



**INTRODUZIONE DI UN SISTEMA DI DEPOSITO
CAUZIONALE PER GLI IMBALLAGGI PER BEVANDE
(A.C. 2618 Roggiani, A.C. 2728 Ilaria Fontana,
A.C. 2741 Milani)
*Osservazioni***

Camera dei Deputati

VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Audizione del 28 Luglio 2026

Sommario

Premessa	2
1. L'attuazione del sistema mediante legge delega	4
2. La Grande Distribuzione Organizzata quale infrastruttura portante del sistema....	5
3. Ambito di applicazione del sistema	6
4. Sistema di gestione centralizzato	7
5. Investimenti infrastrutturali e Reverse Vending Machine	8
6. Handling Fee e integrale copertura dei costi	9
7. Contributi pubblici per l'avvio del sistema	10
8. Logistica di rientro (backhauling) e qualificazione giuridica dei contenitori	10
Conclusioni	11

Premessa

Legacoop, anche in rappresentanza di ANCD-Conad e ANCC-Coop e delle cooperative operanti nel settore della distribuzione commerciale, condivide pienamente gli obiettivi di tutela ambientale, prevenzione dei rifiuti, incremento della raccolta differenziata e sviluppo dell'economia circolare perseguiti dal Regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (PPWR).

La riduzione dell'impatto ambientale degli imballaggi, il miglioramento della qualità dei materiali destinati al riciclo e il contrasto alla dispersione dei rifiuti nell'ambiente costituiscono obiettivi non più rinviabili, rispetto ai quali il movimento cooperativo ha da tempo assunto impegni concreti, sia attraverso le proprie politiche commerciali e ambientali, sia mediante il coinvolgimento dei soci e dei consumatori nella promozione di modelli di produzione e consumo più sostenibili.

Il Regolamento europeo prevede, entro il 2029, il raggiungimento di un tasso di raccolta differenziata del 90 per cento per le bottiglie di plastica monouso e per i contenitori metallici monouso per bevande fino a tre litri e, a tal fine, impone agli Stati membri di istituire sistemi di deposito cauzionale, salva la possibilità di avvalersi delle specifiche deroghe previste dallo stesso Regolamento. L'introduzione del deposito cauzionale costituisce, pertanto, una scelta già compiuta dal legislatore europeo, alla quale l'ordinamento nazionale è chiamato a dare attuazione.

Proprio in considerazione del carattere vincolante di tale scelta e della portata della trasformazione richiesta, Legacoop ritiene tuttavia necessario evidenziare come, nel corso dell'elaborazione della disciplina europea, sarebbe stata opportuna una più approfondita e specifica valutazione degli impatti economici, organizzativi, logistici e ambientali derivanti dall'introduzione obbligatoria del deposito cauzionale nei diversi Stati membri.

La valutazione d'impatto svolta dalla Commissione europea ha esaminato gli effetti complessivi della proposta di regolamento, considerando le ricadute ambientali, economiche e sociali delle diverse misure. La disciplina europea interessa, tuttavia, realtà nazionali profondamente differenti per

assetto dei sistemi di responsabilità estesa del produttore, organizzazione della raccolta differenziata, infrastrutture disponibili, abitudini dei consumatori e risultati già conseguiti nel recupero e nel riciclo degli imballaggi.

In tale contesto, sarebbe stato utile valutare con maggiore attenzione se l'imposizione di un modello sostanzialmente uniforme rappresentasse, in ogni Stato membro, la soluzione ambientalmente ed economicamente più efficiente, tenendo conto anche dei costi necessari per realizzare una nuova e complessa infrastruttura di raccolta e dei possibili effetti di sovrapposizione o disarticolazione rispetto ai sistemi nazionali già operativi.

L'Italia costituisce, sotto questo profilo, un caso particolarmente significativo. Il sistema nazionale di raccolta differenziata e riciclo degli imballaggi è il risultato di un patrimonio di infrastrutture, competenze e comportamenti consolidatosi nel tempo attraverso la collaborazione tra imprese, cittadini, amministrazioni locali, gestori dei servizi di raccolta, CONAI e consorzi di filiera. Si tratta di un modello che ha richiesto rilevanti investimenti economici e organizzativi e che non può essere ignorato nella costruzione del nuovo sistema.

