



Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi. A.C. 3057-A ed abb.

Dossier n° 320/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
14 marzo 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3057-A ed abb.
Titolo:	Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Gadda

Contenuto

Il **testo unificato** delle proposte di legge **3057 ed abb.-A**, recante **Norme per la limitazione degli sprechi, l'uso consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale**, è stato esaminato, in sede referente, dalla XII Commissione affari sociali, che ne ha concluso l'esame, con la votazione del mandato alla relatrice, nella seduta del 10 marzo. Qui di seguito si fornirà una sintetica illustrazione del contenuto del provvedimento come risultante dalle modifiche approvate nel corso della fase emendativa.

A livello europeo, la cessione di alimenti a qualsiasi titolo è disciplinata dai Regolamenti CE sulla sicurezza alimentare ([Reg. CE 178/00](#), [Reg. CE 852/04](#) e [Reg. 853/04](#)) che contengono le norme generali e specifiche inerenti le strutture, le attrezzature e la gestione delle fasi di produzione, di trasformazione e di distribuzione dei prodotti alimentari. Risulta invece ancora assente una normativa specifica sulla cessione del cibo a titolo gratuito e sulle politiche di riduzione dello spreco. D'altra parte, il Parlamento Europeo, con la [Risoluzione del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE](#), ha richiesto un'azione collettiva immediata per dimezzare, entro il 2025, lo spreco alimentare, prevenendo al contempo la produzione di rifiuti alimentari.

In Italia, la [legge 155/2003](#) (cd. Legge del Buon Samaritano) ha equiparato al consumatore finale, in riferimento alla responsabilità derivante da norme di sicurezza alimentare (*food safety*), le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Ong) che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti. Rientrano nel campo di applicazione della [legge 155/2003](#) le Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che prevedono espressamente nei loro statuti o atti costitutivi la "beneficenza", così come stabilito dall'[art.10 del D.Lgs. n. 460/1997](#). L'equiparazione al consumatore finale non comprende le fasi della filiera alimentare di produzione e/o trasformazione ed è limitata a quelle di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti. In tal modo, i soggetti donatori sono stati sollevati dal cosiddetto principio della "responsabilità di percorso", in base al quale era necessario fornire garanzie per il cibo donato (sul corretto stato di conservazione, il trasporto, il deposito e l'utilizzo degli alimenti), anche dopo la consegna alle organizzazioni.

Successivamente, la legge di stabilità 2014 (art.1, commi 236-237, [legge n. 147/2013](#)) ha operato una distinzione, all'interno dei donatori, fra gli operatori del settore alimentare (OSA), inclusi quelli della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, e le Onlus che effettuano, ai fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari ceduti dagli OSA, prevedendo che le Onlus che forniscono alimenti agli indigenti e gli OSA che donano gli alimenti alle Onlus devono garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo, ciascuno per la parte che gli compete. Tale obiettivo, secondo quanto previsto dalla stabilità 2014, è raggiunto anche attraverso specifici manuali di corretta prassi operativa, validati dal Ministero della salute, predisposti in conformità a quanto previsto dal [Regolamento CE 882/2004](#).

D'altra parte, il recupero dei prodotti alimentari invenduti a fini di solidarietà sociale è tra le misure specifiche previste dal Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR) per la riduzione dei rifiuti biodegradabili. Il 5 giugno 2014 il Ministero dell'Ambiente ha presentato il [PINPAS, il Piano nazionale di Prevenzione dello spreco alimentare](#) che prevede dieci misure per combattere lo spreco: dalle vendite con ribasso del cibo prossimo a scadenza alla donazione dei prodotti invenduti, dagli accordi volontari con le imprese della ristorazione/distribuzione, all'introduzione di criteri premianti negli appalti pubblici dei servizi di ristorazione collettiva per chi distribuisce gratuitamente le eccedenze. PINPAS è stato predisposto con la collaborazione dell'Osservatorio sullo spreco domestico Waste Watcher, promosso da [Last Minute Market](#), società spin off dell'Università di Bologna, che da oltre 15 anni si occupa di prevenzione e ricerche inerenti lo spreco alimentare degli attori pubblici e privati.

