

# LA PREVENZIONE DEGLI SPRECHI DOPO LA LEGGE 166/2016

LA LEGGE RECENTEMENTE ENTRATA IN VIGORE RECEPISCE LARGAMENTE LE OSSERVAZIONI DEI VARI STAKEHOLDER AFFRONTANDO LE PRINCIPALI CRITICITÀ NORMATIVE, PUR SENZA IMPORRE OBBLIGHI O SANZIONI. UN GRANDE TRAGUARDO, APPROVATO CON SODDISFAZIONE ANCHE DAGLI OPERATORI DELLA DISTRIBUZIONE.

Il tema degli sprechi e delle perdite alimentari ha assunto negli ultimi anni un'importanza crescente all'interno del dibattito internazionale sulla sostenibilità dei modelli di produzione e consumo. Al di là degli aspetti legati all'utilizzo delle eccedenze alimentari per il sostegno agli indigenti, il tema presenta infatti una serie di implicazioni interrelate in termini di impatto sociale, economico e ambientale a scala locale e globale, consumo di risorse naturali, sicurezza alimentare, biodiversità. Non è un caso che i *Sustainable Development Goals* (SDGs) adottati nel settembre 2015 dall'Assemblea generale delle Nazioni unite<sup>1</sup> nell'ambito dell'Agenda 2030<sup>2</sup> includano (tra i 163 target articolati in 17 diversi obiettivi) un target specifico per la riduzione degli sprechi e delle perdite alimentari. Tra gli obiettivi specifici del *Goal n. 12. Ensure sustainable consumption and production patterns* compare infatti il dimezzamento dello spreco alimentare pro-capite nelle fasi di distribuzione e consumo e la riduzione delle perdite alimentari negli stadi a monte della filiera.

La *Technical platform on the measurement and reduction of food loss and waste*<sup>3</sup> lanciata nel dicembre 2015 dalla Fao e il *Food loss and waste accounting and reporting standard*<sup>4</sup> (o Flw Standard/Protocol), rilasciato nel giugno 2016 dal Wri (*World resource institute*) rispondono proprio alla necessità di armonizzare a livello globale le modalità di quantificazione e rendicontazione degli sprechi e delle perdite alimentari ai fini del monitoraggio nel tempo dei risultati raggiunti. La Commissione europea, da parte sua, al fine di sostenere il raggiungimento di tale obiettivo, ha assunto una serie di impegni<sup>5</sup> in materia di sprechi alimentari all'interno del nuovo pacchetto sull'economia circolare<sup>6</sup> adottato nel dicembre 2015 insieme alla richiesta rivolta agli stati membri di adottare misure specifiche per la riduzione degli sprechi alimentari e di rendicontare periodicamente alla Commissione (ogni due anni) sui



[www.sprecozero.net](http://www.sprecozero.net)

risultati raggiunti. Gli impegni presi dalla Commissione in questo ambito rappresentano con molta probabilità solo un primo, se pure importante, step verso la definizione di una più ampia e articolata strategia. Il lancio della *Eu platform on food losses and food waste* (Flw) previsto dal pacchetto sull'economia circolare per questo autunno e la pubblicazione prevista per ottobre/novembre 2016 del rapporto *Recommendations and guidelines for a common european food waste policy framework* (Vittuari M., Azzurro P., et al. 2016) nell'ambito del progetto europeo *Fusions* gettano infatti le basi per la costruzione nel prossimo futuro di una strategia di ben più ampio respiro.

## Dal Pinpas alla legge 166/2016

Dalla prima convocazione della consulta del Pinpas (Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari) nel febbraio del 2014<sup>7</sup>, si sono moltiplicate in Italia le iniziative e i progetti sul tema dello spreco alimentare. L'impatto mediatico del Piano e della campagna *Un anno contro lo spreco*<sup>8</sup> e, nei mesi successivi, di Expo Milano 2015, hanno impresso negli ultimi anni un'incredibile accelerazione alla nascita e alla diffusione di iniziative centrate sul tema dello spreco alimentare sul territorio nazionale: tra queste almeno 20 diverse applicazioni

per telefonia mobile e/o piattaforme web espressamente rivolte alla riduzione degli sprechi alimentari, altrettanti progetti a vocazione territoriale e/o nazionale pensati per favorire la diffusione del *doggy-bag* nella ristorazione commerciale; si sono moltiplicate le iniziative di recupero delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, le iniziative di comunicazione e i progetti di educazione/sensibilizzazione rivolti alle scuole, solo per fare degli esempi. A livello istituzionale oltre 700 Comuni italiani hanno aderito alla carta di impegni contro lo spreco alimentare "Carta per una rete di enti territoriali a spreco zero" che ha dato vita nel 2015 all'associazione Sprecozero.net<sup>9</sup>; almeno 15 Regioni italiane (su 20) hanno varato (o sono in procinto di farlo) leggi regionali specifiche sulla lotta agli sprechi alimentari<sup>10</sup>.