L'introduzione del deposito cauzionale dovrà quindi avvenire senza disperdere i risultati già raggiunti, evitando duplicazioni di strutture e di costi, inefficienze nella gestione dei flussi e possibili effetti di indebolimento della raccolta differenziata degli altri imballaggi. Il nuovo sistema dovrà integrarsi con quello esistente, valorizzandone le competenze e le infrastrutture e garantendo un'effettiva addizionalità dei benefici ambientali rispetto agli oneri economici, logistici e organizzativi che saranno sostenuti dalla collettività e dagli operatori.

L'attuazione del PPWR rappresenta pertanto un'occasione non solo per conseguire gli obiettivi europei di raccolta differenziata, ma anche per definire un modello nazionale capace di valorizzare le infrastrutture e le competenze già esistenti, evitando che l'introduzione del nuovo sistema determini duplicazioni organizzative o un'inefficiente allocazione delle risorse.

Lo stesso PPWR riconosce, peraltro, la diversità dei sistemi di deposito già presenti nell'Unione e la necessità di assicurare flessibilità rispetto alle circostanze locali. Il Regolamento consente inoltre agli Stati membri che abbiano già raggiunto nel 2026 un tasso di raccolta dell'80 per cento, in assenza di un sistema di deposito cauzionale, di chiedere l'esenzione dall'obbligo di istituirlo, presentando un piano di attuazione idoneo a garantire il raggiungimento dell'obiettivo del 90 per cento. Tali previsioni confermano la necessità di verificare preliminarmente e sulla base di dati validati le prestazioni del sistema italiano e di valutare tutte le opzioni consentite dalla disciplina europea.

Legacoop affronta, dunque, il percorso di attuazione del Regolamento con senso di responsabilità e con piena disponibilità a collaborare con il Parlamento, il Governo e tutti gli attori della filiera. Tale disponibilità non può tuttavia tradursi nell'accettazione di un sistema che trasferisca sulla distribuzione commerciale oneri impropri o sproporzionati rispetto al ruolo svolto e alle responsabilità attribuite ai produttori dalla disciplina sulla responsabilità estesa.

La distribuzione commerciale cooperativa è pronta a mettere a disposizione del sistema la propria rete di punti vendita, le proprie competenze organizzative e, ove opportuno, le proprie infrastrutture logistiche. Ciò non significa, tuttavia, che essa debba farsi carico degli investimenti e dei costi che il diritto europeo, in applicazione del principio della responsabilità estesa del produttore e del principio "chi inquina paga", pone a carico del sistema EPR.

La Grande Distribuzione Organizzata sarà chiamata a svolgere una funzione essenziale per il funzionamento concreto del deposito cauzionale, gestendo il rapporto con milioni di consumatori, la restituzione delle cauzioni, la raccolta dei contenitori, gli spazi necessari, le apparecchiature, il personale e i flussi logistici. È quindi indispensabile che l'attuazione nazionale sia preceduta da un confronto strutturato con tutti i soggetti interessati e sia fondata sui principi di proporzionalità, efficienza, neutralità economica per i punti di raccolta e integrale copertura dei costi.

Alla luce di tali considerazioni, Legacoop ritiene che le proposte di legge attualmente all'esame della VIII Commissione Ambiente della Camera rappresentino un'importante occasione di confronto, ma che la complessità della materia richieda un'impostazione normativa organica, capace di coordinare la disciplina del deposito cauzionale con il sistema della responsabilità estesa del produttore, la normativa sui rifiuti, l'organizzazione della distribuzione commerciale e le infrastrutture nazionali di raccolta e riciclo.

Le osservazioni che seguono sono pertanto formulate con l'obiettivo di contribuire alla realizzazione di un sistema efficace sotto il profilo ambientale, sostenibile sotto il profilo economico e concretamente gestibile sotto il profilo operativo, nel rispetto del principio secondo cui i costi della gestione del fine vita degli imballaggi devono essere sostenuti nell'ambito del sistema della responsabilità estesa del produttore, in conformità al principio europeo "chi inquina paga".

1. L'attuazione del sistema mediante legge delega

L'introduzione del sistema di deposito cauzionale rappresenta una delle più rilevanti riforme che interesseranno la filiera degli imballaggi negli ultimi decenni. Non si tratta, infatti, di una modifica circoscritta alla disciplina della gestione dei rifiuti, bensì della realizzazione di un nuovo sistema organizzativo destinato ad incidere contemporaneamente sulla responsabilità estesa del produttore (EPR), sull'organizzazione della distribuzione commerciale, sulla logistica, sulla gestione dei flussi economici e finanziari, sul sistema consortile nazionale, sulla disciplina dei rifiuti e sui rapporti tra tutti gli operatori della filiera.

