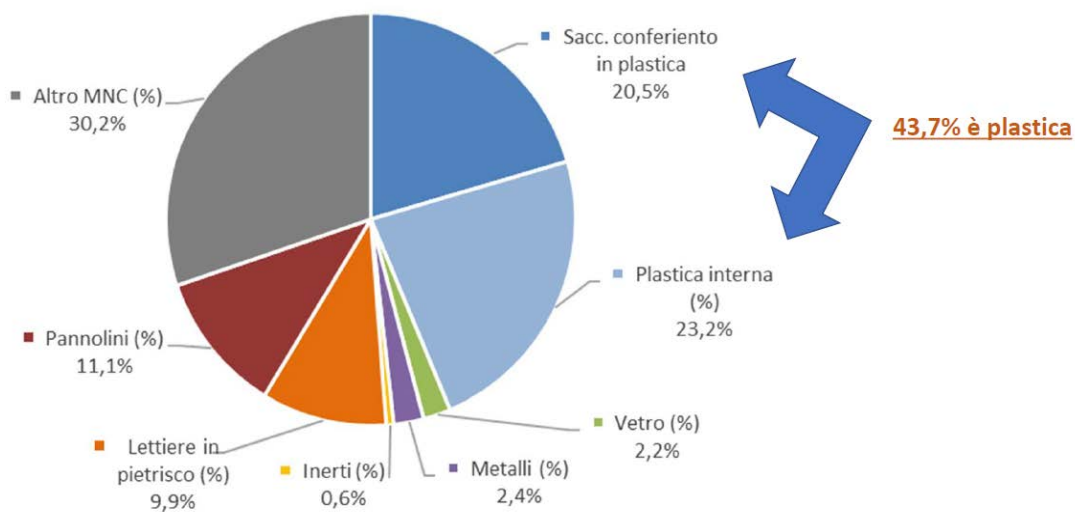
---

<sup>9</sup> Peso tal quale/bagnato, riferito sia agli imballaggi che ai materiali diversi da questi ultimi

IMBALLAGGI IMMESSI SUL MERCATO PER TIPOLOGIA			
Tipologia	Caratteristica	2021	
		t	%
Borse trasporto merci	Flessibile	70.500	95,3%
Borse a fini di igiene/per alimenti			
Imballaggi flessibili diversi			
Poliaccoppiati bioplast. prevalente			
Stoviglie monouso, vaschette, vassoi	Rigido	3.200	4,3%
Capsule			
Bottiglie, barattoli, flaconi, preforme	Rigido CPL	300	0,4%
Altri rigidi			
Altri imballaggi/Non classificati	Non definito	0	0%
<b>Totale</b>		<b>74.000</b>	<b>100%</b>

Dal documento n. 1106 trasmesso in data 8 giugno 2022 dal Consorzio Italiano Compostatori alla Commissione d'inchiesta si evince il dettaglio dell'analisi merceologica del rifiuto organico EER 200108, ovvero la presenza di materiale compostabile (MC) e materiale non compostabile (MNC) tra cui sacchetti di plastica, plastiche (film, packaging), vetro, metalli, inerti, pannolini, e altro.

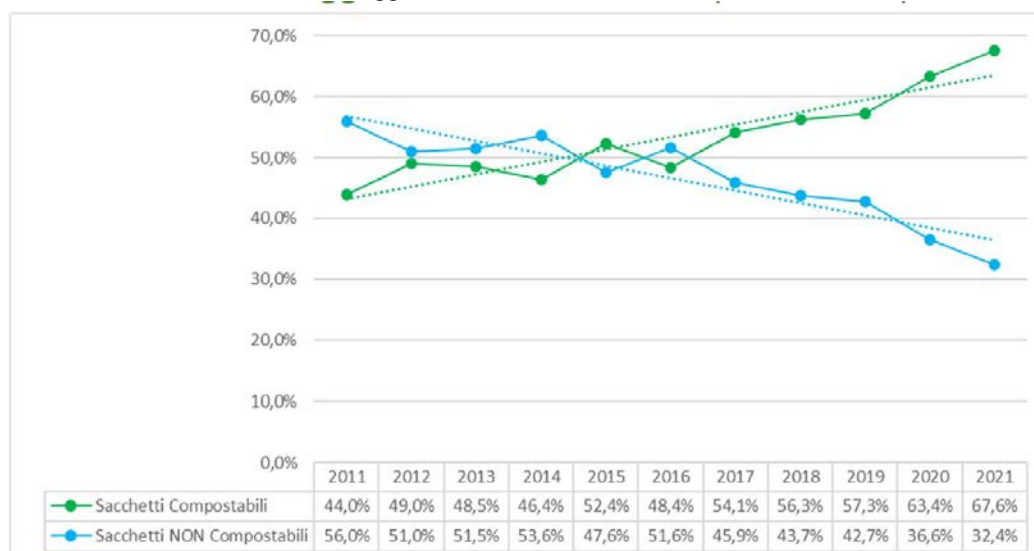
Figure 4 Analisi della qualità della frazione umida del rifiuto organico\_ Composizione del MNC – Elaborazione CIC dati 2021



Il MNC è costituito per un 43,7 per cento in plastica di cui il 20,5 sacchetti in plastica.

Se andiamo ad osservare la tipologia di sacchetti utilizzati dalle utenze domestiche per il conferimento della frazione umida osserviamo che per i sacchetti compostabili si è passati al 44 per cento del 2011 al 67,6 per cento del 2021

Figure 5: Tipologia sacchetti utilizzati dalle utenze domestiche per il conferimento della frazione umida  
 Monitoraggio CIC anni 2011-2021 (% su conta)



Inoltre, il Direttore Massimo Centemero in sede di audizione avvenuta in data 3 aprile 2022 ha rappresentato alla Commissione d’inchiesta l’evoluzione del conferimento dei sacchetti raggruppati per differenti polimeri negli anni 2011 – 2021 facendo osservare che vi è un progressivo aumento della percentuale dei sacchetti compostabili rispetto ai sacchetti in polietilene (PE) o sacchetti in plastica additivata o in plastica oxo-degradabile (PA-OXO).

Tuttavia, ha concluso evidenziando che la qualità della raccolta della frazione organica sta peggiorando. La plastica è quasi il 50 per cento del MNC. Ancora oggi, nonostante il divieto, il 30 per cento dei sacchetti utilizzati per raccogliere la frazione organica è in plastica. Si tratta di sacchetti in plastica tradizionale impiegati per la raccolta di rifiuti indifferenziati.

## 5 Flusso illecito connesso alla gestione degli shopper

### 5.1 Attività di contrasto del fenomeno uso buste non biodegradabili e relativi processi sanzionatori

Le attività di contrasto degli illeciti amministrativi connessi alla commercializzazione delle borse di plastica si sviluppa su iniziativa dell’organo accertatore o su segnalazione di parte.

Nell’ambito delle attività di controllo ordinario in capo agli organi accertatori, nel tempo si è posta all’attenzione la diffusione sul territorio degli illeciti nel settore delle borse di plastica. A ciò si è abbinata una crescente sensibilità del sistema di accertamento, anche alla luce delle segnalazioni provenienti da soggetti singoli o associazioni di imprese.

L’attività operativa si svolge di norma procedendo all’accertamento presso i punti vendita al dettaglio delle tipologie di borse in plastica poste in commercio.

L’operante, *in primis*, accerta che le borse in plastica siano utilizzate per il trasporto delle merci e successivamente ne verifica la rispondenza ai requisiti normativi.

Laddove è riscontrata la violazione normativa si procede all’elevazione del verbale di sanzionamento e relativo sequestro del materiale.

Nel tempo, gli organi accertatori hanno riscontrato che l’attività di sanzionamento non riusciva ad influire sulla riduzione della dimensione del fenomeno, poiché colpiva il commercio della busta “illecita”, ma non interrompeva la filiera di approvvigionamento delle stesse dal produttore al commerciante al dettaglio.

In altre parole, anche elevando numerose sanzioni presso il commercio al dettaglio di tali prodotti non a norma, non si riscontrava alcuna riduzione dei livelli di commercializzazione all’ingrosso o

quantomeno una riduzione dei livelli di produzione di tali manufatti commercializzati in violazione di normativa.

