



Sistemi di riutilizzo e di deposito cauzionale e restituzione per specifiche tipologie di imballaggi

A.C. 2618, A.C. 2728, A.C. 2741

Dossier n° 641 - Schede di lettura
 13 luglio 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2618	2728	2741
Titolo:	Istituzione di un sistema di deposito cauzionale per i contenitori monouso per bevande e delega al Governo per la disciplina della filiera di recupero	Delega al Governo per l'istituzione di un sistema di deposito cauzionale e restituzione dei contenitori monouso per bevande	Modifica dell'articolo 219-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, concernente i sistemi di riutilizzo e di deposito cauzionale e restituzione per specifiche tipologie di imballaggi
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Roggiani	Ilaria Fontana	Milani
Iter al Senato:	No	No	No
Numero di articoli:	6	2	1
Date:			
presentazione:	24 settembre 2025	3 dicembre 2025	12 dicembre 2025
assegnazione:	19 gennaio 2026	27 febbraio 2026	30 marzo 2026
Commissioni competenti:	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	Istituzione di un sistema di deposito cauzionale per i contenitori monouso per bevande e delega al Governo per la disciplina della filiera di recupero	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, X Attività produttive, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, X Attività produttive, XII Affari sociali, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa - Il "vuoto a rendere" nella normativa nazionale ed europea

Le disposizioni nazionali

L'[articolo 219-bis del D.Lgs. 152/2006 \(c.d. Codice dell'ambiente\)](#) – introdotto dall'art. 39 della legge 221/2015, riscritto dall'art. 3, comma 4, del D.Lgs. 116/2020, di attuazione delle direttive (UE) 2018/851 e 2018/852 su rifiuti e imballaggi, e da ultimo modificato dall'art. 35, comma 1, lettera i-bis), del D.L. 77/2021 – prevede (al comma 1) che, al fine di aumentare la percentuale degli imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato per contribuire alla transizione verso un'economia circolare, gli operatori economici, in forma individuale o in forma collettiva, adottano **sistemi di restituzione con cauzione nonché sistemi per il riutilizzo degli imballaggi** senza causare pregiudizio alla salute umana e nel rispetto della normativa europea, senza compromettere l'igiene degli alimenti né la sicurezza dei consumatori, nel rispetto della normativa nazionale in materia. Al fine di perseguire le predette finalità, gli operatori economici possono stipulare appositi accordi e contratti di programma. Viene inoltre precisato:

- che i sistemi previsti dal comma 1 si applicano agli imballaggi **in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande** (dal comma 1-bis);
- che i tempi e le modalità di attuazione delle disposizioni del comma 1 sono stabiliti con apposito regolamento (che avrebbe dovuto essere adottato entro il 28 novembre 2021, mediante decreto del Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro del *Made in Italy*, previa consultazione delle associazioni delle imprese maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ma che non è stato mai emanato, v. *infra*). Con il medesimo regolamento sono, inoltre, previsti:
 - a) gli obiettivi annuali qualitativi e quantitativi da raggiungere;
 - b) i valori cauzionali per ogni singola tipologia di imballaggio fissati in modo da evitare ostacoli al commercio o distorsioni della concorrenza;
 - c) i termini di pagamento e le modalità di restituzione della cauzione da versare al consumatore che restituisce l'imballaggio;

- d) le premialità e gli incentivi economici da riconoscere agli esercenti che adottano sistemi di restituzione con cauzione;
- e) l'eventuale estensione delle disposizioni del presente articolo ad altre tipologie di imballaggio;
- f) la percentuale minima di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato ogni anno per ciascun flusso di imballaggi;
- g) la promozione di campagne di sensibilizzazione rivolte ai consumatori.

Informazioni sui motivi della **mancata adozione del regolamento attuativo** citato sono state fornite in [risposta all'interrogazione 3-00063](#), resa nella seduta del 17 gennaio 2023. In tale risposta viene evidenziato che, in sede di predisposizione del regolamento in questione, "è emerso che l'articolo 5 della direttiva UE 2018/852, nel disporre l'adozione di misure volte a incoraggiare l'aumento della percentuale di imballaggi riutilizzabili immessi sul mercato e, conseguentemente, di sistemi per il riutilizzo, quali ad esempio i sistemi di deposito con cauzione, ha imposto che detto obbligo ricada su tutte le tipologie e materiali di imballaggio riferibili tanto agli imballaggi primari che ai secondari, nonché ai terziari, pertanto non solo 'agli imballaggi in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande', come invece previsto dalla normativa italiana. Tale criticità sopraggiunta comporta che l'adozione del regolamento si è resa meno lineare di quanto previsto, a causa delle complessità tecniche e organizzative nella sua applicazione, in quanto sembrerebbe riferirsi allo strumento del deposito cauzionale ai fini della raccolta per l'avvio al riciclo e non per le finalità previste dalla normativa europea, che vedono il riutilizzo, secondo la gerarchia dei rifiuti, quale opzione ambientale preferibile nell'ordine delle priorità".

Si ricorda che la citata direttiva 2018/852/UE (recepita nell'ordinamento nazionale con il D.Lgs. 116/2020) ha modificato la c.d. direttiva imballaggi. Tale ultima direttiva è abrogata, a decorrere dal 12 agosto 2026, dal nuovo regolamento imballaggi (v. *infra*).

