

AVV. FRANCESCO PAOLO SISTO
STUDIO DI AVVOCATI

ON. AVV. FRANCESCO PAOLO SISTO

AVV. ANGELO LOIZZI
AVV. ITALIA MENDICINI

AVV. NICOLA FABIO DE FEO
AVV. NICOLA DE FUOCO
AVV. ROBERTO DI MARZO
AVV. ANGELICA LOIACONO
AVV. PASQUA COLASUONNO
AVV. ROBERTO LOPELLI
AVV. MARIA CRISTINA IANDOLO

Spett.le Consorzio POLIECO

ROMA

-alla Cortese attenzione del Presidente Enrico Bobbio-

- alla Gentile attenzione della dott.ssa Claudia Salvestrini-

Oggetto:art.2 del D.L. 25 gennaio 2012, n. 2. convertito con modificazioni in Legge 24 marzo 2012 n. 28. Parere.

In relazione alla normativa in oggetto indicata, ho esaminato i quesiti sottoposti alla mia attenzione dal Consorzio Polieco, con i quali mi viene richiesto di chiarire l'ambito e la portata, con riferimento agli effetti sanzionatori, della disciplina vigente in tema di commercializzazione dei sacchi di plastica per l'asporto di merci.

Nello specifico, il Consorzio Polieco intende conoscere:

1. quali tipologie di sacchi per asporto merci sono commercializzabili?
2. quali rischi corrono le aziende qualora producano articoli non rispondenti ai nuovi obblighi di legge in materia fino al 31/12/2013, essendo applicabile la sanzione amministrativa prevista solo a decorrere dal 1/01/2014?

Sulla base della lettura del provvedimento legislativo in oggetto e dei successivi chiarimenti redatti dal Ministero dell'Ambiente in data 22/05/2012, ritengo di poter esprimere il mio pensiero nei termini che seguono:

1. quali tipologie di sacchi per asporto merci sono commercializzabili?

La Legge 27 dicembre 2006 n. 296, all'art.1 disponeva il divieto di commercializzazione di sacchi non biodegradabili per l'asporto delle merci che non rispondessero ai criteri fissati dalla

normativa comunitaria e dalle norme tecniche approvate a livello comunitario a far data dal 1 gennaio 2011.

Il provvedimento legislativo in esame prevede la deroga (sino alla emanazione del D.M. previsto dal successivo comma 2) al predetto divieto esclusivamente per 2 (due) tipologie di sacchi:

1.1. i sacchi ottenuti impiegando polimeri biodegradabili e compostabili conformi alla norma Uni 13432;

1.2. i sacchi realizzati con polimeri diversi da quelli di cui al punto 1,

-a. che abbiano maniglia esterna alla dimensione utile del sacco e spessore superiore a 200 micron se destinati a uso alimentare e 100 micron se destinati ad altri usi;

-b. che abbiano maniglia interna alla dimensione utile del sacco e spessore superiore a 100 micron se destinati all'uso alimentare e 60 micron se destinati agli altri usi.

La stessa norma specifica, al comma 3, "nel caso in cui l'Azienda decida di produrre sacchi per asporto merci (shoppers) della tipologia di cui al punto 1, che " per favorire il riutilizzo del materiale plastico proveniente dalle raccolta differenziate, i sacchi con polimeri non conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002 devono contenere una percentuale di plastica riciclata almeno del 10 % ; e almeno del 30% per quelli ad uso alimentare".

A tale ricostruzione dell'impalcatura legislativa si ispira anche il Ministero dell'Ambiente nella sua citata risposta scritta alla interrogazione n. 3-02871 del Sen. Ferrante.

Nella detta replica, il Ministero dell'Ambiente chiarisce che il comma 3 è un' ulteriore specifica tecnica a cui devono rispondere i sacchi per essere commercializzati (cioè che devono contenere plastica riciclata); ancora, puntualizza il Ministero dell'Ambiente, il fatto che le buste siano realizzate con plastica riciclata nelle percentuali previste dal comma 3 non esime però il produttore dall'osservanza dei requisiti di cui al comma 1 , in quanto a tipo di maniglia e a spessore.

Dal complesso di tali dati , per offrire risposta al quesito specifico posto, va detto che il Legislatore ha stabilito, e con chiarezza, che sono commercializzabili esclusivamente i sacchi realizzati con polimeri biodegradabili e compostabili ai fini della norma Uni 13432:2002,

nonché quelli non conformi ma aventi spessore e percentuali di plastica riciclata conformi alle prescrizioni di cui all'art. 2, comma 1.

Ne viene, così, che tutte le altre tipologie devono, al vigore della l.28/2012, ritenersi vietate.

