# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3055

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PENNA, NAPPI, SCANU, SCERRA, SEGNERI, VILLANI**

Introduzione di un sistema di deposito cauzionale per i contenitori di bevande

*Presentata il 23 aprile 2021*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge, avente ad oggetto l'introduzione di un sistema di deposito cauzionale per i contenitori di bevande, mira a una gestione alternativa di tale tipo di rifiuti, basata sul principio del « vuoto a rendere », finalizzato al recupero, al riciclaggio e al riutilizzo dei contenitori e, in generale, alla creazione di una cultura e di una coscienza comuni sui temi della sostenibilità.

Il vuoto a rendere rappresenta uno dei metodi più validi e ragionevoli nella gestione e nella prevenzione dei rifiuti, in quanto consente il riutilizzo dei contenitori e può essere applicato a diversi tipi di prodotti. Il sistema di deposito cauzionale prevede, ogni volta che un consumatore acquista una bevanda, il pagamento di una cauzione, la quale viene restituita al momento della riconsegna del contenitore vuoto. Normalmente, i contenitori di bevande « risalgono » la filiera fino al produttore iniziale che può, in questo modo, riutilizzare i contenitori vuoti. Questo sistema, tuttavia, viene utilizzato anche per i contenitori monouso, al fine di migliorare la qualità dei materiali riciclati e di prevenire un'incontrollata generazione dei rifiuti. Questa pratica, in uso anche in Italia fino agli anni ottanta del secolo scorso, è gradualmente scomparsa, parallelamente all'aumento dell'uso della plastica e della modalità di consumo basata sul concetto di « usa e getta ». Negli anni novanta del secolo scorso, la plastica era diventata il materiale più utilizzato in molti sistemi produttivi, persino negli indumenti, e il sistema « usa e getta » era diventato la pratica più in voga, ma soprattutto era diventata il simbolo del benessere. Perciò in Italia, già nei primi anni 2000, il sistema del vuoto a rendere era praticamente scom-

parso, lasciando spazio all'opposto sistema del « vuoto a perdere », che non prevede la restituzione dei contenitori vuoti. Soltanto nel settore HORECA (*hotel, restaurant, cafè*) sono tuttora presenti sistemi di vuoto a rendere. Mentre in Italia questo sistema stava scomparendo, alcuni Paesi europei come la Svezia (prima in assoluto nel 1984), l'Islanda (1989), la Germania (1993), la Finlandia (1996) e la Norvegia (1999), anziché favorire l'espansione di sistemi « usa e getta », incentivavano e normalizzavano il sistema di deposito cauzionale per ridurre i rifiuti, favorendo il riuso e migliorando il corretto riciclaggio dei materiali. Successivamente, anche la Danimarca (2002), l'Estonia (2005), l'Olanda (2005), la Croazia (2007) e la Lituania (2016) hanno adottato il sistema di deposito. Nel 2014, in Italia è stata presentata una proposta di legge per la reintroduzione di questo sistema (atto Camera n. 2285, XVII legislatura). Ma solo nel 2017, con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 luglio 2017, n. 142, è stata prevista la sperimentazione di un sistema di restituzione di specifiche tipologie di imballaggi destinati all'uso alimentare, ai sensi dell'articolo 219-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in forma volontaria da parte degli esercenti di bar e ristoranti. La sperimentazione, durata un anno, ha permesso di comprendere quali possano essere le possibilità di applicazione del sistema, i suoi tempi, modalità e costi e le eventuali criticità, in modo da adottare la migliore soluzione applicativa.

Secondo uno studio del Censis del 2019, l'Italia è il Paese che consuma più acqua in bottiglia, con 11 miliardi di bottiglie all'anno. Sostituendo il sistema del vuoto a perdere con quello del vuoto a rendere, nel nostro Paese si potrebbero risparmiare circa 950.000 euro di petrolio al giorno.

