



Camera dei deputati

XIX Legislatura

VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Documento di osservazioni e proposte

A.C. 2618 /A.C. 2728/A.C. 2741

**Istituzione di un sistema di deposito cauzionale e restituzione di
contenitori monouso per bevande ai sensi del Regolamento Ue
2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio**

29 luglio 2026

Premessa

Le scriventi Confederazioni hanno condiviso in termini generali gli obiettivi del *Green Deal* Europeo e ne hanno sostenuto la strategicità nel percorso di transizione ecologica che l'Europa e i suoi Stati membri hanno scelto con decisione di perseguire.

In tale senso è evidente l'opportunità di intervenire in specifici settori che possono fornire il loro contributo importante in termini di sostenibilità e, nel caso specifico, di adozione di modelli sempre più circolari. Così come è evidente che la gerarchia nella gestione dei rifiuti, incentrata su prevenzione, riuso e riciclo, principio già consolidato nella nostra legislazione ambientale, deve rimanere un tassello portante degli interventi su questa materia.

È però altrettanto evidente come questi imprescindibili obiettivi ambientali debbano essere perseguiti mettendo sullo stesso piano la necessità di consolidare la crescita e la competitività del sistema economico e produttivo europeo, profondamente sfiancato prima dalla crisi pandemica e oggi da una crisi energetica senza eguali.

In particolare, l'economia italiana è caratterizzata da un sistema di imprese prevalentemente di micro e piccola dimensione, che negli anni ha fatto profondi passi avanti impegnandosi in termini di sostenibilità, conscio della necessità di non poter rimanere fuori dalle sfide della transizione. Si tratta di un sistema di imprese capillare e diffuso, su cui però non si può immaginare di intervenire con norme rigide e di drastico stravolgimento dei modelli produttivi e organizzativi tipici della piccola impresa.

Per tali ragioni Confartigianato, CNA e Casartigiani con questo documento, intendono fornire il loro contributo in termini di osservazioni e proposte sugli atti in consultazione. Ricordiamo infatti che le imprese dell'artigianato, e le PMI in generale, svolgono un ruolo fondamentale in tutte le fasi della filiera degli imballaggi, in quanto operatori nella produzione, distribuzione e commercio, e utilizzo di questi beni.

Gli obiettivi europei per la raccolta degli imballaggi in plastica per bevande prevedono il raggiungimento del 77% entro il 2025 e del 90% entro il 2029 per le bottiglie monouso. Per raggiungere tali target, l'Unione Europea spinge sull'adozione di sistemi di deposito cauzionale (DRS) e sull'uso obbligatorio di plastica riciclata.

L'Italia, che ha basato il proprio sistema di gestione dei rifiuti da imballaggio sulla raccolta differenziata nell'ambito della responsabilità estesa del produttore, dovrà misurarsi con un nuovo sistema, che affiancherebbe la raccolta differenziata tradizionale per i soli contenitori monouso in plastica e metallo per bevande.

Il primo rapporto della Commissione Europea sul monitoraggio dell'attuazione della Direttiva UE sulla plastica monouso (SUP), pubblicato nel mese di aprile 2026, ha evidenziato notevoli progressi nella raccolta separata di imballaggi in plastica 'usa e getta', incentivandone così un riciclo di qualità più elevata e riducendone la dispersione nell'ambiente.

Osservazioni

L'introduzione di un sistema nazionale di deposito cauzionale e restituzione (DRS) rappresenta una scelta che si inserisce nel percorso di adeguamento dell'ordinamento italiano agli obiettivi fissati dalla normativa europea in materia di economia circolare, raccolta differenziata e riciclo degli imballaggi per bevande.

In tale prospettiva, le scriventi Confederazioni valutano positivamente l'obiettivo generale perseguito dal Regolamento Imballaggi, riconoscendo il potenziale contributo che un sistema di deposito cauzionale può offrire alla riduzione della dispersione dei rifiuti, al miglioramento del decoro urbano e ambientale, alla disponibilità di materie prime seconde di qualità e alla valorizzazione delle destinazioni turistiche italiane.