La recente legge sullo spreco alimentare (L. 166/2016 dal titolo *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*) approvata definitivamente dal Senato il 2 agosto 2016 ed entrata in vigore il 14 settembre 2016 nasce e si sviluppa proprio in questo contesto, un contesto di grande vivacità e di grande attenzione al tema che ha visto depositare in Parlamento (tra aprile e dicembre 2015) ben 7 diverse proposte di legge poi confluite nel testo unificato approvato in prima lettura alla Camera il 17 marzo 2016.

L'approvazione della L 166/2016 è stata salutata da tutti come un grande traguardo nella lotta allo spreco alimentare. I principali operatori economici del settore della distribuzione organizzata hanno espresso grande soddisfazione per una legge che si fa carico delle principali criticità legate al quadro di riferimento normativo che disciplina o interferisce con la donazione delle eccedenze alimentari senza imporre obblighi o sanzioni come nel caso francese<sup>11</sup>. La legge, infatti, recepisce in larga misura le proposte evidenziate/elaborate attraverso un'ampia consultazione degli stakeholder, prima attraverso la Consulta del Pinpas<sup>12</sup> e, successivamente, nel corso delle audizioni<sup>13</sup> condotte tra luglio e novembre 2015. Gli aspetti di innovazione e le principali criticità in relazione ai 10 punti del Pinpas<sup>14</sup> sono stati già sottolineati nell'intervista pubblicata nel numero 2/2016 di *Ecoscienza*<sup>15</sup>. Altri aspetti, evidenziati nelle pagine seguenti, meritano invece un ulteriore approfondimento con lo sguardo rivolto verso l'effettiva implementazione della legge a scala locale, alla necessità di monitorare nel tempo i risultati raggiunti e all'ampiezza delle misure previste nel quadro delle politiche delle strategie internazionali in materia di efficienza nell'uso delle risorse.

**Paolo Azzurro**

Dipartimento di Scienze e tecnologie agroalimentari (Distal), Università di Bologna

**NOTE**

- <sup>1</sup> UN SDGs, [www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals](http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals)
- <sup>2</sup> Agenda 2030, [www.unric.org/it/agenda-2030](http://www.unric.org/it/agenda-2030)
- <sup>3</sup> *Technical platform on the measurement and reduction of food loss and waste*, <http://www.fao.org/platform-food-loss-waste>
- <sup>4</sup> FLW Standard, <http://flwprotocol.org>
- <sup>5</sup> Si vedano nel merito: EU actions against food waste, <http://bit.ly/EUactionsFW>
- <sup>6</sup> *Circular economy package*, [http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm)
- <sup>7</sup> [www.minambiente.it/comunicati/grande-successo-la-giornata-di-prevenzione-dello-spreco-alimentare](http://www.minambiente.it/comunicati/grande-successo-la-giornata-di-prevenzione-dello-spreco-alimentare)
- <sup>8</sup> Un anno contro lo spreco. Campagna europea di sensibilizzazione lanciata nel 2010 da Last minute market, [www.sprecozero.it](http://www.sprecozero.it)
- <sup>9</sup> [www.sprecozero.net](http://www.sprecozero.net)

**1, 2** Iniziativa "In the name of Africa", promossa da Cefa onlus in sinergia con la campagna Spreco Zero in piazza Maggiore a Bologna, in occasione del World Food Day 2016 (16 ottobre):



FOTO: CEFA ONLUS



FOTO: CEFA ONLUS

**2**

<sup>10</sup> Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto.