Inoltre, si deve considerare che il riutilizzo dei prodotti in generale può offrire molti vantaggi: in Italia, il valore dei beni non più utilizzati è stimato in circa 1.750 euro che, moltiplicati per il numero di abitazioni, secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica, genererebbero l'iperbolica cifra di oltre 40 miliardi di euro da reimmettere in circolo. Pertanto, il deposito su cauzione applicato alla gestione degli imballaggi di ogni tipo di prodotti rappresenta una grande opportunità per un'economia circolare, consentendo il riutilizzo dei prodotti in cicli chiusi su grande scala e, quindi, l'eliminazione dei rifiuti prima costituiti da tali prodotti. Il deposito su cauzione per bottiglie e per lattine, in vigore in dieci Stati dell'Unione europea, si è dimostrato l'unico sistema in grado di garantire percentuali di riciclo che superano il 90 per cento dell'immesso al consumo, prevenendo allo stesso tempo l'abbandono degli imballaggi nell'ambiente. Tale effetto ha fatto sì che ulteriori dodici Stati dell'Unione europea abbiano manifestato l'intenzione di introdurre il sistema di deposito entro il 2025. L'uso efficiente e sostenibile delle risorse naturali e l'economia circolare sono fattori chiave nell'ottica di una crescita verde e inclusiva. Il sistema di deposito cauzionale permette il riutilizzo dei contenitori evitando, dunque, che finiscano in discarica e costituisce una forma di riciclo dagli indiscussi vantaggi economici, ambientali e sociali.

L'articolo 1 della presente proposta di legge prevede le finalità che consistono, in sintesi, nella tutela e nella salvaguardia dell'ambiente e, in generale, della salute umana attraverso l'introduzione di un sistema di deposito cauzionale per i contenitori di bevande, in attuazione delle direttive (UE) 2018/851 e 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, in tema di utilizzo di sistemi di cauzione-rimborso, e 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, in tema di contrasto del monouso realizzato in plastica.

L'articolo 2 stabilisce le definizioni utilizzate nella legge relative all'applicazione di un sistema di deposito cauzionale che, attraverso la restituzione dei contenitori di bevande in plastica, metallo o vetro destinati all'uso alimentare, favorisca il recupero, il riciclaggio e il riutilizzo, attraverso il coinvolgimento dei produttori, dei rivenditori, degli utenti finali e dei consumatori.

L'articolo 3 definisce l'ambito di applicazione della legge, stabilendo, al comma 1, che il sistema di deposito cauzionale si applica agli imballaggi riutilizzabili e ai contenitori indicati nell'elenco di cui all'allegato I annesso alla stessa legge. Il comma 2 prevede che, con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, possono essere individuate ulteriori tipologie di contenitori alle quali applicare il citato sistema, stabilendo le relative procedure e modalità. Il comma 3 prevede che con decreto dei medesimi Ministri si proceda all'aggiornamento del menzionato elenco.

L'articolo 4 istituisce la filiera di recupero, riciclaggio e riutilizzo dei contenitori di bevande inseriti nel sistema di deposito cauzionale, composta dai produttori, dagli utilizzatori e dagli utenti finali di tali contenitori, individuati ai sensi dell'articolo 2 e costituiti in consorzio. La filiera ha lo scopo di realizzare, senza fini di lucro, un sistema di restituzione dei contenitori di bevande più sostenibile sotto il profilo ambientale ed economico, prevedendo, ove possibile, un numero minimo e massimo di riciclaggio dello stesso contenitore, compatibile con il materiale di cui esso è composto e calcolato in base all'intero ciclo di vita del contenitore stesso. L'articolo stabilisce, inoltre, l'importo del deposito cauzionale, fissato sia in via provvisoria sia stabilmente con decreto ministeriale.

L'articolo 5 istituisce l'Autorità nazionale per la regolamentazione del sistema di deposito cauzionale per i contenitori di bevande (ADECA), ente di diritto pubblico non economico per la regolamentazione dei flussi derivanti dal deposito cauzionale.

L'articolo 6 prevede una serie di sanzioni in caso di violazioni alla legge, individuando l'autorità competente all'irrogazione di esse nonché la destinazione dei proventi delle stesse sanzioni.

Gli articoli 7, 8 e 9 prevedono, rispettivamente, agevolazioni, una norma transitoria e disposizioni finanziarie.

