

a cura di
Francesco de Leonardis

Studi in tema di economia circolare

Studi in tema di economia circolare

L'espressione economia circolare è entrata da qualche tempo a far parte del linguaggio comune, dove molto spesso viene utilizzata quasi come uno *slogan* per alludere ad una tanto generale quanto imprecisata idea di sostenibilità ambientale.

In realtà l'economia circolare è molto di più. Essa, infatti, rappresenta quel nuovo modello economico potenzialmente capace di consentire una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva».

Di qui, dunque, l'opportunità di una riflessione accademica di taglio interdisciplinare che si preoccupi di analizzare il fenomeno dell'economia circolare e le sue molteplici implicazioni, offrendo al lettore delle chiavi di lettura utili a comprendere i termini e la portata reali della «rivoluzione culturale» in corso.

Francesco de Leonardis è professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata. Insegna altresì Legislazione ambientale presso il Dipartimento di Scienze dell'Università degli Studi Roma Tre.

È autore di numerose pubblicazioni in tema di diritto dell'ambiente, tra le quali *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Giuffrè, Milano, 2005.



eum edizioni università di macerata

€ 13,00

ISBN 978-88-6056-601-0



9 788860 566010

Volume pubblicato con il contributo di

SIMONELLI | GROUP

isbn 978-88-6056-601-0

Prima edizione: marzo 2019

©2019 eum edizioni università di macerata

Centro Direzionale via Carducci snc – 62100 Macerata

info.ceum@unimc.it

<http://eum.unimc.it>

Impaginazione: Vanessa Latartara e Carla Moreschini

Il presente volume è stato sottoposto a *peer review* secondo i criteri di scientificità previsti dal Regolamento delle eum (art. 8) e dal Protocollo UPI (Coordinamento delle University Press Italiane).

Indice

7	Presentazione
	Francesco de Leonardis
11	Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare
	Rosario Ferrara
39	<i>Brown economy, green economy, blue economy</i> : l'economia circolare e il diritto dell'ambiente
	Stefano Villamena
75	Codice dei contratti pubblici 2016. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità
	Chiara Feliziani
91	I rifiuti come risorse. L'“anello mancante” per un'economia circolare
	Francesca Bartolacci, Michela Soverchia, Ermanno Zigiotti
115	La gestione dei rifiuti solidi urbani in Italia: performance economico-finanziarie e ambientali
	Pamela Lattanzi
137	Le leggi “antispreco” alimentare. Esperienze nazionali a confronto
	Cristiana Lauri
151	<i>Smart city</i> ed economia circolare
185	Notizie sugli autori

Trattasi di un aspetto cruciale che non è stato analizzato in questo lavoro, il quale richiede di indagare le differenti modalità di raccolta (stradale, domiciliare, ecc.) cui si accompagnano differenti *performance* qualitative della RD e differenti costi di trattamento.

Temi di rilevante interesse che prefigurano necessario un affinamento dell'analisi condotta nel presente studio, che ci proponiamo di affrontare nel prossimo futuro.

Pamela Lattanzi

Le leggi “antispreco” alimentare. Esperienze nazionali a confronto

SOMMARIO: 1. Lo spreco alimentare nell'economia circolare – 2. Le leggi nazionali “antispreco” – 2.1. La *loi no. 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* e la *lege nr. 217 din 17 noiembrie 2016 privind diminuarea risipei alimentare* – 2.2. La 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 – 3. Alcune considerazioni finali

1. Lo spreco alimentare nell'economia circolare

La strategia europea sull'economia circolare, così come delineata nella Comunicazione della Commissione *L'anello mancante – Un piano di azione per l'economia circolare*¹, dedica una particolare attenzione allo spreco alimentare, riconoscendolo come settore prioritario di intervento². È la gravità di tale

¹ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo delle Regioni, *L'anello mancante. Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare*, COM (2015) 614 def.

² Al fine di realizzare un modello di economia circolare, già nel luglio del 2014, era stata presentata una Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti*, del 2 luglio 2014, COM (2014) 398 definitivo, seguita da una serie di proposte legislative. Anche in questo contesto era dedicata una particolare attenzione allo spreco alimentare, specificatamente, nell'ambito della revisione della disciplina dei rifiuti. Il pacchetto di proposte è stato ritirato qualche mese dopo, anche con lo scopo di introdurre uno nuovo capace di coprire l'intero ciclo economico e non solo gli obiettivi di riduzione dei rifiuti.

fenomeno, sotto il profilo ambientale, economico e sociale, a giustificare un simile trattamento.

