

VERSO UNA LEGGE CONTRO GLI SPRECHI ALIMENTARI

DOPO L'APPROVAZIONE DELLA CAMERA È ORA IN DISCUSSIONE AL SENATO UNA PROPOSTA DI LEGGE PER LIMITARE LO SPRECO DI CIBO E DI FARMACI, E FAVORIRE LA DONAZIONE DI PRODOTTI ALIMENTARI AI FINI DI SOLIDARIETÀ SOCIALE. NELL'INTERVISTA AD ANDREA SEGRÈ GLI ASPETTI SALIENTI DEL PROVVEDIMENTO.

SPRECO ALIMENTARE



L'Italia è davvero vicina ad avere una legge per contrastare lo spreco di cibo e ridurre i rifiuti biodegradabili? Così sembra a giudicare dalla proposta di legge (pdl) passata al vaglio della Camera e ora in esame al Senato. Quali sono i punti salienti e in cosa differisce la proposta italiana dalla legge approvata in Francia?

Il 17 dicembre 2015 la proposta di legge 3057 è confluita, con altre 6 sullo stesso tema, nel testo unificato approvato in prima lettura alla Camera il 17 marzo 2016 e ora all'esame del Senato come S.2290 *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*. Il testo è disponibile all'indirizzo http://parlamento17.openpolis.it/singolo_atto/63369.

Ad aprile la senatrice Puppato ha presentato un nuovo disegno di legge (S.2320 *Disposizioni per favorire la riduzione dello spreco alimentare*), che propone, tra l'altro:

- l'introduzione di un credito d'imposta pari al 20% del valore dei beni alimentari donati per il consumo umano; l'introduzione di un credito di imposta del 140% del costo sostenuto per

l'acquisto e l'installazione di sistemi di vendita senza imballaggio

- l'obbligo per i distributori di prodotti alimentari di stipulare convenzioni con associazioni senza fini di lucro per la donazione dei prodotti alimentari invenduti

- sanzioni amministrative per i distributori di prodotti alimentari che non si adeguano all'obbligo di cui al punto precedente.

Il nuovo disegno di legge (ddl, <http://parlamento17.openpolis.it/atto/documento/id/217743>) sarà con molta probabilità affiancato al disegno di legge S.2290. Allo stato attuale, il disegno di legge S.2290 si concentra prevalentemente sulla valorizzazione a fini di solidarietà sociale delle eccedenze alimentari generate lungo la filiera agroalimentare. L'approccio utilizzato è sostanzialmente coerente con quello adottato nel corso del Pinpas (*Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare*), un approccio volto a rendere più semplice la donazione, attraverso la semplificazione e l'armonizzazione del quadro di riferimento normativo/ regolamentare che disciplina gli aspetti fiscali, procedurali e igienico-sanitari della donazione delle eccedenze. Diversamente dalla legge francese, che

impone l'*obbligo di donazione* (per i supermercati con superficie di vendita superiore a 400 m²), il ddl punta sulla semplificazione e l'incentivazione.

Il ddl, oltre alla *donazione*, affronta anche altri aspetti che rientrano nel campo della prevenzione (ad es. le misure di *comunicazione* e *sensibilizzazione*). Tra le misure più importanti vanno sicuramente citate quelle di *semplificazione* in materia di obblighi di comunicazione delle informazioni sulle cessioni a fini fiscali, l'ampliamento della platea dei soggetti destinatari delle cessioni gratuite, i chiarimenti sulla possibilità di donare i prodotti con TMC (*termine minimo di consumo*) superato e il "pane del giorno prima", e certamente anche le misure previste dall'art. 9 in materia di educazione, formazione e sensibilizzazione.

Altri elementi nel testo sono meno significativi da un punto di vista strettamente normativo: la possibilità per i Comuni di introdurre agevolazioni sulla tariffa rifiuti commisurate alla quantità di prodotti donati (cfr. art.17) – giusto per fare un esempio –, era già stata introdotta nel nostro ordinamento (per tutte le misure di prevenzione dei rifiuti, inclusa la donazione delle eccedenze alimentari) dall'art. 36 del cd. *collegato ambientale*;

anche la possibilità per le Regioni di stipulare accordi o protocolli di intesa per ridurre gli sprechi alimentari nel settore ristorazione (cfr. art.9) sussisteva già al di fuori di ogni dubbio interpretativo, senza bisogno di un articolo di legge che riaffermi il concetto.

Sarà davvero più semplice donare i cibi in scadenza?