# PROPOSTA DI LEGGE

—

## Art. 1.

*(Finalità)*

1. La presente legge, in attuazione delle direttive (UE) 2018/851 e 2018/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, e 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, prevede l'introduzione di un sistema di deposito cauzionale per i contenitori di bevande al fine di prevenire la produzione di rifiuti di imballaggio e di ridurre il consumo dei prodotti di plastica monouso, in conformità con gli obiettivi generali della politica dell'Unione europea in materia di rifiuti e, in particolare, in materia di prevenzione dei rifiuti, e con quanto previsto dal regime di responsabilità estesa del produttore, definito dall'articolo 3, punto 21), della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008.

## Art. 2.

*(Definizioni)*

1. Ai fini della presente legge si applicano le definizioni di cui all'articolo 218 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le seguenti definizioni:

*a)* punto di consumo: il luogo aperto al pubblico in cui sono effettuati la somministrazione e il consumo delle bevande indicate nell'elenco di cui all'allegato I annesso alla presente legge;

*b)* esercente: il soggetto che nell'esercizio della sua attività professionale vende o somministra al pubblico le bevande nel punto di consumo;

*c)* distributore: il soggetto che nell'esercizio della sua attività professionale trasporta e distribuisce le bevande fino al punto di commercio al dettaglio;

*d)* impresa: l'impresa alimentare, definita dall'articolo 3, punto 2), del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che nell'esercizio della sua attività svolge un'attività connessa a una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione delle bevande;

*e)* commercio al dettaglio: la movimentazione o la trasformazione delle bevande e il loro stoccaggio, definito dall'articolo 3, punto 7), del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002;

*f)* deposito cauzionale: la somma di denaro integrativa del prezzo di vendita versata al momento dell'acquisto di una bevanda in un contenitore con diritto di ripetizione della stessa a garanzia della restituzione del contenitore in maniera idonea per il suo riutilizzo o riciclaggio;

*g)* commissione di gestione: la somma di denaro spettante all'esercente ai fini del ristoro dei maggiori costi di gestione per la partecipazione al sistema di deposito cauzionale.

Art. 3.

*(Ambito di applicazione)*

1. Il sistema di deposito cauzionale di cui alla presente legge si applica, ai sensi dell'articolo 219-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, agli imballaggi riutilizzabili di cui all'articolo 218, comma 1, lettera *e)*, del medesimo decreto legislativo n. 152 del 2006 e ai contenitori indicati nell'elenco di cui all'allegato I annesso alla presente legge.

2. Con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono individuate ulteriori tipologie di imballaggi e di contenitori, oltre quelle di cui al comma 1, alle quali può essere applicato il sistema di deposito cauzionale, stabilendo le relative procedure e modalità.

3. Ai fini del rispetto degli obiettivi di prevenzione e di riduzione dei rifiuti previsti dalle direttive di cui all'articolo 1,

comma 1, con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, si procede, con cadenza quinquennale, all'aggiornamento dell'elenco di cui all'allegato I annesso alla presente legge.

Art. 4.

*(Filiera di recupero, riciclaggio e riutilizzo dei contenitori di bevande)*

1. Al fine di istituire una filiera di recupero, riciclaggio e riutilizzo dei contenitori di bevande, di seguito denominata « filiera », il Ministro della transizione ecologica, ai sensi dell'articolo 221-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, procede al riconoscimento dei soggetti, costituiti in consorzio, che partecipano al sistema di deposito cauzionale di cui alla presente legge.

2. I soggetti aderenti alla filiera propongono, sulla base delle conoscenze scientifiche disponibili, il numero massimo di riutilizzazioni dello stesso contenitore, compatibile con il materiale di cui esso è composto e calcolato in base all'intero ciclo di vita del contenitore.

3. I soggetti aderenti alla filiera istituiscono appositi marchi da apporre nell'etichetta dei contenitori recanti l'importo del deposito cauzionale, da indicare in modo ben visibile al fine di incentivare la restituzione degli stessi contenitori da parte dei consumatori.