Si tratta di una materia caratterizzata da un elevato grado di complessità e da una forte interdipendenza tra profili ambientali, economici, commerciali, logistici e organizzativi, che richiede una disciplina organica e pienamente coordinata con il complessivo quadro normativo nazionale ed europeo.

Per tale ragione, Legacoop ritiene preferibile che il Parlamento individui, mediante una legge delega, i principi e i criteri direttivi della riforma, demandando ai decreti legislativi la disciplina degli aspetti maggiormente tecnici e organizzativi.

Tale soluzione consentirebbe di preservare la piena centralità del Parlamento nell'individuazione delle scelte fondamentali della riforma, affidando al Governo il compito di elaborare, nel rispetto dei principi fissati dalla legge delega, una disciplina organica, coerente e sistematica.

Una disciplina di tale livello di dettaglio difficilmente può essere definita direttamente nell'ambito dell'esame parlamentare di una proposta di legge. Profili quali la governance del sistema, l'individuazione dei soggetti responsabili, i meccanismi di finanziamento, la gestione delle cauzioni, il funzionamento della clearing house, la disciplina delle Reverse Vending Machine, il coordinamento con il sistema della responsabilità estesa del produttore, la gestione dei flussi logistici e informatici, nonché il raccordo con il sistema nazionale di raccolta differenziata e con il CONAI, richiedono infatti un livello di approfondimento tecnico e di coordinamento normativo particolarmente elevato.

L'adozione di uno o più decreti legislativi consentirebbe invece lo svolgimento di un'istruttoria significativamente più approfondita, caratterizzata dal coinvolgimento delle amministrazioni competenti, delle Autorità, delle associazioni rappresentative degli operatori economici e di tutti gli altri soggetti interessati, favorendo così l'elaborazione di una disciplina maggiormente condivisa, coerente e concretamente attuabile.

L'esperienza maturata negli altri Stati membri dimostra, infatti, che l'efficacia dei sistemi di deposito cauzionale dipende non soltanto dalle scelte legislative di principio, ma anche dalla qualità della progettazione del modello organizzativo e dalla corretta definizione dei rapporti tra i diversi soggetti della filiera. Si tratta di profili che richiedono un percorso istruttorio ampio e partecipato, difficilmente realizzabile nel corso dell'iter di approvazione di una legge ordinaria e nel corso della adozione di regolamenti attuativi.

L'obiettivo della proposta non è quello di ritardare l'attuazione del Regolamento (UE) 2025/40, bensì quello di assicurare che una riforma destinata a produrre effetti strutturali sul sistema nazionale della raccolta e del riciclo sia il risultato di un processo normativo adeguato alla complessità della materia e fondato sul pieno coinvolgimento di tutti gli operatori chiamati a garantirne l'effettiva attuazione.

Riteniamo l'impostazione dei disegni di legge 2618 e 2728 più coerente non solo con le necessità sopra descritte (compresa la possibilità di ricorrere a correzioni e integrazioni successive), ma anche con le generali modalità di modifica dei Testi Unici.

Pertanto, le proposte illustrate in questo documento puntano ad integrare i criteri di delega, a nostro avviso, ancora troppo generici.

2. La Grande Distribuzione Organizzata quale infrastruttura portante del sistema

L'efficacia del sistema di deposito cauzionale dipenderà in misura determinante dalla capacità della rete distributiva di garantire un servizio di raccolta capillare, efficiente e continuativo su tutto il territorio nazionale.

ANCD-Conad e ANCC-Coop rappresentano complessivamente circa il 25 per cento della distribuzione moderna italiana, con un fatturato aggregato di oltre 37 miliardi di euro, più di 140.000 addetti e una presenza capillare sull'intero territorio nazionale. Ciò significa, in termini concreti, che circa un contenitore per bevande su quattro immesso al consumo in Italia transita attraverso le reti distributive rappresentate da Legacoop e che una quota almeno equivalente delle relative cauzioni e dei contenitori restituiti sarà destinata a transitare attraverso le medesime strutture.

