

PDL su DRS



ANALISI ECONOMICO-NORMATIVA E PROPOSTE EMENDATIVE SU
A.C. 2741
AREA TECNICA

Sommario

Abstract.....	2
Le criticità	2
La "tempesta perfetta" del mercato (short-term)	2
Il rischio monopolio e la proprietà del materiale (long-term)	2
Sostenibilità economica e GDO	2
Premesse	3
1. Analisi del contesto macroeconomico e normativo	3
1.1. La tempesta perfetta: la crisi del mercato delle materie prime seconde (Febbraio 2026)	3
1.2. L'impatto del Regolamento (UE) 2025/40 (PPWR)	6
2. Analisi della proposta di legge Milani (A.C. 2741)	7
2.1. Il lato riciclo indipendente	7
2.2. Analisi della posizione della GDO e gestione dei costi (handling fee)	9
Proposte.....	10
Articolo 1 - Sostituzione dell'Art. 219-bis	10
Comma 5: principi del sistema (il nodo della concorrenza)	10
Comma 5, lettera d): remunerazione GDO (Handling Fee)	11
Comma 7, lettera g): Destinazione Depositi Non Riscossi	12
Comma 8: Governance del Soggetto Gestore	13
Comma 9: costi e oneri	13

Abstract

Il documento propone un'analisi tecnica e strategica della proposta di legge Milani (a.c. 2741) sul sistema di deposito cauzionale (DRS) per gli imballaggi in plastica, adottando la prospettiva industriale dei riciclatori indipendenti.

Le criticità

L'analisi evidenzia le seguenti tre criticità fondamentali.

La "tempesta perfetta" del mercato (short-term)

L'introduzione del DRS avviene in una fase di crisi strutturale caratterizzata dal crollo dei prezzi del pet vergine (sotto i 240 €/ton) e dal *decoupling* dai costi del riciclato, sul quale i nostri Associati hanno mostrato forte preoccupazione: infatti, con gli impianti saturi e la domanda ferma, aumentare l'offerta di materiale tramite DRS rischia di aggravare l'intasamento della filiera ("supply shock" senza domanda), rendendo il sistema antieconomico nel breve periodo.

Il rischio monopolio e la proprietà del materiale (long-term)

Il DRS sottrae la frazione più nobile (bottiglie pet) al libero mercato. La PDL, nell'attuale formulazione, rischia di consegnare la proprietà del materiale al gestore del sistema (controllato dai produttori di bevande), il quale potrebbe esercitare un "diritto di prelazione" (*right of first refusal*).

Questo scenario taglierebbe fuori i riciclatori indipendenti – ovvero il nostro mondo - dall'accesso alla materia prima di qualità ("food grade"), a favore del c.d. "cherry picking" operato a monte, riducendoli, di fatto, a meri prestatori d'opera o escludendoli dal mercato (problema simile si manifesta, in generale, nel settore del recupero dei rifiuti di imballaggio presidiato dal sistema di responsabilità estesa attualmente vigente in Italia a riguardo).

Sostenibilità economica e GDO

L'implementazione richiede un'infrastruttura capillare (RVM) con costi elevati per la grande distribuzione organizzata (CAPEX e OPEX).

L'analisi dei benchmark europei indica che una handling fee (tariffa di gestione) inferiore a 3,5 - 4,5 centesimi di euro renderebbe il sistema insostenibile per i dettaglianti, trasformando il DRS in una "tassa occulta" sui consumi e provocando l'opposizione della categoria.

Sebbene il DRS sia imprescindibile per i target UE al 2029, la sua adozione in Italia richiede emendamenti correttivi urgenti per garantire il "fair access" (accesso equo tramite aste) al materiale per tutti i riciclatori e la copertura integrale dei costi per la distribuzione, trasformando un rischio di monopolio in un'opportunità di mercato aperto.

Premesse

1. Analisi del contesto macroeconomico e normativo

Il presente documento redige un'analisi tecnica, giuridica ed economica approfondita in merito alla Proposta di Legge (PDL) d'iniziativa dei deputati Milani e Rampelli, avente ad oggetto "Modifiche all'articolo 219-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152".

