

# Spreco alimentare

## Gli interventi per contrastarlo

L'inquadramento del fenomeno nell'Unione europea e in Italia

di **Vitantonio Perrone e Antonio Sorice**

Società italiana di Medicina veterinaria preventiva

**La posizione dell'UE e le misure previste dalla "legge Gadda"**

### **Economia circolare: la posizione dell'Unione europea**

Garantire una crescita e uno sviluppo sostenibile significa utilizzare in modo sempre più appropriato le risorse disponibili e questo sta a significare che non sarà più possibile continuare ad affidarsi acriticamente ad un modello "lineare" di crescita economica, che risulta sempre più inadatto a soddisfare le esigenze di un pianeta globalizzato e sempre più affollato e in cui la richiesta di cibo crescerà del 60% (si

prevede che la popolazione mondiale, dagli attuali sette miliardi di persone, molto probabilmente raggiungerà i nove miliardi nel 2050<sup>1</sup>).

Assodato che non è più pensabile che le risorse naturali siano infinite, anche la Commissione europea è fortemente convinta che il suo futuro non potrà più essere ancorato ad un'economia incentrata prevalentemente su un modello "usa e getta", dannoso anche sul piano ambientale, e, pertanto, sta ponendo in atto una serie di misure che intendono incentivare un'economia di tipo "circolare"<sup>2</sup>, grazie alla quale il valore dei prodotti e dei materiali sia mantenuto il più a lungo possibile<sup>3</sup>, riducendo così la produzione di rifiuti e conseguentemente il loro impatto ambientale<sup>4</sup>, anche prevedendo l'obbligo, per ogni Stato membro, di adottare, entro il 2013, un programma nazionale per la prevenzione dei rifiuti<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Fao. *The State of Food Insecurity in the World 2015*. Disponibile on line: <http://www.fao.org/hunger/en/>

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare. Bruxelles, 2 dicembre 2015 (COM(2015) 614 final)).

<sup>3</sup> La Commissione, nella propria attività futura a titolo della direttiva sulla progettazione ecocompatibile, intende promuovere la riparabilità, la durabilità e la possibilità di rimessa a nuovo e riciclaggio dei prodotti, mettendo a punto specifiche dettate dai principi dell'economia circolare, laddove opportuno e tenendo conto delle caratteristiche dei vari gruppi di prodotti. Il piano di lavoro sulla progettazione ecocompatibile per il periodo 2015-2017 illustrerà nel dettaglio in che modo ciò sarà attuato. La Commissione intende inoltre proporre a breve le specifiche di progettazione ecocompatibile dei display elettronici.

Le proposte di revisione della legislazione sui rifiuti creano incentivi economici a sostegno di una migliore progettazione dei prodotti mediante disposizioni sulla responsabilità estesa del produttore.

La Commissione intende vagliare opzioni e azioni atte a instaurare un quadro strategico più coerente dei diversi filoni di attività che, nel campo delle politiche unionali relative ai prodotti, concorrono a realizzare l'economia circolare.

## L'Unione europea e i rifiuti alimentari

Quello della produzione di rifiuti alimentari rappresenta un problema per tutti i Paesi dell'Unione europea (UE), nei quali si stima vengano persi o sprecati, ogni anno, lungo l'intera filiera agroalimentare, circa cento milioni di tonnellate di alimenti ancora commestibili. Già nel gennaio 2012, in seduta plenaria, il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione su: "Come evitare lo spreco degli alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nella UE"<sup>6</sup>.

Nel settembre dello scorso anno, anche l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha indicato tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goal)<sup>7</sup> da raggiungere entro il 2030 proprio quello di dimezzare sia gli sprechi alimentari individuali sia quelli che si verificano durante le fasi produttive; anche la Commissione europea si è impegnata in tal senso, prevedendo precise indicazioni per tutti gli Stati membri<sup>8</sup>.

## Perdite, sprechi, eccedenze alimentari e loro entità

La Commissione europea (nello specifico, la Direzione generale Agricoltura e Sviluppo rurale) ha ufficialmente definito lo spreco alimentare (food waste) come "[...] 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 destina-

bili al consumo umano, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati ad essere eliminati e smaltiti, producendo effetti negativi dal punto di vista ambientale, costi economici e mancati guadagni per le imprese", collocandolo sostanzialmente nell'ultima parte della filiera alimentare (distribuzione, vendita, consumo finale) e distinguendolo così dalle perdite alimentari (food loss) che si verificano durante le fasi di produzione agricola (primaria, post-raccolto, trasformazione degli alimenti) e che spesso proprio per le loro caratteristiche sono inevitabili e comunque scarsamente comprimibili (eventi naturali avversi). Tra questi due estremi devono essere poi ancora considerate le cosiddette "eccedenze alimentari", che vanno individuate in tutti quei prodotti alimentari che vengono realizzati, trasformati, distribuiti o preparati per il servizio e che, tuttavia, pur mantenendo i loro requisiti di igiene e sicurezza, per diverse ragioni non vengono venduti o consumati. In termini di concrete azioni preventive, le eccedenze e gli sprechi alimentari, essendo determinati essenzialmente dall'azione umana, possono essere potenzialmente ridotti, introducendo sia criteri di efficienza nella pianificazione, ma anche predisponendo efficaci canali di informazione ed educazione<sup>9</sup>. Sulla base dei dati ricavati in un recente studio condotto nel 2012 nell'ambito del Settimo programma quadro comunitario, si stima che nell'Unione europea, ogni anno, vengano generati 88 milioni di tonnellate di rifiuti alimentari, comprensivi anche dei prodotti non più commestibili, e che, come detto, vengono persi o sprecati lungo tutta la filiera di produzio-

