



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

**XII COMMISSIONE - AFFARI SOCIALI  
CAMERA DEI DEPUTATI**

***Proposte di legge recanti “Norme per la limitazione degli sprechi, l'uso consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale” (C. 3057 Gadda, C. 3167 Mongiello, C. 3196 Faenzi, C. 3237 Sberna, C. 3274 Nicchi e C. 3248 Mantero)***

**AUDIZIONE  
CONFCOMMERCIO - IMPRESE PER L'ITALIA**

***Roma, 7 ottobre 2015***

## Premessa

Le imprese del dettaglio alimentare che si riconoscono nella Confcommercio sono pronte a offrire un positivo contributo al contrasto e al contenimento del fenomeno dello spreco dei prodotti alimentari cui sono dirette le proposte di legge all'esame di questa Commissione.

Per raggiungere questo comune obiettivo, dobbiamo tuttavia interrogarci se la coercizione nei confronti delle imprese, che connota alcune delle proposte assegnate, sia il metodo più efficace, oltre che legittimo.

Confcommercio ritiene che tale strada, oltre che di dubbia legittimità, rischierebbe di compromettere la possibilità di raggiungere l'obiettivo dichiarato.

Sotto questo profilo, evidenziamo anzitutto a questa Commissione l'assoluta contrarietà della Confcommercio all'introduzione di norme sul modello della legge francese (la cd legge Macron) che aveva inizialmente obbligato i negozi con superficie maggiore a 400 mq. a devolvere le rimanenze alimentari ad organizzazioni no profit, e che, al contrario, alcune delle proposte dichiarano apertamente di voler perseguire (Faenzi 3196).

Sul punto evidenziamo oltretutto che la disposizione introdotta alla legge Macron è stata successivamente ritenuta illegittima dal Consiglio costituzionale francese (decisione 2015-718 DC) ed è stata quindi eliminata dalla legge Macron.

In tema di spreco alimentare ci sembra più corretta la posizione, esplicitata in alcune delle proposte (Sberna 3237), che parte dalla *consapevolezza che in tema di sprechi alimentari non sono sufficienti* (e noi aggiungiamo non necessarie) *misure coercitive*.

Riteniamo infatti che i principi cui dovrebbe essere ispirata una eventuale nuova regolamentazione in materia debbano essere i seguenti:

- Volontarietà
- Semplificazione
- Premialità

Un altro aspetto importante che traspare da alcune delle proposte (Mantero 3248 e Nicchi 3274), è relativo alla circostanza che uno dei fattori più importanti nello spreco alimentare proviene dal consumo domestico e dalle mense (scuole, ospedali, ecc.) aspetto sul quale è fondamentale avviare importanti campagne di educazione alimentare.

Il fenomeno, come correttamente evidenziato in molte delle relazioni accompagnatorie alle proposte, è complesso e dobbiamo perciò sfuggire alla tentazione di credere che, in tale materia, ci siano misure che meglio di altre possono consentire, da sole, di raggiungere l'obiettivo del contrasto e del contenimento del fenomeno dello spreco dei prodotti alimentari.

Uno specifico intervento del legislatore nazionale volto alla riduzione degli sprechi può quindi senz'altro essere condiviso, ma deve sempre temperare anche le esigenze

degli operatori del settore che non possono essere oberati di adempimenti, oneri e responsabilità.

Evidenziamo inoltre che alcune delle proposte (Faenzi 3196; Nicchi 3274) affrontano il tema dell'etichettatura dei prodotti proponendo l'inserimento di termini innovativi quali *termine di consumo* o *tempo utile di consumo*.

Nel momento in cui si pensa di innovare in tema di etichettatura dobbiamo necessariamente portare all'attenzione della Commissione la circostanza che, in tale materia, il nostro Paese non ha ancora completato il recepimento dei nuovi obblighi introdotti dal Regolamento 1169/2011 entrato in vigore ormai a dicembre dello scorso anno e che, conseguentemente, ogni nuova iniziativa in materia deve coordinarsi con quelle già in itinere onde evitare sovrapposizioni e disorientamento per gli operatori.