L'analisi è condotta assumendo la prospettiva industriale dei riciclatori indipendenti di materie plastiche, un comparto che si trova oggi a navigare tra:

- i. una crisi di mercato congiunturale senza precedenti;
- ii. la pressione strutturale derivante dal nuovo Regolamento (UE) 2025/40 (Packaging and Packaging Waste Regulation, di seguito anche indicato con "PPWR").

1.1. La tempesta perfetta: la crisi del mercato delle materie prime seconde (Febbraio 2026)

Per valutare l'opportunità dell'introduzione di un DRS in Italia oggi, è imprescindibile analizzare lo stato di salute del mercato delle materie prime seconde (MPS), in particolare del rPET (PET riciclato).

I dati emersi dalle informative COREPLA nel febbraio 2026, cui la nostra Associazione ha preso parte, delineano uno scenario di crisi strutturale che inverte i paradigmi economici tradizionali del riciclo.

1.1.1. Il crollo dei prezzi e il decoupling dal vergine

Il mercato è dominato da una profonda sconnessione ("decoupling") tra:

- a) i costi industriali di produzione del riciclato in Europa;
- b) il prezzo di vendita del polimero vergine, quest'ultimo spinto al ribasso da un surplus produttivo globale e da massicce importazioni asiatiche.

I dati sono inequivocabili:

- crollo delle quotazioni: le aste per il PET (fascia B1.2, indicativa per le bottiglie) hanno subito una svalutazione drammatica; dai circa 498 €/tonnellata registrati alla fine del 2024, il valore è crollato a 247 €/tonnellata nel dicembre 2025.
- trend 2026: l'apertura del 2026 ha confermato e aggravato il trend ribassista, con un valore di apertura a gennaio fissato a 236,68 €/tonnellata.

Questo livello di prezzo crea il paradosso per cui la materia prima vergine economicamente più conveniente rispetto a quella riciclata per la maggior parte delle applicazioni industriali non vincolate da obblighi normativi immediati.

Per un impianto di riciclo, i cui costi operativi (energia, manodopera, selezione) sono rigidi o in aumento, competere con un vergine sotto i 240 euro (i.e.: una sorta di break even point, "BEP"), è tecnicamente impossibile senza generare perdite operative.

1.1.2. Saturazione logistica e blocco degli impianti

La conseguenza immediata della mancata competitività del rPET è il blocco degli sbocchi commerciali (off-take), ed in particolare, quello che si registra, sono i seguenti fenomeni, di natura contrastante:

- 1) vengono accumulati ampi stock di materiale: la filiera registra un aumento esponenziale degli stoccaggi; le c.d. "ecoballe" di materiale selezionato, pronte per il riciclo ma prive di acquirenti, saturano i piazzali degli impianti di selezione e riciclo;
- 2) il paradosso della raccolta: mentre l'industria a valle si ferma, la raccolta differenziata urbana continua a crescere (+7,3% nel 2025 su base annua, con picchi del +10,4% a dicembre 2025); si crea così un "imbuto": il materiale entra nel sistema spinto dalla raccolta civica, ma non esce sotto forma di prodotto rigenerato;
- 3) deviazione a recupero energetico: la saturazione ha costretto il sistema consortile (COREPLA) a deviare quote crescenti di materiale tecnicamente riciclabile verso il recupero energetico (incenerimento) o lo smaltimento, semplicemente per mancanza di capacità industriale disponibile a trattarlo economicamente.

Per cui:

- analizzando la questione solamente dal punto di vista dei riciclatori;
- ed ignorando la prescrizione normativa sul punto fornita dal PPWR,

potrebbe essere lecito chiedersi perché istituire oggi un sistema costoso (DRS) per raccogliere più materiale, se il sistema industriale non riesce ad assorbire nemmeno quello che viene già raccolto: in questa fase storica, la priorità non è l'offerta di materiale (supply), ma il sostegno alla domanda (demand).

