



Senato della Repubblica
**Commissione Territorio, ambiente
e beni ambientali**

Audizione in merito al disegno di legge
"Disposizioni in materia ambientale per
promuovere misure di *green economy* e
per il contenimento dell'uso eccessivo di
risorse naturali" - AS 1676

Roma, 12 gennaio 2015



CONFCOMMERIO
IMPRESE PER L'ITALIA

Analisi dell'impatto del provvedimento sul "vuoto a rendere" nel settore Horeca – Art. 25 AS 1676

Premessa

La Fipe, Federazione Italiana Pubblici Esercizi, è l'associazione più rappresentativa nel settore della ristorazione e dell'intrattenimento, nel quale operano circa **300 mila imprese** tra bar, ristoranti, discoteche e stabilimenti balneari. Conta **960 mila addetti** ed un valore aggiunto di **40 miliardi di euro** (dati 2011). Aderisce a livello nazionale a CONFCOMMERCIO – Imprese per l'Italia, principale organizzazione del settore terziario e rappresenta assieme ad altre associazioni il settore turismo (Confturismo). A livello internazionale aderisce a Hotrec (European trade association of hotels, restaurants and cafés).

Il settore Horeca è oggetto, da qualche anno, di provvedimenti legislativi anche in contrasto tra di loro. Se da un lato il collegato ambientale in discussione in Parlamento prevede, tra le altre misure, che in bar e ristoranti la somministrazione di birra e acqua minerale avvenga attraverso il sistema del vuoto a rendere, dall'altro è di qualche anno fa la misura che ha imposto in bar e ristoranti di sostituire le zuccheriere con lo zucchero in bustine. Una stima prudenziale porta a calcolare in **10 mila tonnellate** la produzione di rifiuti generata da questa misura tra packaging e prodotto di scarto.

Successivamente sono stati emanati due provvedimenti che riguardano il consumo di olio di oliva extravergine nei pubblici esercizi: bottiglie etichettate e bottiglie con tappo antirabbocco a tavola. Anche in questo caso l'attenzione all'ambiente viene sacrificata in nome del contrasto alle frodi su un prodotto di punta del nostro *made in Italy*. Salvo scoprire, guardando alle sentenze di condanna definitive, che tra i colpevoli non ci sono esercizi della ristorazione.

Anche in questo caso risulta difficile comprendere le esternalità negative di un contenitore in acciaio utilizzato per riempire di volta in volta delle belle oliere da

mettere a tavola con tanto di indicazione, nelle oliere stesse o nel menu, della tipologia e dell'origine del prodotto. Dal punto di vista ambientale si individuano solo impatti positivi dovuti alla riduzione di contenitori destinati a diventare rifiuti. Anche in questo caso una stima prudenziale calcola in **150 milioni** il numero dei vuoti che vengono ogni anno destinati allo smaltimento per effetto di questo provvedimento. Senza considerare, poi, i vantaggi per i consumatori in termini di prezzo e qualità.

Da un lato, dunque, misure che aumentano esponenzialmente la quantità di rifiuti prodotti da bar e ristoranti, dall'altro misure che intendono muoversi in direzione opposta, quantomeno dal punto di vista del principio perché nei fatti manca qualsiasi analisi di impatto sia di natura ambientale che economica.

E questo è un punto essenziale soprattutto in una congiuntura negativa come l'attuale che vede aumentare il numero dei pubblici esercizi che cessano l'attività, ridursi i margini e crescere i costi.

Il provvedimento, così come è congegnato, non tiene conto, inoltre, dei profondi cambiamenti che in questi anni hanno caratterizzato il consumo alimentare fuori casa sia dal lato della domanda che dell'offerta. Il fuori casa ha visto crescere a dismisura i luoghi di consumo al punto che oggi se ne contano, includendo il vending, almeno 2,6 milioni. Il canale horeca "ufficiale" non supera le 350 mila unità.

Gli stessi consumatori sono sempre più spinti dalla volontà di trovare "tutto ovunque" senza distinzioni tra bar, ristoranti, attività artigianali, negozi al dettaglio, ambulanti, distributori automatici.

Un provvedimento come quello attualmente in discussione è coerente, sempre in modo parziale, ad un mercato che non c'è più.

Parziale perché non fa i conti con i volumi di contenitori che vengono scambiati nei diversi canali.