A dimostrazione che i temi che abbiamo appena sfiorato non sono soltanto espressione degli interessi di una categoria, ma argomenti la cui importanza è avvertita ormai da tempo a livello trans-nazionale, segnaliamo che la risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012, rubricata "*strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE*" (2011/2175(INI)), sollecitava già il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri a prendere in seria considerazione simili misure.

In particolare, il Parlamento europeo:

- invitava gli Stati membri a incoraggiare l'introduzione di corsi di educazione alimentare, in tutti i livelli dell'istruzione, incluso l'insegnamento superiore, spiegando ad esempio in che modo conservare, cucinare e scartare gli alimenti, incoraggiando nel contempo comportamenti migliori; sottolineava l'importante ruolo che rivestono le autorità locali e le imprese municipali, parallelamente a quello dei dettaglianti e dei mezzi d'informazione, nel fornire informazioni e assistenza ai cittadini in materia di prevenzione e riduzione degli sprechi alimentari;
- ricordava i risultati dell'inchiesta condotta dalla Commissione (Consumer Empowerment in the EU - SEC(2011) 0469), secondo cui il 18% dei cittadini europei interrogati non comprende la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro"; chiedeva pertanto alla Commissione e agli Stati membri di spiegare il significato delle diciture sulle etichette degli alimenti ("da consumarsi preferibilmente entro il", "data di scadenza" e "da consumare entro");
- riteneva che i requisiti di qualità concernenti l'aspetto, imposti dalla legislazione europea o nazionale che stabiliscono le dimensioni e la forma in particolare degli ortofrutticoli freschi, fossero alla base di molti inutili scarti;
- invitava la Commissione a valutare e a incoraggiare le misure atte a ridurre gli sprechi alimentari a monte, come ad esempio l'etichettatura con doppia scadenza (commerciale e di consumo) e le vendite scontate di prodotti in scadenza o danneggiati.

Il Parlamento europeo, con la risoluzione citata ha proclamato il 2014 quale "anno europeo della lotta allo spreco alimentare" e ha riconosciuto la sicurezza alimentare come un diritto fondamentale dell'umanità, esercitabile per mezzo di politiche tese a incrementare la sostenibilità e l'efficienza delle fasi di produzione e di consumo. La risoluzione invitava la Commissione europea e gli Stati membri a contribuire

concretamente all'obiettivo di dimezzare gli sprechi alimentari entro il 2025 e a ridurre del 5 per cento i rifiuti per unità di prodotto interno lordo (PIL) entro il 2020.

L'EXPO Milano 2015 e il protocollo denominato "Carta di Milano" rappresentano un'occasione irripetibile per sensibilizzare l'opinione pubblica in tal senso e per assumere impegni concreti anche a livello legislativo.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, attraverso il Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare (PINPAS), ha accolto le sollecitazioni dell'Unione europea in materia di riduzione degli sprechi e, attraverso le opportune modifiche al decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto «testo unico ambientale»), ha recepito la direttiva quadro sui rifiuti (direttiva 2008/ 98/CE).

Sul tema, oltre alla legge 155 del 2003 nota come legge del "Buon Samaritano", è recentemente intervenuta anche la legge 147 del 2013 (Stabilità 2014) che impone alle ONLUS che effettuano distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti, di garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito ed utilizzo degli alimenti.

Le Regioni, a loro volta, hanno approvato specifici provvedimenti per affrontare il tema dello spreco alimentare (v., ad esempio, DGR Emilia-Romagna n. 367 del 24 marzo 2014).

In questo fiorire di iniziative, di livello europeo, nazionale o locale, che mirano ad assicurare una riduzione duratura degli sprechi, è fondamentale considerare il quadro complessivo e accettare il fatto che la tematica deve essere affrontata sotto diversi punti di vista. Poiché, come si è visto, il problema coinvolge tutta la filiera agroalimentare, dalla produzione fino al ruolo del consumatore finale, è impensabile pensare di ottenere risultati sensibili e duraturi senza adottare un mix di misure, ciascuna ritagliata sulle caratteristiche della componente della filiera interessata.