Si creerebbero infatti due problematiche:

1. problema di breve termine (BP, economico): oggi i riciclatori hanno i piazzali pieni di balle invendute perché il PET vergine costa meno di quello riciclato (236€/ton vs costi di produzione più alti, come sopra evidenziato); in questo momento, aumentare l'offerta (raccolgendo più bottiglie col DRS) non serve a nulla se la domanda (chi compra il granulo rPET) è ferma;
2. problema di lungo termine (LP, strategico/proprietà): qui entra in gioco la "sottrazione" che il DRS indurrebbe. Il DRS non fa sparire il PET, ma ne sposta la proprietà:
 - i. oggi (senza DRS): il PET raccolto dai Comuni (tramite CONAI/COREPLA) viene messo all'asta, per cui i riciclatori indipendenti possono comprarlo liberamente.
 - ii. domani (con DRS): il PET delle bottiglie (la parte più nobile e redditizia, il "filetto") viene intercettato prima, per cui diventa proprietà del gestore del sistema (dominato dai produttori di bevande).

Di conseguenza sorge oggi – per tornare con forza domani, se le situazioni di mercato varieranno – il rischio che i riciclatori siano tagliati fuori.

Se il materiale diventa proprietà dei produttori di bevande (tramite il Gestore), questi eserciteranno il cosiddetto "right of first refusal" (diritto di prelazione). In altri termini:

- i. i produttori di bevande si terranno il materiale migliore per i loro impianti "closed-loop" (da bottiglia a bottiglia) per soddisfare i target UE;
- ii. ai riciclatori indipendenti verranno lasciati solamente gli scarti di bassa qualità o costringendoli a lavorare come terzisti (tolling) senza margine commerciale.

Come di seguito evidenziato, un modo per trasformare questo rischio in opportunità è emendare la legge inserendo l'obbligo per il Gestore di mettere all'asta una quota significativa del materiale raccolto (Es. "fair access clause"), garantendo che i riciclatori indipendenti possano continuare ad acquistare la materia prima necessaria per i loro impianti¹.

¹ Dove finisce il PET del deposito cauzionale? Segue tale percorso: 1) il cittadino restituisce la bottiglia all'Ecocompattatore (RVM) o al negoziante; 2) il materiale viene contato e compattato. Da questo momento, non è più un "rifiuto urbano" gestito dal Comune/COREPLA, ma diventa un asset proprietario del soggetto gestore del DRS; 3) si chiude il ciclo con l'attività di gestione da parte del Gestore. Il soggetto gestore (costituito dai produttori di bevande) ha l'obbligo di raggiungere il 30% di contenuto riciclato nelle nuove bottiglie al 2030 (PPWR). Di conseguenza, il Gestore non metterà quel PET all'asta libera (come avviene oggi). Lo indirizzerà in via prioritaria (accesso prioritario) verso i propri partner o i propri impianti di riciclo per farne nuove bottiglie.

1.2. L'impatto del Regolamento (UE) 2025/40 (PPWR)

Se l'analisi di mercato suggerisce cautela, l'analisi normativa impone azione.

Il Regolamento (UE) 2025/40, entrato in vigore l'11 febbraio 2025 e applicabile dal prossimo 12 agosto 2026, ridisegna gli obblighi degli Stati Membri.

1.2.1. L'articolo 50 e l'obiettivo del 90%

L'articolo 50 del PPWR stabilisce un obiettivo vincolante:

- entro il 1° gennaio 2029, gli Stati membri devono garantire la raccolta differenziata del 90% annuo (in peso) delle bottiglie di plastica monouso e dei contenitori in metallo per bevande fino a 3 litri.

Per raggiungere tale obiettivo, l'UE indica come strumento privilegiato l'istituzione di sistemi di deposito cauzionale e restituzione (DRS) (e quindi, questo è il target che deve essere raggiunto senza DRS).

1.2.2. La clausola di esenzione (*exemption clause*)

Per evitare il raggiungimento di un obiettivo così' ambizioso, il PPWR prevede una via d'uscita (opt-out).

Uno Stato membro può essere esentato dall'obbligo di istituire un DRS se:

1. raggiunge un tasso di raccolta differenziata dell'80% entro il 2026.
2. presenta alla Commissione un piano dettagliato per raggiungere il 90% senza DRS.