<sup>11</sup> Si veda nel merito la legge approvata dall'Assemblea nazionale francese il 9 dicembre 2015, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/ta/ta0632.as>

<sup>12</sup> Si veda in particolare il Position paper sulla donazione degli alimenti invenduti, [http://www.bit.ly/positionpaper\\_donazioni](http://www.bit.ly/positionpaper_donazioni)

<sup>13</sup> Audizioni, nell'ambito dell'esame delle proposte di legge recanti *Norme per la limitazione degli sprechi, l'uso consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale* (C. 3057 Gadda, C. 3167 Mongiello, C. 3196 Faenzi, C. 3237 Sberna, C. 3274 Nicchi e C. 3248 Mantero), <http://www.camera.it/leg17/126?tab=4&leg=17&cidDocumento=3057&sedc=ac>

<sup>14</sup> Pinpas, Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari: le azioni prioritarie per la lotta allo spreco, 5 giugno 2014 - [http://www.bit.ly/PINPAS\\_10misure](http://www.bit.ly/PINPAS_10misure)

<sup>15</sup> Intervista in *Ecoscienza 2/2016*



*Ecoscienza* ha trattato il tema dello spreco alimentare con un ampio servizio pubblicato sul n. 5/2014 e con l'intervista ad Andrea Segrè sul n. 2/2016.

## L 166/2016 PUNTI DI FORZA E OPPORTUNITÀ DI MIGLIORAMENTO

**Target nazionale di riduzione degli sprechi alimentari**

La comunità internazionale, Italia inclusa, con l'approvazione nel settembre 2015 dei *Sustainable Development Goals*, si è impegnata tra le altre cose a ridurre del 50% lo spreco alimentare negli stadi a valle della filiera (distribuzione e consumo) entro il 2030. L'adozione di target coerenti a livello nazionale all'interno della legge e la predisposizione dei relativi strumenti di quantificazione e reporting avrebbe contribuito ulteriormente a stimolare la partecipazione e il coinvolgimento dei diversi attori (imprese, pubblica amministrazione, cittadini/famiglie) e a migliorare nel tempo l'affidabilità e la capillarità dei dati disponibili.

**Quantificazione e monitoraggio**

La capacità di monitorare nel tempo gli sprechi alimentari specie in relazione alle cause di generazione, rappresenta un elemento di fondamentale importanza ai fini della definizione, programmazione, implementazione e valutazione delle misure/politiche di prevenzione. In tal senso, l'articolo 8 della legge attribuisce al tavolo permanente di coordinamento di cui al decreto del ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) del 17 dicembre 2012<sup>1</sup> (il cd. "Tavolo indigenti"), anche le funzioni di monitoraggio e di formulazione di progetti e studi finalizzati alla limitazione degli sprechi e alla distribuzione delle eccedenze. Nonostante l'allargamento della composizione del Tavolo prevista dal medesimo articolo, l'aggiunta di generiche attività di monitoraggio alle sue competenze non appare una misura sufficiente a garantire un'efficace azione di monitoraggio delle misure intraprese.

**Integrazione con la pianificazione regionale in materia di prevenzione dei rifiuti**

Ai fini di un'efficace integrazione degli obiettivi di prevenzione degli sprechi alimentari nella pianificazione regionale in materia di prevenzione dei rifiuti<sup>2</sup>, sarebbe opportuno prevedere specifiche linee guida rivolte alle Regioni e strumenti di rendicontazione e monitoraggio omogenei sul territorio nazionale sulle iniziative intraprese e sulla loro efficacia. Inoltre, al fine di garantire la disponibilità economica necessaria alla definizione e all'implementazione di misure di prevenzione degli sprechi alimentari a livello regionale, sarebbe opportuno prevedere e garantire che una quota parte del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti 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 L 221/2015 - il cd. collegato ambientale) fosse destinata effettivamente alle misure di prevenzione. Allo stato attuale infatti, come già

evidenziato all'interno della *Relazione recante l'aggiornamento del Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti del 31 dicembre 2014*<sup>3</sup> tale quota viene quasi sempre assorbita dalla fiscalità generale.

**Integrazione con la pianificazione a livello locale**

L'integrazione di strumenti di pianificazione territoriale in materia di prevenzione degli sprechi alimentari potrebbe accelerare in maniera sensibile il raggiungimento di obiettivi nazionali di prevenzione. L'adozione a livello comunale di *Piani di azione per la riduzione degli sprechi alimentari* (PARSA), in analogia con i PAES (*Piani d'azione per l'energia sostenibile*)<sup>4</sup>, andrebbe promossa e incentivata all'interno di una cornice di riferimento comune. Anche in questo caso, oltre al tema del monitoraggio e della quantificazione degli sprechi alimentari secondo modalità uniformi, diventa centrale la questione delle risorse a disposizione degli enti locali. Nel merito, la proposta di inserire i costi di prevenzione (CPR) nel Piano economico finanziario della tariffa rifiuti<sup>5</sup> consentirebbe ai Comuni di disporre con continuità delle risorse necessarie per l'implementazione di misure di prevenzione dei rifiuti (ivi incluse le misure di prevenzione degli sprechi alimentari) sul proprio territorio.