Tale quota è, peraltro, destinata ad aumentare nella fase della restituzione. È infatti ragionevole ritenere che una parte significativa dei contenitori acquistati presso operatori non soggetti all'obbligo di ritiro sarà comunque conferita dai consumatori presso i punti vendita della Grande Distribuzione Organizzata, che, per diffusione territoriale, accessibilità e capacità organizzativa, rappresenteranno il principale punto di raccolta del sistema. Ne consegue che la distribuzione sarà chiamata a gestire non soltanto i flussi derivanti dalle proprie vendite, ma anche una quota rilevante dei flussi di ritorno originati da canali distributivi diversi, assumendo un ruolo centrale per il corretto funzionamento dell'intero sistema.

La Grande Distribuzione Organizzata sarà pertanto chiamata a svolgere una funzione essenziale per il funzionamento del deposito cauzionale, assicurando non soltanto la restituzione della cauzione ai consumatori, ma anche l'organizzazione delle aree di conferimento, la gestione operativa dei flussi

di raccolta, il coordinamento logistico, l'interfaccia con il soggetto gestore del sistema e la continuità del servizio durante l'intero orario di apertura dei punti vendita.

L'attuazione del deposito cauzionale comporterà per il settore distributivo una profonda trasformazione organizzativa, destinata ad incidere sulla configurazione dei punti vendita, sull'organizzazione del lavoro, sulla logistica, sulla gestione degli spazi commerciali e sui rapporti con i consumatori.

È pertanto indispensabile che il legislatore riconosca espressamente il ruolo strategico della distribuzione commerciale quale infrastruttura portante del sistema e costruisca una disciplina che tenga adeguatamente conto del contributo operativo richiesto al settore, evitando di trasferire sugli operatori distributivi oneri non coerenti con il ruolo loro attribuito nell'ambito del deposito cauzionale.

Proprio in considerazione della centralità della distribuzione nell'architettura del sistema, le scelte relative alla governance, alle modalità di raccolta, ai meccanismi di finanziamento, alla gestione dei flussi logistici e alla ripartizione delle responsabilità dovranno essere definite assicurando il pieno coinvolgimento degli operatori che saranno chiamati a garantirne quotidianamente il funzionamento.

3. Ambito di applicazione del sistema

L'efficacia di un sistema di deposito cauzionale non dipende esclusivamente dalla capillarità dei punti di raccolta, ma anche dalla sostenibilità economica, organizzativa e ambientale del modello adottato. La disciplina nazionale dovrà pertanto individuare un punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire un'adeguata accessibilità del servizio ai consumatori e quella di assicurare un'organizzazione efficiente dell'intero sistema.

In tale prospettiva, Legacoop ritiene che l'obbligo di ritiro dei contenitori debba gravare esclusivamente sui punti vendita dotati di adeguata capacità organizzativa e logistica, individuati sulla base di una soglia dimensionale che dovrebbe essere fissata **in un minimo 1.000 metri quadrati di superficie di vendita**, diversamente da quanto previsto dal disegno di legge 2618.

Tale impostazione appare coerente con il principio di proporzionalità e trova giustificazione nelle caratteristiche strutturali dei punti vendita di maggiori dimensioni, che sono normalmente gli unici a disporre degli spazi, delle aree di servizio e dell'organizzazione necessari per gestire in modo efficiente il conferimento dei contenitori, il loro deposito temporaneo, la movimentazione interna, i flussi logistici e le ulteriori attività operative connesse al sistema di deposito cauzionale.

Occorre infatti considerare che il deposito cauzionale non consiste nella sola restituzione dell'importo versato dal consumatore, ma implica l'organizzazione di un servizio continuativo di raccolta, gestione e custodia dei contenitori restituiti. Si tratta di attività che richiedono spazi dedicati, procedure organizzative, personale e adeguati sistemi logistici, indipendentemente dalle modalità con cui sarà effettuata la raccolta dei contenitori, e che risultano difficilmente compatibili con l'assetto organizzativo dei punti vendita di minori dimensioni.

L'estensione indiscriminata dell'obbligo anche agli esercizi di minori dimensioni comporterebbe, invece, un significativo incremento dei costi complessivi di gestione del sistema, a fronte di un contributo marginale in termini di quantità di contenitori raccolti. Ciò determinerebbe un utilizzo non efficiente delle risorse economiche e organizzative necessarie per l'attuazione del deposito cauzionale, senza corrispondenti benefici sotto il profilo ambientale.

