

Introduzione di un sistema di deposito cauzionale - DRS per gli imballaggi per bevande monouso in Italia

1. *Abstract*

A seguito della pubblicazione, lo scorso 1° dicembre 2022, della proposta di Regolamento europeo sugli imballaggi, che punta ad aggiornare le norme europee su imballaggi e rifiuti da imballaggio, si aprono nuovi scenari di discussione ed elaborazione di possibili modifiche, in vista della sua approvazione finale, fissata al mese di dicembre 2023.

La pubblicazione della proposta di Regolamento rappresenta la primissima fase di numerosi passaggi a livello nazionale ed europeo, comprese – in Italia – le valutazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle commissioni competenti per materia della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Dal mese di marzo 2023, è stato possibile consultare [la proposta avanzata dalla Commissione europea](#). Da aprile in poi e fino alla fine al mese di dicembre, sui suoi contenuti saranno poi chiamate a pronunciarsi le altre istituzioni europee – nello specifico Consiglio e Parlamento – con l’obiettivo di giungere entro la fine del 2023 ad un documento che rifletta la posizione comune di tutti i soggetti coinvolti.

Per perseguire gli scopi di riduzione, riuso e riciclo, lo schema di Regolamento si propone di agire attraverso una serie di interventi estremamente mirati, tra cui figura, **all’art. 44, l’obbligatorietà dell’implementazione – entro il 1° gennaio 2029 – di un sistema di deposito cauzionale, o *deposit return system* – DRS, per imballaggi monouso per liquidi alimentari in plastica, acciaio e alluminio, con capacità inferiore ai 3 litri**. Tale sistema si prefigge di incrementare i tassi di raccolta e riciclo degli imballaggi per bevande, favorendo la transizione verso un’economia circolare ed al contempo ridurre drasticamente la dispersione nell’ambiente di imballaggi per bevande.

Oggi, con la presentazione della proposta di Regolamento europeo e con l’avvio dell’attività di indagine a livello nazionale e sovranazionale, si aprono nuovi scenari che, oltre a dover tenere conto di obiettivi europei imposti dal pacchetto economia circolare e dalla direttiva europea SUP sulla plastica monouso, dovranno valutare attentamente la ricaduta di quanto previsto all’interno dell’ulteriore nuovo documento, con l’obiettivo di ridurre la presenza di materiali plastici nell’ambiente e i conseguenti effetti dannosi che colpiscono la diversità biologica.

Pertanto, allo stato attuale, risulta evidente la necessità di un coordinamento nelle sedi istituzionali nazionali competenti, che favorisca l’approfondimento e la comprensione della portata di impatto della norma regolamentare europea, nello specifico dell’art. 44 dello schema di Regolamento europeo, con l’obiettivo di individuare le migliori modalità applicative di quanto previsto dalla Commissione europea, di concerto con tutti gli attori interessati, i produttori di bevande ed imballaggi, il comparto nazionale del riciclo, il sistema della distribuzione organizzata e le autorità locali.

2. *Direttiva SUP: che cos'è e cosa prevede*

La Direttiva SUP (Single Use Plastics) – entrata in vigore il 2 luglio 2019 – si riferisce, nello specifico, ai prodotti in plastica monouso, che complessivamente rappresentano circa il 77% dei rifiuti marini. In particolare, la Direttiva prescrive agli Stati membri dell'Unione Europea di promuovere la transizione verso un modello di economia circolare e di adottare un diversificato ventaglio di misure al fine di ridurre l'incidenza sull'ambiente e sulla salute umana di determinati prodotti in plastica e, in particolare, dei prodotti in plastica monouso.

La Direttiva SUP impone un tasso di raccolta dettagliato come segue:

- 90% per le bottiglie di plastica per bevande entro il 2029 (con un obiettivo di raccolta intermedio del 77% entro il 2025);
- un minimo del 25% di plastica riciclata nelle bottiglie in PET dal 2025 (30% dal 2030 in tutte le bottiglie in plastica per bevande).