È fondamentale, quindi, promuovere iniziative nell'ambito dell'educazione alimentare dei consumatori, così come auspicato anche dal Parlamento europeo, ma allo stesso modo è importante comprendere le diversità che caratterizzano un esercizio di vicinato rispetto a un pubblico esercizio o alla ristorazione scolastica. Se in quest'ultima si stima che il tasso di spreco dei prodotti arrivi fino al 50% del totale, gli esercizi commerciali, specie quelli di minori dimensioni, tendono ad avere livelli di spreco compresi tra l'1 e il 5%, che spesso vengono assorbiti dall'autoconsumo del titolare e degli addetti.

## **Osservazioni sulle pdl**

### ***Finalità ed ambito di applicazione***

Alcune delle proposte in esame (Gadda 3057, Sberna 3237) mirano a favorire la transizione verso un'economia circolare incentivando cambiamenti nei modelli di produzione industriale mediante l'adozione di nuove modalità organizzative e produttive e le innovazioni nel design dei prodotti.

Quest'ultimo obiettivo rischia di stravolgere il sistema di produzione ad oggi basato su scelte meramente commerciali.

Pertanto, pur comprendendo le finalità del provvedimento, si ritiene che intervenire indirizzando i modelli di produzione sia eccessivo e non immediatamente necessario per ridurre lo spreco alimentare.

### ***Educazione alimentare***

Per contenere il fenomeno dello spreco alimentare è necessario investire nell'educazione.

A tal fine riteniamo preferibile un approccio che punti al coinvolgimento del sistema scolastico nell'ambito delle regole esistenti piuttosto che puntare sull'adozione di Codici di educazione alimentare di difficile introduzione nei programmi già densi, se non proprio saturi, dei nostri istituti scolastici.

Già oggi infatti operano istituti professionali (alberghiero, turistico, ecc.) nell'ambito dei quali, se non proprio a livello delle materie curriculari, l'educazione al contrasto dello spreco alimentare potrebbe essere facilmente affiancata ai corsi programmati.

In tutte le altre scuole, (licei, ecc.) l'educazione al contrasto dello spreco alimentare potrebbe trovare spazio nelle cd aree elettive cioè quelle aree che, insieme alle materie curriculari, compongono il Piano dell'Offerta Formativa (il POF) e che già oggi danno vita ad attività progettuali (es.: il conseguimento del patentino per i ciclomotori, i progetti di educazione stradale, ecc.).

Il Ministero della Pubblica Istruzione potrebbe, sotto questo profilo, fungere da catalizzatore, nell'ambito delle attività formative riservate ai dirigenti scolastici, per favorire la crescita della sensibilità in materia nell'ambito dell'attività di selezione dei progetti da approvare.

### ***Etichettatura***

Come già evidenziato in premessa, alcune proposte contengono interventi in materia di etichettatura. Questo è un punto molto delicato da ponderare attentamente perché, come già sottolineato, nel nostro Paese è ancora in corso il recepimento delle nuove norme in materia contenute nel regolamento 1169/2011.

Tale regolamento, di armonizzazione massima, non lascia spazi per l'inserimento, a livello nazionale, di ulteriori norme non previste dal regolamento medesimo, e quindi qualsiasi variazione nelle etichette dovrebbe essere preventivamente notificata alla Commissione.

Rileviamo infine che alcune delle definizioni che si propone di inserire (es.: *tempo utile di consumo* - Gadda 3057, Sberna 3237, Nicchi 3274), lasciano ampi spazi di discrezionalità che, in tale materia va accuratamente evitata.

Alcune proposte consentono che sulle etichette dei prodotti alimentari possa essere riportato, oltre il TMC e la data di scadenza, anche il termine di utilizzabilità commerciale del prodotto (Mongiello 3167, art. 1).