La concentrazione della raccolta presso i punti vendita maggiormente strutturati consentirebbe, al contrario, di razionalizzare l'organizzazione del sistema, ottimizzare i flussi logistici, contenere i costi

complessivi di gestione e limitare gli investimenti necessari, assicurando al contempo un servizio efficiente e capillarmente accessibile ai consumatori.

L'individuazione della soglia dimensionale dovrà pertanto essere guidata non da criteri meramente quantitativi, ma dall'esigenza di assicurare il miglior equilibrio tra efficacia ambientale del sistema, sostenibilità economica degli operatori ed efficienza complessiva dell'organizzazione della raccolta.

4. Sistema di gestione centralizzato

L'efficacia del sistema di deposito cauzionale presuppone un modello di governance unitario, trasparente e indipendente, in grado di garantire il corretto funzionamento dell'intera filiera, l'equilibrio economico del sistema e la parità di trattamento tra tutti gli operatori coinvolti.

Legacoop ritiene pertanto opportuno che il sistema sia affidato ad un **Sistema di Gestione Centralizzato**, costituito in forma di soggetto senza scopo di lucro e partecipato in modo equilibrato dai principali portatori di interesse economico, secondo un modello di governance che assicuri la rappresentanza delle diverse componenti della filiera. In quest'ottica, dovrebbe essere attentamente valutata la possibilità di fare leva sulle strutture consortili già operative, evitando la creazione di nuovi organismi che comporterebbero duplicazioni di costi e di funzioni. Una simile soluzione consentirebbe di promuovere un'applicazione uniforme del sistema, valorizzando competenze e asset organizzativi esistenti, fermo restando il necessario riconoscimento alla grande distribuzione organizzata di un'effettiva e adeguata partecipazione alla governance del Sistema di Gestione Centralizzato.

In tale contesto, Legacoop ritiene che la distribuzione commerciale non debba acquisire la proprietà dei contenitori restituiti. Il ruolo dei distributori deve limitarsi alla gestione del punto di conferimento e del rapporto con il consumatore, assicurando la raccolta e il deposito temporaneo dei contenitori. La presa in carico dei materiali raccolti e la loro valorizzazione devono invece essere attribuiti al Sistema di Gestione Centralizzato, che tuttavia, in coerenza con il principio della responsabilità estesa del produttore e con la funzione meramente strumentale svolta dalla distribuzione nell'ambito del sistema di deposito cauzionale, deve assicurare l'integrale copertura dei costi sostenuti dalla distribuzione.

Il Sistema di gestione centralizzato dovrebbe svolgere, in particolare, le seguenti funzioni:

- gestire i flussi informativi dell'intero sistema e assicurare la tracciabilità dei contenitori restituiti;
- operare quale **clearing house**, garantendo la compensazione dei flussi economici tra tutti gli operatori, la gestione delle cauzioni rimosse e restituite, nonché dei depositi non reclamati;
- assicurare la tempestiva corresponsione ai punti di raccolta degli importi loro spettanti per lo svolgimento delle attività previste dal sistema;
- organizzare e coordinare il ritiro dei contenitori presso i punti di raccolta, assicurandone l'avvio alle successive fasi di trattamento;
- definire gli standard tecnici e informatici necessari ad assicurare l'interoperabilità del sistema, nel rispetto del principio di neutralità tecnologica.

L'attribuzione di tali funzioni ad un soggetto terzo consentirebbe di garantire uniformità di gestione sull'intero territorio nazionale, evitare duplicazioni organizzative e dare adeguate garanzie della corretta gestione dei flussi economici tra i diversi operatori.

Tale modello risulta particolarmente importante anche alla luce del fatto che i punti vendita della Grande Distribuzione Organizzata saranno prevedibilmente chiamati a gestire una quota significativa di contenitori acquistati presso operatori diversi da quelli presso i quali avverrà la restituzione. La presenza di un soggetto centrale incaricato della compensazione economica rappresenta pertanto un elemento essenziale per garantire l'equilibrio finanziario del sistema e impedire che gli oneri derivanti da tali flussi ricadano sui singoli operatori della distribuzione.

5. Investimenti infrastrutturali e Reverse Vending Machine

L'introduzione del deposito cauzionale richiederà la realizzazione di una nuova infrastruttura nazionale di raccolta, destinata a comportare investimenti di rilevantissima entità.