Alla luce di ciò, per le forze dell'ordine è stato necessario integrare l'attività di verifica del commercio al dettaglio con un'essenziale e preliminare attività di osservazione, controllo e pedinamento dei soggetti collegati e coinvolti in ciascun passaggio dell'attività di commercio di tali manufatti. Quanto si è reso necessario per la ricostruzione della filiera di distribuzione sia a livello di vendita all'ingrosso che a livello di produzione. Tale attività è stata dunque svolta al fine di perseguire specifiche finalità previste dalla normativa e quindi fornire tangibile efficacia operativa all'azione di sanzionamento espletata

Un utile strumento operativo a disposizione nell'ambito dell'accertamento al dettaglio è stato assicurato dall'ARPA Umbria. Infatti, attraverso un pluriennale accordo operativo con Assobioplastiche, ARPA Umbria ha garantito agli Organi accertatori di poter sottoporre a verifica analitica da parte di laboratori pubblici i materiali riscontrati in sede di accertamento per comprovare la rispondenza alle prescrizioni tecniche di legge. Per questa attività Assobioplastiche mette a disposizione un *plafond* di analisi sui requisiti previsti dalla normativa sulle borse di plastica. VALUTARE

Tali verifiche analitiche hanno consentito di definire formalmente la non conformità alla normativa dei materiali in accertamento, dandone contestuale riscontro anche in sede di contestazione, così da corredare l'azione di accertamento con inconfutabili rapporti tecnici di laboratorio.

ARPA Umbria nel corso del quinquennio 2015-2020 ha condotto per gli Organi Accertatori complessivamente 529 analisi di laboratorio, riscontrando 305 casi di non conformità alla legge pari a circa il 60 per cento di borse in plastica non conformi.

Le anzidette tipologie di analisi condotte da ARPA Umbria non tengono conto di illeciti amministrativi e penali connessi all'applicazione della normativa in materia di borse per imballaggio degli alimenti sfusi o ai fini di igiene, c.d. "Borse frutta e verdura".

Infatti, la normativa di cui all'articolo 226-ter del decreto legislativo n. 152/2006 prevede ad oggi per tali tipologie di borse un contenuto di materia prima rinnovabile pari al 60 per cento.

Tale requisito – qualora non rispettato – pone la violazione in questione in ambiti non più di accertamento amministrativo ma in ambiti penali, tenuto conto dell'obbligo di riportare su ciascuna borsa l'indicazione del contenuto percentuale di materia prima rinnovabile utilizzata per la produzione della borsa (art. 515 c.p. che sanziona la "frode nell'esercizio del commercio").

I risultati che verranno presentati nei paragrafi successivi sono stati conseguiti a monte del processo sanzionatorio previsto in applicazione delle normative vigenti. Tuttavia, tali risultati sono stati essenzialmente frutto dell'applicazione del *modus operandi* investigativo anzidetto che si ribadisce deve prevedere, per il buon perseguimento delle finalità previste dal legislatore nazionale ed europeo, una fase di preliminare osservazione, controllo e pedinamento atta a ricostruire la filiera di commercializzazione illecita.

### 5.1.1 Indagini Carabinieri

Il 23 febbraio 2022 in sede di audizione il Comandante del CUFA Gen. C.A. Antonio Pietro Marzo e il Generale Valerio Giardina, Comandante del Comando Carabinieri Tutela Ambientale e della transizione Ecologica hanno rappresentato alla Commissione d'inchiesta l'attività svolta dal Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari a tutela del territorio e dell'ambiente in merito al mercato illegale delle buste di plastica.

In particolare hanno illustrato che in attuazione delle direttive del Ministero dell'Ambiente, dal 2016 sono state condotte campagne ispettive sulla filiera di produzione delle bioplastiche, presso produttori e rivenditori operanti nel settore degli imballaggi, per prevenire e reprimere condotte di gestione illecita di rifiuti e frodi nonché per verificare la rispondenza ai criteri di ecocompatibilità e

compostabilità fissati dalle norme di riferimento. Nell'ambito delle attività svolte dai dipendenti reparti, sono state elevate sanzioni amministrative per un ammontare di 300 mila euro, nonché sequestrate oltre 140 tonnellate di materiale plastico, per un valore stimato superiore ad 1 milione di Euro<sup>10</sup>.

Inoltre, il Comandante, Generale di Corpo d'Armata, Angelo Agovino del Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari Carabinieri (CUFA), ha trasmesso il documento doc. n. 91<sup>11</sup> nel quale ha rappresentato alla Commissione che l'Arma dei Carabinieri ha aderito all'Operazione insieme ad altri 57 Paesi, focalizzando i controlli su due aspetti principali: il regolare scarico nei collettori fluviali e marini degli impianti di depurazione urbani e la corretta vendita delle buste di bio-plastica, di recente adozione. Sono state condotti 1147 controlli, da cui sono scaturite 39 notizie di reato alle Procure, e vari illeciti amministrativi per importi pari a quasi 600.000,00 euro. Le violazioni amministrative hanno riguardato soprattutto la commercializzazione, sia a dettaglio che all'ingrosso, delle buste monouso biodegradabili e compostabili (shopper) non conformi agli standard europei di eco-compatibilità. Il costo inferiore fino ad un decimo sul mercato delle buste di plastica vietate in U.E. rappresenta il motivo principale per cui ancora vengono acquistate e utilizzate illecitamente nei singoli punti vendita, importandole anche da Paesi Terzi (Vietnam).

Di seguito si riportano i dettagli delle attività compiute sul territorio sia dai Carabinieri che dalla Polizia Locale.

#### Centro Anticrimine Natura di Palermo

Il Comandante, Colonnello Giorgio Maria Borrelli del Comando Regione Carabinieri Forestale Calabria ha trasmesso una relazione concernente il sequestro di borse di plastica/shoppers in Sicilia. Documento acquisito dalla Commissione il 29 ottobre 2021<sup>12</sup> del quale si riportano di seguito i tratti salienti

Nel corso di questi ultimi anni ha effettuato diverse operazioni rivolte al contrasto alla commercializzazione di shopper illegali, i quali hanno portato alla individuazione di soggetti/esercizi commerciali che disponevano, commercializzavano o producevano borse irregolari.

Le attività che hanno portato a più grossi sequestri sono state effettuate in area doganale.

Grazie al proficuo rapporto di collaborazione inter-istituzionale con l'Agenzia delle Dogane, infatti, sono stati segnalati al CAN i carichi in ingresso di shopper rilevando in ciascuna delle attività di verifica irregolarità merceologiche. Tali accertamenti sono stati agevolati, anche, dalla collaborazione avviata tra lo stesso reparto e l'associazione Assobioplastiche, che ha fornito e messo a disposizione un micrometro, strumento indispensabile per la verifica delle borse e per l'effettuazione dei necessari campionamenti di quanto oggetto di controllo.

Premesso quanto sopra si riferisce in merito alle attività più significative, distinte per anno di esecuzione.

#### Anno 2018

- In data 15 ottobre 2018 - in Palermo, nel corso di attività di controllo shopper, militari del Centro Anticrimine Natura di Palermo-NIPAAF eseguivano due sequestri amministrativi di shopper non a norma per complessivi kg. 24.123,00 (valore commerciale della merce sequestrata pari a €40.000,00) ed elevate altrettante sanzioni amministrative per un importo pari a € 10.000,00 a carico di una ditta commerciale operante in Comune di Palermo e di

---

<sup>10</sup> Doc. n. 1028

<sup>11</sup> Doc. n. 91/2 del 6 marzo 2019

<sup>12</sup> Doc. n. 971

una società anch'essa operante in Comune di Palermo, entrambe specializzate nella vendita al dettaglio e/o all'ingrosso di imballaggi.

- In data 22 ottobre 2018 - in Alcamo (TP), si eseguiva un sequestro amministrativo di shopper non a norma di vario formato e tipo, per complessivi kg. 365 (valore commerciale della merce sequestrata pari a €900,00 circa) e si elevava sanzione amministrativa per un importo di €5.000,00 a carico di una società operante in Comune di Alcamo operante nel settore della vendita di imballaggi.
- In data 30 ottobre 2018 - nel Comune di Enna si eseguivano un sequestro amministrativo di shopper non a norma per complessivi kg. 6 e si elevava sanzione amministrativa per un importo pari a €5.000,00 a carico di un esercizio commerciale specializzato nella vendita di prodotti provenienti dalla Cina.
- In data 25 novembre 2018 - in Palermo, a conclusione di altro servizio, militari del Centro Anticrimine sanzionavano un soggetto di cittadinanza italiana che veniva sorpreso sulla pubblica via a commercializzare shopper in plastica non a norma. Lo stesso veniva sanzionato per commercializzazione di borse in plastica non conformi alla normativa sequestrati complessivi kg. 1100 (valore commerciale €1.100,00 circa) e veniva elevata sanzione amministrativa per un importo pari a €5.000,00.