<sup>4</sup> Questi gli obiettivi della Commissione europea per la gestione dei rifiuti: fissare l'obiettivo comune UE di riciclare il 65% dei rifiuti urbani entro il 2030; fissare l'obiettivo comune UE di riciclare il 75% dei rifiuti da imballaggio entro il 2030; fissare un obiettivo vincolante di collocamento in discarica al massimo del 10% di tutti i rifiuti entro il 2030.

<sup>5</sup> Direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008.

<sup>6</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE (2011/2175 (INI)).

<sup>7</sup> Vedi: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>.

<sup>8</sup> Questi gli obiettivi della Commissione europea per evitare lo spreco alimentare: sviluppare una metodologia comune per quantificare i rifiuti alimentari e definirne gli indicatori; essa creerà una piattaforma che funga da punto di incontro degli Stati membri e dei portatori di interesse, per sostenere il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile in materia di rifiuti alimentari attraverso la condivisione delle migliori prassi e la valutazione dei progressi compiuti nel tempo; adottare misure volte a chiarire la legislazione dell'Unione relativa ai rifiuti, agli alimenti e ai mangimi e facilitare il dono di alimenti e l'uso sicuro di alimenti e sottoprodotti provenienti dalla filiera alimentare nella produzione dei mangimi; esaminare il modo di migliorare l'uso, da parte degli operatori della filiera alimentare, dell'indicazione della data di consumo e della sua comprensibilità per i consumatori, in particolare per quanto riguarda la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro il".

<sup>9</sup> Vedi: [http://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/stop/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/stop/index_en.htm).

ne e consumo<sup>10</sup>. Questo dato sta a quantificare una perdita di alimenti media di 173 kg per cittadino europeo rispetto agli 865 kg prodotti complessivamente, andando così a incidere per il 20% sulla produzione totale di prodotti alimentari nell'UE. Le maggiori perdite pro capite in ambito domestico vengono registrate nei Paesi più ricchi: Regno Unito, (110 kg), Italia (108 kg), Francia (99 kg), Germania (82 kg), Svezia (72 kg). Pur considerando i livelli di incertezza inevitabilmente dovuti alla qualità dei dati e ai diversi approcci metodologici utilizzati, si può comunque affermare che i settori che contribuiscono maggiormente al fenomeno dello spreco sono quello delle famiglie (47 milioni di tonnellate) e quello della trasformazione (17 milioni di tonnellate), che determinano il 72% dei rifiuti alimentari dell'UE; il restante 28%, invece, è appannaggio dei settori dei servizi, della produzione primaria e della commercializzazione all'ingrosso e al dettaglio e il cui costo calcolato è di 143 miliardi di euro<sup>11</sup>.

## La situazione italiana

### Il ruolo del terzo settore

Come visto, anche nel nostro Paese il fenomeno dello spreco di alimenti ancora commestibili (il cibo che non nutre nessuno) è presente, ma da tempo si sono messi in atto azioni per ridurre l'impatto, in cui si è visto particolarmente impegnato il volontariato sociale del terzo settore<sup>12</sup>.

I primi tentativi per disegnare una mappatura delle aree ove si generano gli sprechi e le eccedenze alimentari è rappresentato dai risultati di due studi condotti a distanza di pochi anni da Banco Alimentare Onlus e Politecnico di Milano<sup>13, 14</sup>. I dati più recenti indicano che alla filiera agroalimentare va attribuita la responsabilità della produzione del 57% dello spreco alimentare nazionale e all'ambito del

consumo domestico il residuo 43%, per un totale di 5,6 tonnellate, pari a un valore in perdite economiche di 12,3 miliardi di euro. Di tutto questo volume, equivalente al 15,4% dei consumi alimentari annui, solo il 9% si riesce a recuperare validamente mentre le rimanenti 5,1 milioni di tonnellate sono destinate inevitabilmente a divenire rifiuto, comportando, tra l'altro, un forte costo ambientale (si calcola che corrispondano all'emissione annua di 13 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub>). C'è da osservare, comunque, che quasi il 50% delle eccedenze definite "ad alta e media fungibilità" generate nella filiera agroalimentare sono recuperabili, con un forte e positivo impatto sociale e con relativa facilità, per l'alimentazione umana. Si sottolinea, inoltre, che questi valori sono in calo rispetto alla rilevazione del 2011, grazie all'effetto concomitante di due fenomeni: la sfavorevole congiuntura economica che determina una contrazione generale dei consumi, ma anche la maggiore attenzione dedicata alle cause che generano delle eccedenze, soprattutto grazie al diffondersi delle best practices nei diversi snodi della grande distribuzione organizzata (Gdo).