Si segnala inoltre che ulteriori disposizioni per il vuoto a rendere sono state previste dai commi 760-766 della legge di bilancio 2021 ([L. 178/2020](#)). Tali commi riconoscono un contributo a fondo perduto per i commercianti, distributori, addetti al riempimento, utenti di imballaggi e importatori di imballaggi pieni (cd. utilizzatori) aventi la sede operativa all'interno delle zone economiche ambientali (ZEA) che introducono il sistema del vuoto a rendere per gli imballaggi contenenti liquidi a fini alimentari. Il contributo è pari a 10.000 euro, nel limite complessivo di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

Le disposizioni attuative dei citati commi 760-766 sono state emanate con il [D.M. Ambiente 6 novembre 2024, n. 387](#), recante "Riconoscimento di un contributo economico a fondo perduto e di un credito d'imposta volti a promuovere il sistema del vuoto a rendere per gli imballaggi contenenti liquidi a fini alimentari, primari e riutilizzabili, nelle zone economiche ambientali (...)".

Il nuovo regolamento europeo sugli imballaggi

Con il [nuovo regolamento sugli imballaggi](#) (regolamento (UE) 2025/40) l'UE ha aggiornato la normativa sugli imballaggi rafforzando l'approccio della direttiva (UE) 2019/904 (cd. direttiva *single-use plastics* - SUP) e rendendo di fatto i **sistemi di deposito cauzionale e restituzione (DRS, acronimo dell'anglosassone *Deposit Return Systems*)** obbligatori in tutti gli Stati membri entro determinate scadenze.

In relazione alla c.d. direttiva SUP, si ricorda che tale direttiva (che è stata emanata al fine di frenare il consumo di plastica monouso e il *marine litter*, composto in gran parte da rifiuti di plastica) si applica ai prodotti di plastica monouso elencati nell'allegato alla direttiva stessa, nonché ai prodotti di plastica oxodegradabile e agli attrezzi da pesca contenenti plastica. Tale direttiva prevede, in particolare, l'adozione di misure per conseguire una riduzione ambiziosa e duratura del consumo dei prodotti di plastica monouso, tra cui soprattutto il divieto di immissione sul mercato dei prodotti di plastica monouso elencati nella parte B dell'allegato (bastoncini cotonati, piatti e posate, cannucce, agitatori per bevande, contenitori per alimenti e bevande e relativi tappi e coperchi, ...) e dei prodotti di plastica oxodegradabile, nonché (all'art. 9) obiettivi di raccolta differenziata per il riciclaggio delle bottiglie di plastica del 77% entro il 2025 e del 90% entro il 2029. Tale direttiva è stata recepita in Italia con il [D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 196](#).

Il regolamento (UE) 2025/40 si applica dal 12 agosto 2026. A decorrere da tale data le disposizioni del regolamento sostituiscono quelle recate dalla c.d. direttiva imballaggi (direttiva 94/62/CE, come modificata, da ultimo, dalla direttiva (UE) 2018/852) che viene quindi abrogata con la medesima decorrenza.

In base all'art. 50 del nuovo Regolamento europeo sugli imballaggi, **entro il 1° gennaio 2029 ogni Stato membro dovrà istituire un DRS:**

- (a) **per le bottiglie di plastica monouso per bevande fino a 3 litri;**
- (b) **e per i contenitori per bevande in metallo fino a 3 litri.**

L'obiettivo esplicito è **assicurare almeno il 90% di raccolta differenziata di queste tipologie di imballaggi entro il 2029.**

L'articolo 50 prevede inoltre, al paragrafo 8, che gli Stati membri si adoperano:

- per istituire e mantenere DRS, in particolare per le **bottiglie in vetro monouso per bevande e i cartoni per bevande;**
- per garantire che i DRS dei formati di imballaggio monouso, in particolare per le bottiglie di vetro monouso per bevande, siano ugualmente disponibili per gli imballaggi riutilizzabili, ove tecnicamente ed economicamente fattibile.

Il Regolamento prevede anche **requisiti minimi uniformi a livello UE (Allegato X) per il funzionamento dei DRS** e l'etichettatura dei contenitori soggetti a cauzione, così da garantire interoperabilità e informazione chiara ai consumatori.

È prevista una flessibilità limitata: uno Stato membro potrà evitare l'obbligo di introdurre un DRS se riesce a dimostrare di aver già raggiunto almeno l'80% di raccolta differenziata di bottiglie e lattine entro il 2028, presentando una richiesta di deroga accompagnata da un piano credibile per arrivare comunque al 90% entro il 2030.

Al fine di sostenere l'attuazione efficace e tempestiva del regolamento da parte degli operatori economici e degli Stati membri, la Commissione europea ha redatto un "[Documento di orientamento per il regolamento \(UE\) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio](#)" (C/2026/3084), pubblicato nella G.U. dell'UE del 10 giugno 2026.

L'[art. 14 della legge 17 marzo 2026, n. 36](#) (legge di delegazione europea 2025), delega il Governo ad adottare, entro 8 mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Lo stesso articolo individua i seguenti principi e criteri direttivi da osservare nell'esercizio della delega:

- a) introdurre sanzioni amministrative efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione delle disposizioni del regolamento, individuando altresì le autorità competenti e le procedure per l'irrogazione delle sanzioni;
- b) individuare le autorità nazionali competenti per l'applicazione, il controllo, la vigilanza e la raccolta dei dati previsti dal regolamento, garantendo il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti;
- c) apportare alla normativa vigente in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio, le modificazioni, le integrazioni e le abrogazioni necessarie ad assicurare la corretta applicazione del regolamento.

