

## Una legge per non sprecare

### A law not to waste

**M.C. Gadda<sup>1,2</sup>**

<sup>1</sup>Ingegnere gestionale, <sup>2</sup>Componente della Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati – XVIII legislatura. Promotrice e prima firmataria della legge 166/2016, cosiddetta “antisprechi”.

Corresponding author: [gadda\\_m@camera.it](mailto:gadda_m@camera.it)

Nella cultura non scritta del nostro Paese, tramandata da sempre all'interno delle nostre comunità, troviamo il recupero e il riuso delle eccedenze alimentari e dei beni di prima necessità. La qualità delle materie prime, unitamente alla sapienza e alla capacità nella trasformazione, sono una caratteristica distintiva delle produzioni agroalimentari italiane. L'accesso a una corretta e sana alimentazione è un diritto primario dell'uomo, e il cibo diventa un fortissimo strumento di coesione sociale, nonché di promozione culturale.

L'agenda 2030 sottoscritta anche dall'Italia, se perseguita attraverso politiche concrete e di sistema, può diventare il primo vero strumento di benessere e crescita mai raggiunto dall'umanità su scala globale. Ridurre le disuguaglianze, sconfiggere fame e povertà, lavorare affinché salute e benessere possano riguardare fasce più ampie della popolazione, sono tutti obiettivi non più prorogabili.

La legge 166 del 2016<sup>1</sup> nasce pertanto in un contesto culturale favorevole, e all'interno di una riflessione più ampia che riguarda la crisi del modello economico lineare 'estrai-produci-consuma-getta'. Questo sistema si basa sull'accessibilità di grandi quantità di risorse ed energia e, sul fronte occupazionale, su una automazione spinta.

È necessario pertanto guidare la transizione dal modello lineare ad un modello circolare, includendo tutte le fasi – dalla progettazione, alla produzione, al consumo, fino alla destinazione a fine vita – minimizzando scarti e perdite con cicli più efficienti, ponendo attenzione alla prevenzione delle esternalità ambientali negative e alla realizzazione di nuovo valore sociale e territoriale. Il modello circolare, sul fronte occupazionale, puntando sull'allungamento del ciclo di vita dei prodotti e del loro valore, è quindi un modello basato sui servizi, sulla manutenzione, sulla tecnologia, e sulla conoscenza.

Con la legge cosiddetta “antisprechi” si sperimenta per la prima volta in una ottica di sistema il modello di economia circolare, attraverso la valorizzazione della “filiera del dono”. Il fenomeno dello spreco è molto articolato, ed è necessario prevedere politiche e buone pratiche di prevenzione e ottimizzazione nel processo produttivo, distributivo e logistico, così come nel modello culturale sottostante accrescendo la consapevolezza dei cittadini e degli operatori.

Il recupero e la donazione rappresentano pertanto un tassello importante, all'interno di un quadro assai complesso che fotografa all'inter-



OPEN  
ACCESS



PEER-  
REVIEWED

**Citation** M.C. Gadda (2019). Una legge per non sprecare. JAMD Vol. 22/4

**Editor** Luca Monge, Associazione Medici Diabetologi, Italy

**Received** October, 2019

**Accepted** October, 2019

**Published** November, 2019

**Copyright** © 2019 Gadda et al. This is an open access article edited by [AMD](#), published by [Idelson Gnocchi](#), distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution License](#), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

**Data Availability Statement** All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

**Funding** The Author received no specific funding for this work.

**Competing interest** The Author declares no competing interests.

no della filiera produttiva beni con differenti gradi di recuperabilità e riutilizzo. Una quota importante di spreco avviene all'interno delle mura domestiche, ed è necessario pertanto favorire percorsi di educazione, formazione, informazione ed educazione dei cittadini rispetto alle migliori pratiche per conservare e utilizzare alimenti e farmaci. Le disfunzioni gestionali o persino geopolitiche (pensiamo ad esempio agli effetti che i dazi possono avere sulle produzioni) che determinano le eccedenze nella filiera produttiva, sono aggravate anche dalle abitudini di acquisto e di consumo dei cittadini. Acquistare e ordinare più del dovuto, scartare prodotti sulla base delle mere caratteristiche estetiche e non della salubrità o idoneità di utilizzo, pretendere a fine giornata di trovare all'interno dell'esercizio di vendita la stessa gamma disponibile in apertura, possono essere aggravanti nella bilancia dello spreco se appunto non si imposta un sistema in grado di assegnare "nuova vita" a beni che semplicemente perdono il loro valore commerciale ma continuano a preservare la loro funzione.