4. Il soggetto responsabile del sistema di deposito cauzionale stabilisce l'importo delle commissioni di gestione, fermo restando il rispetto del valore minimo stabilito dallo Stato, da versare al venditore commisurato al numero di contenitori raccolti e avviati al recupero, riciclaggio o riutilizzo e regolamenta i rapporti tra i vari aderenti alla filiera nonché i flussi economici legati alla cessione dei contenitori da sottoporre a recupero, riciclaggio o riutilizzo.

5. I titolari di punti di vendita o di consegna al consumatore finale, compresi i terminali di distribuzione, gli esercizi di ristorazione, le mense di aziende e istituzioni, i ristoranti e altre strutture di risto-

razione analoghe, i negozi, ove avvenga la somministrazione o la distribuzione delle bevande provvedono alla raccolta dei contenitori vuoti e restituiti dai consumatori, nonché al versamento ai medesimi consumatori di una quota dell'importo del deposito cauzionale dagli stessi versata ai sensi del comma 6.

6. Al fine di favorire la raccolta di cui al comma 5, i rivenditori delle bevande possono installare, di propria iniziativa o su richiesta del consorzio costituito ai sensi del presente articolo, all'interno di spazi a loro disposizione sistemi automatici per la separazione dei contenitori, distinguendoli in base ai materiali e ai colori, e prevedono l'applicazione di un deposito cauzionale di importo uguale per ogni tipo di contenitore al fine di evitare scelte tra i diversi tipi di contenitori motivate dal diverso importo del deposito cauzionale.

7. L'importo del deposito cauzionale di cui al comma 6 del presente articolo, i relativi termini di pagamento, le modalità di riconsegna e la quota spettante ai consumatori in caso di restituzione dei contenitori sono stabiliti dallo statuto della filiera in conformità a quanto disposto dall'Autorità nazionale di cui all'articolo 5.

8. I consumatori provvedono alla restituzione dei contenitori usati oggetto di deposito cauzionale presso gli esercizi commerciali in cui li hanno acquistati o presso altri punti di vendita che distribuiscono prodotti analoghi e ricevono, in cambio, l'importo del deposito cauzionale versato o, a loro scelta, un titolo all'acquisto di valore almeno equivalente.

9. Con decreto del Ministro della transizione ecologica, su proposta dell'Autorità nazionale di cui all'articolo 5, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è stabilito l'importo del deposito cauzionale per ogni tipologia di contenitore.

10. Nelle more dell'entrata in vigore del decreto di cui al comma 9, l'importo del deposito cauzionale è fissato in 25 centesimi di euro per ciascun contenitore.

Art. 5.

*(Istituzione dell'Autorità nazionale per la regolamentazione del sistema di deposito cauzionale per i contenitori di bevande)*

1. È istituita l'Autorità nazionale per la regolamentazione del sistema di deposito cauzionale per i contenitori di bevande (ADECA), ente di diritto pubblico non economico per la regolamentazione dei flussi derivanti dall'applicazione del sistema di deposito cauzionale per i contenitori di bevande di cui alla presente legge.

2. L'ADECA individua, mediante una gara ad evidenza pubblica, tra i soggetti che possono svolgere attività di servizi in ambito bancario, previo parere vincolante della Banca d'Italia, il soggetto gestore dei flussi economici derivanti dall'applicazione del sistema di deposito cauzionale.

3. L'ADECA propone al Ministro della transizione ecologica, ai fini dell'articolo 4, comma 5, l'importo del deposito cauzionale per ciascuna tipologia di contenitori indicata nell'elenco di cui all'allegato I annesso alla presente legge nonché l'entità della commissione di gestione, la ripartizione delle quote legate alla vendita delle materie prime, il compenso spettante al gestore del sistema di deposito cauzionale e le modalità inerenti al contributo di cui all'articolo 178-*ter*, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

4. Il Ministro della transizione ecologica, contestualmente al riconoscimento dei consorzi di cui all'articolo 4 della presente legge, provvede, con proprio decreto, a individuare i criteri in base ai quali le attività di cui al medesimo articolo 4 comportano la cessazione della qualifica di rifiuto ai sensi dell'articolo 184-*ter* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

5. Ai fini fiscali, la commissione di gestione non contribuisce alla determinazione del reddito imponibile.

Art. 6.