### Il ruolo delle istituzioni

Proprio recependo le forti istanze di tipo sociale, il legislatore nazionale ha da diverso tempo dato seguito politico per fornire agli attori, istituzionali e non, strumenti adeguati per promuovere la donazione degli alimenti<sup>15</sup>: sinora il canale più efficace per il contrasto e la prevenzione dello spreco degli alimenti. Alla legge 155/2003 (la cosiddetta "legge del Buon samaritano"), nel settembre 2016, ha fatto seguito, modificandola, la legge 166/2016 (Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi), meglio conosciuta come "legge Gadda", dal nome della relatrice parlamentare che ha fortemente promosso l'approvazione della

<sup>10</sup> Vedi: <http://www.eufusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf>

<sup>11</sup> Vedi: <http://faostat3.fao.org/download/FB/FBS/E>

<sup>12</sup> SIMeVeP/SIVeMP (2016). Il cibo che non nutre nessuno. Le tante facce dello spreco alimentare tra etica, salute, economia e ambiente. Argomenti n. 3/2016, atti del convegno nazionale di Bergamo, 28 ottobre 2016.

<sup>13</sup> Garrone, P., Melacini, M., Perego, A. (2012). Dar da mangiare agli affamati. Le eccedenze come opportunità. Guerini e Associati.

<sup>14</sup> Garrone, P., Melacini, M., Perego, A. (2015). Surplus food management against food waste. Il recupero delle eccedenze alimentari. Dalle parole ai fatti". La Fabbrica.

norma, prefiggendosi anche una concreta attuazione dei principi presentati durante l'Expo del 2015 e solennemente sottolineati e sottoscritti nella Carta di Milano. Inserendosi appieno anche nell'ambito di quanto previsto e auspicato dai piani europei sull'economia circolare e da quelli nazionali sulla prevenzione dei rifiuti, senza peraltro trascurare gli aspetti fiscali e quelli legati alla sicurezza alimentare. Più in dettaglio, le principali novità della legge possono essere così riassunte:

- semplificazione per le donazioni delle comunicazioni telematiche all'amministrazione finanziaria e riduzione delle imposte dirette con l'obiettivo di raddoppiare le donazioni passando dalle attuali 490.000 tonnellate a un milione;
- rafforzamento del ruolo del "Tavolo indigenti" (organizzazioni agricole, enti caritativi, industria, grande distribuzione, Ministeri) con lo stanziamento iniziale di due milioni di euro per un fondo per l'acquisto di alimenti da destinare agli indigenti;
- creazione di un fondo presso il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali per finanziare progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze, nonché alla promozione della produzione di imballaggi riutilizzabili o facilmente riciclabili;
- sensibilizzazione alla lotta agli sprechi di tutti gli attori, con particolare attenzione per le scuole con percorsi mirati all'educazione a una sana alimentazione, a una produzione alimentare ecosostenibile e a linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità per la prevenzione dello spreco di alimenti;
- creazione di un tavolo di coordinamento tra soggetti istituzionali e privati per la formula-

zione di proposte e pareri relativi a: gestione del Fondo e progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze alimentari e iniziative di informazione e di sensibilizzazione alla donazione e al recupero di eccedenze nonché per la promozione e la conoscenza degli strumenti in materia di erogazioni liberali;

- previsione che i prodotti alimentari idonei al consumo umano o animale, qualora siano oggetto di confisca, potranno essere donati da parte delle autorità di controllo agli indigenti o utilizzati per la produzione di mangimi;
- predisposizione, da parte del Ministero della Salute, di linee guida per gli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti.

## Il ruolo dei Dipartimenti di Prevenzione

Le attività di contrasto allo spreco di alimenti e di gestione delle eccedenze hanno intrinsecamente la necessità di prevedere la massima attenzione alla sicurezza alimentare e per la prevenzione di danni ambientali. In tal senso, si prevede un rinnovato ruolo per i servizi inseriti nei Dipartimenti di Prevenzione. In particolare, per i Servizi veterinari si prevedono nuove incombenze operative derivate dalle competenze istituzionali in materia di sanità animale e sicurezza alimentare, dato che, tra le diverse soluzioni di recupero delle eccedenze alimentari non più idonee al consumo umano, c'è quella della produzione di mangimi e di alimenti per gli animali e la produzione di bioenergie (trattamenti di auto-compostaggio o compostaggio di comunità con metodo aerobico, di cui al regolamento (CE) 1069/2009 sui sottoprodotti di origine animale.

<sup>15</sup> Si tratta de, in ordine cronologico: d.p.r. n. 633/1972 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto); d.lgs. 460/1997 (Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale); d.p.r. 571/1982 (Norme per l'attuazione degli art. 15, ultimo comma, e 17, penultimo comma della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante modifiche al sistema penale); l. 155/2003 (Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale); d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale); l. 134/2012 (Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese); l. 147/2013 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)); Programma nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR) - 2013; Piano nazionale di Prevenzione dello Spreco alimentare (PINPAS) - 2015; l. 166/2016 (Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi).