

Corso
Gestione delle eccedenze alimentari e contrasto allo spreco
Brescia, 9-10 ottobre 2018

La Legge Gadda, i suoi principi cardine e le prospettive della sua applicazione

Paola Fossati



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI MEDICINA VETERINARIA

Dipartimento di
Scienze veterinarie per la Salute
la Produzione animale
e la Sicurezza alimentare



LEGGE 19 agosto 2016, n. 166

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 in un contesto di grande attenzione al tema
 - depositate 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
- apprezzata come traguardo nella lotta allo spreco alimentare e risposta alle criticità del quadro di riferimento normativo vigente
- proattiva e non punitiva!



- Fa seguito a un'ampia consultazione degli *stakeholder*
- Dimostra di aver recepito le proposte derivanti da:
 - Consulta del Pinpas (Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare)
 - Position paper sulla donazione degli alimenti invenduti (Minambiente),
http://www.bit.ly/positionpaper_donazioni
 - Audizioni nell'ambito dell'esame delle proposte di legge, condotte tra luglio e novembre 2015
<http://www.camera.it/leg17/126?tab=4&leg=17&idDocumento=3057&sede=ac>



La legislazione europea

- A **livello europeo**, la cessione di alimenti a vario titolo è disciplinata dai **Regolamenti CE sulla sicurezza alimentare**:
- Reg. CE 178/00, Reg. CE 852/04 e Reg. CE 853/04, contengono le norme generali e specifiche per le fasi di produzione, di trasformazione e di distribuzione dei prodotti alimentari.

- **Reg. 178/02, art. 5 c 8**

Definisce «immissione sul mercato», la detenzione di alimenti o mangimi a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o **ogni altra forma**, gratuita o a pagamento, **di cessione**, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente detta;

- E' ancora assente una normativa specifica sulla cessione del cibo a titolo gratuito e sulle politiche di riduzione dello spreco.



Parlamento Europeo

- Risoluzione del 19 gennaio 2012
«Evitare lo spreco di alimenti»
- individua strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE
- ha richiesto un'azione collettiva immediata per dimezzare, entro il 2025, lo **spreco alimentare**, prevenendo al contempo la produzione di **rifiuti alimentari**.



- Rifiuto alimentare
- Spreco alimentare



- **Al momento, non vi è una definizione condivisa di “spreco alimentare”.**
- L’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura (FAO) utilizza la propria: «mancato uso ai fini del consumo umano, oppure ad un uso alternativo (non alimentare), di cibo sicuro e nutriente lungo tutta la filiera alimentare».
- Secondo la **Commissione per l’Agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento Europeo**, per *spreco alimentare* si intende “l’insieme dei prodotti scartati dalla catena agroalimentare, che – per ragioni economiche, estetiche o per la prossimità della scadenza di consumo, seppure ancora commestibili e quindi potenzialmente destinati al consumo umano – sono destinati ad essere eliminati o smaltiti.
- Gli Stati membri dell’UE utilizzano definizioni diverse.



- Secondo l'**Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA)** lo spreco è «la parte di produzione che eccede i fabbisogni nutrizionali e le capacità ecologiche».
- include: “mancate produzioni” (inefficienza delle filiere), perdite prima dei raccolti, perdite di prodotti commestibili usati in allevamenti o per usi industriali ed energetici, sovralimentazione nel consumo, perdita di qualità nutrizionale e potrebbe includere anche le perdite di acqua potabile, oltre ai rifiuti.



- Rifiuto alimentare: prodotto alimentare che viene sprecato **e diventa uno scarto.**
- Ma gli ex-prodotti alimentari utilizzati nella produzione di mangimi **non possono essere classificati come “rifiuti”, quindi escono anche dalla definizione di spreco.**



- Il 14 giugno 2018 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea l'aggiornamento della **Direttiva quadro sui rifiuti 2018/851** (*Waste Framework Directive*) , che rientra nel pacchetto europeo sull'Economia circolare.
 - Come richiesto dall'Effpa (European Former Foodstuff Processors Association), prevede l'**esclusione dall'ambito di applicazione della legge** sui rifiuti **delle sostanze destinate a essere impiegate come materie prime nella produzione di alimenti per animali**. La precisazione serve per evitare che gli ex-prodotti alimentari regolati dalla **legislazione sui mangimi** siano inutilmente inclusi nel campo di applicazione della legislazione sui rifiuti.
- è rilevante anche per la definizione di “spreco alimentare”