A tal proposito è utile ricordare che l'Italia è tra i Paesi con maggiore consumo pro-capite di acque minerali. Dei **12 miliardi di litri** consumati il canale dei bar e dei ristoranti rappresenta il **12,5%** (8% in vetro e 4,5% in plastica).

Il consumo di birra è di **17,5 milioni di ettolitri** e solo **7** riguardano il canale horeca. Di questi **2,6 milioni** sono distribuiti per mezzo di fusti e **1,2 milioni** in vetro a rendere. Quindi oltre il 50% è già in contenitori a rendere.

Secondo una stima effettuata da GFK Eurisko su dati IRI del 2012 le vendite di acque e birre nel canale retail servito da grossisti (prevalentemente horeca) sono state effettuate in imballaggi in vetro riutilizzati per una quantità di **226.338 tonnellate** (**194 mila t.** per acqua e **32 mila t.** per birra) che, come tali, non sono divenuti rifiuti ai quali assicurare l'avvio a riciclo attraverso la raccolta differenziata nel corso del 2013.

1. Impatto sul settore horeca dell'articolo 25 dell'AS 1676

Il provvedimento impone agli esercizi di somministrazione, esclusivamente per acqua e birra somministrate e quindi non vendute per asporto, di corrispondere ai propri fornitori una cauzione per i vuoti costituiti da vetro, plastica, alluminio, tetrapak, ecc. ed a restituire gli stessi al fornitore per poter recuperare la cauzione anticipata.

Nella valutazione di questa misura c'è da tener presente che i pubblici esercizi possono sia somministrare acqua e birra che venderla per asporto.

Da tale formulazione scaturiscono una serie di problemi organizzativi che si traducono immediatamente in incremento dei costi per le imprese.

Analizziamoli punto per punto.

1. L'industria dovrà predisporre diverse linee di produzione di differenti formati a seconda che il prodotto sia destinato a:
 - a) Vendita nella distribuzione commerciale e nei pubblici esercizi (non cauzionato)
 - b) Somministrazione nei pubblici esercizi (cauzionato)

Senza una distinzione dei formati le imprese si troverebbero nell'impossibilità di distinguere i prodotti ed applicare il cauzionamento.

2. Il pubblico esercizio dovrà gestire due linee di acquisto e distribuzione per acqua o birra a seconda che le stesse siano destinate alla somministrazione o alla vendita (infatti le prime sono cauzionate e le seconde non).
3. L'ultimo soggetto della filiera tenuto al pagamento della cauzione è certamente l'esercente. Infatti, la bevanda cauzionata destinata alla somministrazione non consentirà all'esercente di chiedere al cliente il pagamento della cauzione stessa. La procedura appare fattibile fino a quando il cliente non entra in possesso del contenitore (basti pensare alla somministrazione di birra o acqua in bicchieri) ma quando il contenitore viene consegnato al cliente (servizio al tavolo o da frigo vetrina) molte volte è impossibile il recupero della cauzione poiché questi trattiene il prodotto non consumato specie se contenuto in bottiglie di plastica o in lattine.
4. Il medesimo problema si potrebbe presentare per i distributori automatici di somministrazione.
5. Lo scopo della norma è "favorire il riutilizzo degli imballaggi usati", ma l'applicazione della stessa ad imballaggi non più riutilizzabili tal quali (plastica, lattine di alluminio, tetrapak, ecc.) che vengono ordinariamente smaltiti nella raccolta differenziata (vedere allegato) comporta un ulteriore carico di inquinanti atteso che tali imballaggi devono essere riportati nella sede del fornitore fino a giungere all'inizio della filiera.
6. Il cauzionamento degli imballaggi in questione non fa altro che trasferire una ingente massa di liquidità (ipotizzando una cauzione di 0,50 euro stimiamo tale flusso in **48 milioni di euro**) dai pubblici esercizi (settore in crisi che ha visto negli ultimi 4 anni la chiusura di 50.000 imprese) al mondo dell'ingrosso.
7. La limitata disponibilità di spazi che caratterizza i pubblici esercizi anche per effetto di costi di locazione che hanno toccato livelli proibitivi in alcune aree urbane pone enormi difficoltà di stoccaggio dei vuoti. Senza trascurare, poi,

gli oneri per l'esercente connessi alla gestione dei vuoti e l'impatto del ritiro sui tempi, spesso contingentati, di carico e scarico merci e sulla disponibilità di parcheggio in considerazione del raddoppio dei tempi di sosta.