Alle imprese di produzione o di distribuzione che andrebbero ad adottare tale sistema sarà riconosciuta una riduzione della tassa sui rifiuti (TARI) non superiore al 20 per cento della tariffa. Ai fini della riduzione della tassa sui rifiuti le imprese devono poi annotare su un apposito registro i prodotti alimentari che riportano il termine di utilizzabilità commerciale e le organizzazioni di cui all'articolo 1 alle quali tali prodotti sono stati consegnati.

Pur apprezzando la finalità del provvedimento, e condividendo la premialità del provvedimento che contempla una riduzione considerevole della tasse, rileviamo che l'indicazione della data di utilizzabilità del prodotto, oltre a quelle già previste dalla normativa vigente e fatti salvi i dubbi sopra evidenziati, sia di difficile attuazione.

La doppia data rappresenterebbe un costo per gli operatori che avrebbe delle ripercussioni sul costo finale del prodotto. Inoltre il consumatore si troverebbe davanti un prodotto che riporta la data di scadenza o il TMC e la data di utilizzabilità. Ciò potrebbe generare confusione.

Inoltre prevedere l'impiego di un registro rappresenterebbe una burocratizzazione della procedura che avrebbe l'effetto contrario, e cioè quello di allontanare gli operatori dalla distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale.

### ***Cessione dei prodotti alimentari invenduti***

In quasi tutte le proposte all'esame i prodotti alimentari ritirati dalla vendita in quanto non più conformi ai requisiti aziendali ma ancora idonei all'alimentazione umana e animale, dal punto di vista igienico-sanitario, ai sensi del D. Lgs 109/1992 e del Regolamento (CE) n. 852/2004, nonché nel rispetto delle procedure indicate dal co. 236 della legge 147/2013 (stabilità 2014), possono o devono essere ceduti, a titolo gratuito, ad associazioni senza fini di lucro e/o a ai comitati che effettuano la raccolta di alimenti per soli fini benefici.

Alcune proposte (Gadda 3057, Sberna 3237) prevedono analoga possibilità in riferimento ai prodotti il cui termine minimo di conservazione sia superato.

Ci sembra non corretto escludere in radice la possibilità di una vendita, anche sotto costo, dal momento che l'attuale normativa permette la vendita oltre il Termine Minimo di Conservazione (TMC) purché il consumatore sia consapevole ed informato.

A tal proposito si richiama la sentenza della Corte di Giustizia Europea, nel caso Müller (Corte Giustizia UE, sez. V, 13 marzo 2003, n. 229 ) in cui si precisava che *“il prodotto alimentare con termine minimo di conservazione scaduto può essere legittimamente posto in commercio”*. Inoltre le Sezioni Unite della Corte di Cassazione Cass. Pen. (SS.UU., 4 gennaio 1996, n. 790), hanno chiarito che non vi è un divieto di vendere tali alimenti dopo la scadenza del *“termine minimo di conservazione”*, come è invece previsto per la *“data di scadenza”* dall'art. 10bis) d.lgs. n. 109/92.

In alcune proposte (Gadda 3057, art. 5) si arriva a definire puntuali modalità per il ritiro dalla vendita e la conservazione dei prodotti da destinare alla cessione alle ONLUS.

Ogni esercizio commerciale o, nel caso della grande distribuzione organizzata, ogni reparto, seleziona i prodotti invenduti, immediatamente dopo il loro ritiro dalla vendita. La selezione è effettuata da personale dell'esercizio commerciale o del reparto appositamente formato, ed il processo di ritiro e di selezione dei prodotti deperibili deve essere concluso entro 45 minuti, al fine di ridurre i tempi di sosta fuori dalle celle frigorifere e il rischio di contaminazione tra i prodotti. I prodotti selezionati che risultano ancora idonei al consumo umano, in caso di prodotti non deperibili sono subito depositati in un'area apposita del magazzino o, in caso di prodotti deperibili, in una cella frigorifera identificata con la dicitura "*prodotti destinati al progetto alimentare invenduti*".

Il termine di 45 minuti non riduce il rischio di contaminazione dei prodotti ritirati. Solo una corretta procedura volta a garantire il rispetto delle norme igienico-sanitarie potrebbe evitare tale pericolo.