Al tempo stesso, l'introduzione del DRS richiede particolare attenzione agli impatti che esso potrà determinare sulle micro, piccole e medie imprese del commercio, della somministrazione, della ristorazione, dell'accoglienza turistica e delle filiere agroalimentari. Si tratta di comparti che saranno inevitabilmente coinvolti nelle attività di raccolta, restituzione, stoccaggio e gestione dei contenitori e che dovranno poter partecipare al sistema senza sostenere costi aggiuntivi non compensati e senza subire aggravii organizzativi incompatibili con le proprie caratteristiche dimensionali.

Il Regolamento imballaggi, nell'ambito dei sistemi di raccolta, ha fissato l'obiettivo, entro il 2029, del 90% di raccolta separata mediante sistemi di deposito cauzionale e restituzione, dei contenitori in metallo e bottiglie in plastica monouso per bevande fino a tre litri. A determinate condizioni, sono previste deroghe a questi requisiti, vale

a dire al raggiungimento di un tasso di raccolta differenziata dell'80% dei rifiuti costituiti dai medesimi tipi di imballaggio al 2026.

Queste percentuali di tasso di raccolta in Italia sono state raggiunte e superate per quanto riguarda i contenitori di bevande in metallo, con una percentuale di riciclo record del 94% nel 2023, senza l'attuazione del deposito cauzionale, ma attraverso un sistema capillare coordinato dal Consorzio CIAL che opera nella maggioranza dei Comuni italiani attraverso accordi specifici con i gestori dei rifiuti urbani per servizi di raccolta differenziata sempre più efficienti.

Nonostante l'incremento sensibile della raccolta selettiva degli ultimi anni, per quanto riguarda i contenitori per bevande in plastica, la percentuale di tasso di raccolta che si attesta intorno al 68% - 70% non è ancora sufficiente a raggiungere gli obiettivi Ue.

Si inserisce in questo ambito il noto problema della crisi del riciclo della plastica, esploso circa un anno fa: l'industria del riciclo delle plastiche in Europa ed in Italia sta attraversando una fase acuta di difficoltà. I fattori di criticità sono molteplici, dagli elevati costi energetici che erodono i margini degli impianti, ai prezzi bassi e volatili della plastica vergine che rendono le materie prime seconde (MPS) poco competitive, alla frammentazione del mercato delle MPS, alla domanda debole di materiali riciclati e alla concorrenza sleale relativamente alle plastiche importate da Paesi extra-UE con vincoli ambientali meno stringenti.

L'evoluzione della situazione economica e industriale della filiera del riciclo delle plastiche ha portato il CONAI a deliberare nuovi valori al rialzo del contributo ambientale per gli imballaggi in plastica che entreranno in vigore il 1° ottobre 2026.

In questa prospettiva, Confartigianato, CNA e Casartigiani ritengono necessario che il legislatore accompagni la realizzazione del sistema con misure che garantiscano sostenibilità economica, proporzionalità degli obblighi, semplificazione amministrativa e rafforzamento del principio europeo della responsabilità estesa del produttore.

A.C. 2728

La proposta di legge persegue l'obiettivo di istituire un sistema nazionale di deposito cauzionale attraverso una delega legislativa al Governo, rinviando ai successivi decreti legislativi la definizione degli aspetti operativi e organizzativi della misura.

Tale impostazione consente una maggiore flessibilità nella costruzione del modello attuativo, ma rende particolarmente importante l'individuazione di principi e criteri direttivi sufficientemente dettagliati a tutela delle imprese interessate.

In tale contesto appare opportuno prevedere espressamente che gli obblighi di raccolta e restituzione siano graduati sulla base delle caratteristiche delle attività economiche coinvolte, tenendo conto della dimensione aziendale, della superficie commerciale disponibile, della capacità logistica e delle specificità territoriali. Molte attività del commercio di prossimità, della somministrazione e dell'ospitalità operano infatti in contesti caratterizzati da spazi limitati, come i centri storici, le località turistiche, le aree montane o i piccoli borghi, nei quali l'organizzazione delle operazioni di raccolta potrebbe presentare criticità significative.

La disciplina delegata dovrebbe inoltre prevedere il pieno riconoscimento dei costi sostenuti dagli operatori economici per l'esercizio delle funzioni connesse al sistema. Le attività di ricezione dei contenitori, stoccaggio temporaneo, gestione amministrativa, utilizzo del personale, occupazione di spazi e manutenzione delle eventuali apparecchiature costituiscono infatti prestazioni che generano costi reali e continuativi.