L'Osservatorio è realizzato in collaborazione con SWG, società di ricerche di mercato, e il Dipartimento Scienze e Tecnologie Agroalimentari dell'Università di Bologna. Secondo il [Rapporto 2013 sullo spreco domestico di Waste Watcher](#), ogni famiglia italiana butta in media circa 200 grammi di cibo la settimana: il risparmio complessivo possibile ammonterebbe dunque a circa 8,7 miliardi di euro. Secondo i monitoraggi di Last Minute Market, inoltre, in un anno si potrebbero recuperare in Italia 1,2 milioni di tonnellate di derrate che rimangono sui campi, oltre 2 milioni di tonnellate di cibo dall'industria agroalimentare e più di 300mila tonnellate dalla distribuzione. In occasione della seconda Giornata Nazionale di Prevenzione dello Spreco Alimentare, il 5 febbraio 2015, la segreteria tecnico-scientifica del PINPAS ha messo a punto il documento [La donazione degli alimenti invenduti. Verso la semplificazione normativa](#), dove viene sottolineata la mancanza di un quadro regolamentare chiaro ed omogeneo in materia igienico-sanitaria, l'assenza di procedure standardizzate, l'appesantimento burocratico derivante dagli adempimenti di natura fiscale, la generale assenza di incentivi per i soggetti donatori volti a compensare i maggiori oneri derivanti dalla gestione degli invenduti e la ristrettezza della platea dei possibili beneficiari. Molte delle proposte contenute nel documento sono state riprese dalla proposta di legge in esame.

Il 16 giugno 2015 è stato presentato il progetto [Foodsaving: innovazione sociale per il recupero delle eccedenze alimentari](#), finanziato da Fondazione Cariplo e Regione Lombardia e condotto da CERGAS (Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale dell'Università Bocconi) a cui partecipano l'Università Cattolica ALTIS, il Politecnico di Milano, il Banco Alimentare e tre PMI italiane. Il progetto *Foodsaving* si occupa di studiare le numerose iniziative messe in atto in Italia e in Europa da attori profit e non profit per il riutilizzo a fini sociali delle eccedenze alimentari. Le regioni indagate nel contesto del progetto Foodsaving, appartenenti al World Regions Forum, sono: Lombardia (Italia), Catalunya e Madrid (Spagna), Baden Württemberg (Germania), Rhone-Alpes (Francia).

Il testo si compone di **IV Capi** e di **18 articoli**.

Il **Capo I** (artt.1-2) reca le **finalità e definizioni**.

L'**articolo 1** illustra la **finalità del provvedimento** che è quella di **ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi** di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di **prodotti alimentari, farmaceutici o di altri prodotti** attraverso la realizzazione di alcuni obiettivi prioritari:

- favorire il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari, in via prioritaria ai fini dell'utilizzo umano, e di prodotti farmaceutici ed altri prodotti a fini di solidarietà sociale;
- contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali, riducendo la produzione di rifiuti e promuovendo il riuso e il riciclo con l'obiettivo di estendere il ciclo di vita dei prodotti;
- contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal [Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti](#) e dal [Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare](#) previsto dal medesimo programma, nonché alla riduzione della quantità rifiuti biodegradabili avviati allo smaltimento in discarica;
- contribuire ad attività di ricerca, all'informazione e alla sensibilizzazione dei cittadini, con particolare riferimento ai giovani, e delle istituzioni in materia

L'**articolo 2** esplicita le **definizioni** contenute nel provvedimento,

Oltre a quella di **operatori del settore alimentare** e di **oggetti cessionari** – qualificati come il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza fini di lucro, di finalità civiche e solidaristiche, che promuovono e realizzano attività di interesse generale - rilevano, quelle di **eccedenze alimentari** che – in via non esaustiva – sono prodotti alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza, rimangono invenduti per varie cause ovvero non idonei alla commercializzazione, di **spreco alimentare** vale a dire i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari, ancora commestibili, che vengono scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero perché in prossimità della data di scadenza, di **termine minimo di conservazione**, inteso come la data fino alla quale un prodotto alimentare, in adeguate condizioni di conservazione conserva le sue proprietà specifiche, di **data di scadenza**, che sostituisce il termine minimo di conservazione per alimenti molto deperibili, oltre la quale essi sono considerati a rischio e di **donazione**, qualificata come cessione di beni a titolo gratuito.