Mariachiara Gadda in XII Commissione

- Il testo, a partire dall'analisi delle innumerevoli buone pratiche già diffuse sul territorio nazionale, raccoglie l'esigenza di:
 - offrire strumenti nuovi per monitorare gli sprechi, facilitare la cessione delle eccedenze,
 - promuovere processi produttivi innovativi a minore impatto ambientale,
 - semplificare le procedure burocratiche
 - e incentivare economicamente la cessione dell'invenduto.



Art. 1

- Finalità
 - ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di **produzione**, **trasformazione**, **distribuzione** e **somministrazione** di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti



- Favorire un'economia "circolare", obiettivo anche della Commissione Europea (Agenda 2030)



RISPARMIO
EFFICIENZA
VALORE ALLE RISORSE



- Il provvedimento persegue i seguenti obiettivi:
 - a) contribuire alla riduzione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali, **riducendo la quantità di rifiuti**;
 - b) incentivare cambiamenti nei modelli di produzione industriale mediante l'adozione di **nuove modalità organizzative e produttive** e le innovazioni nel design dei prodotti;
 - c) **favorire il recupero e la donazione dei prodotti invenduti a fini di solidarietà sociale**;
 - d) contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal **Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti (PNPR)** e dal **Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare (PINPAS)** e degli obiettivi di riduzione dello smaltimento in discarica dei rifiuti biodegradabili;
 - e) contribuire ad attività di **ricerca, informazione e sensibilizzazione** dei cittadini e delle istituzioni sulla limitazione degli sprechi e l'uso consapevole delle risorse.



Uno sguardo al quadro esistente

- Protocollo “Carta di Milano”, EXPO 2015
- Recepimento Dir. 2008/98/CE sui rifiuti → modifiche al D. Lgs. n. 152/06
- PINPAS (Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare, del Min. Ambiente e tutela del territorio, 2013) con obiettivi 2020
- Legge n. 155/2003, di disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale



Legge n. 155/2003

- la cosiddetta **Legge del Buon Samaritano**
 - in riferimento alla responsabilità derivante da norme di sicurezza alimentare (*food safety*), ha equiparato le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Ong) che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti **al consumatore finale!**
 - ➔ L'equiparazione al consumatore finale è limitata alle fasi di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti e non comprende le fasi della filiera alimentare di produzione e/o trasformazione. Solleva i soggetti donatori dal principio della "responsabilità di percorso", in base al quale era necessario fornire garanzie per il cibo donato (sul corretto stato di conservazione, il trasporto, il deposito e l'utilizzo degli alimenti).



La nuova legge

- Semplificazione dell'applicazione delle norme vigenti
 - definizioni chiare;
 - indicazioni chiare per la donazione dei prodotti oltre il TMC e prodotti finiti di panificazione (...);
 - chiarimenti per la donazione di prodotti alimentari con irregolarità di etichettatura
- Semplificazione delle procedure per la donazione (art. 16)
- Recupero dei prodotti confiscati



- Successivamente, la **legge di stabilità 2014** (art.1, commi 236-237, legge n. 147/2003) ha previsto che le Onlus che effettuano, ai fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari ceduti dagli OSA, e gli OSA stessi che donano gli alimenti alle Onlus, devono garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo, ciascuno per la parte che gli compete.
- Tale obiettivo, è raggiunto anche attraverso specifici manuali di corretta prassi operativa, validati dal Ministero della salute, predisposti in conformità al Reg. CE 882/2004



- Individuazione ampliata dei donatori
- Principio di riduzione delle tasse (sui rifiuti) per chi dona
- Promozione della *family bag*
- A latere (con rilevanza!) → merito di aver fatto discutere sul tema, stimolato iniziative, attirato l'attenzione su un'esigenza non più trascurabile, per un futuro migliore