Sì, sarà più semplice. Il ddl introduce infatti alcuni importanti elementi di semplificazione, in particolare per quanto riguarda gli obblighi informativi previsti dalla legislazione vigente in materia di comunicazione all'Agenzia delle entrate delle informazioni sulle cessioni (cfr. art. 16, commi 1-4 e comma 5, lettera b). Ulteriori elementi di semplificazione sono riscontrabili nell'ampliamento della platea dei possibili soggetti beneficiari (ai fini dell'esclusione dell'assoggettabilità alle imposte dirette delle cessioni gratuite (cfr art. 16, comma 5) e del recupero dell'Iva sulla merce donata (cfr. art. 16, comma 6, lettera b) e nei chiarimenti forniti in materia di donazione dei prodotti con TMC superato (cfr. art. 4, comma 1 e art. 16, comma 6, lettera a) e del "pane del giorno prima" (cfr. art. 4, comma 3).

Varranno le stesse regole per la Gdo e per i ristoratori o piccoli esercizi, anche sul piano sostanziale?

Sì, il ddl non fa riferimento alla sola Gdo, ma a tutti gli operatori del settore alimentare (OSA). Sul piano sostanziale, tuttavia, i piccoli esercizi fanno comunque più fatica a donare, considerata la ridotta quantità di prodotti in eccedenza a fine giornata. La capacità dei piccoli esercizi di donare le eccedenze dipende molto dalla creazione di reti di recupero a livello locale, nell'ambito di progetti territoriali o accordi di programma che favoriscano e stimolino l'incontro tra la domanda e l'offerta diffusa di prodotti in eccedenza.

E per quanto riguarda le eccedenze in campo?

L'art. 3, comma 5 recita "È consentita la cessione a titolo gratuito delle eccedenze di prodotti agricoli in campo o di allevamento idonei al consumo umano ed animale ai soggetti cessionari di cui al comma 1. Le fasi di raccolta o ritiro dei prodotti agricoli effettuate direttamente dai soggetti indicati dal presente comma o da loro incaricati sono svolte sotto la responsabilità di chi effettua le attività medesime, nel rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare." Questo articolo sostanzialmente

chiarisce che la responsabilità di quello che succede in campo (es. se qualcuno si fa male per intenderci) durante le operazioni di raccolta delle eccedenze a cura di un'associazione di volontariato, è dell'associazione stessa e non dell'azienda agricola che mette a disposizione il campo. È certamente un chiarimento di grande utilità che potrà favorire la diffusione di accordi tra imprese agricole e associazioni per il recupero di quei prodotti (generalmente prodotti ortofruttili) altrimenti destinati a marcire in campo. A oggi infatti, la mancanza di chiarezza sul piano delle responsabilità costituisce un deterrente importante alla stipula di accordi tra imprese e associazioni per le operazioni di spigolatura. Last Minute Market ha da tempo sperimentato questo tipo di raccolta – Last Minute Harvest, in particolare con le cooperative sociali – e funziona molto bene.

La proposta corrisponde alle misure prioritarie contenute nel Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari?

Il ddl prende ampiamente spunto da quanto elaborato nell'ambito del Pinpas (Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari) del ministero dell'Ambiente con particolare riferimento alle 10 misure di contenimento degli sprechi indicate nel giugno 2014 e alle misure di semplificazione, razionalizzazione e armonizzazione del quadro normativo che disciplina la donazione degli alimenti invenduti contenute nel *Position Paper sulla donazione degli alimenti invenduti* (di seguito *Position Paper*). Nel box gli elementi di dettaglio

Nel passaggio al Senato sono in previsione miglioramenti del testo?

Non è possibile saperlo. Certo, qualche miglioramento si potrebbe fare, penso in particolare all'inserimento di obiettivi misurabili di riduzione nei vari anelli della filiera. Altrimenti si rischia di non sapere se la legge funziona. Giusto quattro anni fa nella risoluzione del Parlamento europeo, che avevamo promosso nel 2010 avviando con Last Minute Market la campagna europea *Un anno contro lo spreco-Spreco zero*, l'Europa si è posta l'obiettivo di dimezzare gli sprechi entro il 2025: obiettivo poi recepito in diverse normative degli Stati membri, a cominciare dalla Francia.

La riduzione dello spreco si traduce in una riduzione dei rifiuti; questa legge si inserirà



armonicamente nel quadro della normativa sui rifiuti?

