



**MISURE
CONTRO LO
SPRECO
ALIMENTARE**

**MODIFICA
ALLE LEGGE
NUMERO 166
DEL 2016**

Un giorno in Senato 2021-2022

APPROFONDIMENTO NORMATIVO

Realizzato dalla 4A Liceo delle Scienze Umane di Cecina



MARZO 2022
4A SCIENZE UMANE
LICEO FERMI CECINA

NORMATIVA DI RIFERIMENTO:

LEGGE GADDA

**LEGGE N.166
DEL 19 AGOSTO 2016**

Con la legge n.166 del 2016 il parlamento italiano ha approvato definitivamente una legge antispreco, denominata Legge Gadda, impostata per favorire il recupero, le donazioni solidali e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaci. La normativa ha l'obiettivo di ridurre gli sprechi nelle varie fasi della filiera, partendo dalla produzione e dalla trasformazione, fino alla distribuzione e alla somministrazione degli alimenti. Si tratta ad oggi della principale normativa di riferimento riguardante il recupero delle eccedenze alimentari.

LA CORNICE DELLA LEGGE GADDA

La legge Gadda n.166/2016 si inserisce in un contesto internazionale nel quale la riduzione dello spreco di alimenti è considerato obiettivo sia europeo (dimezzare entro il 2025 lo spreco alimentare ed entro il 2030 i rifiuti alimentari a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori) sia a livello mondiale, secondo l'Obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3 dell'ONU.

Obiettivo della Legge Gadda è l'aumento del recupero alimentare nelle diverse fasi e la donazione delle eccedenze alimentari e dei prodotti farmaceutici, oltre ad una maggiore informazione e sensibilizzazione sull'uso consapevole e responsabile delle risorse. In Italia, a partire dalla legge del Buon Samaritano del 2003 (legge 155/2003), ci sono stati interventi legislativi che hanno regolamentato il complesso processo delle donazioni, lasciando però ampio spazio alle interpretazioni.

LA LEGGE DEL BUON SAMARITANO LEGGE N.155/2003

La Legge n. 155/2003 è stato il primo intervento normativo volto ad incoraggiare le donazioni di cibo pronto e non consumato anche nell'ambito della ristorazione collettiva. La norma ha equiparato al consumatore finale le Onlus che effettuano, a fini di beneficenza, la distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti, sollevandole così dai numerosi adempimenti burocratici che, di fatto, complicavano la donazione di cibo ai bisognosi. All'articolo 1 difatti, la legge 155/2003 recita "*Le organizzazioni riconosciute come organizzazioni non lucrative di utilità sociale ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti*".

IL CONTENUTO NORMATIVO DELLA LEGGE GADDA - 166/2016

La legge Gadda ha l'obiettivo di fare chiarezza sulla questione dello spreco alimentari, innanzitutto puntando maggiormente sugli incentivi e sulla semplificazione della burocrazia attraverso una procedura standardizzata. .

GLI OBIETTIVI GENERALI DELLA LEGGE 166/2016

- a) favorire il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, destinandole in via prioritaria all'utilizzo umano;
- b) favorire il recupero e la donazione di prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale;
- c) contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali mediante azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti e a promuovere il riuso e il riciclo al fine di estendere il ciclo di vita dei prodotti;
- d) contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal *Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti*;
- e) contribuire ad attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni sulle materie oggetto della presente legge, con particolare riferimento alle giovani generazioni.

La legge Gadda all'art.2 definisce lo spreco alimentare come: *"l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per la prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati ad essere smaltiti"*.

All'art.3 si afferma che gli operatori del settore alimentare possono cedere gratuitamente le proprie eccedenze a soggetti donatori. Questi ultimi hanno l'obbligo di destinare gli alimenti ricevuti, in primo luogo agli indigenti ed ai più bisognosi, tenendo conto del vincolo della data di scadenza, per alimenti molto deperibili, o del termine oltre il quale essi sono considerati a rischio ("da consumarsi preferibilmente entro il...") o del termine minimo di conservazione del cibo, inteso come la data fino alla quale un prodotto alimentare, in adeguate condizioni di conservazione, mantiene le sue proprietà specifiche. La cessione per donazioni a titolo gratuito è consentita, secondo l'art.4, anche oltre il termine minimo di conservazione purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione, in linea con le norme nazionali ed europee di igiene e sicurezza alimentare. Per quanto riguarda le eccedenze e l'invenduto di pane e di prodotti derivati degli impasti di farina che non necessitano di condizionamento termico, la loro donazione è possibile entro le ventiquattro ore successive alla produzione.