Secondo i target definiti dalla direttiva europea 2018/852 sugli Imballaggi e Rifiuti degli Imballaggi, entro il 2025 gli Stati membri dell'Unione dovranno:

- aver completato il processo di riciclo di almeno il 55% di tutti gli imballaggi in plastica;
- individuare e poi riciclare il 77% dei contenitori di bevande in PET;
- garantire un contenuto minimo di materiale riciclato del 25% per le bottiglie in PET.

Per il conseguimento di tali obiettivi, le direttive prevedono che – nell'ambito della cosiddetta “responsabilità estesa dei produttori” – gli Stati membri possano avvalersi di sistemi di “cauzione/rimborso” (Direttiva SUP) e di “deposito/cauzione” o “restituzione con cauzione” (Direttiva imballaggi). Nel caso in cui uno degli Stati membri non riuscisse a garantire una raccolta dei suddetti imballaggi superiore al 90% dell'immesso al consumo, non vi è, ad oggi, il vincolo di introduzione di un sistema di deposito cauzionale.

3. *La proposta di Regolamento europeo sugli imballaggi per alimenti: la previsione di sistemi di deposito cauzionale*

La proposta di Regolamento europeo sugli imballaggi, all'art. 44¹ recita quanto segue:

¹ Fonte: eur-lex-europa.eu (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0677&qid=167777785469&from=EN>)

*Articolo 44
Sistemi di deposito cauzionale e restituzione*

1. Entro il 1° gennaio 2029 gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché siano istituiti sistemi di deposito cauzionale e restituzione per:

(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.

2. L'obbligo di cui al paragrafo 1 non si applica agli imballaggi per:

(a) vino, prodotti vitivinicoli aromatizzati e bevande spiritose;

(b) latte e prodotti lattiero-caseari elencati nell'allegato I, parte XVI, del regolamento (UE) n. 1308/2013.

3. Fatto salvo il paragrafo 1 del presente articolo, uno Stato membro è esentato dall'obbligo di cui al paragrafo 1 alle seguenti condizioni:

(a) il tasso di raccolta differenziata a norma dell'articolo 43, paragrafi 3 e 4, del rispettivo formato di imballaggio comunicato alla Commissione a norma dell'articolo 50, paragrafo 1, lettera c), è superiore al 90 % in peso degli imballaggi di questo formato immessi sul mercato nel territorio di detto Stato membro negli anni civili 2026 e 2027. Se tale comunicazione non è ancora pervenuta alla Commissione, lo Stato membro riferisce che le condizioni per la deroga di cui al presente paragrafo sono soddisfatte mediante una giustificazione motivata, basata su dati nazionali convalidati, e una descrizione delle misure attuate;

(b) al più tardi 24 mesi prima del termine di cui al paragrafo 1 lo Stato membro notifica alla Commissione la domanda di deroga e presenta un piano di attuazione indicante una strategia con azioni concrete, compreso un calendario che garantisca il raggiungimento del tasso di raccolta differenziata del 90 % in peso degli imballaggi di cui al paragrafo 1.

4. Entro tre mesi dal ricevimento del piano di attuazione presentato a norma del paragrafo 3, lettera b), la Commissione può richiedere a uno Stato membro di rivederlo se ritiene che non rispetti le prescrizioni di cui al paragrafo 3, lettera c). Lo Stato membro interessato presenta un piano rivisto entro tre mesi dal ricevimento della richiesta della Commissione.

5. Se in uno Stato membro il tasso di raccolta differenziata degli imballaggi di cui al paragrafo 1 diminuisce e rimane inferiore al 90% in peso di un determinato formato di imballaggio immesso sul mercato per tre anni civili consecutivi, la Commissione notifica allo Stato membro interessato che la deroga non è più applicabile. Il sistema di deposito cauzionale e restituzione è istituito entro il 1° gennaio del secondo anno civile successivo a quello in cui la Commissione ha comunicato allo Stato membro interessato che la deroga non è più applicabile.