Considerato che le proposte di legge in esame (v. infra per l'illustrazione dei contenuti) si collocano in un contesto ordinamentale nel quale è già pendente una delega generale di adeguamento al regolamento (UE) 2025/40, potrebbe valutarsi l'opportunità di approfondire il coordinamento tra le deleghe (o la disciplina sostanziale) recate dalle proposte di legge in esame e la delega di adeguamento già conferita, al fine di prevenire sovrapposizioni di discipline attuative con riferimento ai profili relativi ai sistemi di deposito cauzionale.

Recenti interventi normativi dell'UE (a cura del Servizio per i Rapporti con l'UE)

Nell'ambito del c.d. **pacchetto omnibus ambiente** di dicembre 2025 (v. [dossier](#) del Servizio RUE), la Commissione europea ha presentato una [proposta](#) volta a sospendere, fino al 1° gennaio 2035, l'applicazione delle norme relative alla **designazione del rappresentante autorizzato** per la **responsabilità estesa del produttore** nell'ambito del [regolamento](#) sugli **imballaggi e i rifiuti di imballaggi**.

L'obiettivo della Commissione è quello di **permettere ai produttori** di imballaggi che vendono prodotti in Stati membri diversi da quelli in cui hanno sede **di scegliere se designare un rappresentante autorizzato** per la responsabilità estesa del produttore in tale Stato membro; in tal modo si consentirebbe alle aziende che hanno già designato tali rappresentanti di continuare a farlo, riducendo al tempo stesso i costi e gli oneri amministrativi per i produttori che non desiderano designarne uno. Questa modifica, a giudizio della Commissione, dovrebbe costituire una misura preliminare in vista di una semplificazione più profonda dei regimi di responsabilità estesa del produttore nel settore dei rifiuti nell'ambito dell'atto legislativo sull'economia circolare (in [programma](#) per il III trimestre 2026).

Considerate quest'ultima imminente revisione della materia e le forti riserve della maggioranza degli Stati membri, in sede di Consiglio si è tuttavia [deciso](#) di **interrompere i negoziati** sulla proposta.

La XIV Commissione della Camera ha esaminato l'intero pacchetto *omnibus* ambiente ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà giungendo all'adozione di un [documento](#) con cui ha ritenuto le proposte complessivamente conformi al principio di sussidiarietà, ad eccezione della proposta di modifica della direttiva INSPIRE, rispetto alla quale ha adottato un [parere motivato](#).

Si segnala inoltre che il 30 giugno 2026 la Commissione europea ha [adottato](#) una [decisione di esecuzione](#) che stabilisce norme di applicazione della [direttiva \(UE\) 2019/904](#) sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, c.d. direttiva SUP, per quanto riguarda il **calcolo**, la **verifica** e la **comunicazione** dei dati relativi al contenuto di **plastica riciclata** nelle bottiglie di **plastica monouso per bevande**.

Procedure d'infrazione aperte nei confronti dell'Italia (a cura del Servizio per i Rapporti con l'UE)

L'11 maggio 2026 la Commissione europea ha [inviato](#) un parere motivato all'**Italia** ai sensi dell'articolo [258](#) TFUE nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2024/2053 per il **non corretto e incompleto recepimento** della [direttiva](#) sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente, c.d. **direttiva SUP**.

La pdl C. 2741

La proposta di legge C. 2741 si compone di un solo articolo, che provvede alla **riscrittura integrale dell'articolo 219-bis del D.Lgs. 152/2006** (Codice dell'ambiente) i cui contenuti sono illustrati nella premessa al presente dossier.

La finalità di tale riscrittura - evidenziata dalla relazione illustrativa - è quella di "rendere la norma maggiormente cogente e pienamente aderente al nuovo quadro normativo derivante dagli obblighi stabiliti in seno all'Unione europea (dal regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, *n.d.r.*), definendo con legge gli aspetti attualmente demandati alla disciplina di rango secondario e assicurando che la disciplina nazionale sia idonea a regolare l'adozione di un sistema nazionale di deposito cauzionale, evitando frammentazioni e incertezze".

Di seguito si analizza la riscrittura in questione, soffermandosi sulle principali differenze e rinviando per i dettagli al [testo a fronte](#) tra la norma vigente e il nuovo testo previsto dalla pdl in esame.

Il nuovo testo del **comma 1** dell'art. 219-bis del Codice ripropone disposizioni con **finalità analoghe** a quelle recate dal testo vigente dei commi 1 e 1-bis.

La differenza principale risiede nel fatto che – mentre il testo vigente prevede genericamente l'adozione, da parte degli operatori economici, in forma individuale o collettiva, di sistemi di restituzione con cauzione nonché di sistemi per il riutilizzo degli imballaggi e (al comma 1-bis) che tali sistemi si applicano agli imballaggi in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande – il nuovo testo **distingue** nettamente tra:

a) sistemi di riutilizzo degli imballaggi;

b) sistemi di deposito cauzionale e restituzione (DRS) per specifici formati di imballaggio, con priorità per gli imballaggi in plastica e metallo monouso per bevande secondo i criteri e nei termini stabiliti dal medesimo articolo.