Più in dettaglio

- **Riduzione dei margini di interpretazione**
 - Art. 2 - Definizioni chiare, es. data di scadenza e termine minimo di conservazione, eccedenze alimentari;
 - Art. 3 - Cessione gratuita delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale
 - Comma 4, chiarisce quando le irregolarità nell'etichetta NON impediscono la donazione → se le irregolarità NON riguardano la data di scadenza o l'indicazione di sostanze o prodotti che provocano allergie e intolleranze



– Art. 4 - **Modalità di cessione** delle eccedenze alimentari

- Comma 1, chiarisce le condizioni che consentono la cessione di prodotti oltre il TMC → se sono garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione
- Comma 3, chiarisce la possibilità di donare “prodotti finiti della panificazione e i derivati degli impasti di farina prodotti negli impianti di panificazione che non necessitano di condizionamento termico” oltre 24 ore dopo la produzione



- Art. 5 - **Requisiti e conservazione** delle eccedenze alimentari per la cessione gratuita
 - Comma 1, attribuisce agli operatori del settore alimentare che effettuano le cessioni gratuite la responsabilità di garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti e i relativi requisiti fino al momento della cessione
 - Dopo la cessione si applica la Legge n. 155/2003 (“Legge del buon samaritano”)
 - E' previsto che si operi una selezione degli alimenti in base ai requisiti di qualità e di igiene e l'adozione delle misure necessarie ad evitare rischi di commistione o di scambio tra i prodotti destinati a diversi impieghi.



- Art. 6 - prevede specifiche norme per consentire il riutilizzo dei prodotti alimentari idonei al consumo umano o animale oggetto di **confisca**.
 - Allo scopo si dispone una modifica dell'art. 15 del DPR n. 571/1982 in materia di sistema penale, per l'attuazione dell'art. 15 ultimo comma della legge n. 689/81 → In caso di confisca di tali prodotti se ne dispone la cessione gratuita al complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche.



- Art. 7 e art. 13 - allargano il **novero dei soggetti** potenzialmente beneficiari delle donazioni e autorizzati a effettuare le distribuzioni gratuite a:
 - gli enti pubblici
 - nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche solidaristiche e che (...) promuovano ed attuino attività d'interesse generale (...)
 - oltre che alle organizzazioni riconosciute non lucrative di utilità sociale, già previste



- **Art. 16** - contiene **disposizioni, di carattere tributario e finanziario, in materia di cessione gratuita** delle eccedenze alimentari, dei prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale:
 - prevede **modalità e requisiti** delle **comunicazioni telematiche** agli uffici dell'amministrazione finanziaria o della Guardia di finanza in relazione alle cessioni sopracitate
 - adegua le disposizioni in vigore in tema di imposta sul valore aggiunto sui beni oggetto di cessione gratuita.



Modalità e requisiti

- Indicazione della data, dell'ora e del luogo di inizio del trasporto, della destinazione finale dei beni
- Indicazione dell'ammontare complessivo, calcolato sulla base dell'ultimo prezzo di vendita, dei beni gratuitamente ceduti, incluse le derrate alimentari
- La comunicazione deve essere inviata entro la fine del mese in cui avvengono le cessioni
- Può non essere inviata qualora il valore dei beni non superi 15.000 euro per ogni singola cessione effettuata nel mese



- **Art. 18** – Disposizioni finali, prevede per le **donazioni** (cessioni a titolo gratuito) che:
- **non richiedono la forma scritta per la loro validità**
 - ad esse non si applicano le disposizioni di cui al Titolo V del libro secondo del codice civile (artt. 769 e ss. c.c. sul contratto di donazione)



- **Art. 17** – modifica l'articolo 1, comma 652, della legge di stabilità per il 2014
 - per dare ai Comuni la facoltà di applicare un coefficiente di riduzione della tariffa sui rifiuti alle utenze non domestiche relative ad attività produttive che producono e distribuiscono beni alimentari e che a titolo gratuito li cedono, direttamente o indirettamente agli indigenti e alle persone in condizioni di bisogno o per l'alimentazione animale.
- Previsione già esistente...