Tanto lo si desume, innanzitutto, dal tenore letterale della disposizione di legge.

"Per favorire il riutilizzo del materiale plastico ...i sacchi realizzati ...DEVONO CONTENERE una percentuale di plastica... La percentuale di plastica può essere ANNUALMENTE ELEVATA con decreto del ministero dell'Ambiente...": così recita il terzo comma dell' art.2 pluricitato, con indicazioni perentorie circa gli obblighi di legge derivanti dal vigore della norma stessa (25.3.2012).

Ne viene che, senza ombra di dubbio (il tema della sanzione amministrativa e della sua decorrenza -comma 4- afferisce ad altro quadrante di intervento) le modalità di realizzazione dei sacchi con polimeri non conformi alla norma armonizzata UNI EN 13432:2002 devono essere, dalla vigenza della statuizione legislativa , uniformate ai criteri indicati nel modificato art. 2, comma 3 della l. 28/2012.

2. quali rischi corrono le aziende qualora producano articoli non rispondenti ai nuovi obblighi di legge in materia fino al 31/12/2013, tenuto conto che la sanzione amministrativa risulta applicabile solo a decorrere dal 1/01/2014 ?

"A decorrere dal 31 dicembre 2013, la commercializzazione dei sacchi non conformi a quanto prescritto dal presente articolo, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 2.500 euro a 25.000 euro, aumentata fino al quadruplo del massimo se la violazione del divieto riguarda quantità ingenti di sacchi per l'asporto oppure un valore della merce superiore al 20% del fatturato del trasgressore" : così recita il comma 4 del ridetto art.2.

Il quesito da porsi è se tale previsione :

2.a) sia in correlazione con il disposto del comma 3, influenzando in qualche modo sugli adempimenti ivi previsti;

2.b) sia capace di influire sulla valutazione, in termini di liceità/legittimità , della condotta di chi , anche prima del 1.01.2014, continui a realizzare i sacchi di cui trattasi non rispettando i criteri della l.28/2012;

2.c) sia capace di risolvere, in caso di contemporanea vigenza di disposizioni penali che puniscono lo stesso fatto (art.9 l.689/81), a proprio favore il tema della sua applicabilità in quanto "speciale" rispetto alle norme di matrice penalistica.

2.a) =

La lettera del comma 4 dell' art. 2 citato impedisce di ritenere tale previsione una sorta di autorizzazione " di fatto" a ritardare, al 1.01.2014, il rispetto delle indicazioni per la corretta realizzazione dei sacchi.

Innanzitutto, perché tale iato temporale non è espressamente previsto e, se così fosse stato, avrebbe dovuto esserlo e chiaramente (ubi lex voluit, dixit); e subito dopo, perché tale interpretazione sarebbe abrogativa del pieno vigore del comma 3 dello stesso art. 2, "piegando" del tutto ingiustificatamente una previsione che, come questa volta chiaramente indicato -nel titolo e nel testo- dalla norma , tende al " rispetto dell'ambiente" e a " favorire il riutilizzo del materiale plastico proveniente dalle raccolte differenziate".

Ne viene che avere previsto una sanzione amministrativa "a tempi differiti" (rispetto al vigore dell'obbligo di realizzare i sacchi in questione nel più evoluto rispetto dei beni giuridici protetti dalla stessa legge) non incide sul comando principale, sul precetto indicativo della condotta da tenere, che mantiene tenore, contenuto e tempi intatti.

Per dirla tutta, non può desumersi dal vigore ritardato di una sanzione amministrativa una ...tacita (?) autorizzazione a non rispettare, da subito, l'ambiente e a non favorire il riutilizzo del materiale plastico in questione.

2.b)=

Ulteriore tema di indagine è quello della valutazione , in termini di liceità/legittimità , della condotta di chi, prima del 1.01.2014, non rispetti le caratteristiche dei sacchi da asporto indicate dalla l.28/2012.

La vigenza della sanzione amministrativa "ritardata" mette comunque i sacchi realizzati secondo i vecchi criteri al riparo da ogni conseguenza sanzionatoria ?

La risposta , come buona norma metodologica, deve prendere le mosse dal contesto normativo "esterno" alla legge in esame.

Il principio di legalità , contenuto- con sfumature diverse ma di unico colore- negli artt. 25 della Costituzione e 1 del codice penale, fa sì che solo ogni fatto tipico previsto da fattispecie incriminatrici sia soggetto alla pena, tipica sanzione -proporzionatamente afflittiva - dell'ordinamento penale.

Orbene, nessun illecito amministrativo "differito" nel suo vigore potrà ragionevolmente e, soprattutto, implicitamente scalfire il pilastro del "nullum crimen sine lege", soprattutto nel significativo connubio del fatto di reato con il principio della obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'art.112 della Costituzione.

In altri termini, se colui che realizza i sacchi dovesse attestare la conformità del suo prodotto alle legge e procedere alla commercializzazione dei beni non potrà rispondere della sanzione amministrativa prevista dal comma 4 noto fino al 1/01/2014: ma potrà (e dovrà , a mio avviso) essere indagato per il reato di cui all'art.515 del codice penale, essendo ipoteticamente ravvisabile in tale condotta il delitto di "frode nell'esercizio del commercio", e sempre ove, nella variegatura della casistica, non fossero ravvisabili altri illeciti penali (falsità in scritte , ecc.).

Proprio il principio di specialità introdotto nel 1981 dall'art.9 della l.689 (espressamente richiamata proprio nel comma 4 qui in esame) legittima tale posizione interpretativa : "quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale".

Alla luce di tale criterio, illeciti amministrativi e norme penali vivono di luce propria ; e solo se coesistono per regolare e punire lo stesso fatto , vedono la prevalenza applicativa della disposizione "speciale", contenente cioè un maggior numero di elementi cosiddetti specializzanti .

Se, pertanto, l'illecito amministrativo fino al 1/01/2014 "non esiste", ciò non può e non deve impedire la fisiologica applicazione dei principi del sistema penale.

Ne viene che il mancato rispetto dei criteri di realizzazione dei sacchi da asporto di cui alla l.28/2012 potrà , ove ne ricorrano i presupposti in fatto ed in diritto descritti dal precetto, sfociare in contestazioni e sanzioni di matrice penalistica.

2.c)=

Ultima questione , di non minore interesse , è costituita dal confronto , in chiave di specialità , fra l'illecito amministrativo di cui al noto, ormai, comma 4 l.28/2012 e l'art.515 del codice penale, norma di più immediata e percepibile applicazione nei frangenti in questione .

Allo scoccare del 1/01/2014, quale delle due norme sanzionatorie, ai sensi del descritto art. 9 l.689/81, sarà applicabile in quanto "speciale" rispetto all'altra...concorrente?

La soluzione del quesito, per quelli che naturalmente sono i limiti della presente trattazione, è nell'analisi della struttura delle due fattispecie e nel successivo confronto, per individuarne matrici, elementi, componenti materiali e psicologiche, per poi trarne convincimenti su identità , similitudini, differenze, antinomie.

Il dibattito, per la sua ampiezza e serietà anche dogmatica, certo non può essere esaurito in questa sede.

Basterà, però, una semplice ed empirica messa a fronte delle due norme per facilmente percepire che le stesse in realtà regolano fatti diversi.

E se regolano fatti diversi, rectius non "lo stesso fatto", non si applicherà il principio di specialità , con la conseguenza che le due norme saranno simultaneamente applicabili : l'una nel quadrante della sanzione amministrativa , l'altra in quello della pena.

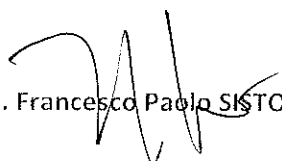
Esemplificativamente, per evitare anche il solo sospetto di apoditticità dell'affermazione , si verifichi , decisamente, l'assoluta mancanza del concetto di "frode" - inganno diretto all'acquirente- nell'illecito amministrativo del comma 4, che si limita alla sola "commercializzazione" dei sacchi irregolari, senza alcun accenno alla concretezza/ modalità di tale negozio giuridico.

Tale elemento discrezionale , in uno ad alcuni passaggi della risposta del Ministero dell'Ambiente datata 22/05/2012 all'interrogazione citata del Sen. Ferrante, convince vieppiù della soluzione offerta per il punto 2.b): se la norma penale continua ad applicarsi anche dopo il 1/01/2014, come razionalmente e ragionevolmente negare la sua obbligatorietà da subito?

Ritengo così di avere, con la già formulata e doverosa riserva di ulteriori approfondimenti - necessari vista la novità delle questioni trattate- , adempiuto al compito affidatomi.

Non posso, in chiusura, non manifestare la più ampia disponibilità al "perenne" dibattito sui temi trattati, attesa la loro indubbia rilevanza sia sul piano della intelligente e moderna tutela dell'ambiente, sia in ordine ai problemi, davvero gravi, che affliggono l'imprenditoria, quella "buona", ancora e per buona sorte significativamente diffusa nel nostro Paese.

Cordialmente,


Avv. Francesco Paolo SISTO=