Tra questi rientrano, in particolare, le eventuali apparecchiature destinate alla raccolta automatizzata dei contenitori, nonché tutte le ulteriori infrastrutture, tecnologie e sistemi necessari al funzionamento del deposito cauzionale.

Pur rimettendo al legislatore e ai successivi provvedimenti attuativi la definizione delle modalità organizzative della raccolta, Legacoop ritiene che gli investimenti infrastrutturali necessari alla realizzazione del sistema non debbano gravare sulle imprese della distribuzione.

Tale conclusione discende direttamente dai principi che regolano la responsabilità estesa del produttore e, in particolare, dal principio europeo **"chi inquina paga"**, sancito dall'articolo 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in forza del quale i costi della gestione del fine vita degli imballaggi devono essere sostenuti nell'ambito del sistema di responsabilità estesa del produttore e non trasferiti su operatori cui la normativa attribuisce esclusivamente funzioni di raccolta e di servizio nei confronti dei consumatori.

La distribuzione commerciale è infatti chiamata a mettere a disposizione la propria rete di punti vendita quale infrastruttura di prossimità per la restituzione dei contenitori, assicurando il corretto svolgimento del servizio nei confronti dei consumatori. Essa non dovrebbe invece essere chiamata a finanziare attrezzature o infrastrutture che costituiscono parte integrante del sistema nazionale di deposito cauzionale e che sono funzionali all'adempimento degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa del produttore.

Per tali ragioni, Legacoop ritiene che le eventuali apparecchiature di raccolta automatizzata, nonché gli altri investimenti infrastrutturali necessari al funzionamento del sistema, debbano essere finanziati e messi a disposizione dei punti di raccolta dal Sistema di Gestione Centralizzato ovvero da soggetti da esso individuati.

Qualora, invece, il legislatore opti per un modello nel quale le apparecchiature siano acquisite direttamente dalle imprese della distribuzione, il Sistema di Gestione Centralizzato dovrebbe limitarsi a definire gli standard tecnici e di interoperabilità necessari ad assicurare il corretto funzionamento del sistema, lasciando ai singoli operatori la libertà di individuare le soluzioni tecnologiche maggiormente rispondenti alle proprie esigenze organizzative, ferma restando **l'integrale e anticipata** copertura dei relativi costi nell'ambito del sistema di responsabilità estesa del produttore. Non sarebbe infatti coerente con il principio della responsabilità estesa del produttore imporre agli operatori distributivi di anticipare, anche solo temporaneamente, i costi delle apparecchiature

confidando in successivi meccanismi di rimborso, crediti d'imposta o altre forme di compensazione differita. Gli investimenti dovranno pertanto essere finanziati ex ante dal Sistema di Gestione Centralizzato o mediante strumenti che assicurino l'immediata neutralità finanziaria per i punti di raccolta.

In entrambi i casi, il modello organizzativo prescelto dovrà garantire uniformità di funzionamento, piena interoperabilità del sistema, efficienza nella gestione operativa e assenza di oneri infrastrutturali a carico delle imprese della distribuzione, nel rispetto dei principi della responsabilità estesa del produttore e del principio europeo "chi inquina paga".

6. Handling Fee e integrale copertura dei costi

Affinché il sistema di deposito cauzionale possa operare secondo criteri di equità e sostenibilità economica, è indispensabile che ai punti di raccolta sia riconosciuta una **handling fee** idonea a compensare integralmente i costi sostenuti per lo svolgimento delle attività loro affidate.

Il riconoscimento della handling fee non costituisce un incentivo economico né una forma di remunerazione dell'attività commerciale, ma rappresenta l'applicazione del principio, proprio della responsabilità estesa del produttore, secondo cui gli operatori chiamati a svolgere attività funzionali alla gestione del fine vita degli imballaggi non devono sopportarne i relativi oneri economici.

La determinazione della handling fee dovrà pertanto essere basata su criteri oggettivi, trasparenti e periodicamente aggiornati, tali da assicurare la piena copertura dei costi effettivamente sostenuti dai punti di raccolta.