Ogni anno circa un terzo del cibo prodotto a livello mondiale verrebbe sprecato³. Da una recente indagine è emerso altresì come ben 88 milioni di tonnellate di rifiuti alimentari sarebbero prodotti ogni anno nell'Unione Europea, di cui il 45% circa generato a livello domestico⁴.

Dallo spreco conseguono problematiche ambientali inerenti allo smaltimento dei rifiuti alimentari nonché alla perdita delle risorse naturali (come acqua e terra) impiegate per la produzione, la trasformazione e la distribuzione del prodotto alimentare poi sprecato, con un impatto negativo pure in termini di produzione di gas a effetto serra⁵.

A ciò si aggiunga che sprecare cibo significa anche sprecare denaro: i rifiuti alimentari, oltre a presentare alti costi di

³ FAO, *Global food losses and food waste: extent, causes and prevention*, 2011, reperibile al seguente indirizzo <<http://www.fao.org/docrep/014/mb060e/mb060e00.htm>>.

⁴ FUSIONS, *Food waste data set for EU-28. New Estimates and Environmental Impact*, reperibile al seguente indirizzo: <https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_fw_expo2015_fusions_data-set_151015.pdf>.

I rifiuti alimentari possono infatti generarsi durante tutte le fasi della filiera agroalimentare (produzione primaria, trasformazione, distribuzione, ristorazione e consumo domestico) e ciò si verifica sia nei Paesi industrializzati che in quelli in via di sviluppo, sebbene con delle differenziazioni in ordine alle fasi della filiera nelle quali maggiormente tale fenomeno si manifesta. In questi ultimi, più del 40% delle perdite avverrebbe nelle fasi successive alla raccolta e in quelle della trasformazione, mentre nei Paesi industrializzati il fenomeno interesserebbe principalmente i livelli della distribuzione e del consumo. V. in merito FAO, *Global food losses and food waste: extent, causes and prevention*, cit. Si pensi, peraltro, che molti studi rivelano come, paradossalmente, l'attuale produzione alimentare mondiale sarebbe sufficiente a soddisfare il fabbisogno alimentare di ognuno.

⁵ Su tali profili, cfr. FAO, *Food wastage footprint: impacts on natural resources*, 2013, reperibile al seguente indirizzo <<http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-and-waste/en/>>.

gestione e smaltimento, comportano una perdita finanziaria per il consumatore, come per gli altri anelli della filiera⁶.

Inoltre, il fatto che ogni anno una crescente quantità di cibo sano e commestibile si perda lungo tutti gli anelli della catena agroalimentare, trasformandosi in rifiuti, contrasta fortemente con l'attuale situazione in cui milioni di persone non hanno cibo per sfamarsi. Si consideri poi che, a fronte del significativo aumento della popolazione mondiale atteso per il 2050, dovrà aumentare considerevolmente anche la produzione alimentare, la quale presuppone la disponibilità di adeguate risorse naturali che vengono invece giornalmente sprecate; in tal modo lo spreco finisce con il pregiudicare la sicurezza alimentare anche delle generazioni future.

Al fine dunque di prevenire e ridurre lo spreco alimentare è stato programmato un quadro d'azione specifico volto a realizzare una serie di misure "antispreco", come: sviluppare una comune metodologia di misurazione dei rifiuti alimentari; creare una piattaforma coinvolgendo gli Stati membri e gli *stakeholder* al fine di aiutarli nella definizione delle misure necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile relativi ai rifiuti alimentari e nella condivisione delle migliori pratiche e dei risultati ottenuti; adottare misure legislative volte a chiarire la legislazione dell'Unione in materia di rifiuti, alimenti e mangimi e, soprattutto, a facilitare la donazione delle eccedenze alimentari e l'utilizzo dei sottoprodotti a fini mangimistici; esaminare possibili opzioni per modificare la data degli alimenti, in particolare il termine minimo di conservazione⁷.

⁶ Secondo uno studio i rifiuti alimentari hanno un costo di circa 143 miliardi di euro (FUSIONS, *Estimates of European food waste levels*, 2016). Uno studio inglese stima che i rifiuti alimentari prodotti a livello domestico rappresentino un costo medio di circa 595 euro per famiglia per anno (WRAP, *Household Food and drink Waste in the UK*, 2009, reperibile all'indirizzo <http://www.wrap.org.uk/sites/files/wrap/Household_food_and_drink_waste_in_the_UK-report.pdf>).