*(Sanzioni)*

1. La mancata applicazione del deposito cauzionale di cui alla presente legge com-

porta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di 150 euro a carico dei soggetti di cui all'articolo 4. Per gli esercizi di commercio al dettaglio che prevedono la somministrazione diretta, la sanzione è pari a un minimo di 300 fino a un massimo di 1.000 euro. Le sanzioni sono applicate ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689; all'accertamento delle violazioni provvedono, d'ufficio o su denunzia, gli organi di polizia amministrativa, fermo restando quanto previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 689 del 1981.

2. Fatte salve le disposizioni della legge 24 novembre 1981, n. 689, in materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo provvede il comune nel cui territorio è stata commessa la violazione. Avverso le ordinanze-ingiunzione relative alle citate sanzioni amministrative pecuniarie è esperibile il giudizio di opposizione previsto dall'articolo 22 della citata legge n. 689 del 1981.

3. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni di cui alle disposizioni del presente articolo sono devoluti ai comuni e sono destinati all'esercizio delle funzioni di controllo in materia ambientale ovvero all'adozione di misure per l'educazione ambientale.

4. Qualora le autorità preposte alla tutela ambientale, paesaggistica o architettonica reputino necessario prevedere un rafforzamento delle misure di contrasto dell'abbandono di contenitori, propongono ai sindaci competenti per territorio un rafforzamento delle misure di prevenzione, ferma restando che l'applicazione del sistema di deposito cauzionale e di ulteriori misure per evitare l'abbondano di contenitori è posta a carico degli esercenti delle attività di commercio al dettaglio. A tale fine i medesimi esercenti sono tenuti ad apporre nelle etichette dei contenitori i marchi di cui all'articolo 4, comma 3.

5. I sindaci, con propria ordinanza, possono, indipendentemente da quanto indicato dalle autorità preposte alla tutela ai sensi del comma 4, applicare quanto previsto dal medesimo comma 4 nel rispettivo

territorio, disponendo, ove necessario, un rafforzamento delle misure di contrasto dell'abbandono di contenitori.

Art. 7.

*(Agevolazioni)*

1. Gli esercenti e i produttori di contenitori che aderiscono al sistema di deposito cauzionale di cui alla presente legge usufruiscono di una riduzione della tassa sui rifiuti e di ulteriori agevolazioni in base ai criteri stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri della transizione ecologica e dello sviluppo economico, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con il medesimo decreto sono individuati i soggetti che, in ragione delle caratteristiche dell'attività svolta, non partecipano al sistema di deposito cauzionale di cui alla presente legge.

2. L'installazione di dispositivi per il conferimento volti alla raccolta dei contenitori di bevande da parte dei soggetti aderenti alla filiera non richiede alcuna autorizzazione, fermo restando il rispetto delle norme igienico-sanitarie.

Art. 8.

*(Norma transitoria)*

1. Nelle more dell'istituzione della filiera, continuano ad applicarsi i sistemi per la raccolta di contenitori di bevande esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 9.

*(Disposizioni finanziarie)*

1. Dall'attuazione della presente legge, ad esclusione degli articoli 5 e 7, non devono derivare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni e le autorità interessate provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumen-

tali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

2. Agli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 5 e 7 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2020-2022, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2022, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della transizione ecologica.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

ALLEGATO I
*(Articolo 2, comma 1, lettera* a)*)*

ELENCO DEI CONTENITORI A CUI SI APPLICA IL DEPOSITO CAUZIONALE DI CUI ALLA PRESENTE LEGGE:

Bottiglie e contenitori in plastica destinati all'uso alimentare utilizzati per acqua o per bevande di altro genere, di volume compreso tra 0,1 e 3,0 litri;

Bottiglie e contenitori in vetro utilizzati per acqua o per bevande di altro genere, di volume compreso tra 0,1 e 3,0 litri;

Lattine e contenitori in metallo utilizzati per acqua o per bevande di altro genere.