**Ricerca**

Le attività di ricerca servono in primo luogo a supportare il processo di identificazione e implementazione delle misure da adottare, ivi inclusa la progettazione delle campagne di comunicazione e sensibilizzazione (si veda in particolare il lavoro del WRAP<sup>6</sup> inglese in materia di prevenzione degli sprechi alimentari). Le uniche attività di ricerca finanziate dal fondo istituito presso il Mipaaf dal comma 2 dell'art.11 sono quelle relative alla "shelf life dei prodotti alimentari e del confezionamento dei medesimi [...] nonché alla promozione della produzione di imballaggi riutilizzabili o facilmente riciclabili". Tale stanziamento, e la sua collocazione presso il Mipaaf, non appaiono coerenti 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.

**Comunicazione e sensibilizzazione**

L'educazione e le attività di informazione, comunicazione e sensibilizzazione sono strumenti imprescindibili nella lotta allo spreco alimentare e, più in generale, per stimolare cambiamenti nella società ispirati dai principi e dai valori della sostenibilità. Non è un caso che i primi due punti del Pinpas riguardassero, rispettivamente, l'educazione e la



FOTO: J. SEGAL

formazione e le attività di comunicazione, sensibilizzazione e condivisione, ivi incluso il lancio di una campagna nazionale di comunicazione/sensibilizzazione sul tema dello spreco alimentare. La mancanza di risorse dedicate per le attività previste dai commi 2, 3 e 5 dell'art. 9 tuttavia, depotenzia di fatto il contenuto e le disposizioni dell'articolo; in mancanza di specifiche risorse infatti, le attività di progettazione, sviluppo, diffusione e monitoraggio delle attività di comunicazione e sensibilizzazione (ivi incluso il coinvolgimento degli stakeholder) e delle attività di educazione nelle scuole potrebbero restare lettera morta.

## Condivisione delle buone pratiche

Tra gli strumenti di comunicazione, rivestono particolare importanza quelli volti a favorire condivisione di informazioni, esperienze e "buone pratiche". Nel merito, il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti prevedeva la realizzazione di un "Portale della prevenzione rifiuti" e la realizzazione di una banca dati delle buone pratiche. Analogamente, il Piano nazionale di prevenzione degli sprechi alimentari prevedeva la realizzazione di una banca dati online per la condivisione e la valorizzazione delle buone pratiche di prevenzione degli sprechi alimentari e la realizzazione di un portale di riferimento che integrasse strumenti atti a favorire la partecipazione, la collaborazione e la condivisione di informazioni tra i diversi attori della filiera. A oggi, tali strumenti non hanno ancora trovato riscontro né all'interno del percorso di implementazione del Pnpr né all'interno del testo della legge 166/2016, né all'interno della "Piattaforma delle conoscenze"<sup>7</sup> recentemente lanciata dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

## Green Public Procurement e ristorazione collettiva

Nonostante sia apprezzabile e potenzialmente di interesse la definizione di linee di indirizzo sulla prevenzione degli sprechi alimentari rivolte al settore della ristorazione collettiva prevista dall'art. 10 della legge, l'articolo, così come il testo di legge nel suo complesso, non si occupano in maniera specifica di promuovere l'integrazione di criteri di prevenzione (e il monitoraggio) degli sprechi alimentari all'interno dei bandi di gara. Una revisione in tal senso dei cd. "CAM (criteri ambientali minimi) ristorazione"<sup>8</sup> appare opportuna al fine di garantire l'introduzione obbligatoria di criteri premianti nei bandi di gara della pubblica amministrazione in relazione alle misure di prevenzione degli sprechi alimentari nonché per garantire modalità uniformi di rendicontazione da parte delle imprese della ristorazione collettiva sugli sprechi generati e sulle misure intraprese per ridurli.