Un'altra differenza sostanziale è nel **campo di applicazione**: mentre il comma 1-bis limita l'ambito di applicazione agli imballaggi in plastica, in vetro e in metallo utilizzati per acqua e per altre bevande, il nuovo testo del comma 1 si limita a prevedere un criterio di **priorità** (che riguarda gli **imballaggi in plastica e metallo monouso per bevande**) lasciando però aperta la possibilità di ulteriori applicazioni.

Il nuovo testo del **comma 2** – che non trova corrispondenze nel testo vigente – prevede l'**obbligo**, per gli operatori economici in forma individuale o collettiva di cui al comma 1, di assicurare, **entro il 1° gennaio 2029**, l'operatività di **uno o più DRS** di cui alla suesposta lettera b) del medesimo comma 1, con caratteristiche **idonee a garantire la raccolta differenziata almeno del 90%**, in peso, dei seguenti formati di imballaggio immessi nel mercato nazionale per la prima volta nell'anno precedente:

a) bottiglie di plastica monouso per bevande con capacità massima di 3 litri;

b) contenitori di metallo monouso per bevande con capacità massima di 3 litri.

Il nuovo testo del **comma 3** – che non trova corrispondenze nel testo vigente – stabilisce che il **deposito cauzionale** è **addebitato all'acquirente al momento della vendita** e restituito all'utilizzatore finale al momento della riconsegna dell'imballaggio secondo le modalità stabilite dal regolamento attuativo previsto dal successivo comma 7.

Si fa notare che i commi 2 e 3 del nuovo testo in esame riproducono, grosso modo, quanto previsto dai paragrafi 1 e 2 dell'art. 50 del regolamento (UE) 2025/40.

Il nuovo testo del **comma 4** – che non trova corrispondenze nel testo vigente – dispone che **restano ferme le deroghe e le esenzioni, nonché le condizioni di applicazione dei DRS previste dall'articolo 50 del regolamento (UE) 2025/40**, in particolare:

a) le disposizioni afferenti ai DRS di cui al comma 2 non si applicano ai formati di imballaggio per bevande per cui il regolamento (UE) 2025/40 non prevede l'obbligatorietà di sistemi di deposito cauzionale e restituzione;

b) i formati di capacità inferiore a 0,1 litri possono essere esclusi nei casi e alle condizioni previste dal medesimo regolamento (UE) 2025/40;

c) la facoltà di avvalersi delle condizioni di esenzione dall'obbligo di istituzione dei DRS previste dal medesimo regolamento.

Il nuovo testo del **comma 5** – che non trova corrispondenze nel testo vigente – disciplina le **caratteristiche dei DRS** previsti dalla lettera b) del comma 1.

Tale comma prevede infatti che i DRS citati sono progettati e gestiti secondo i seguenti criteri, idonei ad assicurare la facile fruibilità per l'utenza, l'efficacia delle prestazioni e l'integrità del sistema:

a) capillarità e accessibilità dei punti di restituzione, con soluzioni proporzionate alla densità abitativa e ai flussi turistici;

b) obbligo di ritiro per i distributori finali, salvi i casi di cui all'articolo 29, paragrafo 10, del regolamento (UE) 2025/40 e in presenza di soluzioni alternative equivalenti per la restituzione;

Tale paragrafo dispone, in particolare, che se, in un dato anno civile, un distributore finale ha una superficie di vendita non superiore a 100 m², allora tale distributore finale è esentato dall'obbligo di conseguire, nel medesimo anno civile, gli obiettivi di messa a disposizione di imballaggi riutilizzabili previsti dal regolamento.

c) neutralità concorrenziale e non discriminazione, compresa l'accettazione dei prodotti importati dall'estero a condizioni non discriminatorie;

d) remunerazione delle attività dei soggetti che gestiscono punti di raccolta degli imballaggi, secondo criteri trasparenti;

e) tracciabilità e prevenzione degli illeciti, anche mediante marcature e requisiti tecnici, controlli, audit e sistemi digitali;

f) trasparenza contabile e pubblicità dei risultati, con particolare riferimento ai tassi di restituzione, ai flussi economici del deposito e ai costi operativi;

g) destinazione delle somme derivanti dai depositi non riscossi e dalle altre entrate del sistema a copertura dei costi e al miglioramento delle prestazioni ambientali, secondo quanto stabilito dal regolamento attuativo previsto dal comma 7.

Si fa notare che l'allegato X al regolamento (UE) 2025/40 reca le prescrizioni minime per i DRS e il paragrafo 11 dell'art. 50 del medesimo regolamento stabilisce che "entro il 1° gennaio 2029 gli Stati membri provvedono affinché almeno i sistemi di deposito cauzionale e restituzione istituiti a norma del paragrafo 2 del presente articolo a seguito dell'entrata in vigore del presente regolamento soddisfino i requisiti minimi elencati nell'allegato X".

Il nuovo testo del **comma 6** – che non trova corrispondenze nel testo vigente – dispone che, in conformità alla disciplina dell'UE in materia, lo Stato, le regioni e gli enti locali favoriscono l'**integrazione tra i DRS e i sistemi e le infrastrutture di restituzione e raccolta differenziata dei rifiuti di imballaggio**, al fine di garantire la gestione dei flussi in modo coerente con la preparazione per il riutilizzo e con il riciclaggio di alta qualità.

Il nuovo testo del **comma 7** – che reca disposizioni in gran parte analoghe a quelle del vigente comma 2 – **demanda ad un apposito regolamento** (adottato, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, con decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro delle imprese e del *made in Italy*) la determinazione dei **tempi** e delle **modalità di attuazione** del presente articolo, in conformità a quanto previsto dagli articoli 26, 48 e 50 del regolamento (UE) 2025/40 e all'allegato X al medesimo regolamento.

