

Disposizioni in materia di sistemi di riutilizzo e di deposito cauzionale e restituzione per specifiche tipologie di imballaggi

VIII Commissione Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica

Camera dei Deputati

AUDIZIONE FEDERDISTRIBUZIONE

28 luglio 2026

Premessa

Federdistribuzione riunisce e rappresenta le aziende della Distribuzione Moderna, alimentare e non alimentare, che operano con reti di negozi fisici e attraverso i nuovi canali digitali. Le imprese associate a Federdistribuzione realizzano un giro d'affari complessivo di oltre 96 miliardi di euro, hanno una rete distributiva di 19.800 punti vendita e rappresentano circa il 34% del valore dei consumi commercializzabili.

Gli imballaggi a rendere ed i sistemi di cauzioneamento nel settore della distribuzione moderna rappresentano, in diversi contesti internazionali ed europei, una modalità di gestione finalizzata ad una logistica efficiente ed economica di alcune tipologie di imballi, realizzabile attraverso circuiti di ritiro promossi in molti casi dai fornitori.

Ogni Paese ha però le proprie specificità, e proprio su questo punto è bene che la norma nazionale concentri l'attenzione.

Nel momento in cui i principi dettati dalle prime norme unionali ambientali hanno messo in capo ai produttori e agli utilizzatori la responsabilità della corretta gestione ambientale degli imballaggi (secondo le cd. regole della "responsabilità condivisa" e del "chi inquina paga"), la filiera ha optato per un sistema collettivo condiviso, poiché ritenuto di maggior efficienza, di più ampia garanzia ed efficacia nel raggiungimento degli obiettivi europei di recupero e riciclaggio. Nel 1997 nasceva così il CONAI, un sistema di eccellenza partecipato da tutta la filiera, che ha portato il nostro Paese ad avere numeri molto significativi nelle attività di raccolta e riciclo sui diversi materiali, diventando un punto di riferimento a livello europeo.

Negli anni si sono, poi, affermati nuovi sistemi autonomi di gestione degli imballaggi, con la nascita di diverse realtà consortili complementari al sistema Conai e in grado di assicurare una gestione a "ciclo chiuso" dei propri imballaggi.

1. Il quadro europeo

Pur condividendo la necessità di avere una disciplina armonizzata a livello europeo sugli imballaggi, anche al fine di evitare ostacoli alla libera circolazione delle merci sul mercato UE e per definire obiettivi comuni in termini di riciclo e riduzione dei rifiuti, si rilevano diverse criticità rispetto all'applicazione del nuovo Regolamento UE (PPWR).

Il testo normativo, infatti, mantiene in molte parti un'impostazione fortemente ideologica e poco attenta alle differenti logiche con cui si opera nei vari Paesi, non solo nella gestione dei rifiuti, ma anche con riferimento ai processi industriali già attivi da anni negli Stati membri. L'approccio seguito non appare il migliore possibile: si prescrivono metodi e soluzioni uniformi, senza valorizzare adeguatamente gli obiettivi raggiunti nei singoli Paesi e gli strumenti utilizzati con successo. Basti pensare ai risultati molto importanti conseguiti in Italia nella raccolta differenziata e nelle attività di riciclo negli ultimi vent'anni, che hanno portato il nostro Paese ad essere un punto di riferimento a livello europeo.

Uno stravolgimento degli schemi che già operano con profitto nei vari Stati membri, per seguire impostazioni ritagliate su specifici contesti nazionali – in particolare di matrice nordica – rischia di danneggiare interi indotti e filiere industriali, con conseguente penalizzazione per gli operatori economici e per i consumatori.

Questo rischio è evidente anche nelle disposizioni del PPWR che riguardano i sistemi di restituzione con cauzione (deposit return systems), dove si tende a replicare modelli già sperimentati in alcuni Paesi, senza un adeguato adattamento alle specificità degli altri.

In primo luogo, sarebbe stato più opportuno disciplinare la materia mediante una direttiva anziché un regolamento direttamente applicabile: ciò avrebbe consentito agli Stati membri di individuare gli strumenti e le modalità più idonee in relazione alle rispettive strategie di economia circolare e ai diversi sistemi industriali.

In secondo luogo, il quadro europeo risulta ancora oggi carente sotto il profilo della valutazione d'impatto, sia ambientale sia socioeconomica. È indispensabile una analisi che dimostri, con metodologia scientificamente robusta, la sostenibilità ambientale ed economica degli strumenti introdotti per il raggiungimento degli obiettivi di prevenzione e riduzione dei rifiuti. È verosimile che, a fronte di una valutazione approfondita, emergerebbe come alcune misure siano inadeguate o sproporzionate rispetto agli obiettivi dichiarati o diano delle visioni parziali.

Venendo al merito delle disposizioni sui sistemi di restituzione, raccolta e deposito cauzionale, il regolamento prevede che ogni Stato membro debba istituire uno o più sistemi di deposito cauzionale per specifici formati di imballaggi per bevande, entro il 1° gennaio 2029, salvo il caso in cui sia dimostrato il raggiungimento e il mantenimento di un tasso di raccolta differenziata del 80% in peso entro il 2026.