Secondo l'art.3 comma 4 della legge 166/2016 anche gli alimenti con errori di etichettatura, difetti nell'imballaggio o con imperfezioni estetiche possono essere donate a titolo gratuito ad enti caritatevoli, purché risultino sempre ben conservati, adatti al consumo umano e le inesattezze non coinvolgano le date di scadenza e le indicazioni sul contenuto di sostanze potenzialmente allergeniche o fonti di intolleranze. La merce non idonea al consumo umano potrà essere ceduto per il consumo degli animali; così facendo la legge introduce una gerarchia del recupero delle eccedenze; prima a favore degli indigenti, poi agli animali e infine per il compostaggio. Infine, l'art.3 chiarisce che le operazioni di raccolta e il ritiro delle eccedenze alimentari (comma 1) e delle eccedenze di prodotti agricoli (comma 5) non sono necessariamente a carico dell'azienda che mette a disposizione i beni, bensì potranno essere le Onlus ad espletare le operazioni di raccolta, o direttamente o da soggetti incaricati.

All'art.7 si amplia la platea dei soggetti a cui è possibile donare: non più solamente le Onlus, come indicato dalla legge 155/2003, ma anche tutti gli enti pubblici e privati costituiti, per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che realizzano attività d'interesse generale attraverso lo scambio di beni e servizi di utilità sociale o forme di mutualità, secondo il principio di sussidiarietà. Viene ampliata anche la categoria dei prodotti che possono essere ceduti gratuitamente agli indigenti, ivi compreso il cibo confiscato ad attività criminali o frutto di caccia e pesca illegali.

In base all'art.8 è prevista la costituzione di un tavolo permanente di coordinamento al quale siedono i vari soggetti coinvolti nel processo di gestione delle eccedenze alimentari e gli esponenti dei Ministeri interessati con funzioni consultive, propositive, di monitoraggio e di progettazione per la limitazione degli sprechi e a distribuzione delle eccedenze. Particolarmente delicata ed importante la facoltà consultiva circa la gestione del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari e per lo sviluppo di iniziative di informazione e sensibilizzazione.

L'art.9 della legge 166/2016 si occupa della promozione, formazione e prevenzione in materia di riduzione degli sprechi con la finalità di sensibilizzare l'opinione pubblica e le imprese sulle conseguenze negative degli sprechi alimentari, ponendo particolare attenzione ai temi del diritto al cibo, dell'impatto sull'ambiente e sul consumo delle risorse naturali. Al capo IV del medesimo articolo, viene data facoltà alle Regioni di stipulare accordi e protocolli d'intesa per promuovere comportamenti responsabili e pratiche virtuose e dotare gli operatori della ristorazione di contenitori riutilizzabili e riciclabili idonei a consentire ai clienti l'asporto dei propri avanzi di cibo.

L'art.11 prevede, oltre il rifinanziamento del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari alle persone bisognose, anche l'istituzione di un fondo nazionale per i progetti innovativi, di ricerca e di innovazione tecnologica, finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze.

INCENTIVI ALLA DONAZIONE PREVISTI DELLA LEGGE 166/2016

LA LEGGE IN GAZZETTA UFFICIALE

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/30/16G00179/sg>

La legge Gadda, al fine di facilitare la donazione, ha semplificato le varie normative che prima regolavano la materia: una semplificazione sia burocratica che fiscale.

Prima della legge 166/2016 un qualsiasi soggetto (ristoratore, supermercato, impresa) che volesse donare eccedenze alimentari doveva fare una dichiarazione preventiva cinque giorni prima della donazione. Con la Legge Gadda è sufficiente una dichiarazione consuntiva e solo se la donazione ha un valore superiore ai 15.000 Euro. Difatti, l'art.16 prevede l'innalzamento da 5.000 Euro a 15.000 euro del valore di ogni singola cessione entro il quale non è necessario inviare comunicazione agli uffici dell'amministrazione finanziaria e alla Guardia di Finanza, l'introduzione della modalità telematica per le comunicazioni trimestrali, l'adeguamento delle disposizioni in termini di Iva, riducendo in tal modo la quantità di documentazione da archiviare da parte delle imprese che cedono cibo. Nelle disposizioni finali, all'art.18 della legge 166/2016 si afferma che le donazioni, definite dall'art.2 della legge medesima in materia di riduzione dello spreco alimentare, non richiedono la forma scritta e non sono soggette alle disposizioni di cui al titolo V del Libro Secondo del Codice Civile.

MAGGIORE DONO = MINORE TASSA

Per le attività commerciali che evitano lo spreco alimentare, la legge permette la possibilità da parte dei Comuni di ridurre la tassazione sui rifiuti, in base alla quantità certificata di prodotti ceduti.

La novità fiscale introdotta dal comma 6 dell'art.16 della Legge 166/2016 ha modificato il comma 15 dell'art.6 della Legge 133/1999 in quanto devono considerarsi distrutti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto (Iva) tutti i prodotti ceduti dai soggetti previsti dall'art.2 della legge 166/2016 e donati gratuitamente secondo quanto previsto dall'art.3 della legge 166/2016.

Riguardo alla tassa sui rifiuti l'art. articolo 17 della Legge n. 166 del 2016 prevede che, i Comuni possono applicare una riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti proporzionale alla quantità, che deve essere debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita ed oggetto di cessione gratuita, diretta o indiretta, alle persone in condizione di bisogno o per l'alimentazione animale.

LA NORMATIVA EUROPEA



Nel 2016 il Consiglio Europeo ha assunto un impegno politico a favore di una serie di iniziative quali il miglioramento del monitoraggio degli sprechi alimentari, la sensibilizzazione della popolazione, il miglioramento della comprensione e dell'uso dell'indicazione della data (anche fra i consumatori) e la facilitazione della donazione dei prodotti alimentari invenduti ad associazioni caritative. A gennaio 2018, l'European Commission Directorate ha pubblicato gli esiti di un interessante studio relativo alle date di scadenza/termine minimo di conservazione e altre informazioni presentate sull'etichetta dei prodotti alimentari e prevenzione degli sprechi ed ha avviato un processo di studio che nel corso dei prossimi anni porterà ad una normativa europea condivisa sulle etichette alimentari che sicuramente favorirà la riduzione degli sprechi.

L'Unione Europea nella politica di riduzione degli sprechi si è pronunciata con l'art.9 della Direttiva n.851 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2018. Essa prevede che tutti gli Stati membri adottino delle misure volte ad evitare la produzione di rifiuti e, rispetto alla meno esaustiva Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, elenca le misure che gli stessi devono adottare. Al comma 1 della lettera g) prevede che gli Stati «riducono la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici come contributo all'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite di ridurre del 50% i rifiuti alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e di ridurre le perdite alimentari lungo le catene di produzione e di approvvigionamento entro il 2030». La stessa Direttiva prevede nell'allegato IV bis come esempio economico per agevolare le donazioni di eccedenze alimentari gli incentivi fiscali così come previsto proprio dalla disciplina italiana presente nella legge 166/2016 .

La normativa riguardante l'igiene degli alimenti prevede vari interventi da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio. Il più importante è il Regolamento n.178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. La legislazione alimentare si applica a tutte le fasi della catena alimentare, dalla produzione alla trasformazione e al trasporto, fino alla distribuzione e alla fornitura. In particolare le aziende alimentari devono: garantire la tracciabilità degli alimenti, dei mangimi e degli animali destinati alla produzione alimentare in tutte le fasi della produzione e della distribuzione; ritirare immediatamente gli alimenti e i mangimi dal mercato o richiamare i prodotti già forniti, nel caso in cui vengano considerati dannosi per la salute; informare le autorità preposte e i consumatori, se necessario.



LO SPRECO ALIMENTARE NELLA NORMATIVA UE

Nel 2016 il Consiglio ha assunto un impegno politico a favore di una serie di iniziative quali il miglioramento del monitoraggio degli sprechi alimentari, la sensibilizzazione della popolazione, il miglioramento della comprensione e dell'uso dell'indicazione della data (anche fra i consumatori) e la facilitazione della donazione dei prodotti alimentari invenduti ad associazioni caritative.

Conclusioni del Consiglio del 26 Giugno 2016 sulle perdite e gli sprechi alimentari:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10730-2016-INIT/it/pdf>

OBIETTIVO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Martedì 16 maggio 2017 i membri del Parlamento hanno adottato una relazione preparata da Biljana Borzan (S&D -Socialisti e Democratici) che propone una serie di misure volte a ridurre del 30% entro il 2025 e del 50% entro il 2030 le 88 tonnellate di spreco alimentare annuo dell'Unione Europea.

DIBATTITO E VOTAZIONE:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2017-05-16_IT.html

"L'Unione europea, in quanto una delle comunità più ricche e prospere del mondo, ha un dovere morale e politico nel ridurre l'enorme quantità di cibo sprecato ogni anno", queste le prime parole della deputata Biljana Borzan dopo l'approvazione della propria relazione.

In aggiunta la relazione Borzan suggerisce alcune misure per ridurre lo spreco alimentare, come facilitare le donazioni di cibo; è stata pertanto sollecitata la Commissione Europea a proporre un cambiamento nelle vigenti direttive sull'IVA per autorizzare in maniera esplicita le donazioni di cibo. Inoltre è stata suggerita una semplificazione delle etichette, eliminando l'ambiguità fra le diciture "da consumarsi entro" e "da consumarsi preferibilmente entro" che aiuterebbe ulteriormente a prevenire gli sprechi.

IN QUASI TUTTI I PAESI EUROPEI ESISTONO GIÀ PROVVEDIMENTI ALL'INTERNO DEL SISTEMA NORMATIVO. IN SVEZIA E IN FINLANDIA IL CONTRASTO ALLO SPRECO PARTE ADDIRITTURA DAGLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE.

GREEN DEAL EUROPEO

La Commissione ha dato ulteriore impulso alla lotta contro le perdite e gli sprechi alimentari con la presentazione del Green Deal Europeo nel dicembre 2019. L'impegno dell'UE a dimezzare gli sprechi alimentari pro capite a livello di commercio al dettaglio e di consumatori entro il 2030 verrà concretizzato mediante le politiche e gli strumenti previsti dal nuovo *Piano d'azione per l'economia circolare*, dalla strategia "dal produttore al consumatore" e dalla strategia sulla biodiversità, pubblicati tutti nel 2020.



INCENTIVI DELLA REGIONE TOSCANA NELLA LOTTA ALLO SPRECO ALIMENTARE

La legge regionale 25 giugno 2009, n. 32 reca come titolo "Interventi per combattere la povertà e il disagio sociale attraverso la redistribuzione delle eccedenze alimentari". Obiettivo della legge è di promuovere e sostenere politiche finalizzate ad attenuare le condizioni di disagio delle persone e delle famiglie attraverso la raccolta e la distribuzione di generi alimentari. Sono promossi "rapporti e accordi tra le aziende del settore alimentare, aziende della grande distribuzione alimentare ed aziende attive nel settore della ristorazione collettiva con le associazioni di volontariato al fine di assicurare la cessione di beni non più commercializzabili ma sempre commestibili. Si valorizza il ruolo delle associazioni di volontariato "in grado di assicurare una mobilitazione significativa di volontari e sollecitare iniziative volte al reperimento delle risorse". A questo scopo, la Regione si avvale "dei soggetti del terzo settore, che esercitino in modo prevalente" l'attività di recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari e che rispondano a determinati requisiti. La Regione individua gli obiettivi e le modalità d'intervento e di sostegno operativo e finanziario mediante la predisposizione di un programma d'interventi a valenza triennale, approvato dalla Giunta regionale. Il programma persegue i seguenti obiettivi: l'attenuazione delle condizioni di disagio delle persone e delle famiglie, attraverso la raccolta e la distribuzione di generi alimentari ai soggetti che operano nel settore assistenziale; la promozione e il sostegno di specifici progetti formativi inerenti alla diffusione di una corretta cultura della nutrizione da attuarsi anche mediante apposite azioni d'informazione rivolte verso la collettività; la costituzione di modelli di partnership consistenti nella definizione di accordi di collaborazione tra le aziende del settore alimentare, della grande distribuzione alimentare e della ristorazione collettiva con i soggetti del terzo settore, favorendo la cessione di beni non commerciabili ma ancora commestibili; la predisposizione di progetti d'informatizzazione e di formazione professionale a sostegno delle attività di recupero e di redistribuzione delle eccedenze alimentari.