Il **Capo II** (artt.3-12) definisce alcune **misure per semplificare la cessione gratuita degli alimenti ai fini di solidarietà sociale e per limitarne gli sprechi**. In particolare, l'**articolo 3** detta le **modalità di cessione delle eccedenze alimentari ai soggetti cessionari da parte degli operatori del settore alimentare** che deve essere gratuita e destinata a favore di persone indigenti. Si prevede, in particolare, che le cessioni di eccedenze alimentari devono prioritariamente essere destinate al consumo umano, mentre le eccedenze alimentari non idonee al consumo umano possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per altre destinazioni, come il compostaggio. È inoltre consentita la **cessione a titolo gratuito delle eccedenze di prodotti agricoli in campo o di allevamento** idonei al consumo umano ed animale: le fasi di raccolta o ritiro dei prodotti agricoli sono svolte sotto la responsabilità di chi le effettua e nel rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare.

L'**articolo 4** detta disposizioni sulle **modalità di cessione delle eccedenze alimentari in esame**: tale cessione è consentita anche oltre il termine minimo di conservazione purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione ed è inoltre prevista l'ulteriore trasformazione delle stesse. Sono previste specifiche disposizioni per i prodotti finiti della panificazione e per i derivati dagli impasti di farina prodotti negli impianti di panificazione che non necessitano di condizionamento termico: questi, se invenduti o non somministrati entro le 24 ore successive alla loro produzione, sono da considerarsi eccedenti presso le rivendite di negozi, anche della grande distribuzione,

nonché presso i produttori artigianali o industriali, la ristorazione organizzata, inclusi gli agriturismi, e la ristorazione collettiva e, pertanto, possono essere donati ai soggetti cessionari. L'**articolo 5** dispone **circa i requisiti e la conservazione delle eccedenze alimentari in cessione gratuita**: gli operatori del settore alimentare che effettuano le cessioni gratuite, devono prevedere corrette prassi operative al fine di garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti in linea con quanto stabilito dal [regolamento \(CE\) 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004](#) sull'igiene dei prodotti alimentari e dall'art. 1, co. 236, della legge di stabilità per il 2014 ([L. 147/2013](#)) in materia di corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti oggetto di distribuzione gratuita da parte delle organizzazioni riconosciute non lucrative di utilità sociale. I predetti operatori sono considerati, infatti, responsabili – in base alle norme della [legge n. 155/2003](#)- del mantenimento dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti alimentari fino al momento della cessione. 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. L'**articolo 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 novella all'[art. 15 del DPR n. 571 del 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.