Si tratta di un obbligo che, nella sua formulazione, riprende in larga misura l'impostazione dei sistemi tedeschi, con clausole e requisiti che richiamano da vicino la disciplina del VerpackG.

Occorre però considerare come il sistema di gestione dei rifiuti tedesco sia profondamente diverso da quello italiano, sia per la struttura della governance, sia per la proprietà dei materiali, sia per il grado di autonomia territoriale.

L'introduzione a livello nazionale di sistemi di vuoto a rendere con cauzione dovrebbe pertanto avvenire secondo un "modello italiano", che tenga conto delle specificità del Paese, della filiera industriale di riferimento e del ruolo della distribuzione commerciale.

2. Il quadro nazionale

In tale contesto è essenziale ribadire la complementarità dei sistemi DRS rispetto alla raccolta differenziata già consolidata in Italia: il DRS quindi dovrà integrarsi con le infrastrutture esistenti, valorizzando le filiere di materiali che presentano un effettivo valore aggiunto per il sistema. E non potrà essere solo la distribuzione commerciale il

luogo di posizionamento di queste attrezzature. I negozi della distribuzione non possono diventare succursali delle piattaforme di raccolta comunali. Ci possono essere tanti altri luoghi dove installare le apparecchiature di ritiro (aree pubbliche, stazioni, aeroporti, punti di somministrazione, mense, luoghi di grandi eventi, ospedali e altre strutture pubbliche o private ad ampio flusso ecc.).

Inoltre, l'implementazione dei sistemi di restituzione dovrebbe avvenire privilegiando soluzioni automatizzate e digitalizzate, che riducano l'onere operativo sui punti vendita e garantiscano tracciabilità, efficienza e trasparenza.

Se si chiede alla distribuzione di svolgere un ruolo centrale nella rete di restituzione, occorre prevedere una integrale copertura dei costi e un riconoscimento esplicito dell'impegno organizzativo richiesto: spazi dedicati, personale, pulizia, manutenzione delle apparecchiature, gestione dei flussi di cauzione, relazioni con i consumatori ecc.

Senza questa integrale copertura dei costi, il rischio è che il DRS, così come delineato nel PPWR, si traduca in un sistema ambientalmente ambizioso ma economicamente ed operativamente insostenibile per la filiera distributiva.

3. Le tre proposte di legge

Le tre proposte di legge all'esame del Parlamento – A.C. 2618, A.C. 2728 e A.C. 2741 – rappresentano tre approcci differenti all'introduzione di un sistema nazionale di deposito cauzionale e restituzione dei contenitori monouso per bevande. Pur muovendosi tutte nel solco del regolamento (UE) 2025/40 e dell'obiettivo del 90% di raccolta differenziata entro il 2029, esse delineano architetture normative e operative che incidono in modo diverso sul ruolo della distribuzione, chiamata a essere uno degli attori principali della rete di restituzione.

La proposta A.C. 2618 è quella che, introducendo una delega, definisce con chiarezza i principi e criteri direttivi. Viene indicato esplicitamente che gli esercizi commerciali – non solo quelli della grande distribuzione, ma anche i punti di somministrazione, le mense, i terminali di distribuzione – debbano raccogliere i contenitori vuoti monouso per bevande e rimborsare la cauzione ai consumatori.

Rileviamo però le seguenti criticità:

- 1) all'art. 1 comma 2, lett. b) si estende il perimetro oggettivo ai contenitori monouso per bevande in metallo, laddove il Regolamento prevede la deroga nel caso in cui lo Stato membro abbia raggiunto almeno l'80% in peso degli imballaggi immessi sul mercato nell'anno civile 2026. Per l'alluminio, secondo i dati ufficiali di ISPRA / CONAI siamo al di sopra del 92 %: pertanto, sulla base della complementarietà del DRS, riteniamo assolutamente superfluo ed economicamente oneroso introdurre una raccolta selettiva su questo materiale;
- 2) all'art. 3 comma 1, lett. h) si prevede l'obbligo di predisporre la raccolta negli esercizi commerciali sopra i 200 metri quadrati, mentre sotto tale soglia la

raccolta sarebbe volontaria. È un'impostazione che rischia di attribuire ad esercizi commerciali di dimensioni molto ridotte un onere operativo significativo, soprattutto in assenza di una chiara definizione dei costi, delle modalità di gestione, della organizzazione degli spazi per l'installazione delle macchine RVM e delle compensazioni economiche.

La proposta A.C. 2728, invece, si colloca su un piano più generale. Affida al Governo una delega ampia, con criteri direttivi meno dettagliati rispetto alla 2618. Il ruolo dei punti vendita è richiamato, ma non definito: sarà la disciplina attuativa a stabilire quali esercizi saranno obbligati al ritiro, in funzione della dimensione e della distanza da altri punti di restituzione e quali dovranno predisporre punti di restituzione meccanizzati o manuali.