In particolare, la handling fee dovrebbe comprendere, oltre ai costi direttamente connessi alle operazioni di raccolta, anche quelli indiretti e strutturali necessari al corretto funzionamento del servizio, tra cui, a titolo esemplificativo:

- il costo del personale impiegato nelle attività di assistenza ai consumatori, gestione dei conferimenti e delle eventuali anomalie;
- i costi amministrativi e di rendicontazione;
- gli oneri derivanti dalla destinazione di superfici di vendita e di magazzino allo svolgimento del servizio di raccolta e al deposito temporaneo dei contenitori, con conseguente sottrazione di spazi all'attività commerciale;
- qualora le apparecchiature siano acquisite direttamente dalle imprese della distribuzione, fermo restando la copertura anticipata dei costi di acquisto, leasing o noleggio, anche i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria, dovranno essere integralmente riconosciuti nell'ambito della handling fee. Resta fermo che la soluzione preferibile è quella di un sistema nel quale le eventuali apparecchiature di raccolta siano messe a disposizione dei punti di raccolta dal Sistema di Gestione Centralizzato o da soggetti da esso individuati, evitando di trasferire sulle imprese della distribuzione investimenti che, in applicazione del principio della responsabilità estesa del produttore e del principio europeo "**chi inquina paga**", devono gravare sul sistema di gestione del deposito cauzionale

La metodologia di calcolo della handling fee dovrebbe essere definita dal Sistema di Gestione Centralizzato sulla base di criteri uniformi, verificabili e condivisi con gli operatori interessati, prevedendo altresì meccanismi di revisione periodica che consentano di adeguarne l'importo all'evoluzione dei costi effettivamente sostenuti.

La handling fee dovrebbe inoltre essere determinata tenendo conto non soltanto dei volumi di contenitori effettivamente raccolti, ma anche dei costi fissi connessi alla disponibilità permanente del servizio, che i punti di raccolta sono chiamati a garantire a beneficio dei consumatori.

Solo una compensazione integrale dei costi consentirà di dare piena attuazione al principio europeo **"chi inquina paga"**, evitando che gli oneri derivanti dall'attuazione del sistema di deposito cauzionale siano, anche solo in parte, trasferiti sulle imprese della distribuzione.

7. Contributi pubblici per l'avvio del sistema

L'introduzione del sistema di deposito cauzionale comporterà una fase di avvio caratterizzata da rilevanti investimenti organizzativi e infrastrutturali.

In coerenza con il principio della responsabilità estesa del produttore e con il principio europeo **"chi inquina paga"**, il finanziamento del sistema deve essere assicurato prioritariamente nell'ambito del sistema EPR, evitando che gli oneri derivanti dall'attuazione della nuova disciplina siano trasferiti sulle imprese della distribuzione.

Ciò non esclude che, nella fase di prima implementazione, possano essere previsti strumenti di sostegno pubblico destinati a favorire un rapido ed efficace avvio del sistema, come già avvenuto in altri Stati membri, tra cui l'Austria.

Tali interventi dovrebbero tuttavia essere destinati esclusivamente a sostenere la realizzazione dell'infrastruttura necessaria all'avvio del sistema senza determinare un alleggerimento degli obblighi economici posti a carico dei produttori nell'ambito del sistema della responsabilità estesa del produttore.

L'eventuale ricorso a risorse pubbliche dovrebbe pertanto avere carattere temporaneo e complementare rispetto al sistema EPR, senza alterare il principio secondo cui i costi della gestione del fine vita degli imballaggi devono gravare sui soggetti obbligati nell'ambito della responsabilità estesa del produttore.

Parimenti, l'eventuale riconoscimento di contributi pubblici non dovrebbe in alcun modo incidere sulla determinazione della handling fee né giustificare una riduzione dei costi riconosciuti ai punti di raccolta, che dovranno continuare ad essere integralmente compensati secondo i criteri illustrati nel paragrafo precedente.

Sotto questo profilo, sarebbe opportuno che i disegni di legge non prevedano una totale assenza di nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

8. Logistica di rientro (backhauling) e qualificazione giuridica dei contenitori

Nella definizione del sistema di deposito cauzionale dovrebbe essere valorizzata la possibilità di utilizzare, ove tecnicamente ed economicamente sostenibile, modelli organizzativi che consentano di ottimizzare i flussi logistici già esistenti.

In tale prospettiva, particolare attenzione merita il ricorso al **backhauling**, vale a dire il trasporto dei contenitori restituiti mediante i veicoli che, dopo aver effettuato le consegne ai punti vendita, rientrano verso i centri di distribuzione o verso gli impianti individuati dal Sistema di Gestione Centralizzato.