## Incentivi/agevolazioni fiscali

La donazione delle eccedenze alimentari presuppone la presenza di almeno due soggetti: il donatore e il beneficiario, tipicamente un ente del terzo settore che si occupa della redistribuzione delle eccedenze a fini solidali. Dal lato dei soggetti donatori, la legge introduce la facoltà per i Comuni di prevedere agevolazioni sulla tariffa rifiuti (Tari) per le imprese che donano le proprie eccedenze. Tale possibilità, come già evidenziato in precedenza, era già presente nel nostro ordinamento, introdotta recentemente per tutte le misure di prevenzione dei rifiuti (ivi inclusa, anche se non espressamente, la donazione delle eccedenze alimentari) dall'art. 36 del cd. collegato ambientale alla legge di stabilità 2014 (L. 28 dicembre 2015, n. 221). Dal lato delle organizzazioni che effettuano direttamente il recupero e la redistribuzione alle persone indigenti delle eccedenze alimentari, la legge non prevede invece alcun tipo di agevolazione, nonostante

queste rappresentino generalmente l'anello "debole" nel rapporto donatore-beneficiario. La capacità di recupero delle eccedenze da parte di tali organizzazioni dipende infatti in larga misura dalla disponibilità di mezzi e attrezzature idonee per il trasporto e la corretta conservazione degli alimenti. In questo senso, al fine di sostenere la capacità operativa di tali organizzazioni sarebbe opportuno prevedere specifici incentivi/sgravi fiscali allo scopo dedicati.

## Accordi e protocolli di intesa

Come insegna in particolare l'esperienza inglese<sup>9</sup>, gli accordi volontari pubblico/privato rappresentano uno strumento dalle grandi potenzialità ai fini del coinvolgimento degli attori economici. Sia il D.lgs 152/2006 che il Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti promuovono l'uso di tali strumenti per raggiungere obiettivi di riduzione dei rifiuti senza tuttavia indicare strumenti attuativi. Al fine di accelerare la diffusione di tali strumenti all'interno di un framework di riferimento comune, come già previsto dal Pnpr (cfr. punto 7), sarebbe auspicabile la predisposizione (e l'avvio) di accordi nazionali rivolti alle diverse tipologie di soggetti insieme alla definizione di linee guida rivolte agli enti locali per la definizione di accordi da avviare a livello territoriale.

## Risorse economiche

Come già evidenziato nella citata intervista (Ecoscienza 2/2016), le risorse economiche stanziare dagli articoli 11 e 12 per il sostegno delle misure di prevenzione degli sprechi alimentari non appaiono coerenti 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. Al fine di sganciare la disponibilità di risorse economiche da destinare alla prevenzione degli sprechi alimentari dalle disponibilità di bilancio dello stato sarebbe infatti opportuno da un lato, integrare i costi di prevenzione tra i costi di gestione dei rifiuti, dall'altro garantire che le risorse già esistenti e potenzialmente destinabili allo scopo a livello regionale (es. l'eco-tassa di cui alla L. 549/1995) e nazionale (il Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio istituito dall'articolo 2, comma 323 della legge n. 244/2007) vengano effettivamente impiegate per gli scopi istituzionalmente previsti e non assorbiti dalla fiscalità generale.

### NOTE

<sup>1</sup> Decreto 17 dicembre 2012 Indirizzi, modalità e strumenti per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti

<sup>2</sup> Si veda in proposito Azzurro P., Segrè A. (2014) Strategie e norme per prevenire spreco alimentare e rifiuti. *Ecoscienza* n. 5/2014 pagg. 8-12

<sup>3</sup> <http://bit.ly/RelazionePNPR2014>

<sup>4</sup> [http://www.pattodeisindaci.eu/actions/sustainable-energy-action-plans\\_it.html](http://www.pattodeisindaci.eu/actions/sustainable-energy-action-plans_it.html)

<sup>5</sup> Si veda nel merito la proposta P26 all'interno del *position paper* sulla donazione degli alimenti invenduti

<sup>6</sup> WRAP, *Waste and Resource Action Programme*

<sup>7</sup> Piattaforma delle Conoscenze - <http://www.pdc.minambiente.it>

<sup>8</sup> Con decreto ministeriale 25 luglio 2011 (pubblicato in GU n. 220 del 21 settembre 2011) sono stati pubblicati dal Ministero i Criteri ambientali minimi per la Ristorazione collettiva e derrate alimentari

<sup>9</sup> Courtauld Commitment <http://www.wrap.org.uk/category/initiatives/courtauld-commitment>