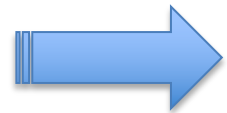


- La Legge n. 221/2015 (sulla green economy) all'art. 36 aveva già introdotto agevolazioni commisurate alla quantità di prodotti ceduti gratuitamente
 - “attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti”
- La legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) aveva ancor prima consentito di prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni in termini di tariffa dei rifiuti urbani (TARI) in diversi casi, **ai quali è stato aggiunto quello sopra citato**



In riferimento ancora agli **obiettivi** di:

- contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal **PNPR** e dal **PINPAS**
- contribuire ad attività di **ricerca, informazione e sensibilizzazione** dei cittadini e delle istituzioni sulla limitazione degli sprechi e l'uso consapevole delle risorse



– **Art. 9** dispone

- che il **servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale** garantisca che nell'ambito delle ore di trasmissione dedicate all'informazione, un numero adeguato di queste sia finalizzato alla **promozione di comportamenti e di misure idonei a ridurre gli sprechi alimentari, energetici o di altro genere.**
- la **promozione di campagne nazionali di comunicazione dei dati raccolti** in tema di recupero alimentare e riduzione degli sprechi da parte dei Ministeri coinvolti, nonché di **campagne informative** per incentivare la prevenzione nella formazione dei rifiuti.



Es. di Milano

- **“Io non spreco”**, progetto di Milano Ristorazione che incentiva gli alunni a portare a casa gli avanzi non deperibili di cibo che non hanno consumato a pranzo,
- **"Dall'orto alla tavola"**, programma di educazione alimentare che attraverso incontri di cucina rivolti a bambini e genitori punta a diffondere i principi della corretta nutrizione, insegnando a preparare il cibo senza sprechi,
- Intesa tra Comune di Milano, Assolombarda e Politecnico per dare vita a microdistretti sul recupero delle eccedenze alimentari e **accorciare la filiera tra donatori e beneficiari**
- Sperimentazione sul recupero e redistribuzione a fine giornata dei prodotti invenduti nei **mercati rionali** e la raccolta differenziata della frazione umida
- **Milan Urban Food Policy Pact**, per incentivare lo scambio di soluzioni virtuose ha lanciato assieme a Fondazione Cariplo il **Milan Pact Awards**, un premio internazionale sulle buone pratiche.



Progetto di ricerca pilota «SPAIC - Cause dello spreco alimentare ed interventi correttivi»

- Accordo di collaborazione tra pubbliche amministrazioni, avviato a settembre 2016 e condotto da INAIL Dipartimento Ricerca, con intesa del MIUR.
- L'approccio metodologico del Progetto fa riferimento al concetto di “nudging” per il quale la spinta verso un comportamento corretto dev'essere gentile per non essere riusata, e dunque efficace e acquisibile culturalmente;
 - un modello psico-comportamentale da applicare alle scelte consapevoli dei consumatori, percorso orientato su un modello educativo, che stimoli l'adozione di buone pratiche e comportamenti virtuosi nella quotidianità.



Nota del Ministero della Salute per UVAC/UVAC-PIF

Oggetto: distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi

- Per favorire ed agevolare il recupero tempestivo di alimenti che, sebbene ancora idonei al consumo, vengono esclusi dalla catena alimentare e destinati allo smaltimento per motivi di varia natura, nel 2015 è stata realizzata un'apposita convenzione, approvata dal Ministero della Salute, tra l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale Lazio e Toscana (IZSLT) e il PIF di Livorno, per attuare un progetto di donazione ad organizzazioni senza scopo di lucro (ONLUS) delle seconde aliquote dei campioni, una volta acquisito l'esito favorevole delle analisi.
- La realizzazione del progetto su scala nazionale consentirà di recuperare ingenti quantitativi di cibo a fini di solidarietà sociale e avrà, inoltre, come ulteriore vantaggio quello di abbattere i costi di smaltimento e distruzione delle aliquote campionarie di alimenti perfettamente salubri con una riduzione dell'impatto sull'ambiente.



- Sempre l'**Art. 9** “suggerisce” la creazione di **accordi e protocolli d'intesa** tra Regioni e operatori, ma limitatamente al settore della **ristorazione**, per ridurre lo spreco di cibo
 - *Family bag*: contenitori riutilizzabili, in materiale riciclabile, da fornire ai clienti per l'asporto dei propri avanzi di cibo
 - Promozione dell'iniziativa nel sito internet dei Comuni interessati



Qualcosa manca...