L'articolo 26 del regolamento dispone, in particolare, che gli operatori economici che mettono a disposizione imballaggi riutilizzabili per la prima volta nel territorio di uno Stato membro garantiscono l'esistenza di un sistema di riutilizzo di detti imballaggi in tale Stato membro, che comprenda un incentivo ad assicurare la raccolta di tale imballaggio.

L'articolo 48 disciplina i sistemi di restituzione e di raccolta e stabilisce in particolare, al paragrafo 1, che gli Stati membri provvedono affinché siano istituiti sistemi e infrastrutture per la restituzione e la raccolta differenziata di tutti i rifiuti di imballaggio degli utilizzatori finali.

L'articolo 50 disciplina i DRS e rinvia, come già sottolineato poc'anzi, all'allegato X del regolamento per le prescrizioni minime che tali DRS devono soddisfare.

Si fa notare che, rispetto al testo vigente, il comma in esame dispone che al fine dell'adozione del regolamento attuativo citato siano sentiti non solo gli organismi associativi delle imprese maggiormente rappresentative a livello nazionale (come prevede il testo vigente) ma anche i c.d. consorzi di filiera (istituiti per ciascun materiale di imballaggio e disciplinati dall'art. 223 del Codice dell'ambiente) e le associazioni dei consumatori comparativamente più rappresentative.

Il comma in esame disciplina inoltre gli **ulteriori contenuti del succitato regolamento attuativo**, prevedendo che con tale provvedimento sono, altresì, stabiliti:

a) gli obiettivi intermedi e i relativi indicatori di prestazione, anche in funzione dell'avvio progressivo del sistema;

b) i valori cauzionali per ciascuna tipologia di imballaggio, definiti in modo da evitare ostacoli al commercio o distorsioni della concorrenza e da garantire elevati tassi di restituzione;

c) i termini di pagamento e le modalità di restituzione della cauzione, anche tramite strumenti digitali, assicurando l'immediatezza o la pronta esigibilità del rimborso;

d) l'organizzazione dei punti di restituzione, manuali o automatizzati, i requisiti minimi di servizio e gli eventuali casi di esenzione, nonché le misure compensative;

e) le condizioni di interazione, anche con sistemi di Stati membri interessati da rilevanti flussi transfrontalieri, e le prescrizioni tecniche antifrode;

f) la struttura regolatoria del sistema e i requisiti del soggetto gestore, compresi obblighi di trasparenza, controlli indipendenti e audit;

g) i criteri di destinazione delle somme derivanti dai depositi non riscossi e dalle altre entrate del sistema, nel rispetto dei principi di trasparenza e copertura dei costi, nonché per il miglioramento delle prestazioni ambientali e del servizio;

h) le campagne di sensibilizzazione rivolte ai consumatori;
i) l'eventuale estensione dei sistemi di deposito cauzionale e restituzione ad altre tipologie di imballaggio per bevande, compresi, in particolare, cartoni per bevande e bottiglie in vetro monouso, nonché la loro estensione, ove tecnicamente ed economicamente sostenibile, anche agli imballaggi riutilizzabili.

Si fa notare che i contenuti previsti dalle lettere a), b), c), h) e i) sono già previsti – in maniera sostanzialmente analoga – dal testo vigente. Le lettere d)-g) non trovano invece corrispondenza nel testo vigente.

Il nuovo testo del **comma 8** – che non trova corrispondenze nel testo vigente – dispone che, ai fini dell'attuazione dei DRS di cui al comma 2, quando adottati in forma collettiva, il regolamento attuativo previsto dal comma 7 provvede all'**individuazione di un soggetto gestore o, ove necessario, più soggetti coordinati**, costituiti in forma non lucrativa e **partecipati dai produttori e dagli altri operatori della filiera interessata**, assicurando: l'accesso aperto e non discriminatorio per i produttori; la separazione contabile e regole di trasparenza sui costi, sui ricavi e sull'impiego delle risorse; meccanismi di controllo pubblico e di vigilanza, anche mediante obblighi periodici di rendicontazione al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Il nuovo testo del **comma 9** – che non trova corrispondenze nel testo vigente – reca la **clausola di invarianza finanziaria**, stabilendo che:

- dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti ivi previsti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il comma in esame dispone altresì che i **costi di avvio e di gestione dei DRS** di cui al comma 2 sono **posti a carico degli operatori economici interessati**, secondo criteri coerenti con il principio di responsabilità estesa del produttore e con quanto previsto dal regolamento attuativo di cui al comma 7 e dalla normativa dell'UE.

Le proposte di legge C. 2618 e C. 2728

A differenza della pdl C. 2741, che reca disposizioni direttamente applicabili, le proposte di legge C. 2618 e C. 2728 recano disposizioni di **delega al Governo** per l'istituzione e la disciplina di un sistema nazionale di deposito cauzionale e restituzione dei contenitori monouso per bevande.

Di seguito si illustra il contenuto della pdl C. 2618, che presenta una quantità maggiore di disposizioni, evidenziandone analogie e differenze con la pdl C. 2728.