⁷ V. Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy".

Molte di queste misure sono state già poste in essere⁸, altre sono in corso di definizione⁹.

⁸ La piattaforma è stata creata (v. <https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/eu-platform_en>), le linee guida sulla donazione sono state adottate con la Comunicazione della Commissione *Orientamenti dell'UE sulle donazioni alimentari* (2017/C 361/01).

Per quanto riguarda i rifiuti alimentari, nella proposta di modifica della Direttiva n. 2008/98/CE [(COM (2015) 595 definitiva del 2 dicembre 2015)] sono già delineate alcune specifiche misure concernenti i rifiuti alimentari.

Innanzitutto, la proposta chiaramente esclude dall'ambito di applicazione della Direttiva sui rifiuti i mangimi i quali trovano la loro disciplina nel Regolamento (CE) n. 767/2009 (art. 1, par. 2, che modifica l'art. 2, par. 2 della Direttiva n. 2008/98/CE), con ciò favorendo l'impiego di sostanze, commestibili e sicure, che per vari motivi (ad esempio per ragioni di marketing) vengono escluse dal circuito degli alimenti (come nel caso dei biscotti sbriciolati e del pane secco). Più precisamente, il riferimento è alle sostanze di origine vegetale derivanti dall'industria agroalimentare e agli alimenti di origine non animale non più destinati al consumo umano che si intendono utilizzare come mangimi (v. considerando n. 11 della proposta). Inoltre, prevede che gli Stati adottino specifiche misure di prevenzione dei rifiuti alimentari a partire dal settore primario sino al consumo domestico. Tali misure dovranno essere monitorate e valutate seguendo gli indicatori e la metodologia comune che verranno individuati dalla Commissione (art. 1, par. 9, che sostituisce l'art. 9 della Direttiva n. 2008/98/CE). Gli Stati dovranno altresì riferire, tramite report biennali, i risultati conseguiti (art. 1, par. 21, che sostituisce l'art. 37 della Direttiva n. 2008/98/CE). La nuova proposta legislativa, purtroppo, non coglie l'occasione per fornire una definizione specifica di rifiuto alimentare (rifiuti alimentari continuano a essere inclusi nella nozione di rifiuto organico e di rifiuto urbano così come previsto dalla vigente Direttiva n. 2008/98/CE), nonché per fissare un obiettivo vincolante di riduzione di tale tipologia di rifiuti, fatto questo che avrebbe reso più ambiziosa la strategia per la lotta allo spreco alimentare.

⁹ Sono ancora aperte, sebbene ad uno stadio piuttosto avanzato, le discussioni sulle possibili modifiche alla normativa concernente il termine minimo di conservazione (t.m.c.), nonché sulla metodologia di misurazione dello spreco alimentare. Si tratta di due tematiche estremamente rilevanti nell'ottica della riduzione dello spreco alimentare. Nel primo caso, infatti, sussiste una certa confusione da parte dei consumatori tra data di scadenza e t.m.c., per cui prodotti con t.m.c. scaduto vengono gettati nella spazzatura in quanto ritenuti pericolosi per la salute al pari dei prodotti con data di scadenza superata. Solo il 47% dei consumatori comprenderebbe il significato del t.m.c., solo il 40% il significato della data di scadenza, cfr. "Eurobarometro", *Food waste and date marketing*, settembre 2015. Oltre a ciò, vi sono normative nazionali che vietano la vendita di prodotti con t.m.c. superato, determinandone, conseguentemente, la collocazione al di fuori del mercato alimentare.

Come è noto, vi è una differenza sostanziale tra data di scadenza e termine minimo di conservazione. Quest'ultimo è «la data fino alla quale il prodotto conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione» (art. 2, lett. r, del reg. (UE) n. 1169/2011). La data di scadenza sostituisce il t.m.c. nel caso di prodotti alimentari rapidamente deperibili dal punto di vista microbiologico, che possono presentare per la salute umana un pericolo dopo un breve tempo dalla loro produzione e dalla loro immissione in commercio. La data per questi prodotti è il termine entro

L'obiettivo da raggiungere è ambizioso: il dimezzamento dello spreco alimentare a livello domestico e della distribuzione, nonché la riduzione delle perdite di cibo lungo la filiera alimentare, secondo quanto stabilito dall'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile¹⁰.