L'**articolo 7**, con una **modifica al comma 236 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014** ([legge n. 147/2013](#)), prevede che l'obbligo di garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti, nel caso di distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, ceduti dagli operatori del settore alimentare, riguarda il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza fini di lucro, di finalità civiche e solidaristiche, che promuovono e realizzano attività di interesse generale – qualificati all'articolo 2 come cessionari – e non solo, come attualmente previsto, le organizzazioni riconosciute non lucrative di utilità sociale. L'**articolo 8** prevede, in attuazione di quanto già previsto all'[articolo 58 del D.L. n. 83/2012](#), l'integrazione con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali delle funzioni e della composizione del **tavolo permanente di coordinamento** di cui al decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali del 17 dicembre 2012, con il compito di promuovere iniziative indirizzi e strumenti per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, e con funzioni consultive, propositive, di monitoraggio e di formulazione di progetti e studi finalizzati alla limitazione degli sprechi ed alla distribuzione delle eccedenze, e ne disciplina la composizione. La partecipazione al tavolo è gratuita e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. L'**articolo 9** dispone che la RAI assicuri un numero adeguato di **ore di trasmissioni televisive e radiofoniche dedicate all'informazione e alla sensibilizzazione su comportamenti e misure idonei a ridurre gli sprechi alimentari, energetici o di altro genere**. E' poi prevista 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. Per ridurre gli sprechi alimentari nel settore della ristorazione alle Regioni è consentita la stipula di accordi o di protocolli di intesa per promuovere comportamenti responsabili idonei a ridurre lo spreco di cibo e permettere ai clienti l'asporto dei propri avanzi. Infine è rimessa al Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, sentiti gli altri Ministeri coinvolti, la promozione presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado di percorsi mirati all'educazione alimentare, ad una produzione alimentare ecosostenibile e alla sensibilizzazione contro lo spreco di alimenti.

L'**articolo 10** prevede l'emanazione da parte del Ministero della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata, di **indicazioni per gli enti gestori di mense scolastiche, comunitarie e sociali** per prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti.

L'**articolo 11** **rifinanzia con 2 milioni di euro per il 2016 il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti** – di cui all'[articolo 58, comma 1, del D.L. n. 83/2012](#) - e contestualmente **istituisce nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali un Fondo, con dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018**, destinato al finanziamento di progetti innovativi – che possono prevedere il coinvolgimento di volontari del Servizio civile nazionale - finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze, nonché per promuovere la produzione di imballaggi riutilizzabili o facilmente riciclabili. Le modalità di utilizzo del Fondo sono definite con decreto ministeriale. Gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo in esame sono quantificati in 3 milioni di euro per l'anno 2016 e 1 milione di euro per gli anni 2017 e 2018. L'**articolo 12 amplia le finalità del Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio** – istituito dall'[articolo 2, comma 323 della legge n. 244/2007](#) – alla promozione di interventi destinati alla riduzione dei rifiuti alimentari e in relazione a tali finalità ne incrementa la dotazione di un milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018.

Il **Capo III** (artt. 13-17) disciplina **ulteriori misure per favorire la cessione gratuita di prodotti alimentari e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale**.

L'**articolo 13** reca **modifiche alla legge n. 155/2003**. L'**articolo 1** è **sostituito** e ne viene modificata la rubrica in "*Distribuzione di prodotti alimentari e di altri prodotti fini di solidarietà sociale*". Conseguentemente viene **ampliata la platea dei soggetti autorizzati** a effettuare le **distribuzioni gratuite** e le **categorie dei prodotti** che possono essere cedute gratuitamente agli indigenti ed equiparati, nei limiti del servizio prestato,