L'impianto della legge 166 è stato espressamente pensato per consentire di reinserire beni rimasti invenduti o inutilizzati in una filiera virtuosa, quella del dono a fini di utilizzo e consumo umano (anche animale, in una gerarchia di riutilizzo). Da questo punto di vista, l'aspetto educativo, l'efficienza nella gestione, il rispetto delle corrette prassi igienico sanitarie, il mantenimento della catena del freddo e del caldo, sono requisiti fondamentali per rendere davvero fattiva la collaborazione tra mondo profit e non profit.

L'Italia rappresenta un modello virtuoso da questo punto di vista, nelle buone pratiche sul territorio così come dal punto di vista legislativo. È altresì molto interessante osservare come ad ogni evoluzione normativa, sia sempre seguito un miglioramento nel modello organizzativo di recupero, nei quantitativi e nella varietà di beni sottratti allo spreco. Le prime norme fiscali riguardanti le donazioni risalgono infatti ai primi anni '90, ma il vero salto di qualità si è raggiunto con la legge del 2003 detta del "Buon Samaritano", fino ad arrivare alla legge 166/2016 detta "antisprechi", che ha innescato un processo virtuoso di economia circolare e stimolato il recupero anche in aree del Paese dove questo fenomeno era meno diffuso. Grazie alla legge 166 sono aumentati i punti di recupero, ma anche la varietà dei beni a partire dai prodotti più complessi da recuperare come gli alimenti cotti, i cibi freschi e freschissimi, oltre ovviamente ai prodotti a lunga conservazione.

La norma infatti, con i suoi 19 articoli, reca semplificazioni amministrative e fiscali volte al recupero e

successivo riutilizzo di beni di prima necessità per le famiglie, quali alimenti, farmaci, prodotti destinati all'igiene e alla cura della persona e della casa, integratori alimentari, biocidi, presidi medico chirurgici e prodotti farmaceutici, ma anche prodotti di cartoleria e di cancelleria. Grazie all'ultimo ampliamento nella legge di Bilancio del 2018, si è proseguito inoltre sulla strada della semplificazione burocratica e fiscale, includendo tra i donatori tutti gli enti iscritti nel costituendo registro unico nazionale, ad esempio associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, enti filantropici, cooperative ed imprese sociali. Per quanto riguarda i farmaci, è stata ampliata la platea dei donatori, includendo le farmacie, le parafarmacie, i grossisti, e le aziende titolari di autorizzazioni all'immissione in commercio di farmaci.

Le eccedenze si generano infatti nel comparto agroalimentare, così come nel settore farmaceutico e in altre categorie merceologiche. La decisione di ampliare le disposizioni a un paniere così ampio di beni è determinata dal fatto che i bisogni delle persone e delle famiglie sono complessi ed interconnessi: alimentazione sana e varia, farmaci e cure adeguate, igiene personale e ambiente di vita salubre, sono condizioni essenziali legate al benessere della persona. A breve, ci saranno anche i libri (l'ampliamento è stato già votato alla Camera dei Deputati, e attende la conferma dell'aula del Senato). L'estensione delle misure ed agevolazioni ad altri prodotti oltre agli alimenti, infine, trova la sua ratio nel fatto che la legge 166 del 2016 non è stata scritta soltanto per "recuperare delle cose", bensì per dare risposta in modo sussidiario ad un bisogno sociale attraverso l'impegno del terzo settore, la responsabilità sociale d'impresa e il coordinamento con le istituzioni pubbliche territoriali<sup>2</sup>.

La povertà ha tante facce, e tra queste vi è anche la povertà sanitaria.

Per quanto riguarda la situazione in Italia, come reca il rapporto di Banco Farmaceutico sulla povertà sanitaria, il basso reddito a disposizione delle famiglie in condizioni di indigenza ha conseguenze dirette sulle spese sanitarie a loro carico e sulla possibilità di prevenzione. Le famiglie povere destinano infatti solo il 2,54% della loro spesa totale, a fronte della media di 4,49%, e i numeri peggiorano con la maggiore numerosità del nucleo familiare.