IL DIRITTO AI CONTENITORI DA ASPORTO



Il diritto alla "doggy bag", ovvero l'usanza di portare via dai tavoli di ristoranti e pizzerie il cibo avanzato per consumarlo a casa o darlo al proprio animale domestico è stato riconosciuto dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 29942 dell'8 luglio 2014.

La quinta sezione penale della Suprema Corte ha accolto il ricorso del cliente di un albergo condannato per il reato di ingiuria commesso nel corso di un diverbio con il gestore originato dal divieto alla doggy bag e al riempimento della borraccia con l'acqua servita a tavola e rimasta inutilizzata.

La Corte ha affermato all'interno della motivazione che: "il diritto alla doggy bag fa ormai parte di regole comunemente accettate dalla civile convivenza".

DIRITTO COMPARATO

LA LEGGE FRANCESE E IL REATO DI SPRECO ALIMENTARE



La Francia è stata la prima nazione al mondo a dotarsi di una normativa contro lo spreco alimentare. La legge francese, approvata nel febbraio 2016, presenta similitudini ma anche significative differenze rispetto a quella italiana, a partire dal concetto di fondo per contrastare lo spreco alimentare. In Francia si è scelto di seguire la strada degli obblighi e della penalizzazione, con un'impostazione più rigida. Per i supermercati di almeno 400 metri quadri vige l'obbligo di donare i prodotti prossimi alla scadenza alle organizzazioni caritatevoli, oppure di trasformarli in mangime per animali o in compost. Chi non adempie a questi obblighi è punibile con ammende fino a 75.000 Euro e reclusioni fino a due anni. Sono previste sanzioni anche per chi distrugge volontariamente prodotti ancora utilizzabili, generando spreco alimentare.

Con l'Ordinanza n. 1069 del 2019 sulla lotta allo spreco alimentare, la Francia ha esteso l'obbligo di donazione dei prodotti alimentari invenduti alla ristorazione collettiva (preparando più di 3.000 pasti al giorno) e all'industria alimentare (il cui fatturato annuo supera i 50.000.000 di euro), ha esteso inoltre il divieto di distruzione dei prodotti alimentari invenduti idonei al consumo alla ristorazione collettiva e all'industria alimentare, ha imposto l'obbligo di offrire l'opzione doggy-bag per la ristorazione commerciale. Con la legge n. 105 del 2020 la Francia ha ulteriormente rafforzato le multe per la distruzione di prodotti alimentari invenduti idonei al consumo: oggi possono arrivare fino allo 0,1% del fatturato annuo contro i 3.750 € precedenti.

Confrontando la legge italiana n.166/2016 con quella francese, si può constatare come quella transalpina abbia un'impostazione più severa. Mentre in Italia la donazione è una possibilità e le buone pratiche sembrano solamente incentivate, in Francia donare le eccedenze alimentari è un vero e proprio obbligo e pertanto lo spreco alimentare è punito a tutti gli effetti come un reato.



**Vietare la distruzione di rifiuti
alimentari invenduti idonei al
consumo umano**



**Obbligo di stabilire partnership
con enti di beneficenza per la
donazione di cibo**