1.2.3. Considerazioni sul caso Italia

Sebbene l'Italia vanti storicamente alti tassi di riciclo, le nuove metodologie di calcolo del punto di misurazione (più vicine all'immissione nel processo finale di riciclo che alla raccolta lorda) mettono a rischio il raggiungimento della soglia dell'80% *reale* al 2026.

Inoltre, l'incremento dei consumi "on-the-go" – comune sia all'Italia che ad altri Paesi - rende difficile intercettare le bottiglie fuori casa senza un incentivo economico (la cauzione).

Pertanto, la PDL assume, correttamente dal punto di vista precauzionale, che l'Italia debba dotarsi di un DRS per non incorrere in procedure d'infrazione post-2029.

2. Analisi della proposta di legge Milani (A.C. 2741)

2.1. Il lato riciclo indipendente

La PDL in oggetto si propone di riscrivere l'articolo 219-bis del Codice dell'Ambiente.

Sebbene l'intento di allineamento europeo sia condivisibile, il testo presenta gravi rischi strategici per il settore del riciclo indipendente, configurando potenzialmente un monopolio della risorsa da parte dei produttori di bevande:

- a) Il tema della governance e della proprietà del materiale;
- b) l'assenza di garanzie sul libero mercato;
- c) la sottrazione di valore al sistema esistente.

2.1.1. Il nodo della governance e della proprietà del materiale

Il punto focale della critica risiede nella gestione del materiale raccolto.

Nel sistema attuale (EPR tradizionale), il materiale raccolto dai Comuni e dai consorzi (CONAI/COREPLA) viene messo all'asta e i riciclatori competono per acquistarlo.

Nel modello DRS delineato dalla PDL, vi è il rischio concreto che il materiale diventi proprietà esclusiva del Gestore del Sistema (controllato dai produttori di bevande), il quale potrebbe esercitare un "diritto di prelazione" (right of first refusal).

2.1.1.1. Focus sull'articolo 1, c. 8 (Governance)

In particolare, tale rischio si paventa in questo articolo dedicato alla Governance del sistema così delineato, laddove venga conservato il tenore letterale di questo articolo.

Il testo recita: *"Il regolamento... individua un soggetto gestore... costituito in forma non lucrativa e partecipato dai produttori e dagli altri operatori della filiera interessata"*.

Può rappresentare una criticità, in tal senso, conservare la dizione "altri operatori": appare vaga e subordinata.

i.e.: se i produttori di bevande (Coca-Cola, San Benedetto, Nestlé, ecc.) detengono la maggioranza o il controllo esclusivo del Gestore, potranno decidere di trattenere tutto il PET raccolto (specie quello di alta qualità) per i propri impianti di riciclo o per i propri partner esclusivi, al fine di soddisfare gli obblighi di contenuto riciclato (30% al 2030) a costi controllati.

Possibile effetto sui riciclatori

I riciclatori indipendenti verrebbero tagliati fuori dal mercato della materia prima di qualità ("food grade"), restando relegati a trattare solo gli scarti o a lavorare come meri prestatori d'opera (tolling) senza margine commerciale.

2.1.2. Assenza di garanzie sul libero mercato (art. 1, comma 5)

L'articolo 1, comma 5 elenca i principi minimi del sistema (capillarità, trasparenza, ecc.), ma omette un principio fondamentale richiesto a gran voce dalle associazioni europee del riciclo (EuRIC, PRE), con riferimento a quello del “libero accesso” al materiale (fair access), per cui:

- le evidenze raccolte dimostrano che l'introduzione di un diritto di prelazione ("priority access") distorce il mercato, crea posizioni dominanti e disincentiva gli investimenti in capacità di riciclo indipendente; si evidenzia come la Commissione Europea stessa ha espresso perplessità su meccanismi rigidi di prelazione.
- senza una clausola esplicita nella legge primaria che imponga la vendita del materiale tramite meccanismi competitivi (aste aperte), il rischio è quello di consegnare le chiavi della filiera del PET a un oligopolio di imbottiglieri.