il quale il prodotto deve essere consumato, pena l'incorrere in rischi per la salute. Essa è dunque indice della sicurezza dell'alimento. Mentre la data per gli altri prodotti non rapidamente deperibili è il termine entro il quale il prodotto conserva pienamente le proprie caratteristiche gustative, sensoriali e nutrizionali e non presenta, di norma, qualora propriamente conservato, pericoli per la salute. In questo caso la data rileva quale indice della qualità dell'alimento. Peraltro, per alcune categorie di prodotti caratterizzate da un'inalterabilità prolungata nel tempo non è richiesta l'indicazione di alcun termine.

Per quanto riguarda l'adozione di comuni metodologie di misurazione, la mancanza di una metodologia univoca e ufficiale, così come di una comune terminologia (rispetto ad esempio al significato da attribuire al concetto di «spreco alimentare»), complica le quantificazioni nonché lo sviluppo di adeguate politiche e il loro monitoraggio, può dar luogo a errate interpretazioni da parte delle Autorità nazionali nel decidere cosa è cibo commestibile e cosa dovrebbe essere processato come rifiuto.

¹⁰ L'Agenda 2030 (*Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*), adottata durante l'ultimo Vertice delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (New York, 25-27 settembre 2016), rappresenta il nuovo quadro di riferimento per la promozione dello sviluppo sostenibile volto a guidare l'azione della comunità internazionale fino al 2030. Essa individua 17 obiettivi globali (SDGs - *Sustainable Development Goals*) e 169 target. Il target n. 3 del SDG n. 12 («*Ensure responsible consumption and production patterns*») è dedicato allo spreco alimentare: «[b]y 2030, halve per capita global food waste at the retail and consumer levels and reduce food losses along production and supply chains, including post-harvest losses».

Sull'impegno dell'Unione europea nel raggiungere tale target v. le Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea del 20 giugno 2016, *Council conclusions on Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy*, par. 16 ed anche le Conclusioni del Consiglio del 28 giugno 2016 su perdite alimentari e spreco alimentare. Deve tuttavia farsi presente che, ad oggi, questo target non è stato tradotto con un impegno giuridicamente vincolante.

Occorre però rilevare che recentemente la Corte dei Conti europea nella sua Relazione speciale n. 34/2016: *Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare* ha espresso un giudizio sostanzialmente negativo sull'operato della Commissione. In tale documento, infatti, la Corte ritiene che quanto fatto non sia stato sufficiente e formula tre raccomandazioni: «i. [l]a strategia dell'UE per combattere lo spreco alimentare dovrebbe essere potenziata e coordinata meglio. La Commissione dovrebbe partire dalle misure inizialmente prese e sviluppare un piano d'azione per gli anni a venire. ii. Nel coordinare le varie politiche potenzialmente in grado di lottare contro lo spreco di cibo, la Commissione dovrebbe tener conto dello spreco di alimenti nelle proprie future valutazioni d'impatto e allineare maggiormente le diverse politiche dell'UE che lo possono combattere. iii. Per facilitare la donazione di alimenti che andrebbe-

2. Le leggi nazionali "antispreco"

Contestualmente all'impegno profuso a livello europeo, molti Stati hanno avviato significative iniziative anche a livello nazionale, ivi compresi interventi legislativi mirati, come nel caso della Francia, dell'Italia e della Romania, che, rispettivamente, con la *Loi no. 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire*, la 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* e la *Lege nr. 217 din 17 noiembrie 2016 privind diminuarea risipei alimentare*, hanno adottato un pacchetto di misure volte a ridurre drasticamente lo spreco alimentare nel loro territorio.

Accomuna le tre leggi una particolare attenzione verso la redistribuzione a fini solidaristici (quindi a persone indigenti o ad associazioni come le *food bank*¹¹) delle eccedenze cioè degli alimenti che pur commestibili e rispettosi dei requisiti igienico-sanitari per varie ragioni sono invenduti o invendibili (per assenza di domanda, per via di difetti di requisiti estetici e di imballaggi rovinati, per scadenza della promozione, ecc.).