Con una normativa avanzata come quella sulle donazioni e sul recupero delle eccedenze per solidarietà sociale, abbiamo quindi provato a dare un sostegno alle famiglie in difficoltà. Si tratta di un unicum nel panorama legislativo, in grado di prevedere

le stesse disposizioni per prodotti diversi, ed è un esempio riconosciuto a livello internazionale grazie anche alle buone pratiche che si sono sviluppate su questo versante in Italia, così come all'estero sul fronte della cooperazione internazionale. Dal maggio 2018 e giugno 2019, ad esempio, la donazione da parte di molte aziende farmaceutiche ha consentito di inviare dall'Italia oltre 148.176 confezioni di medicinali destinati a 24 strutture assistenziali e sanitarie nei fronti di guerra in Afghanistan, Libano, Niger, Libia, Kosovo, Gibuti e Somalia. Questo esempio virtuoso, ed unico al mondo, nasce dall'accordo di collaborazione tra Banco Farmaceutico, Comando Operativo di vertice Interforze e Ordinariato militare italiano, che si aggiunge alle altre iniziative innovative promosse da enti del terzo settore territoriali e nazionali come Croce Rossa Internazionale, Caritas, Banco Alimentare.

La legge 166/2016, che ha in gran parte anticipato il dibattito in corso in Europa, rappresenta di fatto quindi un primo modello di legislazione circolare, riguardando l'intera filiera di produzione, distribuzione e consumo finale dei beni e la rilevanza socio-economica del sistema. Introduce per la prima volta un preciso sistema di definizioni, e il nascente osservatorio ministeriale potrà finalmente monitorare con maggiore precisione e dettaglio un fenomeno studiato da anni, ma spesso basato su ricerche poco confrontabili e oggettive. La legge 166 risulta inoltre l'unica norma ad oggi pienamente coordinata con la Riforma del Terzo Settore, e sono certa che da una sempre maggiore professionalizzazione del mondo del non profit sapranno arrivare risultati ancora più ambiziosi anche relativamente al recupero delle eccedenze per solidarietà sociale.

La chiave di successo della legge 166 del 2016 riguarda la sua multisettorialità e finalità, definendo per la prima volta e in modo formale i termini di "spreco" ed "eccedenza", e assegnando a quest'ultima un ruolo prioritario. Lo spreco è nella sostanza un rifiuto e come tale deve essere gestito, l'eccedenza riguarda invece una molteplicità di prodotti idonei per il consumo che per diverse ragioni perdono il loro valore commerciale o non vengono nemmeno immessi sul mercato. La norma puntualizza inoltre un concetto fondamentale, la differenza esistente tra data di scadenza e termine minimo di conservazione, e consente la donazione dei prodotti prossimi alla scadenza e dei prodotti che hanno superato il termine indicato come preferibile per il consumo purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione. È altresì consentito il recupero dei prodotti sequestrati.

Il recupero e la successiva donazione sono guidati da una gerarchia di utilizzo, assegnando priorità al consumo umano, al sostegno vitale degli animale, e soltanto in ultima istanza la destinazione a rifiuto. Risulta pertanto fondamentale che all'interno della filiera produttiva così come nella successiva "filiera del dono" siano sempre rispettate corrette prassi operative al fine di garantire la sicurezza igienico-sanitaria.

La norma non definisce una lista chiusa di alimenti, ma lega la recuperabilità e successiva cessione al rispetto delle norme del pacchetto igiene. Migliaia di enti sono infatti impegnati nel recupero di prodotti come gli alimenti cotti, la frutta e la verdura, il pescato, i cibi freschissimi, il pane, i prodotti finiti della panificazione, da una molteplicità di donatori della intera filiera produttiva, distributiva e della somministrazione. Allo stesso tempo attraverso il recupero dei farmaci, disinfettanti, cerotti e garze in eccesso, è possibile rispondere alle necessità di cura di quanti sono in una situazione di bisogno. Una politica che mette al centro la dignità della persona nella sua complessità anche attraverso una presa in carico che avviene attraverso il Terzo Settore e le politiche di inclusione sociale.

La donazione di prodotti in eccedenza o non utilizzati, è stata vissuta in passato dalle imprese come una scelta costosa e costellata da oneri burocratici. Oggi grazie alla legge 166/2016 si sono coordinate disposizione civilistiche, fiscali, igienico-sanitarie e si è definito un quadro normativo chiaro ed estremamente semplificato.

Possono donare eccedenze e beni inutilizzati, tutte le attività commerciali, piccole o grandi che siano, le quali operino in una delle fasi della raccolta, della produzione, della trasformazione, della distribuzione e della somministrazione di prodotti. Si collocano quindi tra questi soggetti, a mero titolo esemplificativo: le imprese della grande distribuzione, i punti vendita, i piccoli esercizi commerciali, la ristorazione organizzata e collettiva, i produttori artigianali o industriali, i mercati ortofrutticoli. Per quanto riguarda i farmaci come già anticipato, la categoria dei donatori include le farmacie, le parafarmacie, i grossisti, le aziende titolari di autorizzazioni all'immissione in commercio di farmaci.