2.1.3. Sottrazione di valore al sistema esistente

L'introduzione del DRS sottrae al circuito della raccolta differenziata tradizionale (campane, porta a porta) la frazione più nobile e di maggior valore economico, con riferimento alle bottiglie in PET e le lattine in alluminio. Si potrebbero ingenerare i seguenti effetti:

- nel presente, i ricavi dalla vendita del PET e dell'alluminio sussidiano parzialmente i costi di raccolta e selezione delle frazioni più povere e difficili (film, vaschette, plastiche miste);
- nel futuro, se il "filetto" (PET bottiglie) migra nel DRS, il sistema residuo (gestito da Comuni e COREPLA) vedrà crollare i propri ricavi di vendita, costringendo ad un aumento del Contributo Ambientale CONAI (CAC) per le altre plastiche, con effetti inflattivi sui prodotti confezionati.

2.2. Analisi della posizione della GDO e gestione dei costi (handling fee)

Un attore cruciale per il successo o il fallimento del DRS è la Grande Distribuzione Organizzata (GDO).

La PDL impone l'obbligo di ritiro per i distributori finali ("return-to-retail"), un modello che comporta oneri logistici e organizzativi enormi.

2.2.1. Stima dei costi per la GDO italiana

L'infrastruttura necessaria per il DRS in Italia si potrebbe manifestare come imponente, data la capillarità della rete distributiva, sotto due profili economici, con riferimento all'entità del:

- CAPEX (ovvero la voce degli Investimenti nelle RVM), per cui la loro installazione è necessaria per gestire i volumi in modo efficiente²;
- OPEX (ovvero la voce dei Costi Operativi), per cui la GDO è chiamata a sostenere costi per lo spazio occupato (che viene sottratto alla vendita), il personale per la gestione e pulizia delle macchine, l'energia elettrica e la gestione dei sacchi.

2.2.2. L'handling fee: benchmark europei e necessità italiane

Per rendere il sistema sostenibile e cooperare con la GDO (Federdistribuzione, ANCC-Coop), si propone, laddove compatibile con la PDL in oggetto che il sistema DRS riconosca una Handling Fee (commissione di gestione) adeguata per ogni imballaggio raccolto.

La PDL Milano introduce il principio della "remunerazione" (Art. 1 c. 5 lett. d), ma non quantifica³.

² Il costo di una RVM varia da 15.000 € a 30.000 € a seconda della capacità e della tecnologia di compattazione. Per coprire i circa 25.000-30.000 punti vendita rilevanti in Italia (supermercati, ipermercati, discount), l'investimento infrastrutturale è stimato tra 500 milioni e 1 miliardo di euro.

³ Si evidenzia che la PDL Milano introduce il principio della "remunerazione" all'Articolo 1, comma 5, lettera d, senza tuttavia procedere a una sua quantificazione puntuale. Dall'analisi dei benchmark europei relativi al periodo 2024-2025 (elaborazioni proprie su dati reperiti presso pertinenti siti della Comunità Europea) emergono valori di riferimento per le commissioni di gestione (handling fee) applicate ai sistemi di deposito automatizzato RVM differenziati per Paese: la Norvegia registra valori compresi tra 2,1 e 2,5 centesimi di euro per la raccolta automatizzata con compattazione; la Romania attesta la fee tra 3,7 centesimi di euro per le bottiglie piccole e 5,0 centesimi di euro per i formati grandi; la Finlandia rileva un valore medio di circa 2,5 centesimi di euro per la plastica; la Svezia si attesta su una cifra pari a 5,2 centesimi di euro per la compattazione, valore che include anche specifici incentivi. Calando tale analisi prospettica nel contesto nazionale, si rileva che, considerata la struttura dei costi italiani e l'elevata frammentazione della rete distributiva, una Handling Fee economicamente sostenibile per la GDO italiana non potrà risultare inferiore a 3,5 - 4,5 centesimi di euro per pezzo per la raccolta automatizzata. Qualsiasi determinazione economica inferiore a tale soglia rischierebbe di trasformare il sistema DRS in una sostanziale tassa occulta sul commercio, determinando una ferma reazione di opposizione da parte delle associazioni di categoria della distribuzione.