Fin dall'inizio, con la convocazione della Consulta degli stakeholder del Pinpas, a Roma nel 2014, in linea con l'impostazione europea prevalente, abbiamo voluto sottolineare come il tema della prevenzione degli sprechi alimentari – ivi incluso il tema della donazione delle eccedenze – vada a collocarsi nel quadro più ampio delle misure di prevenzione dei rifiuti e, più in generale, nel contesto delle politiche e delle strategie comunitarie in materia di sviluppo sostenibile, sostenibilità delle filiere produttive, efficienza nell'uso delle risorse naturali, protezione e tutela del capitale naturale. Certamente le disposizioni previste all'interno del ddl si inseriscono "armonicamente" all'interno nel quadro delle azioni e degli obiettivi del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e potranno contribuire positivamente alla riduzione dei rifiuti alimentari. Va evidenziato tuttavia come il ddl abbia spostato l'asse del problema dalla *questione ambientale* a quella *sociale*, che a mio avviso richiede ben altri strumenti per essere risolta. La stessa scelta di assegnare la pdl alla Commissione Affari sociali della Camera (invece che alla Commissione Ambiente) rappresenta una deviazione del percorso realizzato finora. Questa deviazione fa perdere le premesse sulle quali è nato il Pinpas, costruito intorno a una visione più ampia e sistematica del problema e delle possibili soluzioni. Una visione coerente con quella che da anni, a partire dalla strategia per l'uso sostenibile

delle risorse naturali e da quella sulla prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti del 2005, fino ad arrivare al recente pacchetto europeo sull'economia circolare, vede la prevenzione dei rifiuti e degli sprechi come parte integrante delle strategie volte a dissociare il consumo di risorse e il degrado ambientale dallo sviluppo economico e sociale, in un'epoca in cui la competizione per lo sfruttamento delle risorse naturali a livello globale si fa più accesa e incrementa conflitti causa di guerre, violazioni dei diritti umani, impoverimento biologico ed economico, migrazioni.

La perdita di tale prospettiva nell'attuale versione della pdl risulta evidente alla luce dell'art. 8 sul *Tavolo di coordinamento* e dell'art. 11 relativo alle risorse stanziate e alle relative modalità di utilizzo. Al Tavolo di coordinamento del Fondo nazionale indigenti sono affidate anche le attività di monitoraggio delle eccedenze e degli sprechi alimentari e la "promozione di progetti innovativi e studi finalizzati alla limitazione degli sprechi alimentari e all'impiego delle eccedenze alimentari, con particolare riferimento alla loro destinazione agli indigenti." Alla luce della totale assenza di risorse da parte del Mattm da destinare in maniera continuativa alla concreta implementazione del *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti* (che contempla anche la donazione delle eccedenze alimentari e la riduzione degli sprechi alimentari domestici) e del *Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari*, tale scelta rappresenta un passo indietro rispetto al percorso realizzato attraverso il Pinpas.

E per quanto riguarda le risorse previste e la loro allocazione?

Le risorse stanziate vanno in parte (2 milioni/euro) a incrementare il cd. *Fondo indigenti*; in parte (1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018) sono destinati al "finanziamento di progetti innovativi, anche relativi alla ricerca e allo sviluppo tecnologico nel campo della shelf life dei prodotti alimentari e del confezionamento dei medesimi..."; in parte (1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018) per la "promozione di interventi finalizzati alla riduzione dei rifiuti alimentari, comprese le iniziative volte a promuovere l'utilizzo da parte degli operatori nel settore della ristorazione..." (cfr. Art.12).

La destinazione di tali fondi appare fortemente indirizzata al finanziamento di progetti di recupero delle eccedenze alimentari, alla ricerca e allo sviluppo tecnologico nel campo degli imballaggi

Il sito della campagna "Un anno contro lo spreco" <http://www.unannocontrolospreco.org/it/>. Su questi temi v. anche *Ecoscienza* 5/2014.

e alla promozione del *doggy-bag* nella ristorazione commerciale. Tale stanziamento non appare coerente né in termini quantitativi né in termini qualitativi con la complessità e l'articolazione delle possibili misure di prevenzione degli sprechi alimentari e dei soggetti coinvolti. Inoltre, tale stanziamento risulta legato per gli anni successivi alle disponibilità di bilancio dello Stato. Se il tema dello spreco alimentare fosse rimasto nel perimetro della prevenzione dei rifiuti, sarebbe stato ragionevole prevedere l'istituzione di un *Fondo nazionale per la prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari*, da finanziarsi tramite una piccola addizionale compresa all'interno dei costi della tariffa rifiuti applicata dai Comuni (es. 1 euro/utenza garantirebbe un gettito costante di circa 25 milioni di euro/anno dalle sole utenze domestiche, a cui si aggiungerebbe il gettito derivante dalle utenze non domestiche) ed eventualmente anche tramite una quota parte del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi dovuta alle Regioni (la cd *eco-tassa*) introdotta dall'art. 3, commi 24 e seguenti della L. 549/1995, recentemente modificato dall'art. 34 della legge 221/2015 (il cd. collegato ambientale). Tale soluzione avrebbe garantito un ben più corposo e stabile gettito alle politiche di prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari da avviare livello nazionale per l'attuazione del Programma nazionale di

prevenzione dei rifiuti, che al momento non dispone di risorse economiche.