ai consumatori finali. Oltre alle Onlus, come definite dall'[art. 10 del D.Lgs. n. 460/1997](#), già precedentemente previste a legislazione vigente, divengono soggetti autorizzati alla distribuzione gratuita il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza fini di lucro, di finalità civiche e solidaristiche, che promuovono e realizzano attività di interesse generale (cfr. art. 2); quanto ai prodotti, accanto a quelli alimentari sono contemplati i prodotti farmaceutici nonché altri prodotti. L'**articolo 14** prevede la medesima equiparazione ed autorizzazione in relazione agli **articoli ed accessori di abbigliamento** purché questi ultimi siano stati conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei soggetti autorizzati alla distribuzione gratuita. In tale ultimo caso i beni che non siano destinati in donazione o non siano ritenuti idonei ad un successivo utilizzo sono gestiti in conformità alla normativa sui rifiuti di cui al [D.Lgs. n. 152/2006](#). L'**articolo 15**, modificando l'[articolo 157 del D.Lgs. n. 219/2006](#), detta disposizioni dirette ad incentivare la **donazione** alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (**ONLUS**) di **medicinali non utilizzati**, correttamente conservati e non scaduti, rimettendo ad un decreto del Ministro della salute l'individuazione di modalità tali da garantire la qualità, la sicurezza e l'efficacia originarie, ed escludendo espressamente i medicinali da conservare in frigorifero a temperature controllate, quelli contenenti sostanze stupefacenti o psicotrope nonché quelli dispensabili solo in strutture ospedaliere. Alle Onlus è consentita la distribuzione dei medicinali direttamente ai soggetti indigenti a condizione che dispongano di personale sanitario. Anche in tal caso viene sancita l'equiparazione al consumatore finale degli enti che svolgono attività assistenziale – rispetto alla detenzione e conservazione dei prodotti – e viene stabilito espressamente il divieto della cessione a titolo oneroso dei farmaci oggetto di donazione. L'**articolo 16 reca disposizioni varie, di carattere tributario e finanziario** in tema di cessione gratuita delle eccedenze alimentari, dei prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale, prevedendo particolari modalità e requisiti delle comunicazioni telematiche agli uffici dell'amministrazione finanziaria in relazione alle cessioni sopracitate ed adeguando alle nuove disposizioni le disposizioni in vigore in tema di imposta sul valore aggiunto sui beni oggetto di cessione gratuita. L'**articolo 17** - con una modifica all'articolo 1, comma 652, della legge di stabilità per il 2014 -, dà al comune 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.

Infine il **Capo IV (Misure in materia di appalti)** composto dal solo **articolo 18**, con una modifica al comma 1 dell'articolo 83 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture ([D.Lgs. n. 163/2006](#)) **inserisce tra i criteri di valutazione dell'offerta**, quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, **la cessione a titolo gratuito, a fini di beneficenza, delle eccedenze alimentari**.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

La XII Commissione ha iniziato l'esame in sede referente della proposta di legge A.C. [3057](#) - alla quale sono state successivamente abbinata le proposte di legge A.C. [3163](#) , A.C. [3167](#), A.C. [3191](#), A.C. [3196](#), A.C. [3237](#), A.C. [3248](#) e A.C. [3274](#)) - nella seduta del 2 luglio 2015. Nel corso dell'esame preliminare si è svolto un ciclo di audizioni informali che hanno coinvolto rappresentanti delle categorie interessate, esperti della materia, rappresentanti di WWF, Legambiente e Associazione Greenaccord, nonché il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il comitato ristretto costituito nel novembre 2015 ha elaborato un testo unificato delle diverse proposte adottato come testo base nella seduta del 17 dicembre 2015. L'esame degli emendamenti, iniziato il 4 febbraio 2016 è concluso il 1° marzo. Nella seduta del 10 marzo è stato votato il mandato alla relatrice (On.le Gadda) a riferire favorevolmente in Assemblea.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul testo del provvedimento le Commissioni competenti in sede consultiva (I, II, VI, VII, VIII, X, XI, XIII XIV e la Commissione parlamentare per le questioni regionali) hanno espresso **parere favorevole**, in alcuni casi **corredato da condizioni od osservazioni**. La II Commissione ha espresso parere di nulla-osta. La V Commissione esprimerà il parere di competenza nel corso dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea.

In esito ai rilievi mossi dalle altre Commissioni il testo ha subito alcune modifiche a seguito dell'approvazione di alcuni emendamenti presentati dalla relatrice. Tra esse si ricordano l'introduzione, all'articolo 2 - in accoglimento di un'osservazione della VI commissione -, della definizione di donazione qualificata come cessioni di beni a titolo gratuito, l'inserimento, all'articolo 8 - in accoglimento una condizione della commissione parlamentare per le questioni regionali - , tra i componenti del Tavolo permanente di coordinamento di due rappresentanti designati dalle Regioni e province autonome e di due rappresentanti

dell'ANCI e la previsione - in accoglimento di un'osservazione della I commissione - come disposizione autonoma - non inserita quindi nella [legge n. 155/2003](#) - della disciplina della distribuzione di articoli di abbigliamento usati per fini di solidarietà sociale.