La proposta A.C. 2741 interviene invece direttamente sul decreto legislativo 152/2006, sostituendo integralmente l'articolo 219-bis. Qui il ruolo della distribuzione è definito con nettezza: i distributori finali sono obbligati al ritiro, salvo le esenzioni previste dal regolamento europeo, e devono far parte di una rete capillare e accessibile di punti di restituzione. La proposta introduce elementi che, dal punto di vista della distribuzione, sono particolarmente rilevanti: la remunerazione delle attività di raccolta (il cosiddetto handling fee), la trasparenza contabile, la tracciabilità dei flussi, la prevenzione delle frodi e la destinazione dei depositi non riscossi alla copertura dei costi del sistema. È un impianto che, almeno nelle intenzioni, mira a garantire equilibrio tra obblighi e sostenibilità economica.

Tuttavia, proprio perché più dettagliata, la proposta 2741 evidenzia con maggiore chiarezza le criticità operative che la distribuzione dovrà affrontare. L'obbligo generalizzato di ritiro, se non accompagnato da criteri di proporzionalità, rischia di gravare in modo eccessivo su esercizi con caratteristiche molto diverse tra loro: punti vendita di grande superficie, negozi specializzati non alimentari, esercizi situati in centri storici o in aree turistiche ad alta densità. La capillarità, se non calibrata, può trasformarsi da valore ambientale ad onere logistico insostenibile. Inoltre, la previsione di una rete di restituzione manuale o automatizzata richiede investimenti significativi in spazi, personale, pulizia, manutenzione e formazione, che non possono essere sostenuti senza una definizione chiara e vincolante dell'handling fee.

4. Le proposte di Federdistribuzione

Le tre proposte normative in esame prevedono che il rimborso avvenga presso i punti vendita, ma nessuna definisce in modo puntuale le modalità operative, i sistemi digitali necessari, le procedure di riconciliazione contabile, le misure antifrode e le tutele per gli esercizi commerciali in caso di contestazioni.

Per la distribuzione, la gestione della cauzione non è un dettaglio amministrativo: è un processo che incide direttamente sui sistemi di cassa, sui flussi finanziari, sulla formazione del personale e sull'educazione dei clienti. Senza una disciplina chiara, il rischio è che il DRS introduca complessità gestionali non sostenibili.

Tutte e tre le proposte richiamano il coordinamento con i sistemi di responsabilità estesa del produttore e con le infrastrutture di raccolta differenziata esistenti.

Tuttavia, bisognerà affrontare in modo compiuto il tema della gestione dei flussi che oggi transitano nei sistemi comunali nonché il tema dei corrispettivi ai gestori dei servizi di raccolta già esistenti. La distribuzione rischia di trovarsi al centro di una trasformazione complessa, senza un quadro chiaro delle responsabilità e dei costi.

Per queste ragioni, Federdistribuzione ritiene essenziale che, nel valutare le tre proposte, si tenga conto di alcuni principi fondamentali.

Il primo è la proporzionalità: gli obblighi di ritiro devono essere modulati in funzione della tipologia di esercizio, della superficie, dei flussi di clientela e della presenza di soluzioni alternative equivalenti.

Il secondo è la sostenibilità economica: l'*handling fee* dovrà essere definito con criteri trasparenti, basato su analisi dei costi reali e soggetto a revisione periodica. Parliamo di costi logistici, organizzativi e strutturali, riconducibili, tra l'altro, anche all'acquisto e alla manutenzione delle RVM, ai consumi energetici, all'impiego di personale dedicato e alla sottrazione di superfici commerciali destinate alla vendita. È pertanto indispensabile che la normativa preveda una *handling Fee*, quale corrispettivo riconosciuto ai punti di raccolta per ogni contenitore gestito, in misura tale da garantire la copertura integrale dei costi effettivamente sostenuti.

Il terzo è la semplificazione amministrativa: la gestione della cauzione deve essere digitalizzata, standardizzata e protetta da meccanismi antifrode.

Il quarto è il coordinamento: la transizione tra sistemi esistenti e DRS deve essere pianificata, monitorata e accompagnata da misure di salvaguardia per tutti gli attori coinvolti.

Sarà importante individuare un sistema di gestione centralizzato, costituito in forma di soggetto senza scopo di lucro e partecipato in modo equilibrato dai principali portatori di interesse, secondo un modello di governance che assicuri la rappresentanza delle diverse componenti della filiera. L'ideale sarebbe quello di lavorare con efficienza, evitando duplicazioni inutili (es. esiste già un sistema Conai che ha tutte le caratteristiche per svolgere anche il ruolo di sistema di gestione centralizzato del futuro DRS).

Solo un sistema di deposito cauzionale progettato con attenzione alle esigenze operative della distribuzione potrà raggiungere gli obiettivi ambientali europei senza compromettere la sostenibilità economica dei punti vendita, che rappresentano il principale interfaccia tra sistema e cittadini.

La distribuzione è pronta a fare la propria parte, ma chiede che il legislatore costruisca un quadro normativo equilibrato, chiaro e sostenibile, capace di coniugare efficacia ambientale e fattibilità operativa.