6. *Gli Stati membri si adoperano per istituire e mantenere sistemi di deposito cauzionale e restituzione, in particolare per le bottiglie in vetro monouso per bevande, i cartoni per bevande e gli imballaggi riutilizzabili. Gli Stati membri si adoperano per garantire che i sistemi di deposito cauzionale e restituzione 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.*

7. *Uno Stato membro può, nel rispetto delle norme generali stabilite dal trattato e in osservanza delle disposizioni del presente regolamento, adottare disposizioni che vanno oltre le prescrizioni minime stabilite nel presente articolo.*

8. *Gli Stati membri provvedono affinché i punti di restituzione e le opportunità di riutilizzo di imballaggi con finalità e formato simili a quelli di cui al paragrafo 1 non siano meno pratici per gli utenti finali delle possibilità di restituire gli imballaggi monouso a un sistema di deposito cauzionale e restituzione.*

9. *Entro il 1° gennaio 2028 gli Stati membri provvedono affinché tutti i sistemi di deposito cauzionale e restituzione, compresi quelli istituiti a norma del paragrafo 5, soddisfino i criteri minimi elencati nell'allegato X.*

La norma richiede dunque l'implementazione, sul territorio degli Stati membri, di un sistema di deposito e restituzione (DRS) per le bottiglie di plastica monouso con capacità fino a tre litri e per i contenitori monouso di metallo e alluminio con capacità fino a tre litri.

Il documento stabilisce anche delle esenzioni a questa regola. Entro il 1° gennaio 2029, gli Stati membri dovranno garantire che tutti i sistemi DRS rispettino i requisiti minimi stabiliti nell'Allegato X del Regolamento. Gli Stati membri possono includere anche il vetro ed i cartoni per bevande e devono garantire che i DRS per i formati di imballaggio monouso, in particolare per le bottiglie di vetro monouso per bevande, ove tecnicamente ed economicamente fattibile, siano ugualmente disponibili per gli imballaggi riutilizzabili.

Secondo un'[analisi dei sistemi di deposito cauzionale](#), condotta prendendo in considerazione il funzionamento di tali sistemi in 46 paesi del mondo, emerge che nei paesi dove il deposito cauzionale per il riciclo è obbligatorio per legge si possono raggiungere tassi di raccolta per contenitori di bevande anche del 94%. Il sistema di deposito **è l'unico in grado di raggiungere gli obiettivi di raccolta selettiva del PET del 90% previsti dalla Direttiva SUP**. Non vi sono al mondo paesi con sistemi di raccolta differenziata che riescono a raggiungere tali target raccolta e di riciclaggio. In Europa ci sono 13 paesi che applicano la cauzione su imballaggi monouso (DRS per il riciclo) (si v. Allegato 1_TOMRA_Rewarding_Recycling_ITA), e la loro esperienza è valutabile, in termini di risultati raggiunti sia per quanto riguarda la raccolta selettiva, sia per la riduzione dell'inquinamento ambientale, molto positivamente.

La disposizione qui presa in considerazione – l'articolo 44 della proposta di Regolamento – nella prospettiva della sua applicazione in Italia, **sembra in termini generali idonea ad assecondare l'expertise e l'eccellenza nazionale in materia di riciclo dei rifiuti e degli imballaggi per alimenti in particolare.**

In quest'ottica, appare forse criticabile la previsione del comma 6 dell'articolo 44, che delinea un obbligo di istituzione di un sistema di cauzione anche per gli imballaggi riutilizzabili. Tuttavia, è il

testo della proposta di Regolamento ad indicare la strada di una possibile deroga all'obbligo, ove l'attuazione non si presenti “*tecnicamente ed economicamente fattibile*”.

