

**Corso**  
**Gestione delle eccedenze alimentari e contrasto allo spreco**  
**Milano, 13-14 settembre 2017**

# **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](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>



## 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

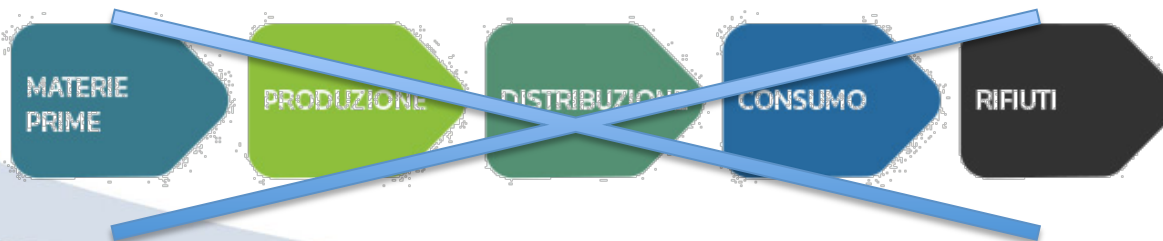
- Finalità
  - ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di **produzione**, **trasformazione**, **distribuzione** e **somministrazione** di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti



- 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





# 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



- 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 → 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...

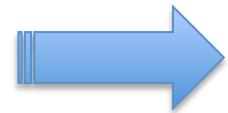


- La Legge n. 221/2015 (sulla green economy) all'art. 36 aveva già introdotto agevolazioni commisurate alla quantità di prodotti ceduti gratuitamente
  - “attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti”
- La legge n. 147/2013 (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

- **“lo 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.



- 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...

- **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?



- **Target nazionali di riduzione degli sprechi alimentari,**  
per favorire gli obiettivi dell'Agenda 2030 della Comunità internazionale (dimezzamento)



- **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**



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

→ Servirebbe:

- 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?
- Servirebbe:
- 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.**
- **Servirà 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



- Da quando è in vigore la legge Gadda non vi sono dati certi sulla sua efficacia
  - ancora non è stato fatto il tavolo ministeriale che dovrebbe occuparsi della misurazione del recupero.
  - 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)**