Intervista a **Andrea Segrè** a cura di Daniela Raffaelli, redazione *Ecoscienza*

¹ Professore ordinario di Politica agraria internazionale e comparata e *Agricultural and Rural Development Policies*, Università di Bologna
Presidente Fondazione Edmund Mach-Istituto agrario San Michele all'Adige (www.fmach.it)
Presidente Centro agroalimentare di Bologna (www.caab.it)
Fondatore Last Minute Market spin-off accademico (www.lastminutemarket.it)

SPRECHI ALIMENTARI

LE 10 MISURE DEL PINPAS, COSA PREVEDE LA PROPOSTA DI LEGGE

Il primo punto del Pinpas (Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari) **Educazione e Formazione** è trattato nell'art. 9, comma 5 della pdl: *"Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti i Ministeri delle politiche agricole alimentari e forestali, della salute e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, promuove presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado percorsi mirati all'educazione a una sana alimentazione e a una produzione alimentare ecosostenibile, nonché alla sensibilizzazione contro lo spreco degli alimenti e sugli squilibri esistenti a livello nazionale e internazionale sull'accesso al cibo."*

Il secondo punto **Comunicazione, sensibilizzazione e condivisione** è affrontato sempre nell'art. 9, ma gli strumenti puntuali previsti nel Pinpas lasciano il campo a più generiche "campagne di comunicazione" coordinate rispettivamente dal Mipaaf (c. 2) e dal Mattrm (c. 3). Di nuovo c'è il comma 1 che impegna la Rai ad assicurare un "adeguato" numero di ore di informazione sul tema degli sprechi.

Il terzo punto del Pinpas **Documentazione e dati**, anticipando quanto oggi previsto in materia di *food waste* nel pacchetto sull'*economia circolare*, chiedeva la definizione di modalità uniformi per l'acquisizione di dati sullo spreco alimentare lungo la filiera, in linea con le modalità di rendicontazione elaborate nell'ambito del progetto europeo Fusions (Last Minute Market e l'Università di Bologna sono gli unici partner italiani) e nell'ambito dei lavori sul *Food Waste Protocol* coordinati dal *World Resource Institute*. Il pacchetto europeo sulla *circular economy* propone infatti che gli stati membri rendicontino ogni 2 anni alla Commissione europea (CE) sul quantitativo di *food waste* generato, sulla base di una metodologia comune da elaborare a cura della Commissione. Tale metodologia, con molta probabilità, si ispirerà alle linee guida realizzate nell'ambito del progetto Fusions (*Quantification manual*, pubblicato il 31 marzo 2016) al quale la CE ha affidato il compito di gettare le basi per una politica comune contro gli sprechi alimentari. Nonostante il terzo punto del Pinpas fosse stato recepito nella versione originale della legge Gadda, il tema del monitoraggio e della quantificazione degli sprechi alimentari è praticamente sparito nel passaggio al testo unificato adottato a dicembre 2015 e nella versione attuale. Rimane solo un blando riferimento al monitoraggio nell'art. 8, che affida al "tavolo di coordinamento" anche il compito di svolgere generiche "attività di monitoraggio delle eccedenze e degli sprechi alimentari".

Il quarto punto **Ricerca e interventi normativi** prevedeva l'istituzione di un *fondo nazionale per la ricerca scientifica nel campo delle perdite e degli sprechi alimentari*; sappiamo ancora poco sugli sprechi alimentari e le attività di ricerca, come avviene in altri paesi, servono in primo luogo a supportare il processo di identificazione e implementazione delle misure di prevenzione da adottare. Il fondo - anche se la destinazione riguardava aspetti diversi dalla ricerca - era previsto nella versione iniziale della legge Gadda; nella versione attuale della pdl non si fa quasi più riferimento alla ricerca. Le uniche attività di ricerca finanziate sono quelle relative alle tecnologie di confezionamento dei prodotti alimentari "finalizzate alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze" (art. 11, c. 2).