La prospettata fonte normativa regolamentare sembra lasciare sufficiente spazio al futuro legislatore del sistema cauzionale. I requisiti minimi del sistema – definiti dall'Allegato X al testo – ci appaiono difatti capaci di consentire una adeguata flessibilità con riguardo ai parametri dimensionali delle strutture di vendita interessate e alle possibili distinzioni tra città e piccoli centri. La previsione per la quale il consumatore/utilizzatore finale può restituire l'imballaggio senza dover acquistare un nuovo prodotto, recuperando la cauzione nella sua interezza, vede un bilanciamento espresso nel rispetto delle condizioni locali (un piccolo negozio potrà essere esentato dal dotarsi degli strumenti di acquisizione automatizzata dell'imballaggio) e nel rispetto delle tradizioni locali di acquisto e vendita (i mercati ambulanti potrebbero poggiare su questo principio un'esenzione di obbligo in capo al singolo venditore).

La prospettiva della adozione del Regolamento in sede UE pone la questione della transizione al sistema di cauzione che esso prefigura, posto che nell'ordinamento italiano l'articolo 219 bis del decreto legislativo 152/2006 prevede l'istituzione di un sistema di cauzione.

Alla luce della sopracitata evidenza, risulta auspicabile:

l'avvio del confronto da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (amministrazioni concertanti nella adozione del regolamento attuativo della norma) con l'intero ecosistema di soggetti coinvolti, finalizzato a definire nel dettaglio il perimetro nel quale il sistema di deposito cauzionale dovrà essere inserito. Una consultazione approfondita sul modello nazionale di DRS potrebbe tra l'altro fornire elementi di forza alla richiesta italiana di tenere nella giusta considerazione i risultati e l'eccellenza dell'industria nazionale ed europea nel settore del riciclo, rispetto allo squilibrio che in molti rilevano nella proposta normativa circa il riuso contenuta nello schema di Regolamento UE.

Nel caso in sede di attuazione si ritenesse non sufficientemente solida l'attuale base normativa proprio in materia di riciclo degli imballaggi per alimenti, il legislatore potrebbe valutare l'introduzione di un'integrazione dell'attuale testo dell'articolo 219 bis del Testo Unico Ambientale, con l'espresso richiamo al sistema di cauzione/rimborso per il riciclaggio, in coerenza con gli orientamenti ricavabili dello schema di regolamento UE.

4. TOMRA – Profilo aziendale

Le opinioni sopra riportate sono il frutto dell'esperienza che TOMRA ha maturato in più di 50 anni nel settore dell'economia circolare.

TOMRA è una *green tech* norvegese presente in più di 100 Paesi, con oltre cinquemila dipendenti in tutto il mondo e quotata in borsa sul listino di Oslo (OSEBX: TOM). L'azienda collabora con stakeholder privati, pubblici e della società civile in tutto il mondo con il fine di ottimizzare l'intera catena del valore in termini di produttività delle risorse nell'ambito del riciclo. Per raggiungere questo obiettivo, TOMRA è suddivisa in tre dipartimenti, *Collection*, *Recycling* e *Food*.

TOMRA Collection sviluppa tecnologie volte a favorire la raccolta di imballaggi per bevande che possano essere riciclati e riutilizzati in nuove bottiglie e lattine. Con circa 80.000 sistemi installati in più di 60 mercati in cui è attivo il sistema di deposito cauzionale, i sistemi per il recupero degli

imballaggi di TOMRA raccolgono oltre 45 miliardi di imballaggi per bevande ogni anno per il riciclo di alta qualità.

TOMRA Recycling e *TOMRA Food* applicano una tecnologia di selezione avanzata basata su sensori nelle industrie di riciclaggio, alimentari e minerarie per aumentare la produttività delle risorse. Si tratta dunque di una tecnologia scelta dagli impianti di riciclaggio di materiali all'avanguardia e dall'industria della gestione dei rifiuti. Oltre 6.000 sistemi di questo tipo sono stati installati in più di 100 paesi in tutto il mondo. Gruppi e aziende del settore alimentare, per esempio, grazie a questi macchinari riescono a ridurre gli sprechi nella lavorazione di una vasta gamma di prodotti, aumentando così sia il rendimento che i profitti.