### **Anno 2019**

- In data 14 febbraio 2019 - presso l'area doganale del Porto di Palermo, nel corso di attività di controllo effettuata su richiesta dell'Agenzia delle Dogane - Ufficio Doganale di Palermo militari del Centro Anticrimine Natura di Palermo-NIPAAF eseguivano un sequestro amministrativo di shopper non a norma per complessivi kg. 14.744,00 (valore commerciale delle merci sequestrate pari a €20.000,00 circa). Elevata sanzione amministrativa per un importo pari a €5.000,00 a carico di una ditta individuale operante in Provincia di Agrigento, destinataria della merce rinvenuta all'interno di un container proveniente dal Vietnam.
- In data 18 giugno 2019 - militari del Centro Anticrimine Natura di Palermo-NIPAAF, nell'ambito di una campagna di controlli straordinari relativa al settore shopper facevano accesso presso alcune attività commerciali tra cui un opificio sito in Comune di Villabate dedito alla produzione sacchetti e imballaggi vari e personalizzati e un negozio di commercio all'ingrosso e al dettaglio. I controlli restituivano esito negativo in quanto la merce verificata, sottoposta ad analisi speditive, risultava conforme alla normativa di settore. Emergeva, tuttavia, che una partita di sacchetti ivi prodotti e rivenduti a terzi per il tramite di un ulteriore soggetto, operante in Comune di Palermo, sebbene riportasse la dicitura "sacco riutilizzabile con spessore superiore ai 100 µm per uso non alimentare" informazione parimenti riportata sulla fattura di vendita, dalle misurazioni effettuate con il micrometro digitale risultava non conforme, avendo uno spessore medio di 78 micron. Per questo motivo si procedeva alla contestazione del reato di frode in commercio a carico del terzo intermediario.
- In data 11 novembre 2019 - presso area doganale del Porto di Palermo, nel corso di attività di controllo effettuata in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane - Ufficio Doganale di Palermo, militari del Centro Anticrimine Natura di Palermo-NIPAAF eseguivano un sequestro amministrativo di shopper non a norma per complessivi kg. 14.182,00 (valore commerciale della merce sequestrata pari a €20.000,00 circa). Elevata sanzione amministrativa per un importo pari a €5.000,00 a carico di una ditta individuale operante in Provincia di Agrigento, destinataria della merce rinvenuta all'interno di un container proveniente dal Vietnam.

### **Anno 2020**

Causa restrizioni, Covid19, l'attività operativa verifiche shoppers è stata negativa.

### **Anno 2021**



- In data 26 aprile 2021 - presso l'area doganale del porto di Palermo, nel corso di attività di controllo effettuata in collaborazione con l'Agenzia delle Dogane - Ufficio Doganale di Palermo, militari del CAN Carabinieri di Palermo eseguivano un sequestro amministrativo di kg. 44.227 di shopper in polimeri di etilene a manici estemi per il trasporto di merci provenienti dalla Turchia che, a seguito di misurazioni a campione a mezzo micrometro digitale, risultavano non a norma. Veniva elevata una sanzione amministrativa pari a € 5.000,00 a carico di un soggetto italiano in qualità di legale rappresentante di una ditta operante in Comune di Palermo, destinataria della merce oggetto di sequestro.

Successivamente, a seguito di verifiche più approfondite, emergeva, altresì, che il predetto soggetto si era reso responsabile dei reati di contrabbando doganale ed evasione dell'IVA poiché utilizzava fatture false, indicanti importo inferiore al reale valore dei beni acquistati. Inoltre, allegava alle corrispondenti bollette doganali false dichiarazioni attestanti la completezza e l'osservanza degli obblighi connessi al regime doganale.

Per quanto di competenza, si rilevava che tale sequestro aveva interrotto buona parte degli approvvigionamenti della Sicilia Occidentale. Ciò che emergeva dai controlli effettuati, dall'attività di osservazione e dalla consultazione di fonti aperte, faceva ritenere che l'utilizzo di tali sacchetti illegali riguardasse prevalentemente i venditori ambulanti e parte degli esercizi commerciali gestiti da soggetti di nazionalità cinese.

#### Centro Anticrimine Natura di Catania

Nel corso di questi ultimi anni, il Centro Anticrimine Natura CAN-NIPAAF ha effettuato diverse operazioni rivolte al contrasto della commercializzazione di shopper illegali come di seguito riportato.

#### **Anno 2018**

Durante l'anno citato sono stati effettuati:

- 7 controlli, di cui uno degli accertamenti è stato nella provincia di Siracusa.
- 2 illeciti amministrativi elevati;
- violazione amministrativa per un totale di €10.000/00;
- sequestro di quantitativo sacchetti in plastica pari a Kg 112

#### **Anno 2019**

Durante l'anno in questione sono stati effettuati i seguenti controlli:

- 4 magazzini adibiti a deposito di buste in plastica, nella provincia di Catania;
- accertate 2 violazioni alla norma preposta;
- Sequestrati Kg. 5.000 di shoppers, pronti per essere immessi nel circuito commerciale dei mercati regionali per l'asporto soprattutto di alimenti.

#### **Anno 2020**

L'attività operativa non ha potuto essere indirizzata sull'obiettivo verifiche shoppers, causa Covid-19. Pur tuttavia, è stato effettuato:

- 1 controllo ad una società S.r.l.s.;
- 1 sanzione di €5.000;
- Sequestro di un'esigua quantità di shoppers.

#### **Anno 2021**

il NIPAAF di Catania, afferente al CAN, ha effettuato:

- 7 controlli su esercizi commerciali,
- Notificati 7 verbali di contestazione amministrativa, per un importo complessivo di € 35.000;

- Effettuati, contestualmente, 7 sequestri amministrativi;
- Shoppers sequestrati pari a Kg 418.

Oltre a quanto già affermato a margine dei controlli effettuati dal CAN di Palermo, l'attività posta in essere dal CAN di Catania ha evidenziato la sussistenza di un costante impiego di shoppers irregolari presso gli esercizi commerciali di distribuzione al minuto.

#### Centro Anticrimine Natura di Agrigento

Nell'anno 2018 ha effettuato due controlli rivolti al contrasto alla commercializzazione di shopper illegali, che hanno portato alla individuazione di soggetti/esercizi commerciali che disponevano/commercializzavano/producevano borse irregolari, con il deferimento all'A.G. di nr. due soggetti e il sequestro di kg. 110 di shoppers non a norma.

#### Anno 2018

- In data 19/10/2018 - i militari del CAN Carabinieri di Agrigento, si recavano per controllo mirato al rispetto di quanto stabilito dalla normativa sui rifiuti e sulla commercializzazione delle borse di plastica nel Comune di Favara (AG), presso i locali della ditta individuale. I militari, alla presenza del legale rappresentante della ditta, procedevano ad accesso ispettivo inerente la prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale ed al rispetto della normativa inerente la commercializzazione delle borse di plastica.

All'atto dell'apertura il contenuto dei singoli colli risultava essere come di seguito indicato: Nr. 02 (due) colli (del peso di 10,00 kg cadauno e peso complessivo di 20,00 kg) contenente borse di plastica riportanti scritta "Sacchetto biodegradabile" immagine della Sicilia tenuta da un ortaggio, e sottostante ulteriore scritta "LA SICILIA E' LA TUA TERRA, AMALA E DIFENDILA USANDO QUESTO SACCHETTO" ed ulteriori scritte "ECO-COMPATIBILE (UNIEN13432, ASTM6954-04 per le sezioni riguardanti eco-tossicità e la Bio-Accumulazione)" e scritta "Conforme alla Direttiva Europea 94/62/EC" scritta "Data di Produzione". Tali borse di plastica riportavano il marchio/logo "ok compost - Vincotte" ma tale logo non risultava essere dotato di alcun codice seguito da numero che permettesse di identificare il licenziatario e la relativa tracciabilità del prodotto da immettere sul mercato, né risultava riportato alcun numero di licenza che consentisse di risalire al soggetto/prodotto che aveva ottenuto la certificazione di compostabilità. condotta che, insieme alle suindicate scritte "ECO-COMPATIBILE (UNIEN 13432, ASTM6954-04 per le sezioni riguardanti eco-tossicità e la Bio-Accumulazione)" e "Conforme alla Direttiva Europea 94/62/EC", risultava penalmente rilevante secondo quanto previsto ex art. 515 c.p. rubricato "frode nell'esercizio del commercio", avendo posto in vendita agli acquirenti un prodotto per un altro.

Si procedeva al sequestro penale delle buste di plastica non conformi e, pertanto, constatata la presenza delle suindicate borse di plastica destinate alla commercializzazione e a pubblica vendita si procedeva al deferimento all'A.G. di un soggetto contestando l'art 515 c.p. rubricato "frode nell'esercizio del commercio" avendo posto in vendita agli acquirenti un prodotto. Il procedimento penale si è concluso con l'archiviazione su richiesta della Procura della Repubblica e con la confisca e distruzione delle buste di plastica non conformi.

- In data 19/10/2018 - militari del CAN Carabinieri di Agrigento, si recavano nel Comune di Raffadali (AG), per un controllo indirizzato alla verifica di quanto stabilito dalla normativa sui rifiuti e sulla commercializzazione delle borse di plastica, presso i locali di una ditta individuale. I militari, alla presenza del legale rappresentante della ditta, procedevano ad accesso ispettivo inerente la prevenzione e repressione dei reati in materia ambientale ed al

rispetto della normativa inerente la commercializzazione delle borse di plastica ai sensi del Decreto legislativo 152/2006 e ss.mm.ii. Effettuavano, quindi, il controllo dei colli contenenti borse di plastica presenti presso i locali della ditta in parola (locali di vendita al pubblico e al dettaglio della ditta in oggetto) constatando che, in un angolo dei detti locali, risultavano essere impilati l'uno sull'altro e senza la presenza di alcun cartello o altra dicitura che ne distinguesse le differenti tipologie di sacchetti contenute, nr. 15 (quindici) colli chiusi, contenenti sacchetti di plastica per asporto merci.

All'atto dell'apertura il contenuto dei singoli colli risultava essere come di seguito indicato:

1) Nr. 06 (sei) colli (del peso cadauno di 10,00 kg) contenenti borse di plastica riportanti scritta "la busta ideale per una Sicilia più NATURALE!" immagine della Sicilia e ulteriore scritta "Non disperdere questo sacchetto nell'ambiente. AMA LA TUA TERRA". Tali borse di plastica non riportavano alcuna dicitura che dichiarasse il possesso dei requisiti di legge previsti dal Decreto legislativo 152/2006 e ss.mm.ii;

2) Nr. 01 (uno) colli (del peso di 10,00 kg) contenente borse di plastica riportanti scritta "Biocompostabile" con immagine della terra con due figure che si tengono per mano e sottostante ulteriore scritta "sacchetto biodegradabile e compostabile conforme alla norma UNI EN 13432:2002" e "utilizza questo sacchetto per la raccolta dei rifiuti umidi". Tali borse di plastica riportavano marchio/logo "ok compost - Vincotte" ma tale logo non risultava essere dotato di alcun codice seguito da numero che permettesse di identificare il licenziatario e la relativa tracciabilità del prodotto da immettere sul mercato, né risultava riportato alcun numero di licenza che consentisse di risalire al soggetto/prodotto che aveva ottenuto la certificazione di compostabilità, condotta penalmente rilevante secondo quanto previsto ex art. 515 c.p. rubricato "frode nell'esercizio del commercio" avendo posto in vendita agli acquirenti un prodotto per un altro.

3) Nr. 01 (uno) colli (del peso di 10,00 kg) contenente borse di plastica riportanti scritta "Sacchetto biodegradabile" immagine della Sicilia tenuta da un ortaggio, e sottostante ulteriore scritta "LA SICILIA È LA TUA TERRA, AMALA E DIFENDILA USANDO QUESTO SACCHETTO" ed ulteriori scritte "ECO-COMPATIBILE (UNI EN 13432, ASTM6954-04 per le sezioni riguardanti eco-tossicità e la Bio-Accumulazione)" e scritta "Conforme alla DIRETTIVA Europea 94/62/EC" scritta "Data di Produzione". Tali borse di plastica riportavano il marchio/logo "ok compost -Vincotte" ma tale logo non risultava essere dotato di alcun codice seguito da numero che permettesse di identificare il licenziatario e la relativa tracciabilità del prodotto da immettere sul mercato, né risultava riportato alcun numero di licenza che consentisse di risalire al soggetto/prodotto che aveva ottenuto la certificazione di compostabilità, condotta che, insieme alle suindicate scritte "ECO-COMPATIBILE (UNI EN 13432, ASTM6954-04 per le sezioni riguardanti eco-tossicità e la Bio-Accumulazione)" e "Conforme alla Direttiva Europea 94/62/EC", risulta penalmente rilevante secondo quanto previsto ex art. 515 c.p. rubricato "frode nell'esercizio del commercio" avendo posto in vendita agli acquirenti un prodotto per un altro.

4) Nr. 01 (uno) colli (del peso di 10,00 kg) contenente borse di plastica riportanti immagine di due alberi e sottostante ulteriore scritta "Questo eco bag Tali borse di plastica non riportavano alcuna dicitura che dichiarasse il possesso dei requisiti di legge previsti dal decreto legislativo 152/2006 e ss.mm.ii;

Si procedeva al sequestro penale delle buste di plastica non conformi e, pertanto, constatata la presenza delle suindicate borse di plastica destinate alla commercializzazione e a pubblica vendita si procedeva al deferimento all'A.G. di nr. 01 soggetto contestando l'art. 515 c.p. rubricato "frode nell'esercizio del commercio" avendo posto in vendita agli acquirenti un prodotto per un altro (buste di plastica non conformi).

Negli anni 2019 e 2020 non sono stati effettuati controlli in tale ambito.

## 5.1.2 Indagini della Polizia Locale

### 5.1.2.1 Polizia Locale di Napoli

La Polizia Locale di Napoli per mezzo della unità operativa Tutela Ambientale nell'anno 2021 ha portato a termine un totale di undici sequestri, per una quantità complessiva di 35 tonnellate di sacchetti illegali sottratti al mercato illecito.

Le operazioni eseguite nell'anno 2022 fino sono tre per un totale di 3,5 tonnellate. L'ammontare totale delle sanzioni emesse a carico dei trasgressori è di € 70.000,00 con il deferimento all'Autorità giudiziaria di due persone.

Nell'anno 2021 si è potuta riscontrare una fattiva sinergia tra le Polizie Locali dei Comuni di Roma Capitale, Montemurlo e di Napoli. Collaborazione che ha portato al sequestro di una fabbrica ubicata in toscana nel Comune di Montemurlo, per la produzione e vendita di shopper illegali distribuiti successivamente in tutte le regioni italiane. A detto intervento si è arrivati iniziando l'attività investigativa, nella città di Napoli e proseguendo poi sul territorio di Roma Capitale, eseguendo controlli documentali delle attività commerciali che corroboravano l'esercizio delle funzioni investigative in atto.

### **Anno 2019**

L'attività operativa della polizia giudiziaria, posta in essere sul territorio, per il controllo del commercio degli "shopper illegali" ha prodotto 22 ii sequestri amministrativi per un totale complessivo di 2.000.000 di shopper illegali oltre a sanzioni amministrative per un ammontare di euro 110.000. Per quanto attiene alle fattispecie penali contestate, allo stato, i sequestri penali operati sono due con il deferimento all'Autorità Giudiziaria di tre persone ai sensi dell'Art. 515 c.p. (frode in commercio).

Parimenti come per l'attività di controllo posta in essere presso i grossisti di materiale plastico della media e grande distribuzione, alimentare e non, è stata svolta anche un'attività di monitoraggio sul territorio presso gli esercizi di commercio al dettaglio (pescheria, macelleria ecc.); da tali verifiche è risultato che tutti i commercianti acquistano gli shopper da persone che, sistematicamente, si presentano in modo anonimo presso il loro negozio con mezzi propri, divisi per quartiere, senza rilasciare ricevute di pagamento, fatture o quant'altro documento fiscalmente valido anche ai fini della tracciabilità degli shopper. Tutte circostanze, queste, che lasciano supporre l'esistenza di un sistema di persone legate da un vincolo associativo il quale sfocia in un'organizzazione criminale dedita al traffico illecito per trarne profitto. L'intera filiera appare così schematicamente organizzata: produttore - grande distributore/grossista - dettagliante — fattorini per vendita diretta ai singoli esercizi commerciali. Le attività info-investigative svolte per completare lo schema organizzativo hanno prodotto un riscontro positivo anche per l'individuazione di tre opifici che ancora oggi produrrebbero shopper illegali. Tali informazioni portano fuori dal territorio proprio della città di Napoli ed in particolare alle immediate periferie e nei comuni di Volla, Pozzuoli e Giugliano in Campania.

In merito a queste ultime notizie il personale preposto della Polizia Locale ha proceduto ad informare, mediante apposita annotazione, l'Autorità Giudiziaria che ha iscritto a ruolo l'annotazione aprendo un Procedimento Penale mod.21 delegando la scrivente P.G. a compiere ulteriori attività preliminari<sup>13</sup>.

### **Anno 2021**

---

<sup>13</sup> Doc. n. 350/2 del 8 ottobre 2019 Comune di Napoli. Dipartimento Sicurezza. Servizio Polizia Locale, Comandante, Ciro Esposito (NA) Campania

L'attività operativa della polizia giudiziaria posta in essere sul territorio cittadino per il controllo del commercio degli "Shopper illegali" ha prodotto 42 sequestri amministrativi per un totale complessivo di oltre 2.5milioni di sacchetti oltre a sanzioni amministrative per un ammontare di euro 210.000.00:

Sul piano penale invece sono state eseguite due attività di sequestro e il deferimento all'Autorità Giudiziaria di tre persone ai sensi dell'Art. 515 C.P. (frode in commercio), perché gli shopper riportavano mendaci dichiarazioni di conformità alla normativa, ovvero indicavano per iscritto sul prodotto che il sacchetto è Biodegradabile e compostabile. falsità che comporta che nell'uso domestico il sacchetto viene utilizzato per conferire la frazione organica, inquinando con la semplice plastica non biodegradabile di cui è composto, la filiera di smaltimento per il gestore del rifiuto; informative prot. 510407/2017 e prot. 42382/2019:

Parallelamente alla predetta attività di controllo e repressione, la Polizia locale si è avvalsa più volte della collaborazione delle altre forze dell'ordine, sviluppandosi il fenomeno oltre i confini territoriali di propria competenza. Tale cooperazione da giugno 2020, grazie al "Protocollo di Intesa" firmato tra la Commissione di inchiesta e il Comune di Napoli<sup>14</sup> ha consentito un intenso scambio di informazioni relative alle attività di prevenzione e contrasto degli illeciti ambientali che ha a sua volta permesso di mettere in campo anche un'attività di intelligence per risalire l'intera filiera fino ad arrivare ai produttori degli "shopper illegali":

Tanto premesso l'attività di contrasto al fenomeno di questi imballaggi fuorilegge nell'ultimo periodo ha visto la Polizia Locale assumere informazioni che conducono fuori regione:

- nel primo caso a Roma laddove il giorno 2 febbraio u.s. si è posta in essere un'azione congiunta con il Nucleo Ambiente e Decoro della Polizia Locale di Roma Capitale; con esito di sequestro di shopper illegali nella zona della stazione centrale, Roma Termini; con il supporto di personale tecnico del neonato "Biorepak"<sup>15</sup>.

- nel secondo caso, in Toscana e più precisamente nel Comune di Montemurlo; nel mese di dicembre u.s. personale di questo Reparto durante un controllo di monitoraggio, aveva modo di acquisire i dati di una fattura relativa alla fornitura di "shopper" presso un'attività di vendita all'ingrosso e al dettaglio di prodotti di illuminotecnica, gestita da cittadini di nazionalità cinese, in Napoli. Risulta documentare la fornitura di shopper da parte della società "Go Piasti" nel comune di Montemurlo in provincia di Prato, al punto vendita a Napoli in capo a "Xia Yuankui"; tale riscontro informativo è fondamentale per la presente pianificazione di attività congiunta e finalizzata a chiudere gli accertamenti sulla filiera del traffico di "shopper illegali"; informazioni condotte sul posto dalla Polizia Locale del Comune di Montemurlo confermano la presenza della fabbrica "GO-Plastre la sua piena attività. Nel dettaglio gli shopper di colore blu riportano la scritta "Keep Cairn and Reuse Me!" tipologia di busta già individuata e sequestrata negli anni dal Reparto in Napoli, e distribuita nel punto vendita, come accertato il 06/02/2021 all'atto dell'acquisizione della fattura di cui sopra, nella quale sono descritti la fornitura di scatoli di tre diverse misure di "buste".

Quanto premesso compone la filiera in narrativa che si sta delineando nella collaborazione istituzionale tra i Comandi di Polizia Locale e con il supporto tecnico del consorzio Biorepak<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Polizia Locale Prot. 99130/21

<sup>15</sup> Consorzio nazionale per il riciclo organico degli imballaggi in plastica biodegradabili e compostabili, istituito dal MATTM con decreto nr. 284 del 16/10/2020

<sup>16</sup> Doc. n. 782 del 11 febbraio 2021 - Comune di Napoli. Dipartimento Sicurezza Polizia Municipale. Il Comandante, Generale Ciro Esposito (NA) (Campania).

### 5.1.2.2 Polizia Locale di Palermo

Le attività del Nucleo della Polizia Locale del Comune di Palermo, nell'ambito del protocollo d'intesa fra Comune di Palermo e la Commissione d'inchiesta, sono state condotte tra fine 2021 ed inizi 2022. Sono stati effettuati tre sequestri amministrativi, ai sensi dell'art. 13 della Legge 24 novembre 1981, n. 689<sup>17</sup>, e contestata la sanzione di €5.000,00 alle tre attività coinvolte, ai sensi dell'art. 226 bis e 261 del decreto legislativo n. 152/2006<sup>18</sup> in correlazione con Legge n. 123 del 3 agosto 2017.

Di seguito alcuni particolari:

- nella 1° attività vengono sequestrati 604 Kg di buste in plastica non conformi;
- nella 2° attività vengono sequestrati 136 Kg di buste in plastica non conformi;
- nella 3° attività vengono sequestrati 655 Kg di buste in plastica non conformi;

Per un totale complessivo di 1.395 Kg di buste in plastica non conformi.

---

<sup>17</sup> Legge 24 novembre 1981, n. 689 Modifiche al sistema penale

#### Art. 13 Atti di accertamento

Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni

per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica.

Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria.

È sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o del natante posto in circolazione senza essere coperto dalla assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stato rilasciato il documento di circolazione. All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere, quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova, a perquisizioni in luoghi diversi dalla privata dimora, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate. Si applicano le disposizioni del primo comma dell'articolo 333 e del primo e secondo comma dell'articolo 334 del codice di procedura penale.

È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti.

<sup>18</sup> Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152

#### Art. 226-bis Divieti di commercializzazione delle borse di plastica

1. Fatta salva comunque la commercializzazione delle borse di plastica biodegradabili e compostabili, è vietata la 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 per cento 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 per cento 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 per cento 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 per cento fornite, come imballaggio per il trasporto, in esercizi che commercializzano esclusivamente merci e prodotti diversi dai generi alimentari.

2. Le borse di plastica di cui al comma 1 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.

#### Art. 261 (imballaggi)

1. I produttori e gli utilizzatori che non adempiono all'obbligo di raccolta di cui all'articolo 221, comma 2, o non adottano, in alternativa, sistemi gestionali ai sensi del medesimo articolo 221, comma 3, lettere a) e c), sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 5.000.

2. I produttori di imballaggi che non provvedono ad organizzare un sistema per l'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 221, comma 3, e non aderiscono ai consorzi di cui all'articolo 223, né adottano un sistema di restituzione dei propri imballaggi ai sensi dell'articolo 221, comma 3, lettere a) e c), sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a quarantaseimilacinquecento euro. La stessa pena si applica agli utilizzatori che non adempiono all'obbligo di cui all'articolo 221, comma 4.

3. La violazione dei divieti di cui all'articolo 226, commi 1 e 4, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemiladuecento euro a quarantamila euro. *(A chiunque immette sul mercato interno imballaggi privi dei requisiti di cui all'articolo 219, comma 5, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 25.000 euro).*

4. La violazione del disposto di cui all'articolo 226, comma 3, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro.

4-bis. La violazione delle disposizioni di cui agli articoli 226-bis e 226-ter è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 2.500 a 25.000 euro.

4-ter. La sanzione amministrativa di cui al comma 4-bis è aumentata fino al quadruplo del massimo se la violazione del divieto riguarda ingenti quantitativi di borse di plastica oppure un valore di queste ultime superiore al 10 per cento 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.

4-quater. Le sanzioni di cui ai commi 4-bis e 4-ter sono applicate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; all'accertamento delle violazioni provvedono, d'ufficio o su denuncia, gli organi di polizia amministrativa, fermo restando quanto previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 689 del 1981.

A seguito delle attività svolte dal Nucleo Ambiente Decoro, dal 2020 al primo semestre 2022 la Polizia Locale di Roma Capitale ha condotto al sequestro di un totale di 11,250 tonnellate ed emesso €20.000,00 di sanzioni amministrative nei confronti dei trasgressori. A seguito delle attività svolte nel territorio di Roma Capitale da parte del Nucleo Ambiente Decoro della Polizia Locale di Roma Capitale, in collaborazione con altri Corpi di Polizia Locale e con l'Arma dei Carabinieri Forestali, quest'ultima ha operato il sequestro di un ingente quantitativo di buste illegali presso un grosso magazzino ubicato nel Comune di Velletri che provvedeva a rifornire i distributori nella Capitale.

### 5.1.2.3 Polizia Locale Torino

Il dirigente Giovanni Acerbo, della Polizia Municipale Citta di Torino, a seguito di richiesta da parte della Commissione d'inchiesta ha trasmesso un documento dal quale si evincono le violazioni per gli anni 2018 e 2019 relativamente al tema oggetto dell'inchiesta<sup>19</sup>.

ANNO 2018 - 2019 (al 30 giugno)					
Reparto	Campagna Informazione preventiva	N. Controlli compiuti	N. Verbali	N. Sequestri	Descrizione sequestro
Sezione 1	SI	quotidiani sui mercati rionali, occasionali nel corso degli accessi alle attività commerciali in sede fissa			
Sezione 2	SI				
Sezione 3	SI		2 (2018)	2 (2018)	nel 2018: 615 sacchetti non consentiti
Sezione 4	SI		2 (2019)	2 (2019)	nel 2019: 5.456 borse di plastica non regolari
Sezione 5	SI		5 (2018)	5 (2018)	nel 2018: 121.000 sacchetti irregolari
Sezione 6	SI		3 (2019)	3 (2019)	nel 2019: 5.559 borse di plastica non conformi
Sezione 7	SI				
Sezione 8	SI				
Sezione 9	SI				
Porta Palazzo	SI		3 (2019)	3 (2019)	nel 2019: 22.885 borse di plastica non conformi
			3 (2018)	3 (2018)	nel 2018: 443 rotoli di borse (180 Kg) per 151.000 shoppers
			2 (2019)	2 (2019)	nel 2019: presso area mercatale di piazza della Repubblica 31.000 sacchetti non conformi; presso un'azienda di Cinisello Balsamo (MI) 3.599.000 sacchetti non consentiti
Polizia Commerciale		51 (2018)			effettuati presso medie e grandi strutture di vendita (supermercati) senza riscontrare irregolarità rispetto all'utilizzo delle borse di plastica
		12 (2019)			

**N.B.:** Le violazioni di cui sopra sono state elevate ai sensi degli artt. 226 bis c.1 e 261 c. 4 bis del D.Lvo 152/06 e prevedono una sanzione di Euro 5.000 ciascuna

### 5.1.2.4 Polizia Locale Milano

L'attività di controllo espletata dal Nucleo Antiabusivismo della Polizia Locale di Milano nel contrasto al fenomeno dell'abusivismo commerciale, con particolare riguardo al commercio di prodotti contraffatti e alla commercializzazione di borse in plastica per trasporto merci e imballaggi per alimenti in applicazione del Decreto legislativo n. 152/2006, nell'anno 2018 e nei primi quattro mesi dell'anno 2019, in riferimento al sequestro di sacchetti in plastica, ha dato il seguente esito:

- Sequestrati Amministrativamente n. 8.702.938 sacchetti per violazione art. 219 comma 3 bis e comma 5 del Decreto legislativo 152/2006;
- Sequestrati Penali n. 133.516 sacchetti, penali per artt. 474 - 648 e 515 C.P.
- Indagate 7 persone per frode in commercio e contraffazione di cui agli artt. 515 - 474 e 648 C.P.

Complessivamente sono stati sequestrati n. 8.836.454 sacchetti e applicate sanzioni pecuniarie per un importo totale di 100.000 euro nei confronti dei trasgressori responsabili di aver immesso nel mercato imballaggi, e nello specifico borse di plastica prive di etichettatura e della simbologia

<sup>19</sup> Doc. n. 237 28 giugno 2019

prevista dalla norma UNI EN 13432:2002, attestanti il possesso dei requisiti di legge di biodegradabilità, compostabilità e rinnovabilità<sup>20</sup>.

#### 5.1.2.5 Polizia Locale Venezia

Il Sindaco della Città di Venezia, Luigi Brugnaro, nel documento trasmesso alla Commissione d'inchiesta ha rappresentato che durante i controlli effettuati non sono state rilevate irregolarità in merito all'utilizzo dei sacchetti di plastica e non si sono riscontrate situazioni di illecito<sup>21</sup>.

#### 5.1.2.6 Polizia Locale Bologna

Dalla documentazione trasmessa dal Comune di Bologna, Corpo di Polizia Locale, assistente capo, Francesca Marcenaro alla Commissione emerge che vi è stata solo un'attività sanzionata perché le borse di plastica distribuite non erano conformi alla normativa<sup>22</sup>.

### 5.2 Criticità: coordinamento delle diverse Forze dell'ordine

I risultati operativi in tema di contrasto degli illeciti nel settore oggetto della presente relazione conseguiti nel tempo dagli Organi accertatori locali - come ad esempio le Polizie Locali - hanno senz'altro dimostrato la possibilità di un controllo capillare, anche la presenza stanziale sul territorio degli Organi di Polizia Locale e per la tipologia dei loro compiti.

Il controllo capillare, messo in atto nel tempo dagli organi accertatori, ha portato importanti risultati in tema di contrasto degli illeciti nel settore oggetto della presente inchiesta. Ciò ha senz'altro dimostrato l'importanza della presenza delle forze dell'ordine sul territorio. In merito a quanto trattato in questa sede, ovvero il contrasto della produzione e commercializzazione di shopper illegali si registra una particolare laboriosità dei Carabinieri del NOE e della Polizia Locale, probabilmente dovuta sia alla presenza stanziale sul territorio che alla tipologia di funzioni svolte.

Tuttavia, è stato sempre più spesso evidenziato che il commercio al dettaglio illecito è di prassi localizzato in un territorio comunale mentre il distributore all'ingrosso è sito in altro comune se non in altra provincia/regione così come i siti produttivi spesso localizzati a distanza dal luogo della commercializzazione.

Per quanto attiene le Polizie Locali, i limiti territoriali imposti dai vincoli di operatività giurisdizionale nell'espletamento dei servizi di polizia amministrativa rappresentano una criticità che avrebbe impedito la ricostruzione della filiera di distribuzione dei prodotti commercializzati in violazione della specifica normativa. Tale vincolo avrebbe compromesso il buon esito di indagini nate da preziose informazioni acquisite sul territorio di competenza. Tuttavia, grazie alla collaborazione e coordinamento di altre forze dell'ordine, in virtù del Protocollo di intesa stipulato dalla Commissione d'inchiesta, non solo tale problema è stato superato ma si è costituita una rete di sinergia tra le diverse competenze e conoscenze tra gli attori delle indagini.

Nell'ambito delle criticità, in sede di coordinamento delle attività poste in essere, in virtù del Protocollo di intesa, alcune forze dell'ordine hanno rappresentato alla Commissione d'inchiesta la mancanza di specifica formazione tecnico-operativa per l'applicazione dei requisiti previsti dalla normativa di settore. Infatti, la complessità tecnica della normativa in materia di commercializzazione di borse in plastica comporta che gli Organi accertatori siano adeguatamente formati per gestire in fase operativa nozioni squisitamente tecniche inerenti la classificazione dei

---

<sup>20</sup> Doc. n. 250 del 28 giugno 2019 Comune di Milano. Il Sindaco, Giuseppe Sala - VEDI ANCHE PER ALTRO

<sup>21</sup> Doc. n. 318 del 11 settembre 2019

<sup>22</sup> Doc. n. 356 del 10 ottobre 2019



materiali, la misurazione degli spessori eventualmente da accertare, le certificazioni riportate su ciascun prodotto di conformità a standard tecnici armonizzati rilasciate da organismi accreditati nonché sugli aspetti più specificatamente investigativi legati alla ricostruzione della filiera che dalla commercializzazione risalgono alla distribuzione fino alla produzione, nazionale o estera.

A ciò si aggiunge anche la potenziale difficoltà rappresentata dalla non sempre disponibile dotazione di specifici strumenti tecnici come avviene per la verifica degli spessori previsti dalla normativa in caso di borse in plastica tradizionale “riutilizzabili”. Tale verifica può essere facilmente espletata attraverso l’utilizzo di apposito apparecchio di misura dello spessore (micrometro).

Qualora non fosse possibile in campo discriminare tra le diverse tipologie di polimeri, distinguendo tra plastiche tradizionali e bioplastiche compostabili, è certamente necessario prevedere un incremento della disponibilità di laboratori pubblici per la verifica analitica ai requisiti di legge delle borse in accertamento.

Volendo esaminare i risultati delle operazioni di sanzionamento amministrativo va rilevato che il volume di materiali commercializzati in violazione della normativa non sempre consente di quantificare il valore economico conseguito. In particolare, la commercializzazione di tali manufatti avviene quasi esclusivamente in assenza di tracciabilità del flusso economico e pertanto in assenza di specifiche fatture e documenti di vendita che consentano di risalire alla filiera di commercio delle borse vendute illecitamente.

La violazione di tracciabilità economica è tipicamente legata allo svolgimento di attività in evasione d’imposta e delle contribuzioni previste dalle normative nazionali per la produzione ed il commercio. Ciò influisce sul regime di competitività dei sistemi di produzione e commercio dei prodotti immessi sul mercato secondo le normative vigenti, poiché un prodotto sottratto ad imposta e/o contribuzione ha un costo di acquisto sensibilmente inferiore ad un prodotto “regolare”, garantendo nella commercializzazione un guadagno maggiore in spregio della leale concorrenza.

Inoltre, si rappresenta un’importante criticità in merito alla illecita commercializzazione di sacchetti di plastica. A seguito di richieste di informazioni da parte della Commissione di inchiesta da parte delle Procure interpellate sono pervenute poche informazioni.

Al riguardo la Commissione ritiene che la ragione potrebbe rinvenirsi nella considerazione che la condotta è punita con sanzione amministrativa e che raramente risulta contestato, in relazione alla cessione al consumatore di buste non conformi alle norme di cui al D.L. n.2/2012, il reato di frode nell’esercizio del commercio, astrattamente ravvisabile nella condotta di colui che, nell’esercizio di una attività commerciale, ovvero in uno spaccio aperto al pubblico, consegna all’acquirente buste con indicazione di conformità false<sup>23</sup>.

Infine, vale la pena di segnalare che tra le altre disposizioni potenzialmente oggetto di violazione è presente anche la contribuzione ambientale prevista in capo agli imballaggi in plastica (Contributo Ambientale CONAI).

## 6 Attività della Commissione

### 6.1 Audizioni

La *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati*, per poter svolgere adeguate attività di indagine e valutare complessivamente lo stato dell’altre della produzione e distribuzione degli shopper illegali nel

---

<sup>23</sup> Doc. n. 254 del 29 maggio 2019 Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo Procuratore Nazionale

territorio nazionale, ha ritenuto opportuno assumere informazioni da diversi organi di controllo, oltre che nel corso di diverse missioni svoltosi tra l'anno 2021 e 2022, anche attraverso una serie di audizioni di seguito riportate:

- 23 gennaio 2019 Presidente di Assobioplastiche Marco Versari - Direttore di Assobioplastiche Carmine Pagnozzi;
- 23 febbraio 2022 Comandante delle unità forestali, ambientali e agroalimentari dei Carabinieri, Antonio Pietro Marzo,
- 23 febbraio 2022 Comandante dei Carabinieri per la tutela ambientale e transizione ecologica, Valerio Giardina
- 4 aprile 2022 Direttore generale del Consorzio Italiano Compostatori, Massimo Centemero
- 4 aprile 2022 Presidente di Biorepack, Marco Versari
- 4 aprile 2022 Presidente di Assobioplastiche, Luca Bianconi

## 6.2 Protocolli di Intesa attivati dalla Commissione d'inchiesta

La *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati* in esito all'acquisizione delle numerose informazioni direttamente attraverso le notizie pervenute dai diversi organi di controllo nonché dalle anzidette audizioni, ha stipulato una serie di specifici protocolli di intesa con Pubbliche Amministrazioni e l'Arma dei Carabinieri volti a incrementare la circolarità informativa legata a tali fenomeni, nonché all'attivazione di specifici potenziali supporti operativi - laddove necessari - nel corso di ciascun *iter* investigativo.

In particolare, la collaborazione attivata attraverso la stipula degli anzidetti protocolli di intesa con il Comune di Napoli e il Comune di Palermo ha condotto al consolidamento del flusso informativo legato all'accertamento di tali specifici illeciti amministrativi, volti all'intercettazione di ogni situazione di potenziale coinvolgimento di ulteriori soggetti connessi con le realtà operanti nel settore dei reati ambientali.

In tale contesto si segnala l'attività di coordinamento svolta nell'ambito del Protocollo di intesa con il Comune di Napoli che ha condotto all'attivazione di una collaborazione fra Enti diversi come nel caso della cooperazione fra i Carabinieri Forestali nel Comune di Carinaro (CE) e il Nucleo Ambientale della Polizia Locale di Napoli.

Nel dettaglio, seguendo l'attività d'indagine sviluppata dal Nucleo Ambientale della Polizia Locale di Napoli, è stato possibile pervenire all'individuazione di una fabbrica sospettata produrre materiale fuori norma ovvero non biodegradabile e non compostabile secondo la norma UNI-EN 13432/2002.

Altresì, la *Commissione di inchiesta* ha svolto anche dei sopralluoghi presso i luoghi in cui sono state condotte diverse attività di accertamento, al fine di verificare la situazione operativa in cui si trovano ad agire gli operanti degli Organi accertatori.

Ciò anche per stimare la congruità delle criticità sopra segnalate e prevedere potenziali profili su cui approfondire possibili ulteriori attività di supporto.

A tal riguardo, si segnala - nell'ambito del medesimo Protocollo di intesa con il Comune di Napoli - l'attività di sopralluogo svolta nel Comune di Caivano (Napoli) in collaborazione con i Carabinieri Forestali. Anche in questo caso, grazie ad un'attività investigativa del Nucleo Ambientale della Polizia Locale di Napoli, si è arrivati ad un opificio che parallelamente alla produzione di borse in plastica rispondenti ai requisiti di legge, produceva anche borse "illegali". La circostanza ha visto anche la presenza di una delegazione della *Commissione Parlamentare di inchiesta*, guidata dal Presidente. In esito a tale attività, il Nucleo Ambientale della Polizia Locale di Napoli è riuscito a integrare il quadro informativo, intercettando ulteriori soggetti coinvolti nella distribuzione dei materiali destinati alla commercializzazione illecita che quotidianamente riforniscono i mercati

rionali ed i piccoli commercianti di quartiere offrendo loro borse in plastica non a norma direttamente presso le attività commerciali con impossibilità di qualsiasi tracciabilità economica.

Inoltre, è stata stipulato anche un Protocollo d'intesa<sup>24</sup>, che concerne la disciplina le attività di collaborazione tra la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati e l'Associazione italiana delle bioplastiche e dei materiali biodegradabili e compostabili, nell'ambito delle rispettive competenze definite rispettivamente dalle leggi e dai regolamenti applicabili e dallo Statuto della predetta Associazione. In particolare, il Protocollo è finalizzato a contribuire all'esame e al contrasto dei fenomeni illeciti nelle forme e nei limiti indicati in premessa per ciascuna delle Parti e concerne, a tal fine, lo scambio di informazioni e dati, in particolare sullo specifico mercato delle borse di plastica e sugli aspetti ambientali, attraverso i sistemi informativi gestiti da Assobioplastiche.

Le aree prevalenti di collaborazione sono individuate nelle seguenti:

- a) cooperazione per la formazione del personale degli Organi accertatoli sui temi della produzione, distribuzione e utilizzazione delle bioplastiche attraverso l'organizzazione di corsi, convegni, conferenze, sessioni addestrative e scambio di *best practices* anche mediante la disponibilità di sedi e strutture nella disponibilità delle parti;
- b) scambio informativo inerente la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- c) cooperazione nelle forme processuali e procedurali previste ad attività di accertamento di illeciti promosse dalla Commissione direttamente o nell'ambito di protocolli di intesa con forze di polizia;
- d) segnalazione di situazioni che suggeriscano opportuni o necessari interventi di approfondimento al fine del coinvolgimento delle Autorità istituzionalmente competenti.

Anche al di fuori dei casi sopra previsti, in presenza di convergenti interessi istituzionali e della possibilità di sviluppare ulteriori sinergie, le parti si impegnano a fornirsi reciproca collaborazione al fine di perseguire e realizzare l'interesse della collettività.

Tale protocollo è stato redatto valutando i compiti attribuiti sia alla Commissione d'inchiesta dalla legge 7 agosto 2018, n. 100, e disciplinati dal Regolamento interno approvato il 29 novembre 2018<sup>25</sup> ed i compiti definiti dallo statuto di Assobioplastiche, nonché tenendo conto della normativa vigente.

---

<sup>24</sup> Doc. n. 829 1 aprile 2021

<sup>25</sup> Regolamento interno – compiti consistenti in:

- a) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-6/7.v del Codice penale;
- b) individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, con particolare riguardo al traffico dei rifiuti all'interno dei territori comunali e provinciali, tra le diverse regioni del territorio nazionale e verso Stati esteri;
- c) individuare le specifiche attività illecite connesse al traffico illecito transfrontaliero dei rifiuti, con particolare riferimento a quelle concernenti i rifiuti, anche pericolosi, in partenza dai porti marittimi verso destinazioni estere, e, contestualmente, svolgere indagini, in collaborazione con le autorità di inchiesta degli Stati destinatari dei rifiuti, per individuare attività volte a immettere nel mercato nazionale beni e prodotti, realizzati attraverso processi di riciclo di materie prime secondarie ottenute dai rifiuti, che non rispondono alle caratteristiche merceologiche e sanitarie previste dalla normativa nazionale;
- d) verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti nell'ambito della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti, anche in riferimento alle modalità di gestione dei servizi di smaltimento da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento;
- e) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati e alle attività di bonifica nonché alla gestione dei rifiuti radioattivi, verificando altresì lo stato di attuazione delle operazioni di bonifica dei medesimi siti;

Pertanto, considerata la reciproca volontà di strutturare una collaborazione in ambito informativo, formativo e operativo che incrementi il grado di efficacia complessiva delle misure volte alla prevenzione e al contrasto degli illeciti, nonché alla tutela dell'ambiente e dei consumatori. Considerato, altresì, che la legalità dei comportamenti e la sicurezza dei cittadini emergono sempre più come esigenze della società e delle imprese e che la promozione dello sviluppo economico non può prescindere dal rispetto delle norme a tutela dell'ambiente e dato atto della comune volontà di strutturare una collaborazione che migliori l'efficacia nello svolgimento delle attività istituzionali in modo particolare nell'ambito dell'inchiesta in oggetto.