È questo uno degli stadi più delicati e importanti della gerarchia della prevenzione dei rifiuti applicata allo spreco di alimenti.

ro altrimenti sprecati, la Commissione potrebbe utilmente chiarire l'interpretazione di disposizioni giuridiche che possono scoraggiare dette donazioni. La Commissione dovrebbe incoraggiare un ulteriore sfruttamento delle possibilità di donazione esistenti e valutare come facilitare la donazione in altri settori d'intervento».

Anche sulla scorta di queste considerazioni, il Parlamento europeo è intervenuto recentemente per chiedere un maggiore impegno verso la lotta allo spreco alimentare, v. *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare*.

In generale sull'iniziativa anche legislativa delle Istituzioni europee relativa allo spreco alimentare v. P. Lattanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare*, «Rivista di diritto agrario», 3, 2014, pp. 273 ss.; L.G. Vaqué, *Food loss and waste in the European Union*, «European Food & Feed Law Review», 1, 2015, pp. 20 ss.

¹¹ Si tratta di organizzazioni non governative e *non-profit* che operano da intermediari tra i donatori delle derrate alimentari e le organizzazioni caritatevoli che si interfacciano direttamente con i bisognosi.

Come è noto, la direttiva 2008/98 ha introdotto una gerarchia tra le azioni di trattamento dei rifiuti, classificandole in ordine di preferibilità sulla base di criteri di sostenibilità ambientale¹². Tale gerarchia quando è applicata agli alimenti si ritiene debba tradursi in una *food use hierarchy* che impone la priorità tra i potenziali usi degli alimenti dalla prevenzione sino alla discarica. Più precisamente, sulla base della considerazione per cui «each successive step down the hierarchy from waste prevention down towards treatment and disposal represents a loss in food value and a less desirable option»¹³, viene posta in primo piano la prevenzione (ad esempio, la riduzione delle eccedenze tramite un miglior sistema di pianificazione della produzione e della distribuzione degli alimenti), seguita da: redistribuzione per il consumo umano delle eccedenze, produzione di mangimi, produzione di materie industriali¹⁴, compostaggio, digestione anaerobica per la produzione di energia, incenerimento e collocamento in discarica.

Tutte e tre le leggi, come anticipato, dedicano particolare attenzione allo stadio della redistribuzione per il consumo umano delle eccedenze a fini solidaristici, sebbene se ne occupino con tecniche regolatorie assolutamente contrapposte. Mentre le leggi francese e rumena adottano un approccio regolatorio di *command and control*, stabilendo degli obblighi e imponendo delle sanzioni in caso di violazione, la legge italiana ha un approccio *market-based*, essenzialmente basato su un meccanismo di incentivazioni.

¹² La gerarchia vede al vertice la prevenzione – cioè l'insieme delle «misure prese prima che una sostanza, un materiale o un prodotto sia diventato un rifiuto, che riducono: a) la quantità dei rifiuti, anche attraverso il riutilizzo dei prodotti o l'estensione del loro ciclo di vita; b) gli impatti negativi dei rifiuti prodotti sull'ambiente e la salute umana; oppure c) il contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti» (art. 3, p. 1, punto 12, dir. n. 2008/98/CE) – seguita da preparazione per il riutilizzo, riciclaggio, recupero di altro tipo (per esempio il recupero di energia) e smaltimento (art. 4).

¹³ *House of Lords, Counting the Cost of Food Waste: Eu Food Waste Prevention*, 2014, reperibile all'indirizzo <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/154/154.pdf>>, p. 44.

¹⁴ Questi tre primi livelli della gerarchia impiegano risorse non ancora qualificabili come rifiuti a differenza dei livelli successivi.

2.1 La loi no. 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire e la lege nr. 217 din 17 noiembrie 2016 privind diminuarea risipei alimentare

Con la legge del febbraio 2016 la Francia ha portato a compimento un faticoso percorso legislativo che aveva visto annullare una analoga legge introdotta l'anno precedente.

Nel maggio 2015, infatti, il Parlamento francese aveva approvato nell'ambito della legge sulla transizione energetica alcune misure volte a proibire lo spreco di cibo nei grandi supermercati (con una superficie di oltre 400 metri quadrati). Tali misure che rendevano illegale la distruzione dei prodotti alimentari scaduti e obbligavano i distributori a donare il cibo invenduto a organizzazioni *no-profit*, nonché prevedevano l'impiego mangimistico o come compost del cibo scaduto, sono state poi annullate dal *Conseil Constitutionnel* per vizi procedurali verificatesi in sede di approvazione parlamentare. Poco dopo l'annullamento, il Ministro dell'Ambiente ha sollecitato i grandi magazzini a stipulare accordi volontari con il Ministero per attuare in via negoziale le misure che l'annullata legge prevedeva. Di lì a breve, le misure anti spreco sono state ripresentate al Parlamento e poi approvate con la loi no. 2016-138.

La legge mantiene sostanzialmente lo stesso impianto della precedente e principalmente introduce delle modifiche al *code de l'environnement*¹⁵. I punti salienti sono così riassumibili: a) chiarimento della gerarchia dei rifiuti nel caso dello spreco alimentare secondo la *food use hierarchy*¹⁶; b) introduzione di sanzioni nel caso in cui gli operatori commerciali rendano volontariamente

¹⁵ Sono introdotti gli articoli da L. 541-15-4, L. 541-15-5 e L. 541-15-6. Per un commento a questi articoli v. L.G. Vaqué, *French and Italian Food Waste Legislation. An example for other Member States to Follow?*, «European Food & Feed Law Review», 3, 2017, pp. 224 ss.; I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016*, «Rivista di diritto agrario», 2, 2017, pp. 263 ss.

¹⁶ La legge prevede che «[l]es actions de lutte contre le gaspillage alimentaire sont mises en œuvre dans l'ordre de priorité suivant: 1. La prévention du gaspillage alimentaire; 2. L'utilisation des invendus propres à la consommation humaine, par le don ou la transformation; 3. La valorisation destinée à l'alimentation animale; 4. L'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation» (cfr. L. 541-15-4).

non più commestibili gli alimenti¹⁷; c) introduzione dell'obbligo per i supermercati aventi una certa superficie (sopra i 400 mq) di concludere un accordo con organizzazioni senza scopo di lucro per donare derrate alimentari che andrebbero altrimenti sprecate e di sanzioni in caso di violazione di tale obbligo¹⁸; d) promozione di attività di informazione ed educazione.

Fanno da corollario altre modifiche apportate al codice del commercio¹⁹, al codice dell'educazione²⁰ e al codice del consumo²¹.

La legge rumena è l'ultima ad essere stata adottata nel novembre 2016 e segue, fondamentalmente, il modello "punitivo" francese. Introduce una serie di misure obbligatorie a carico degli operatori alimentari con riferimento a ciascun livello della gerarchia dei rifiuti alimentari, che viene così definita a livello normativo. Si sofferma in particolare sull'alienazione di derrate alimentari aventi data prossima alla scadenza, permettendone la vendita a prezzo ridottissimo (3% massimo

¹⁷ Il divieto è sancito dall'articolo L. 541-15-5, il quale oltre a fissare l'ammenda in 3.750€ in caso di violazione, nonché altre misure sanzionatorie accessorie, impone di non stipulare accordi commerciali che impediscano di donare prodotti alimentari con il marchio del distributore.

¹⁸ Il contenuto dell'accordo è stato dettagliato dal décret n° 2016-1962 du 28/12/2016 relatif aux dons de denrées alimentaires entre un commerce de détail alimentaire et une association d'aide alimentaire habilitée en application de l'article L. 230-6 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁹ Con tale modifica, sostanzialmente, si chiede alle società di far riferimento nell'ambito del *rapport extra financier* che le imprese devono redigere annualmente le attività intraprese contro lo spreco alimentare. Le informazioni da fornire sono state precisate con il décret en Conseil d'Etat n° 2016-1138 du 19/08/2016 pris pour l'application de l'article L. 225-102-1 du code de commerce et relatif aux informations environnementales figurant dans le rapport de gestion des entreprises.

²⁰ La modifica introdotta fa sì che unitamente alle informazioni sull'alimentazione vengano fornite anche informazioni sullo spreco alimentare nelle scuole, v. l'articolo L. 312-17-3.

²¹ La disposizione prevedeva la modifica dell'articolo del codice civile L. 1386-6 concernente la responsabilità per danno da prodotto difettoso, volto alla identificazione del produttore responsabile. L'articolo a seguito della modifica annoverava tra i produttori responsabili anche i fornitori che donano beni aventi il marchio del distributore il quale sia contrario alla vendita per ragioni non legate alla sicurezza. In questa maniera la norma intendeva attribuire la responsabilità a chi compie effettivamente il dono. L'articolo in questione è stato poi abrogato a seguito della riforma della disciplina della responsabilità civile e poi trasfuso nel nuovo articolo L. 1245 che però non contiene più un tale riferimento nella nuova versione.

del prezzo di vendita nel caso del distributore finale o 3% del prezzo all'ingrosso/produzione nel caso di altro operatore della filiera) oppure la donazione ad associazioni caritatevoli, le quali però sono a loro volta autorizzate a vendere tali merci a un prezzo non superiore del 25% (più IVA). La violazione degli obblighi previsti comporta l'applicazione di sanzioni.