L'**articolo 1**, comma 1, della pdl C. 2618 individua le **finalità** della proposta di legge. Tale disposizione è sostanzialmente analoga a quella recata dall'art. 1 della pdl C. 2728. In entrambi i casi la finalità è quella di **disciplinare l'istituzione e la realizzazione di un sistema nazionale di deposito cauzionale per i contenitori monouso per bevande**, in conformità con la disciplina e gli obiettivi previsti dalla normativa dell'UE e (come esplicitato dal comma 1 dell'art. 1 della pdl C. 2618) al fine di incrementare i tassi di raccolta e di riciclo degli imballaggi e di ridurre la dispersione ambientale di rifiuti.

Nel richiamare la normativa europea, il succitato comma 1 fa riferimento agli obiettivi fissati dalla direttiva (UE) 2019/904 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (c.d. direttiva SUP), e a quelli del regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi.

L'articolo 1 della pdl C. 2728, oltre a richiamare il citato regolamento imballaggi, richiede la conformità con gli obiettivi generali della politica dell'Unione europea in materia di rifiuti, nonché con la disciplina unionale in materia di responsabilità estesa del produttore, recati dalla direttiva quadro sui rifiuti (direttiva 2008/98/CE).

Inoltre, nell'art. 2, comma 1, della pdl C. 2728, viene stabilito che la disciplina delegata che dovrà essere emanata dal Governo dovrà mirare a massimizzare il riciclo e a garantire il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'art. 50 del regolamento (UE) 2025/40 nonché dall'art. 9 della direttiva (UE) 2019/904, già sinteticamente illustrati nella premessa al presente dossier.

Il comma 2 dell'articolo 1 della pdl C. 2618 reca disposizioni definitorie che non trovano corrispondenza nell'A.C. 2728.

In base a tale comma, ai fini della proposta di legge si applicano le **definizioni** di cui all'art. 218 del D.Lgs. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente), nonché le seguenti definizioni:

a) **«sistema di deposito cauzionale»**: un sistema in base al quale il consumatore, all'atto dell'acquisto di una bevanda confezionata, versa una cauzione, interamente rimborsabile alla restituzione dell'imballaggio vuoto presso appositi punti di raccolta;

Si fa notare che tale definizione è recata, in maniera più articolata, dai punti 61) e 62) dell'art. 3 del regolamento (UE) 2025/40, di seguito riprodotti:

61) «deposito cauzionale»: la somma definita di denaro, che non fa parte del prezzo di un prodotto imballato o riempito, corrisposto dall'utilizzatore finale al momento dell'acquisto del prodotto imballato o riempito, nell'ambito di un sistema di deposito cauzionale e restituzione in un determinato Stato membro e rimborsabile quando l'utilizzatore finale o qualsiasi altra persona restituisce l'imballaggio interessato a un punto di raccolta istituito a tal fine;

62) «sistema di deposito cauzionale e restituzione»: il sistema in cui un deposito cauzionale è addebitato all'utilizzatore finale al momento dell'acquisto di un prodotto imballato o riempito coperto da tale sistema ed è

rimborsato quando l'imballaggio interessato è restituito attraverso uno dei canali di raccolta autorizzati a tal fine dalle autorità nazionali.

b) **«contenitori monouso per bevande»**: gli imballaggi in plastica e in metallo destinati a contenere bevande, aventi capacità compresa tra 0,1 litri e 3 litri.

Tale definizione appare in linea con quanto stabilito dal regolamento imballaggi, che all'art. 50 dispone che gli Stati membri:

- adottano, entro il 1° gennaio 2029, le misure necessarie per garantire la raccolta differenziata di almeno il 90% all'anno, in peso, dei seguenti formati di imballaggio messi a disposizione sul mercato per la prima volta nello Stato membro interessato in un dato anno civile: a) bottiglie di plastica monouso per bevande con una capacità massima di tre litri; b) contenitori di metallo monouso per bevande con una capacità massima di tre litri (paragrafo 1);

- possono esentare le bottiglie di plastica monouso per bevande e i contenitori di metallo monouso per bevande con capacità inferiore a 0,1 litri dalla partecipazione ai sistemi di deposito cauzionale e restituzione, qualora tale partecipazione non sia tecnicamente fattibile (paragrafo 4).

L'**articolo 2** della pdl C. 2618 – che non trova corrispondenza nell'A.C. 2728 (v. *infra*) – disciplina l'**ambito di applicazione** della proposta di legge, stabilendo che il sistema di deposito cauzionale previsto dalla proposta medesima si applica ai **contenitori monouso per bevande** (che sono definiti dalla lettera b) del precedente articolo 2), in attuazione del regolamento (UE) 2025/40, **con la sola esclusione delle bevande a base di latte e prodotti lattiero-caseari**.

Si fa notare che tale esclusione è prevista anche dal regolamento imballaggi. L'art. 50, paragrafo 4, di tale regolamento esenta infatti, dall'istituzione di sistemi di deposito cauzionale e restituzione, alcuni tipi di imballaggi, tra i quali quelli per latte e prodotti lattiero-caseari (lett. d)).

Come anticipato poc'anzi, le disposizioni recate dall'articolo in esame non trovano corrispondenza nella pdl C. 2728. Si fa però notare che nell'art. 2 di tale pdl, nel disciplinare la delega al Governo, viene stabilito che i decreti legislativi dovranno provvedere all'istituzione di un sistema nazionale di deposito cauzionale e restituzione dei contenitori monouso "per bevande, quali le bottiglie in PET e le lattine". L'esatta individuazione dell'ambito di applicazione degli imballaggi viene poi rimessa al Governo, in base al criterio di delega recato dalla lettera a) del medesimo articolo.