Risulta pertanto necessario introdurre il principio secondo cui tali oneri siano integralmente coperti attraverso specifici corrispettivi a carico del sistema, evitando che la sostenibilità economica del DRS venga di fatto trasferita sulle imprese del commercio e della somministrazione, con forte impatto sulle MPMI, per le quali l'incidenza dei costi fissi di gestione risulta più elevata.

Particolare attenzione merita inoltre il ruolo che il sistema potrebbe svolgere nelle destinazioni turistiche. La riduzione dell'abbandono degli imballaggi nelle città d'arte, nelle località balneari, nei borghi storici, nei parchi naturali e nelle aree di maggiore attrazione turistica può produrre benefici significativi sia sotto il profilo ambientale sia sotto quello della competitività territoriale. Per tale ragione si propone di integrare il sistema di premialità previsto dalla proposta riconoscendo specifiche misure di

sostegno ai territori e agli operatori che promuovono iniziative di raccolta e restituzione a elevato impatto ambientale e turistico.

Sarebbe altresì opportuno che tra i criteri direttivi venisse inserita la previsione di un coinvolgimento strutturato delle organizzazioni rappresentative delle imprese nei processi di definizione della governance e nelle fasi di monitoraggio dell'attuazione della riforma, al fine di assicurare un'effettiva corrispondenza tra gli obiettivi ambientali perseguiti e le esigenze del sistema produttivo.

A.C. 2618

La proposta introduce una disciplina articolata del sistema di deposito cauzionale e affronta in maniera puntuale diversi aspetti della filiera di raccolta e recupero, delineando responsabilità, modalità operative e meccanismi di monitoraggio.

Con riguardo agli obblighi posti in capo agli esercizi commerciali e alle attività di somministrazione, appare necessario rafforzare la disciplina relativa alla copertura dei costi sostenuti dagli operatori.

La gestione dei contenitori restituiti implica infatti investimenti logistici, utilizzo di personale, dedizione di spazi e adempimenti amministrativi che devono essere adeguatamente remunerati. Si propone pertanto di prevedere espressamente che il soggetto responsabile del sistema riconosca alle imprese coinvolte un corrispettivo commisurato ai costi effettivamente sostenuti per l'erogazione del servizio, con parametri differenziati in ragione delle dimensioni del punto di raccolta e della tipologia di gestione (manuale o automatizzata).

La soglia dei 200 metri quadrati fissata dall'articolo 3, comma 1, lettera h), al di sopra della quale l'esercizio è tenuto a garantire punti di raccolta, con adesione volontaria al di sotto, appare condivisibile nella misura in cui riconosce la specificità del commercio di prossimità, prevalentemente costituito da punti vendita di superficie contenuta. Nelle aree in cui l'assenza di punti di ritiro sopra soglia rischia di determinare un vuoto di copertura, appare opportuno prevedere soluzioni equivalenti (punti di raccolta collettivi, sistemi itineranti, integrazione con la raccolta differenziata), coordinate con gli enti locali, così da non compromettere l'effettività del sistema.

Una particolare attenzione dovrebbe inoltre essere riservata alle strutture turistico-ricettive che operano in contesti stagionali o caratterizzati da forti oscillazioni della domanda. Alberghi, campeggi, villaggi turistici, stabilimenti balneari, rifugi, agriturismi e altre attività dell'ospitalità registrano spesso elevati volumi di consumo di bevande in periodi limitati dell'anno. Diviene pertanto opportuno introdurre modalità operative semplificate e criteri organizzativi flessibili in grado di adattarsi alla stagionalità e alle differenti caratteristiche territoriali.

La relazione annuale alle Camere prevista dalla proposta potrebbe inoltre essere arricchita prevedendo una specifica sezione dedicata alla valutazione degli impatti economici e organizzativi del sistema sulle micro, piccole e medie imprese, con particolare riferimento ai comparti del commercio, della ristorazione, del turismo e dell'agroalimentare. Un monitoraggio costante consentirebbe di individuare tempestivamente eventuali criticità applicative e di adottare gli interventi correttivi necessari.

Risulta inoltre opportuno valorizzare maggiormente le attività di informazione e sensibilizzazione rivolte alle imprese. L'efficacia del sistema dipenderà in larga misura dalla capacità di coinvolgere attivamente gli operatori economici e i consumatori. Per questo motivo si propone di destinare una quota delle risorse generate dal sistema e dei proventi derivanti dalle eventuali sanzioni a campagne informative, programmi formativi e iniziative di accompagnamento rivolti agli operatori delle filiere interessate.

Un ulteriore elemento meritevole di integrazione riguarda il coordinamento tra il nuovo sistema e gli attuali servizi pubblici di raccolta dei rifiuti. Appare necessario garantire che l'introduzione del DRS avvenga senza determinare duplicazioni organizzative, sovrapposizioni di competenze o incrementi indiretti dei costi a carico delle imprese e dei cittadini.

A.C. 2741

La proposta interviene direttamente sul Testo Unico Ambientale con l'obiettivo di definire in sede legislativa i principi fondamentali del sistema di deposito cauzionale e della relativa *governance*.

L'esplicito riconoscimento della necessità di remunerare le attività esercitate dai punti di raccolta costituisce un elemento che merita di essere ulteriormente rafforzato. Per garantire una reale neutralità economica degli obblighi introdotti, appare opportuno prevedere che il sistema assicuri la copertura integrale dei costi sostenuti dagli esercizi commerciali, dalle attività di somministrazione e dalle strutture turistiche per gli adeguamenti logistici, organizzativi e tecnologici eventualmente necessari.

Merita inoltre attenzione la previsione relativa alla capillarità della rete di raccolta. Al fine di assicurare l'effettiva efficacia del sistema sul territorio nazionale, si propone di prevedere esplicitamente che nella progettazione della rete siano considerate le peculiarità delle località turistiche, delle città d'arte, delle aree costiere, delle località montane e delle aree interne caratterizzate da significative variazioni stagionali dei flussi di visitatori. In questi contesti il sistema può contribuire in misura particolarmente rilevante alla riduzione del "littering" e al miglioramento della qualità ambientale delle destinazioni.

Con riferimento alla *governance*, sarebbe opportuno assicurare la rappresentanza delle organizzazioni delle micro e piccole imprese nei meccanismi di gestione e consultazione del sistema. Una partecipazione equilibrata dei diversi soggetti della filiera consentirebbe di garantire maggiore trasparenza decisionale, migliorare l'efficacia delle misure adottate e favorire la condivisione degli obiettivi ambientali.

La previsione di campagne informative potrebbe inoltre essere ampliata prevedendo specifici programmi di comunicazione rivolti non soltanto ai consumatori ma anche agli operatori economici della filiera produttiva, distributiva, commerciale, turistica e agroalimentare. In questo modo il DRS potrebbe essere percepito come uno strumento di economia circolare capace di generare valore ambientale e reputazionale per le imprese, piuttosto che come un mero adempimento burocratico.

Infine, si ritiene opportuno prevedere che una quota delle risorse generate dai depositi non riscossi possa essere destinata, oltre che al miglioramento delle prestazioni ambientali del sistema, anche a iniziative di innovazione tecnologica, digitalizzazione, formazione e supporto operativo rivolti alle imprese coinvolte nella gestione del deposito cauzionale.

Conclusione

In linea generale condividiamo gli obiettivi che sono alla base delle proposte di legge sull'istituzione di sistemi di deposito cauzionale.

Affinché tali finalità possano essere conseguite in modo equilibrato ed efficace, appare tuttavia indispensabile che la normativa garantisca la piena sostenibilità del sistema per le imprese coinvolte, riconoscendo il valore delle attività svolte dagli operatori economici e assicurando adeguati meccanismi di compensazione dei costi. Occorre inoltre prevedere forme di semplificazione amministrativa, una particolare attenzione alle specificità delle imprese turistiche e stagionali, un monitoraggio costante degli effetti economici del sistema e una *governance* aperta al contributo delle rappresentanze imprenditoriali.

In presenza di tali condizioni il DRS potrà trasformarsi da strumento di gestione dei rifiuti a una concreta leva di competitività territoriale, innovazione ambientale e sviluppo sostenibile, capace di coinvolgere attivamente imprese, consumatori e comunità locali nel percorso di transizione ecologica.

È quindi auspicabile un'azione di rafforzamento e miglioramento dei regimi di responsabilità estesa del produttore e dei sistemi di gestione dei rifiuti urbani, che rendano la raccolta differenziata semplice per il consumatore e ottimale per la catena del valore del riciclo.