Il quinto punto **Donazioni e devoluzioni** evidenziava la necessità di una semplificazione e un'armonizzazione a livello nazionale del quadro di riferimento normativo (procedurale, fiscale, igienico-sanitario) che regola la donazione degli alimenti invenduti in Italia. Tale aspetto è stato ripreso e approfondito all'interno del *Position paper sulla donazione degli alimenti invenduti* rilasciato il 4/2/2015 e pubblicato sul sito del ministero dell'Ambiente. I contenuti del documento sono ampiamente ripresi nella pdl e ne costituiscono la base di partenza (v. *intervista*).

Il sesto punto **Acquisti (Green Public Procurement)** prevedeva l'introduzione obbligatoria di criteri premianti nei bandi di gara

della pubblica amministrazione relativi ai servizi di *catering* e ristorazione collettiva per chi attua misure di prevenzione degli sprechi alimentari, con particolare riguardo alla redistribuzione delle eccedenze alimentari; inoltre chiedeva l'introduzione di modalità uniformi di rendicontazione degli sprechi alimentari all'interno dei CAM (criteri ambientali minimi) per *Ristorazione collettiva e derrate alimentari*. Nel ddl S2290 il tema degli appalti non compare più. Nella versione in discussione alla Camera, era presente l'art 17 "Misure in materia di appalti", che proponeva di modificare il codice dei contratti pubblici inserendo tra i criteri di valutazione dell'offerta la cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari. Il nuovo codice degli appalti (Dlgs 50/2016) non sembra aver tenuto conto della questione.

Il settimo punto **Accordi volontari** sottolineava l'importanza di tali accordi quale strumento per la prevenzione degli sprechi alimentari, in particolare nei settori della distribuzione e della ristorazione. Chiedeva nello specifico la definizione e l'implementazione di tali accordi a livello nazionale e l'elaborazione di linee guida settoriali a supporto degli enti locali per la definizione di accordi territoriali. Il tema degli accordi volontari - limitatamente al settore della ristorazione e con particolare attenzione alla promozione del *doggy bag* nella ristorazione - è considerato all'art. 9, c. 4: *"le regioni possono stipulare accordi o protocolli d'intesa per promuovere comportamenti responsabili e pratiche virtuose volti a ridurre lo spreco di cibo e per dotare gli operatori della ristorazione di contenitori riutilizzabili, realizzati in materiale riciclabile, idonei a consentire ai clienti l'asporto dei propri avanzi di cibo"*. Tale possibilità in realtà esiste già (nessuna norma vieta la stipula di accordi o protocolli di questo tipo); sia il Dlgs 152/2006 che il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti promuovono l'uso degli accordi di programma per raggiungere obiettivi di riduzione dei rifiuti, riutilizzo, preparazione per il riutilizzo, raccolta differenziata e riciclaggio. La precisazione all'interno della pdl ha probabilmente il ruolo di stimolare la diffusione di tali accordi presso le Regioni. Nella direzione di promuovere la pratica dell'asporto del cibo avanzato al ristorante vanno anche i commi 1 e 2 dell'art. 11 ("Finanziamento degli interventi per la riduzione dei rifiuti alimentari") attraverso i quali è stanziato un milione di euro per gli anni 2017 e 2018 destinati alla "promozione di interventi finalizzati alla riduzione dei rifiuti alimentari, comprese le iniziative volte a promuovere l'utilizzo da parte degli operatori nel settore della ristorazione di contenitori riutilizzabili idonei a consentire ai clienti l'asporto degli avanzi di cibo".

L'ottavo punto **Trasformazione** chiedeva la definizione a livello legislativo delle condizioni alle quali i prodotti alimentari ad alta deperibilità ritirati dal mercato possono essere ulteriormente trasformati per essere destinati all'alimentazione umana. Tale misura, inizialmente presente nella prima versione della legge Gadda, è stata modificata facendo riferimento direttamente al "semplice" rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza e della data di scadenza. (cfr. rt. 4, comma 2).

Il nono punto **Responsabilità sociale delle imprese** prevedeva la promozione presso le imprese della filiera agro-alimentare della rendicontazione in materia di prevenzione degli sprechi di cibo nel contesto delle attività di *reporting* previste dalle politiche di CSR (*Corporate Social Responsibility*). Questo aspetto non è presente nella pdl e probabilmente richiede un approfondimento sui possibili strumenti atti allo scopo.

Il decimo punto **Innovazione sociale** prevedeva l'adozione di misure finalizzate a promuovere l'innovazione sociale nel campo della prevenzione degli sprechi alimentari; la pdl non contiene specifiche misure atte allo scopo. La materia richiede probabilmente un ulteriore approfondimento a partire dall'esperienza maturata nell'ambito del progetto europeo Fusions (*Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies*). AS