L'**articolo 3, comma 1**, della pdl C. 2618, analogamente all'art. 2, comma 1, della pdl 2728, **delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi** recanti la disciplina per l'istituzione del sistema di deposito cauzionale e restituzione dei contenitori monouso per bevande,

Mentre l'A.C. 2618 prevede come un **termine** di soli 6 mesi **per l'esercizio della delega**, l'A.C. 2728 eleva tale termine a 12 mesi.

La seguente tabella consente di confrontare i **principi e criteri direttivi** previsti, per l'esercizio della delega, dalle disposizioni in esame, raggruppandoli per materie omogenee.

	Art. 3, co. 1, A.C. 2618	Art. 2, co. 1, A.C. 2728
Coerenza con EPR	a) garantire coerenza normativa e regolatoria nell'integrazione di un sistema di deposito cauzionale obbligatorio per i contenitori monouso per bevande all'interno dell'attuale regime di responsabilità estesa del produttore;	
Campo di applicazione	v. art. 2	a) individuare la tipologia di bevande per le quali si applica il deposito cauzionale e la restituzione dei contenitori monouso;
Riconoscimento dei soggetti	b) disciplinare il sistema di riconoscimento dei soggetti responsabili del sistema di deposito cauzionale;	
Marchi identificativi	c) prevedere che i soggetti aderenti alla filiera di recupero istituiscano appositi marchi identificativi da apporre sui contenitori soggetti a deposito cauzionale, recanti il simbolo del sistema e l'indicazione del relativo importo, in modo chiaro, uniforme e visibile, al fine di garantire la tracciabilità dei contenitori e incentivare la restituzione da parte dei consumatori;	e) prevedere che i soggetti aderenti alla filiera istituiscano appositi marchi recanti l'importo del deposito cauzionale, da apporre nell'etichetta dei contenitori monouso per bevande in modo ben visibile al fine di incentivarne la restituzione da parte dei consumatori;
Governance e rapporti tra i soggetti aderenti	d) stabilire che il soggetto responsabile del sistema di deposito cauzionale definisca, nel rispetto dei criteri di trasparenza e proporzionalità, le modalità	d) definire la composizione e la governance dell'ente a cui è attribuito il compito di coordinare l'introduzione del sistema di deposito cauzionale e

	di regolazione dei rapporti economici e operativi tra i soggetti aderenti alla filiera e di gestione dei flussi finanziari derivanti dalla cessione dei contenitori destinati al recupero e al riciclaggio;	restituzione dei contenitori monouso per bevande nel territorio nazionale e adottare linee guida per assicurarne l'esercizio uniforme; g) prevedere, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali, ulteriori forme di coordinamento volte ad assicurare l'effettiva attuazione del sistema di deposito cauzionale e restituzione dei contenitori monouso per bevande, in conformità anche a quanto previsto dall'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241;
Individuazione dei punti vendita e adozione di sistemi automatici	e) prevedere che i titolari dei punti di vendita o di somministrazione di bevande, compresi i terminali di distribuzione, gli esercizi di ristorazione, le mense aziendali e istituzionali, i ristoranti e le strutture analoghe, nonché degli esercizi commerciali in cui avviene la somministrazione o la distribuzione di bevande provvedano alla raccolta dei contenitori vuoti restituiti dai consumatori e assicurino il rimborso dell'importo del deposito cauzionale versato; f) favorire l'adozione, da parte dei rivenditori di bevande, anche su richiesta del soggetto responsabile del sistema di deposito cauzionale, di sistemi automatici di raccolta dei contenitori, da collocare all'interno di spazi idonei e conformi alle normative vigenti, al fine di agevolare la restituzione e migliorare l'efficienza del sistema; g) prevedere che i consumatori possano restituire i contenitori soggetti a deposito cauzionale presso gli esercizi commerciali in cui li hanno acquistati o presso altri punti di vendita che distribuiscono prodotti analoghi, ottenendo in cambio l'importo del deposito versato oppure, a loro scelta, un buono o titolo d'acquisto, anche digitale, di valore equivalente; h) prevedere che gli esercizi commerciali al dettaglio con superficie di vendita superiore a 200 metri quadrati garantiscano la disponibilità di punti per la raccolta dei contenitori restituiti, a gestione manuale o automatica, e che gli esercizi commerciali con superficie inferiore a 200 metri quadrati possano aderire su base volontaria;	c) individuare la tipologia degli esercizi commerciali presso i quali prevedere l'obbligo di ritiro dei contenitori usati e di predisposizione di punti di restituzione sia meccanizzati sia manuali, tenuto conto della dimensione e della distanza da altri punti di restituzione;
Importo del deposito cauzionale	i) stabilire l'importo del deposito cauzionale per ogni tipologia di contenitore;	b) indicare l'entità minima del deposito cauzionale per ogni tipologia di contenitore monouso per bevande in misura idonea al conseguimento degli obiettivi di raccolta differenziata del pertinente formato di imballaggio;
Premi e sanzioni	l) introdurre un sistema sanzionatorio amministrativo a carico dei soggetti	f) introdurre forme di premialità a beneficio dei comuni che favoriscono,

	obbligati all'adesione al sistema di deposito cauzionale, in caso di mancato adempimento, prevedendo che i proventi delle sanzioni pecuniarie siano devoluti ai comuni per essere destinati all'esercizio delle funzioni di controllo in materia ambientale.	anche attraverso campagne di sensibilizzazione, la realizzazione del sistema di deposito cauzionale e restituzione dei contenitori monouso per bevande;
--	--	---