### 6.3 Sopralluoghi con sequestro

La Commissione d'inchiesta ha condotti diversi sopralluoghi congiuntamente con le forze dell'ordine. Alcuni dei quali si sono conclusi con il sequestro dell'azienda, a seguito dell'attività operativa espletata.

Tra questi sopralluoghi si menziona l'ultimo, condotto il giorno 7 aprile 2022 nel quali si è proceduto ad effettuare un accesso presso la ditta Nuova Cartoplastica srl ubicata in zona ASI nel comune di Caivano la cui attività è la fabbricazione e commercializzazione di imballaggi in materie plastiche, in dettaglio buste, al fine di verificare la regolarità della produzione degli shopper.

Tutti gli shopper illegali venivano posti sotto sequestro sanzionando la parte per un ammontare di € 5000,00. Approfondendo il discorso, il titolare dell'azienda ammetteva la produzione di una parte residuale di shopper non conformi alla normativa italiana frutto della richiesta del mercato a conferma di quanto già evidenziato nelle precedenti annotazioni ovvero che le fabbriche che producono shopper vietati dalla legge si nascondono, nella maggior parte dei casi, dietro un'attività lecita, quindi provvista di tutte le autorizzazioni necessarie e fiscalmente in regola.

---

f) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite nella gestione del servizio idrico integrato per quel che attiene alla gestione degli impianti di depurazione delle acque nonché alla gestione dello smaltimento dei fanghi e dei reflui provenienti da tali impianti;

g) verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale, relativamente agli ambiti di indagine della Commissione di inchiesta istituita dalla legge n. 100 del 2018 nonché all'applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente;

h) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative alla gestione e allo smaltimento dei materiali contenenti amianto nonché il rispetto della normativa vigente ed eventuali inadempienze da parte di soggetti pubblici e privati;

i) indagare sulle attività illecite legate al fenomeno degli incendi e su altre condotte illecite riguardanti gli impianti di deposito, trattamento e smaltimento dei rifiuti ovvero i siti abusivi di discarica;

l) compiere, a fini conoscitivi, sopralluoghi o visite presso gli impianti che adottano procedimenti riconosciuti di migliore qualità e maggiore efficacia in campo ambientale, ovvero adottano tecnologie e procedimenti sperimentali che presentano interessanti prospettive di sviluppo e applicazione, in attuazione dei principi dell'economia circolare, al fine di prevenire gli illeciti ambientali;



Figure 6: Apposizione dei sigilli di sequestro alla presenza del Presidente della Commissione d'inchiesta

A corollario di tutto quanto sopra descritto, si segnala che la ditta in questione è risultata sprovvista, e per questo deferita all’Autorità Giudiziaria, del P.A.U.A. (Autorizzazione Unica Ambientale) in quanto pur avendo presentato richiesta, il Comune di Caivano non ha mai rilasciato il titolo definitivo.

Si rappresenta che l’attività d’intelligence sulla materia degli shopper illegali da parte della Polizia Locale di Napoli continua con l’individuazione di nuovi opifici che ancora oggi produrrebbero shopper illegali: informazioni che però, spesso, portano fuori dal territorio di competenza della città di Napoli. In particolare in Abruzzo nella provincia di Sulmona, in Puglia nella provincia di Lecce, in Campania nelle province di Boscoreale, Pozzuoli, Cercola, Volla e Salerno<sup>26</sup>.

Alla luce delle risultanze, osservata l’efficienza della cooperazione tra la Commissione d’inchiesta e le varie forze dell’ordine, che risultano essere attente sentinelle del proprio territorio, sarebbe auspicabile creare un coordinamento nazionale mettendo a disposizione l’esperienza acquisita in questi anni.

## Conclusioni

Il 13 agosto 2017 è entrata in vigore la Legge 123/2017, contenente la nuova disciplina sui “sacchetti in plastica” e i “sacchetti in bioplastica”. La legge impone, tra le altre cose, di utilizzare, a partire del 1° gennaio 2018, sacchetti biodegradabili e compostabili.

I dati ISPRA indicano che il quantitativo totale di borse in plastica immesse sul mercato nel 2020, risulta essere pari a quasi 88 mila tonnellate, in lieve aumento rispetto al 2019 dell’1,6 per cento, pari a circa 1.400 tonnellate. Le tipologie di borse di plastica più diffuse sono costituite dalle borse biodegradabili e compostabili, 78,3 per cento del totale, pari a circa 68 mila tonnellate.

Nonostante le borse biodegradabili e compostabili siano le più utilizzate sul mercato, il CONAI, nel programma generale di prevenzione, dichiara che è ancora diffusa sul territorio nazionale la fornitura di sacchetti non a norma, in particolare presso gli esercizi commerciali al dettaglio e i mercati rionali ed ambulanti.

---

<sup>26</sup> Doc. n. 1064 del 21 aprile 2022

Attualmente ogni 10 sacchetti in circolazione ben 4 sono ancora in plastica tradizionale, ossia non a norma.

In tale contesto la Commissione ha avviato la presente inchiesta che si è focalizzata sul mercato illecito degli shopper ossia le buste non compostabili. Questa attività è avvenuta attraverso acquisizioni documentali audizioni e missioni nonché attivazione di protocolli di intesa con Carabinieri, Polizia Locale, Assobioplastiche, ecc.

Tale lavoro ha messo alla luce che la produzione delle plastiche non a norma spesso avviene negli stessi siti produttivi dove vengono prodotte le plastiche biodegradabili e compostabili e ciò al fine di occupare una porzione di mercato “diversa”, generando così un *surplus* di profitti.

Di fatto, per chi viola o elude la legge sulle borse in plastica è prevista dall’art. 261, comma 4-bis, 4-ter e 4-quater del decreto legislativo n. 152/2006, una sanzione amministrativa che va dai 2.500 a 25.000 euro, elevabili fino a 100.000 euro se la violazione riguarda quantità ingenti di borse di plastica o un valore della merce superiore al 10 per cento del fatturato del trasgressore, nonché nel caso di utilizzo sulle borse di diciture o altri segni elusivi degli obblighi previsti dalla normativa.

Invero, chi applica alle buste una etichetta “biodegradabile - compostabile” non corrispondente alle caratteristiche del materiale di cui è costituita la busta, è perseguibile penalmente, incorrendo nella fattispecie di “*frode nell’esercizio del commercio*” (art. 515 c.p.).

L’impegno continuo delle Forze dell’Ordine ha garantito nel tempo il consolidarsi un panorama di legalità che ha contribuito a contrastare il fenomeno della produzione e distribuzione di shopper illegali.

Nel tempo, gli organi accertatori hanno riscontrato che l’attività di sanzionamento non riusciva ad influire sulla riduzione della dimensione del fenomeno, poiché colpiva il commercio della busta “illecita”, ma non interrompeva la filiera di approvvigionamento delle stesse dal produttore al commerciante al dettaglio.

Nell’attività di contrasto a tele evento le forze dell’ordine appuravano che tutti i commercianti acquistano gli shopper da persone che, sistematicamente, si presentano in modo anonimo presso il loro negozio con mezzi propri, divisi per quartiere, senza rilasciare ricevute di pagamento, fatture o quant’altro documento fiscalmente valido anche ai fini della tracciabilità degli shopper. Tutte circostanze, queste, che lasciano supporre l’esistenza di un sistema di persone legate da un vincolo associativo il quale sfocia in un’organizzazione criminale dedita al traffico illecito per trarne profitto.

In tale contesto, la Commissione d’inchiesta ha dato impulso all’attività di contrasto del fenomeno illecito stipulando diversi Protocolli di intesa di ausilio all’attività di contrasto all’illegalità nel settore degli shopper. Ciò ha consentito un intenso scambio di informazioni relative alle attività di prevenzione e contrasto degli illeciti ambientali che ha a sua volta permesso di mettere in campo anche un’attività di intelligence per risalire l’intera filiera fino ad arrivare ai produttori degli “shopper illegali”.

I protocolli d’intesa tra le parti, si sono estrinsecati anche attraverso la pianificazione e conduzione di sopralluoghi congiunti che in alcuni casi hanno portato perfino al sequestro dell’azienda.

Alla luce delle risultanze, osservata l’efficienza della cooperazione tra la Commissione d’inchiesta e le varie forze dell’ordine, che risultano essere attente sentinelle del proprio territorio, sarebbe auspicabile creare un coordinamento nazionale mettendo a disposizione l’esperienza acquisita in questi anni. Pertanto, è auspicio di questa Commissione che tale lavoro venga proseguito al fine di

ridurre progressivamente il fenomeno della produzione e commercializzazione illegale delle buste di plastica.