Da un punto vista sistematico, va evidenziato il nesso che lega la Legge antisprechi con la riforma del Terzo settore, completata grazie al Codice introdotto dal D.Lgs. n. 117/2017. Sotto questo profilo, è importante approfondire anche le connessioni tra l'art.16 della Legge n. 166/2016 e l'art. 83 del Codice, che regola le erogazioni liberali a favore degli enti

del Terzo settore (ETS), ivi incluse quelle in natura effettuate dalle imprese.

La norma, a differenza delle precedenti disposizioni, contiene una disciplina tributaria completa delle cessioni gratuite, con contestuale abrogazione delle disposizioni contenute in altre leggi o atti equipollenti. Ai fini delle imposte dirette, le cessioni gratuite di prodotti alimentari, farmaceutici e di altra natura, alla cui produzione e scambio è diretta l'attività di impresa, non si considerano operazioni estranee all'attività del cedente, qualora effettuate a fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro. In questo modo, la cessione dei beni non genera un ricavo imponibile, ferma restando la deducibilità dei costi sostenuti dal cedente. In materia di IVA, invece, le cessioni gratuite di prodotti alimentari non idonei alla commercializzazione o in prossimità di scadenza a favore di soggetti del Terzo settore sono assimilate alla loro distruzione, salvaguardando la detrazione dell'IVA a monte.

La leva fiscale riguarda anche la riduzione della tassa sui rifiuti nei confronti delle utenze non domestiche che cedono a titolo gratuito beni per solidarietà sociale. È concessa infatti facoltà all'ente locale, nell'ambito delle sue possibilità, di applicare un coefficiente di riduzione della tariffa proporzionale alla quantità, debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di donazione. Sono moltissimi i comuni che hanno applicato questa norma, con una concentrazione maggiore nel centro nord. Dovremo lavorare affinché questa buona pratica venga condivisa su tutto il territorio nazionale.

Da un punto di vista procedurale, la Legge 166 del 2016 preserva le proprie finalità sociali senza eccedere negli adempimenti. Il monitoraggio delle cessioni è attestato da un documento di trasporto o atto equipollente progressivamente numerato; l'invio telematico all'Amministrazione finanziaria entro la fine del mese in cui la cessione è stata realizzata, è escluso per le singole cessioni gratuite di valore inferiore a 15mila Euro o di beni alimentari facilmente deperibili. In parallelo, il beneficiario è tenuto a predisporre una dichiarazione trimestrale da consegnare all'impresa cedente, con gli estremi dei documenti di trasporto relativi ai beni ricevuti,

attestando il proprio impegno ad utilizzarli direttamente in conformità alle finalità istituzionali ed a fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro.

La legge integra inoltre la composizione e le funzioni del Tavolo permanente di coordinamento istituito presso il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, e del Turismo, a cui partecipano imprese della filiera produttiva ed Enti del Terzo Settore. La presenza del Tavolo è stata fondamentale per monitorare gli effetti della legge durante il suo primo anno di applicazione, e per valorizzare progetti innovativi sul territorio nazionale anche attraverso i bandi definiti con le risorse stanziare dalla legge 166 del 2016 e che mi sto impegnando a fare riconfermare nella legge di bilancio di imminente discussione. In ultimo il provvedimento promuove inoltre misure di sensibilizzazione dei cittadini, attraverso campagne informative, educative e di formazione anche attraverso il servizio pubblico radio televisivo, buone pratiche come la cosiddetta "doggy bag" nell'ambito della ristorazione collettiva e organizzata. Sebbene la legge "antispreco" intervenga a valle, quando l'eccedenza si è ormai già generata, la pratica di questi tre anni ha messo in luce il grande "effetto leva" determinato dalla donazione. Le imprese che hanno inserito in modo stabile la donazione all'interno delle politiche aziendali hanno migliorato la gestione dei magazzini, dei processi produttivi e logistici, piuttosto che la motivazione dei propri dipendenti. Non dimentichiamo poi il ruolo culturale di una norma, che dalla sua entrata in vigore ha stimolato l'interesse delle persone, la diffusione di buone pratiche territoriali, e progetti nelle scuole. A maggiore ragione, agire in modo integrato sulla prevenzione e sulla consapevolezza del fenomeno nelle abitudini dei cittadini è davvero un investimento per il nostro futuro.

In altri termini, sprecare non ha senso dal punto di vista economico, ambientale e sociale. Prevenire, recuperare e donare, è un bene per tutti!

## Sitografia

1. <https://www.normattiva.it>.

2. <http://www.iononsprecoperche.it>.