Come già evidenziato nella premessa al presente dossier, l'[art. 14 della legge 17 marzo 2026, n. 36](#) (legge di delegazione europea 2025), ha delegato il Governo ad adottare, entro 8 mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, previa acquisizione del parere della Conferenza unificata, uno o più decreti legislativi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio. Lo stesso articolo individua i seguenti principi e criteri direttivi da osservare nell'esercizio della delega:

- a) introdurre sanzioni amministrative efficaci, proporzionate e dissuasive in caso di violazione delle disposizioni del regolamento, individuando altresì le autorità competenti e le procedure per l'irrogazione delle sanzioni;
- b) individuare le autorità nazionali competenti per l'applicazione, il controllo, la vigilanza e la raccolta dei dati previsti dal regolamento, garantendo il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti;
- c) apportare alla normativa vigente in materia di imballaggi e rifiuti di imballaggio, le modificazioni, le integrazioni e le abrogazioni necessarie ad assicurare la corretta applicazione del regolamento.

La **procedura per l'emanazione dei decreti delegati** è disciplinata dai commi 2-4 dell'art. 3 della pdl C. 2618 e dai commi 2-6 dell'art. 2 della pdl C. 2728. Entrambi tali blocchi di disposizioni prevedono che:

- i decreti delegati sono adottati su **proposta del Ministro dell'ambiente** e della sicurezza energetica, previa acquisizione del **parere della Conferenza unificata**, che è reso nel termine di 30 giorni dalla data di trasmissione dello schema del decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere (art. 3, comma 3, A.C. 2618 e art. 2, comma 2, A.C. 2728). L'art. 3, comma 3, della pdl C. 2618 prevede inoltre che il decreto sia adottato con il concerto del Ministro delle imprese e del made in Italy e che, oltre al parere della Conferenza unificata, venga acquisito anche il parere del Consiglio di Stato;

- i decreti legislativi recano le necessarie **disposizioni abrogative e di coordinamento** con la normativa vigente (art. 3, comma 2, A.C. 2618 e art. 2, comma 4, A.C. 2728);

- gli schemi dei decreti legislativi sono trasmessi alle Camere per l'**espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari** competenti per materia, che si esprimono nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati (art. 3, comma 3, A.C. 2618 e art. 2, comma 3, A.C. 2728). La pdl C. 2618 dispone inoltre che gli schemi in questione devono essere trasmessi, ai fini del parere, anche delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. La medesima pdl, sempre al comma 3 dell'art. 3, disciplina il caso in cui il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente disposizioni non conformi ai principi e criteri direttivi della delega;

- se il termine previsto per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di 3 mesi (art. 3, comma 3, A.C. 2618 e art. 2, comma 3, A.C. 2728);

- **entro due anni** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti delegati, il Governo può adottare **disposizioni correttive e integrative** con la medesima procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi previsti per i decreti delegati (art. 3, comma 3, A.C. 2618 e art. 2, comma 5, A.C. 2728);

- **i decreti legislativi non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica** e le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di rispettiva competenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (art. 3, comma 4, A.C. 2618 e art. 2, comma 6, A.C. 2728). L'art. 2, comma 2, della pdl C. 2728, dispone inoltre che i decreti delegati sono corredati di una relazione tecnica che dà conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. L'art. 3, comma 4, della pdl C. 2618, disciplina inoltre il caso in cui uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, stabilendo che, in tal caso, i decreti delegati sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Gli **articoli 4, 5 e 6** della pdl C. 2618 – che non trovano corrispondenza nell'A.C. 2728 – prevedono:

- che il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica trasmette una **relazione annuale alle Camere** sui risultati conseguiti, sull'andamento dei tassi di raccolta e sulle eventuali criticità riscontrate nell'attuazione del sistema di deposito cauzionale. Nella prima relazione trasmessa alle Camere si dà conto anche delle eventuali problematiche e dei potenziali benefici ambientali derivanti dall'inclusione dei contenitori monouso per bevande in vetro e cartone tra quelli soggetti al sistema di deposito cauzionale, indicando, se del caso, le relative procedure e modalità di applicazione (art. 4);
- **disposizioni transitorie** (art. 5) volte a stabilire che:
 - nelle more dell'istituzione della filiera di recupero di cui all'articolo 3, continuano ad applicarsi i sistemi

per la raccolta di contenitori di bevande esistenti;

- l'ARERA, con uno o più provvedimenti, definisce i necessari interventi di regolazione dei corrispettivi riconosciuti ai gestori dei servizi di raccolta e trattamento dei rifiuti di imballaggio, in considerazione delle modifiche al perimetro degli affidamenti derivanti dall'attuazione del sistema di deposito cauzionale previsto dalla presente proposta di legge;
- l'usuale **clausola di invarianza finanziaria**, stabilendo che dall'attuazione della presente proposta di legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti previsti dalla medesima pdl con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente (art. 6).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge in esame intervengono su profili appartenenti alla materia **tutela dell'ambiente**, attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Si ricorda che la tutela dell'ambiente si configura come valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una materia 'trasversale', "in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (da ultimo, sentenze della Corte costituzionale nn. 21 e 191 del 2022, n. 16 del 2024 e n. 116 del 2026).