8. L'introduzione del cauzionamento di tutti gli imballaggi di acqua e birra si tradurrà in una limitazione del libero mercato sotto due profili:
 - non consentirà agli esercenti di approvvigionarsi nei luoghi che ritengono più opportuni, ad esempio direttamente presso i cash&carry, ma dovranno rivolgersi esclusivamente a quei soggetti organizzati per ricevere la cauzione sugli imballaggi, limitando così drasticamente la loro libertà di scelta;
 - non consentirà di acquistare, soprattutto per quanto riguarda la birra, direttamente dal produttore estero, proprio perchè non sarà possibile la restituzione dei vuoti allo stesso, a meno che il produttore non organizzi un sistema di cauzionamento e recupero dei vuoti appositamente per il mercato italiano, ipotesi però poco realistica. Pertanto, l'importazione della birra dall'estero diventerà quantomeno difficoltosa, andando a creare nei casi peggiori delle rilevanti distorsioni del mercato a favore dei produttori nazionali.

Sono tutti aspetti che meritano di essere segnalati all'Antitrust.

9. Altra questione controversa concerne la cauzione, poiché, mentre è abbastanza chiaro che sarà l'esercente a doverla depositare, non è assolutamente chiaro a quale soggetto andrà versata (produttore, distributore, rivenditore, ecc.).

Si può però presumere che sarà uno solo il soggetto beneficiario di tale versamento e che, pertanto, gestirà autonomamente le cauzioni ricevute.

Tali importi, quindi, non andranno a beneficio di tutta la filiera, ma, soprattutto col tempo, il versamento della cauzione si trasformerà in una perdita netta per gli esercenti, poiché, a seguito di rotture, perdite e deterioramento delle confezioni, la cauzione andrà continuamente riversata al fornitore, dato che il saldo tra la fornitura di nuovi imballaggi pieni e la

restituzione di imballaggi vuoti sarà negativo la maggior parte delle volte. Sulla base di precedenti esperienze appare plausibile una stima di rotture e perdite pari al 5% dei volumi da cui deriva un costo netto per il settore horeca di **125 milioni di euro** l'anno. Un costo di **360 euro** ad impresa che si aggiunge a quello già considerevole della Tari che per il settore ha fatto registrare aumenti fino al 400% del costo per lo smaltimento dei rifiuti.

10. Parzialità del campo di applicazione della disposizione poiché non ricomprende né i commercianti al dettaglio né gli artigiani alimentari che in forza sia di legge nazionale che di disposizioni regionali sono legittimati a consentire il consumo sul posto di alimenti e bevande.
11. Quanto descritto comporterà un aumento dei costi che ricadrà inevitabilmente sul consumatore finale senza apprezzabili benefici per l'ambiente atteso che solo i contenitori di vetro restano riutilizzabili, mentre per gli altri cambia esclusivamente il soggetto che li avvia alla raccolta differenziata. In compenso aumenteranno il consumo di carburanti e l'immissione di anidride carbonica nell'atmosfera a causa del maggior uso di mezzi di trasporto per la restituzione dei vuoti ai fornitori.

2. Conclusioni

La disposizione per come è formulata non consente di conseguire gli scopi per i quali è stata adottata in quanto affronta solo parzialmente il problema del riutilizzo dei contenitori. La maggior parte dei volumi di acqua e birra, dunque di contenitori, sono oggetto di cessione da parte delle imprese della distribuzione commerciale e non di pubblici esercizi (vedi allegato) e non si può escludere che vi sia da parte di soggetti tenuti al rispetto della norma l'acquisto di prodotti in contenitori non destinati alla somministrazione e, quindi, non cauzionati.

Attualmente gli imballaggi in plastica immessi nel canale Horeca sono assolutamente marginali rappresentando il 7% circa del totale con una quota di riciclo stimata nel

50%. Per quanto riguarda il vetro viene evidenziato che una quota significativa di vetro a rendere è già presente nel canale horeca a testimoniare che ragioni di mercato più che le norme sono particolarmente efficaci nel canale.

Da questi presupposti risulta poco comprensibile un intervento di salvaguardia ambientale mirato al solo canale horeca.

Altro aspetto non trascurabile riguarda l'asimmetria applicativa del provvedimento. Ci sono imprese, i pubblici esercizi, a cui si applica la norma del cauzionamento ed imprese, artigiani e commercianti (vending incluso), a cui non si applica. In tal modo si mette ulteriormente in discussione il principio "stesso mercato, stesse regole" e si generano asimmetrie concorrenziali dovute agli effetti del provvedimento sui criteri di approvvigionamento, sui costi e sui prezzi.