Non si comprende, infatti, il motivo per cui la norma disciplini così nel dettaglio le modalità con cui i prodotti debbano essere ritirati dalla vendita, tanto da stabilire il tempo in cui deve essere concluso il processo.

Sul punto la Confcommercio ribadisce che l'OSA deve essere libero di stabilire in maniera autonoma i tempi e le modalità di ritiro dalla vendita.

Inoltre non è condivisibile una previsione che imponga che i prodotti selezionati debbano essere depositati in un'apposita area del magazzino. Ogni esercizio commerciale ha una logistica ed un'organizzazione interna che non deve essere in alcun modo vincolata, posto che ogni punto vendita ha necessità e spazi diversi da poter utilizzare.

Anche la previsione di uno specifico piano di autocontrollo rischia di confliggere con le normative vigenti aumentando la confusione per gli operatori.

### ***Semplificazione degli adempimenti in materia di cessione di prodotti a fini benefici e di erogazioni liberali.***

Alcune proposte contemplano modifiche alla disciplina degli adempimenti connessi alla cessione di prodotti a fini benefici, affinché si possa godere delle agevolazioni fiscali relative ad IVA ed imposte dirette.

Viene previsto, infatti, l'obbligo dell'impresa cedente di provvedere ad apposita comunicazione scritta o telematica all'Amministrazione Finanziaria ed ai Comandi del Corpo della Guardia di Finanza competenti contenente i dati utili ad individuare la cessione gratuita (data, ora, luogo di inizio del trasporto, della destinazione finale dei beni, nonché dell'ammontare complessivo).

Al contempo il soggetto beneficiario, con un'apposita dichiarazione su ogni singola cessione, da conservare agli atti dell'impresa cedente, deve attestare il proprio impegno ad utilizzare direttamente i beni in conformità alle finalità istituzionali e, a pena di

decadenza dei benefici fiscali previsti dal D.lgs. 460 del 1997, a realizzarne l'effettivo utilizzo diretto.

La norma dispone che la comunicazione telematica possa non essere trasmessa all'Amministrazione finanziaria qualora l'ammontare del costo dei beni ceduti non sia superiore a 15.000 euro.

Ciò premesso, la Confederazione esprime un giudizio positivo sia in merito alla previsione dell'invio telematico della comunicazione sia in merito all'esonero dall'adempimento comunicativo per le cessioni di beni di ammontare inferiore a 15.000 euro.

Tuttavia, ritiene che tali misure di semplificazione non siano sufficienti a snellire, concretamente, gli adempimenti a carico delle imprese cedenti, soprattutto alla luce dell'obbligo di predisporre, per ogni singola cessione, un *“documento di trasporto progressivamente numerato, contenente l'indicazione della data, degli estremi del cedente e del cessionario, dell'eventuale incaricato del trasporto nonché della qualità e della quantità dei beni ceduti”* [Gadda 3057, art. 10, comma 4, a), 3)].

Auspica, pertanto, che, a seguito dell'obbligo di predisporre il documento di trasporto, vengano eliminati altri adempimenti a carico delle imprese, quali, ad esempio, la registrazione dell'operazione nel registro di carico e scarico.

### **Incentivi fiscali**

Confcommercio condivide la scelta di prevedere degli incentivi fiscali per le imprese, e in particolare in materia di tassazione dei rifiuti (Gadda 3057, art. 11). Tra i meccanismi di premialità volti a promuovere la cessione di beni ai fini benefici di cui alle presenti proposte di legge, tuttavia, sarebbe opportuno immaginare anche la concessione di vantaggi di tipo contributivo nonché la deducibilità della merce conferita dagli studi di settore.

Il tema degli incentivi, parallelamente a quello della semplicità di gestione dal punto di vista burocratico, può infatti rappresentare il volano principale per il successo delle iniziative proposte. Di contro, se la cessione dei beni dovesse finire per configurarsi come troppo onerosa o macchinosa, se dovesse distogliere troppo a lungo le poche risorse delle imprese dalla gestione quotidiana della loro attività, difficilmente potrebbe avere il successo che i promotori, e Confcommercio con loro, auspicano.