Proposte

Tutto ciò premesso, si propongono le seguenti modifiche e/o integrazioni.

Articolo 1 - Sostituzione dell'Art. 219-bis

Comma 5: principi del sistema (il nodo della concorrenza)

Testo attuale

Elenca principi come capillarità, obbligo di ritiro, neutralità concorrenziale.

Criticità

Manca la garanzia esplicita che il materiale raccolto sia accessibile a tutti i riciclatori.

Proposta di emendamento

Inserire una nuova lettera **c-bis**):

"c-bis) garanzia di accesso al materiale raccolto per tutti gli operatori del riciclo e della rigenerazione autorizzati, mediante procedure di assegnazione competitive, trasparenti, non discriminatorie e basate su aste pubbliche, che escludano diritti di prelazione esclusiva o meccanismi di assegnazione diretta che possano distorcere la libera concorrenza nel mercato delle materie prime secondarie, fatto salvo il prioritario soddisfacimento degli obiettivi di contenuto riciclato previsti dalla normativa europea;"

Ratio

Questo emendamento è vitale per:

- i. **impedire la verticalizzazione della filiera;**
- ii. **garantire che selezionatori e riciclatori indipendenti possano acquistare il materiale necessario per i loro impianti.**

Comma 5, lettera d): remunerazione GDO (Handling Fee)

Testo attuale

"remunerazione delle attività di ritiro e gestione a favore dei punti di raccolta, secondo criteri trasparenti;"

Criticità

Troppo generico. Rischia di non coprire i costi reali (CAPEX/OPEX).

Proposta di modifica

*"d) remunerazione delle attività di ritiro e gestione a favore dei punti di raccolta, determinata sulla base dei costi standard efficienti rilevati per le diverse tipologie di punto vendita e modalità di raccolta (manuale o automatizzata), **ivi inclusi i costi di investimento tecnologico e occupazione suolo**, al fine di garantire la neutralità economica per la distribuzione;"*

Ratio

Blindare la copertura dei costi per la GDO riduce l'opposizione dei commercianti e favorisce un'adozione rapida delle RVM.

Comma 7, lettera g): Destinazione Depositi Non Riscossi

Testo attuale

Destinazione a "copertura dei costi e al miglioramento delle prestazioni ambientali".

Criticità

I "depositi non riscossi" (unredeemed deposits) sono una massa finanziaria enorme (in un sistema al 90%, il 10% dei depositi resta al sistema). Se usati solo per coprire i costi dei produttori, diventano un sussidio improprio.

Proposta di modifica:

*"g) i criteri di destinazione delle somme derivanti dai depositi non riscossi... anche al fine di sostenere **l'innovazione tecnologica e l'efficientamento degli impianti di riciclo e rigenerazione nazionali**, nonché per campagne di sensibilizzazione..."*

Ratio

Usare il tesoretto dei depositi non riscossi per finanziare l'upgrade tecnologico dei riciclatori, aiutandoli a competere con il materiale vergine asiatico.

Comma 8: Governance del Soggetto Gestore

Testo attuale

"partecipati dai produttori e dagli altri operatori della filiera interessata".

Criticità

"Altri operatori" è residuale. I riciclatori rischiano di essere esclusi dal CdA.

Proposta di modifica:

*"...partecipati dai produttori, dai rappresentanti della distribuzione e da una **rappresentanza qualificata delle imprese di riciclo e rigenerazione delle materie plastiche operanti sul territorio nazionale**, assicurando..."*

Ratio

Se i riciclatori non sono nel Consiglio di Amministrazione, non potranno controllare le specifiche tecniche delle balle, le basi d'asta e le regole di vendita. È un punto di non ritorno.

Comma 9: costi e oneri

Criticità

Si afferma che non devono derivare oneri per la finanza pubblica.

Valutazione

Corretto (principio EPR), ma occorre vigilare che i costi di avvio non vengano scaricati interamente sui consumatori finali in una fase inflattiva.