La gestione della cauzione nel rapporto con i clienti, il lavoro necessario alla sistemazione dei vuoti per la riconsegna al fornitore, la necessità di appositi spazi per lo stoccaggio dei vuoti sono tutti aspetti che si tradurranno in maggiori costi per le imprese.

3. Proposte

Alla luce delle considerazioni fin qui fatte trovano assoluto fondamento le seguenti proposte:

- a) Soppressione dell'articolo
- b) Previsione dell'obbligo di cauzionamento solo per il vetro da applicarsi a tutte le cessioni, GDO compresa
- c) Consentire la volontarietà dell'operazione solo per il vetro a fronte di vantaggi certi sotto il profilo del costo della raccolta dei rifiuti

4. Allegato - Il riciclo degli imballaggi nel settore HORECA

Plastica

Nel 2013 secondo le indicazioni del Co.Re.Pla. sono state immesse al consumo 2.043 KTon. di imballaggi in plastica, di cui 742 KTon. nel segmento commercio-industria. Secondo una stima al 2011 gli imballaggi in plastica destinati al canale Horeca ammontano a 135 KTon. Questo dato evidenzia l'assoluta marginalità del canale Horeca nell'assorbimento di imballaggi in plastica (ca. il 7%).

Gli imballaggi riciclati ammontano a 789 KTon. (38,6% del totale) suddivisi in 416 nel canale domestico e 373 per industria e commercio. Ne deriva che la quota di riciclo nel canale extradomestico è già del 50%. Da qui è possibile stimare in 67/68 Ktonn. la quantità di imballaggi in plastica immessi al consumo nel canale horeca e destinata al processo di riciclo.

Vetro

I dati presentati nel rapporto Co.Re.Ve indicano in 2.188 KTon. gli imballaggi in vetro immessi al consumo nel corso del 2013. Di questi 1.720 KTon. sono divenuti rifiuti e 1.596 KTon. sono state avviate al processo di riciclo. In definitiva la quota di riciclo è pari al 72%. Dallo stesso rapporto emerge come proprio nel canale servito dai grossisti (horeca) la quota di contenitori in “vuoto a rendere” (VAR) abbia già raggiunto una apprezzabile quantità soprattutto per i segmenti acque e birre.

Per questi due segmenti di mercato, a partire dall'incidenza delle unità di vendita “a rendere” sul totale delle vendite nazionali, una volta definito il numero medio di rotazioni annuali degli imballaggi “resi” e la vita utile media attesa di questi imballaggi (in anni), è stata stimata una quantità di 216.456 tonnellate di imballaggi in vetro riutilizzati (circuitto VAR) che, come tali, non sono divenuti rifiuti ai quali assicurare l'avvio a riciclo attraverso la raccolta differenziata nel corso del 2013.

Nella tabella seguente sono riportati i dettagli di tali informazioni.

VENDITE RETAIL TRAMITE GROSSISTI (stima GfK Eurisko su rilevazione IRI Infoscan) - VALUTAZIONE DEL VAR NEL 2012			
Segmenti di Mercato	TOTALE (t)	VAR (t)	VAP (t)
<i>Acque Minerali</i>	215.603		21.776
di cui VAR	90%	193.827	-
Birre	139.532		111.017
di cui VAR	23%	32.511	-
VENDITE TOTALI (Acque e Birre) TRAMITE IL CANALE GROSSISTI	355.136	226.338	128.797
PARCO CIRCOLANTE VAR (Acque Minerali: 4 rotazioni/anno; Birra: 6 rotazioni/anno)		53.875	-
SOSTITUZIONI DEL PARCO CIRCOLANTE VAR (Acque minerali: 6 anni; Birre: 3 anni)		9.882	-
BOTTIGLIE VAR (GROSSISTI)		216.456	
BOTTIGLIE VAP + ROTTURE/SOSTITUZIONI (GROSSISTI)			138.679

Ne deriva che tra vuoto a rendere e rifiuti da avviare al processo del riciclo il vetro immesso al consumo è quasi interamente “sotto controllo”. Al tempo stesso emerge con chiarezza il ruolo dell’horeca sia nel VAR che nei contenitori a perdere avviati al riciclo.

Alluminio

Nel 2013 gli imballaggi in alluminio immessi al consumo ammontavano a 67,5 KTon. con 47,5 KTon. (70,3%) recuperate.