Tale legge è formalmente in vigore dal 21 maggio 2017, ma l'applicazione è stata sospesa.

2.2 La 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

La legge italiana si inserisce in un contesto normativo nazionale che vanta diverse disposizioni a favore della riduzione dello spreco alimentare²².

Da tempo, sono state poste in essere varie tipologie di incentivazioni per favorire le donazioni di alimenti²³. Tra queste la più rilevante è senza dubbio rappresentata dalla l. n. 155/03, recante la «disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale», c.d. legge del buon samaritano²⁴. La normativa italiana stabilisce che «1. [L]e 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 bene-

²² Sulla nuova legge v. L. Costantino, *La proposta di legge contro gli sprechi alimentari*, «Diritto agroalimentare», 1, 2, 2016; F. Pepe, *Approvata la legge contro lo spreco alimentare*, «Rivista di diritto alimentare», 3, 2016; Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166 del 2016*, cit.; E. Caneponi, *Le nuove norme sugli sprechi alimentari*, «Disciplina del commercio e dei servizi», 1, 2, 2017.

²³ Ad esempio, sono state introdotte alcune misure incentivanti di tipo fiscale, come la riduzione dell'IVA e la deducibilità, ai fini delle imposte sui redditi, per le donazioni di alimenti. Sulla situazione normativa italiana previgente v. G. Strambi, *Regole e limiti nella distribuzione delle eccedenze alimentari*, in A. Di Lauro (a cura di), *Nutridialogo. Il diritto incontra la scienza*, Pisa, ETS, 2015.

²⁴ Tale legge si è ispirata alla nota normativa statunitense, il *Good Samaritan Food Donation Act*, conosciuta anche come *Bill Emerson Act*, che libera i donatori di alimenti da responsabilità civile e penale per le lesioni causate dall'uso degli alimenti donati, ad eccezione del caso di colpa grave o dolo.

ficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparati, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali, ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti».

In sintesi, la legge del buon samaritano equiparando le organizzazioni non lucrative di utilità sociale al consumatore finale le sottrae agli adempimenti amministrativi e burocratici previsti dalla legislazione alimentare, in particolare dalla normativa igienico-sanitaria, salvo quanto successivamente disposto dalla l. n. 147, art. 1, co. 236, del 2013 (c.d. legge di stabilità 2014) la quale prevede che «le Onlus che forniscono alimenti agli indigenti e gli operatori del settore alimentare che donano detti alimenti alle Onlus debbano garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo, ciascuno per la parte che gli compete e che detto obiettivo è raggiunto anche attraverso la predisposizione di specifici manuali di corretta prassi applicativa in conformità a quanto previsto dal Regolamento CE 852/2004, validati dal Ministero della salute».

La legge del buon samaritano è stata ulteriormente implementata dalla legge 166/2016, la quale si focalizza essenzialmente sulla donazione e la distribuzione degli alimenti (nonché dei farmaci e di altri prodotti) a fini di solidarietà sociale, attività che intende favorire con semplificazioni amministrativo-burocratiche, sgravi di natura fiscale²⁵ ma anche grazie a chiarimenti circa l'oggetto della donazione e le responsabilità che ne conseguono²⁶, ma non attraverso un obbligo a carico degli

²⁵ V. in merito M. Allena, *Gli incentivi fiscali nella c.d. "legge contro gli sprechi" e nella gestione delle derrate alimentari: nuove ipotesi di tributo ambientale*, «Bollettino tributario d'informazioni», 12, 2017, pp. 909 ss.

²⁶ La legge specifica il significato di diversi termini tra cui quello di eccedenza («i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione»), di spreco alimentare («l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per

operatori del settore alimentare di donare le eccedenze, né attraverso un impianto sanzionatorio. Inoltre, sono previste misure concernenti la ricerca, la comunicazione e l'educazione nonché l'istituzione di un tavolo di coordinamento presso il Ministero delle Politiche agricole, la pubblicazione di linee di indirizzo per gli enti pubblici gestori di mense e il rifinanziamento di un fondo nazionale per progetti innovativi.