- **Continuare a monitorare** nel tempo e **quantificare** gli sprechi alimentari e le cause che li generano, per definire e programmare le misure e le policy idonee



- **Art. 8** - interviene sul Tavolo permanente di coordinamento, istituito con D.M. politiche agricole, alimentari e forestali 17/12/2012, recante Indirizzi, modalità e strumenti per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (“Tavolo indigenti”):
 - **Integra** funzioni e composizione
 - **Monitoraggio (generico)**, formulazione di progetti e studi per la limitazione degli sprechi e la distribuzione delle eccedenze
 - Le **attività del Tavolo sono rese pubbliche** nel sito internet del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e costituiscono oggetto di una relazione annuale alle Camere.
- Strumento adeguato per garantire monitoraggio?
- Risorse sufficienti?



- **Es. PNPR**
 - fissando gli obiettivi di prevenzione, stabilisce tre principali target al 2020 rispetto ai valori registrati nel 2010:
 - riduzione del 5% della produzione di rifiuti urbani per unità di Pil
 - riduzione del 10% della produzione di rifiuti speciali pericolosi per unità di Pil
 - riduzione del 5% della produzione di rifiuti speciali non pericolosi per unità di Pil
- **MA all'interno della legge non si trovano target specifici di riduzione**



- **Target nazionali di riduzione degli sprechi alimentari**, per favorire gli obiettivi dell'Agenda 2030 della Comunità internazionale (**dimezzamento**), in accordo con gli obiettivi di sviluppo individuati dalle Nazioni Unite

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



- **Obiettivi di integrazione con la pianificazione a livello regionale e locale**



- Collegare gli obiettivi degli sprechi alimentari alla pianificazione regionale in materia di prevenzione dei rifiuti
- Evidenziare il ruolo di Comuni e altri enti locali
- Predisposizione di strumenti uniformi di prevenzione degli sprechi alimentari
- Individuazione di modalità di finanziamento delle attività di prevenzione (costi prevenzione rifiuti)



- Idem per il **finanziamento della ricerca scientifica** sul tema delle eccedenze e degli sprechi alimentari
 - Idem per **comunicazione e sensibilizzazione**
 - Imprescindibili ma quali risorse?
-
- un lavoro culturale approfondito a favore delle piccole realtà di distribuzione che poco sanno su come gestire gli eccessi e sulle realtà che possono beneficiare dei loro prodotti invenduti.
 - A favore dei consumatori che spesso “usano male” offerte e promozioni, ottenendo spreco invece di risparmio



- **Art. 11** - rifinanzia il fondo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti e istituisce un fondo nazionale per progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze
- **Art. 12** - finanzia interventi per la riduzione dei rifiuti alimentari (comprese le iniziative per la family bag)
- DECRETO 3 gennaio 2017 - MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI **Disposizioni generali concernenti le modalità di utilizzo del fondo nazionale contro gli sprechi, in attuazione della legge 19 agosto 2016, n. 166.**

→ **Monitoraggio dei risultati conseguiti con tali risorse**



- **Buone pratiche**

- La senatrice Gadda le ha richiamate (“innumerevoli sul territorio”), ma non sono previsti strumenti di valorizzazione e condivisione
- Banca dati online? (Pinpas la prevede)



- **Incentivi e agevolazioni fiscali**

- Previste agevolazioni sulla TARI per le imprese che cedono gratuitamente le proprie eccedenze alimentari
- MA nessuna agevolazione per le organizzazioni che si occupano del recupero e della redistribuzione



- Necessità di maggiori dati sull'efficacia
 - le stime che si hanno al momento sono diverse, anche relative al ruolo dei diversi settori della filiera.
 - ancora difficile capire dove sia necessario intervenire



- La lotta allo spreco alimentare non può prescindere da un consumo critico.
- Forme di educazione per coinvolgere la comunità in un impiego intelligente delle risorse alimentari.
- Insegnare a consumare il giusto.
- **“Chi riceve l’eccedenza donata non riceve uno scarto e neanche un rifiuto. Ma i donatori devono essere messi nelle condizioni di poter donare” (On. Gadda)**





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO
FACOLTÀ DI MEDICINA VETERINARIA

Dipartimento di
Scienze veterinarie per la Salute
la Produzione animale
e la Sicurezza alimentare