L'impiego di tale modalità organizzativa potrebbe contribuire a ridurre i costi logistici complessivi del sistema, limitare il ricorso a trasporti dedicati e le relative emissioni, nonché migliorare l'efficienza della raccolta, valorizzando infrastrutture e flussi logistici già operativi.

Affinché tale modello possa concretamente funzionare, è tuttavia indispensabile che i contenitori soggetti a deposito cauzionale, una volta restituiti, non siano assoggettati, durante le fasi di restituzione e movimentazione nell'ambito del sistema di deposito cauzionale, al regime giuridico ordinariamente previsto per i rifiuti. Tale qualificazione potrebbe infatti rendere incompatibile il loro trasporto sui veicoli utilizzati per la distribuzione di prodotti alimentari, in ragione della normativa applicabile in materia igienico-sanitaria e di trasporto dei rifiuti, compromettendo la sostenibilità operativa del backhauling e, più in generale, l'efficienza dell'intero sistema.

La disciplina nazionale dovrà pertanto definire con chiarezza lo status giuridico dei contenitori restituiti e individuare un regime che ne consenta la movimentazione, assicurando al contempo il rispetto delle necessarie condizioni igieniche e di sicurezza.

Il ricorso al backhauling dovrebbe, in ogni caso, rimanere una facoltà organizzativa e non costituire un obbligo generalizzato per le imprese della distribuzione. La sua effettiva adozione dovrà essere valutata in relazione alle caratteristiche delle singole reti logistiche, alle esigenze operative degli operatori e alla compatibilità con le modalità di trasporto delle merci.

Qualora il backhauling sia utilizzato nell'ambito del sistema di deposito cauzionale, i relativi costi dovranno essere integralmente riconosciuti in applicazione dei principi della responsabilità estesa del produttore, evitando che l'utilizzo delle reti logistiche della distribuzione determini un trasferimento di oneri economici o organizzativi a carico delle imprese commerciali.

La valorizzazione delle infrastrutture logistiche già esistenti presso la distribuzione costituisce, infatti, un'importante opportunità per aumentare l'efficienza economica e ambientale del sistema, ma non può tradursi nell'imposizione di obblighi ulteriori né nell'assunzione, da parte dei distributori, di responsabilità proprie degli operatori della gestione dei rifiuti.

Conclusioni

Legacoop ribadisce il proprio convinto sostegno agli obiettivi di economia circolare perseguiti dal Regolamento (UE) 2025/40 e conferma la piena disponibilità delle imprese della distribuzione cooperativa a contribuire alla realizzazione di un sistema di deposito cauzionale efficace, efficiente e pienamente integrato con l'attuale modello nazionale di gestione degli imballaggi.

L'attuazione del DRS rappresenta tuttavia una riforma di particolare complessità, che richiede un'attenta definizione dell'assetto organizzativo e delle responsabilità dei diversi operatori della filiera. In tale prospettiva, risulta essenziale che il sistema sia costruito nel rispetto dei principi di proporzionalità, efficienza, neutralità tecnologica e responsabilità estesa del produttore, valorizzando il contributo che la Grande Distribuzione Organizzata è in grado di offrire senza trasferire su di essa oneri economici e organizzativi che il diritto europeo pone a carico del sistema EPR. Parimenti, **e a condizione dell'integrale copertura dei costi**, la distribuzione commerciale non rivendica alcuna titolarità sui contenitori raccolti né sulla loro valorizzazione economica, che rimarrebbero nella disponibilità del Sistema di Gestione Centralizzato nell'ambito del sistema della responsabilità estesa del produttore.

Le proposte formulate nel presente documento sono orientate a perseguire tali obiettivi, nella convinzione che un modello fondato su una governance unitaria, sull'integrale copertura dei costi sostenuti dagli operatori della distribuzione e su un'equa ripartizione delle responsabilità tra tutti i soggetti coinvolti costituisca la soluzione più idonea a garantire un'efficace attuazione del deposito cauzionale, assicurando al contempo sostenibilità economica, certezza applicativa e conseguimento degli obiettivi ambientali fissati dalla normativa europea.

Solo un sistema costruito secondo tali principi potrà conseguire gli obiettivi ambientali perseguiti dal Regolamento (UE) 2025/40 senza compromettere l'efficienza del sistema nazionale di raccolta e riciclo né alterare il corretto equilibrio delle responsabilità tra i diversi operatori della filiera.