Nello specifico, per quanto riguarda la cessione delle eccedenze, la legge dispone che gli operatori del settore alimentare possono cederle gratuitamente a soggetti donatari i quali possono ritirarle direttamente o incaricandone altro soggetto donatario. La cessione deve essere destinata in via prioritaria a favore di persone indigenti; mentre le eccedenze alimentari che sono inadatte al consumo umano possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per altre destinazioni, come il compostaggio.

Tra gli alimenti che possono essere ceduti rientrano: quelli che presentano "irregolarità" di etichettatura, salvo che le stesse non riguardino la data di scadenza, le sostanze e i prodotti che provocano allergie e intolleranze; le eccedenze di prodotti agricoli, in campo o di allevamento, idonei al consumo umano e animale; i prodotti alimentari con termine minimo di conservazione superato, purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione nonché i prodotti finiti della panificazione e i derivati degli impasti di farina prodotti negli impianti di panificazione che non necessitano di condizionamento termico, e che, non essendo stati venduti o somministrati entro le ventiquattro ore successive alla produzione, risultano eccedenti presso i punti vendita e gli esercizi di ristorazione.

ragioni commerciali o estetiche ovvero per 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 a essere smaltiti») e di «soggetti donatari» (gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi i soggetti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460).

Sul fronte della responsabilità per gli aspetti igienico-sanitari, la legge dispone che gli operatori del settore alimentare che effettuano cessioni gratuite devono prevedere corrette prassi operative al fine di garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti: essi sono considerati responsabili del mantenimento dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti alimentari fino al momento della cessione, dopo di che si applica la legge del buon samaritano²⁷.

Come anticipato anche questa legge subisce delle modifiche in modo da ricomprendervi gli enti pubblici tra i soggetti equiparati ai consumatori²⁸ nonché altri beni oltre agli alimenti²⁹.

3. Alcune considerazioni finali

Sia la legge francese che quella italiana hanno registrato un certo successo, consentendo, pur con strumenti diversi, un crescente recupero delle eccedenze e una maggiore distribuzione a fini solidaristici, nonché contribuendo alla diffusione di una cultura contro gli sprechi.

Si tratta di risultati di assoluto rilievo. Le *food bank* e altre analoghe organizzazioni svolgono un ruolo nodale nell'assistenza alimentare dei cittadini in stato di povertà e nella riduzione dei rifiuti alimentari. Tuttavia la distribuzione a fini solidaristici non incide sulle cause dello spreco.

Non bisogna perder di vista un aspetto fondamentale: il fatto che la "vera" lotta allo spreco alimentare deve essere giocata principalmente sul piano della prevenzione. È necessario evitare alla fonte che il cibo commestibile prodotto diventi eccedenza e poi rifiuto e come tale trattato e dunque "spreco".

²⁷ I soggetti donatari che effettuano le fasi di raccolta o ritiro dei prodotti agricoli sono in ogni caso responsabili di tali fasi e del rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare, v. art. 3 l. 166/2016.

²⁸ Agli enti pubblici viene altresì estesa l'applicazione della disciplina sulle garanzie del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito ed impiego degli alimenti oggetto di distribuzione gratuita agli indigenti, a seguito della modifica all'articolo 1, comma 236, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 ad opera dell'art. 7 della l. 166/2016.

²⁹ V. art. 13 l. 166/2016.

È ormai tempo che si abbandoni la logica settoriale che finora ha caratterizzato l'impegno europeo nella lotta allo spreco alimentare per approdare a una strategia davvero globale che muova da un approccio olistico della filiera agroalimentare³⁰ e miri alla sostenibilità (ambientale, economica e sociale) della stessa, in linea con i principi dell'economia circolare. In questa direzione, la determinazione, a livello europeo, di obiettivi giuridicamente vincolanti di riduzione dello spreco alimentare è un passo indispensabile³¹.

³⁰ In questo senso HLPE, *Food losses and waste in the context of sustainable food systems. A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition*, 2014, p. 95, reperibile all'indirizzo <http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-8_EN.pdf>.

³¹ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 2017 sull'iniziativa sull'efficienza sotto il profilo delle risorse: ridurre lo spreco alimentare, migliorare la sicurezza alimentare.