

## LA CESSIONE A TITOLO GRATUITO DELLE ECCEDENZE ALIMENTARI CONTRO GLI SPRECHI

Europa e Diritto Privato, fasc.3, 1 SETTEMBRE 2017, pag. 1111

Giuseppe Spoto

**Classificazioni:** UNIONE EUROPEA - Ce - - protezione dei consumatori

Sommario: 1. La legge contro gli sprechi alimentari. - 2. I requisiti di durata, la possibilità di riutilizzo dei prodotti e le indicazioni obbligatorie in etichetta. - 3. Natura giuridica e incompatibilità della disciplina della donazione con la cessione a titolo gratuito degli alimenti invenduti. - 4. Il recupero delle eccedenze alimentari nell'Unione europea.

1. La legge del 16 agosto 2016, n. 166 è stata approvata (2) con l'obiettivo di estendere il ciclo di vita di beni di consumo deperibili, riducendo gli sprechi e favorendo il recupero delle eccedenze alimentari e dei prodotti farmaceutici a fini di solidarietà sociale. Tra gli obiettivi della legge rientrano anche la riduzione dei rifiuti e quindi degli impatti negativi degli sprechi sull'ambiente e l'impegno di una maggiore attenzione alle attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori (3), con particolare riferimento alle giovani generazioni, secondo una formula che è dato rinvenire anche in altri ambiti normativi e che conferma l'orientamento secondo cui i comportamenti dei destinatari finali del sistema di tutele predisposto per garantire acquisti consapevoli e protetti sono considerati dal legislatore basilari non solo per la realizzazione di finalità di carattere privato, ma anche di diritto pubblico.

Temi come l'importanza del consumo solidale, il rispetto dell'ambiente e della salute dei consumatori sono diventati centrali anche nell'ambito delle politiche di marketing delle imprese, sempre più attente alla loro immagine.

Gli obiettivi prefissati dalla legge in commento dovranno essere perseguiti attraverso un sistema di incentivi e di misure di sensibilizzazione in favore degli operatori del settore alimentare, senza introdurre nuovi divieti o sanzioni. Il nucleo fondamentale della disciplina introdotta riguarda la cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari, in favore di enti pubblici e privati, senza scopo di lucro per il raggiungimento di finalità che vengono definite "civiche e solidaristiche".

Tuttavia, sotto il profilo dell'inquadramento giuridico, la legge offre all'interprete numerosi spunti di riflessione, perché introduce nell'ordinamento una forma di "donazione" caratterizzata da alcune novità rispetto alle disposizioni del codice civile che vengono espressamente escluse dalla legge in commento. In primo luogo, è da segnalare la finalità di solidarietà sociale richiamata che è di certo un elemento diverso rispetto all'arricchimento del beneficiario nella donazione tradizionalmente intesa secondo le norme del codice civile. Va poi osservato che non è richiesta la forma scritta della cessione e l'unico adempimento formale previsto riguarda una comunicazione di carattere telematico che deve essere inviata agli uffici dell'amministrazione finanziaria, con l'indicazione della data, dell'ora e del luogo di inizio del trasporto degli alimenti o dei prodotti farmaceutici, della loro destinazione finale e del valore complessivo, entro la fine del mese in cui è avvenuto il trasferimento. Tale obbligo di comunicazione sussiste però soltanto quando il valore dei beni ceduti sia superiore a quindicimila euro per ogni singola cessione effettuata nel corso del mese ovvero nell'ipotesi di beni alimentari facilmente deperibili, a prescindere dal valore. Inoltre, la legge prevede l'obbligo di costituire un documento di trasporto numerato progressivamente e ogni tre mesi impone al donatario una dichiarazione sull'utilizzo dei beni che ha ricevuto.

Un'altra novità è il vincolo di destinazione previsto relativamente alle eccedenze alimentari che dovranno essere riservate in via prioritaria a beneficio degli indigenti qualora si tratti di beni di cui sia ancora possibile il consumo (4). Se invece le eccedenze sono costituite da beni non più adatti al consumo saranno utilizzate per il sostegno vitale di animali o anche per altri utilizzi come ad esempio il compostaggio.

La legge non fornisce però la definizione dei soggetti indigenti, lasciando quindi all'interprete il compito di individuare specificatamente i destinatari ultimi delle misure previste (5). Il problema non

è secondario, perché in mancanza di un più puntuale chiarimento in merito rimane da capire se i beneficiari siano da ricercare tra gli indigenti del luogo dove ha sede l'ente cedente ovvero tra quelli del luogo dove ha sede l'ente cessionario. A meno di non accettare un'interpretazione estensiva rimarrebbero peraltro fuori dall'ambito di applicazione altre categorie come le vittime di calamità naturali. Orbene, per evitare tali problemi di interpretazione sarebbe stato preferibile se il legislatore avesse fornito in modo più preciso la definizione e il significato da attribuire ai soggetti c.d. "indigenti" come fatto dall'art. 2 con altri vocaboli e espressioni utilizzate nel corso del testo di legge. I soggetti tenuti a cedere le eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale sono coloro che si occupano di distribuzione o di somministrazione di alimenti, quindi anche gli enti gestori di mense scolastiche o aziendali, mentre sono considerati donatori delle misure predisposte gli enti pubblici e gli enti privati, senza scopo di lucro, che promuovono e realizzano attività di interesse generale per finalità civiche e solidaristiche (comprese le ONLUS).

È importante sottolineare che gli operatori del settore alimentare che effettueranno le donazioni previste dalla legge non saranno più responsabili per il mantenimento dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti alimentari a partire dal momento della cessione.

Questo esonero di responsabilità è la logica conseguenza derivante dal fatto che dopo la consegna delle merci i soggetti donanti non hanno più la disponibilità e l'obbligo di controllo dei prodotti. Tuttavia, tale disposizione potrebbe in concreto determinare alcuni problemi se si considera che i donatori che dovranno occuparsi della distribuzione agli indigenti vengono espressamente equiparati ai consumatori finali dall'art. 14 della legge, ai fini dell'applicazione delle norme relative al corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo dei beni, pur non essendo i destinatari ultimi della circolazione dei beni, ribadendo una disposizione già introdotta precedentemente con la l. 25-6-2003, n. 155 in materia di distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale (6).

Questo punto meritava una maggiore attenzione, perché il legislatore, da un lato, raccomanda che la cessione a titolo gratuito degli alimenti debba avvenire nel rispetto dei requisiti igienico-sanitari e di integrità dell'imballaggio principale, ma da un altro versante non si preoccupa di capire se tali requisiti saranno anche osservati dai donatori dopo la cessione. La chiara distinzione tra soggetti donatori e persone indigenti (che è bene ricordare sono gli effettivi beneficiari del consumo finale dei prodotti ritirati dal circuito delle vendite) potrebbe quindi comportare in concreto il rischio di una elusione delle regole generali preordinate alla salute e alla sicurezza degli alimenti o comunque ad una loro minore attenzione, proprio nelle fasi più delicate del ciclo di vita dei prodotti. Fermo restando l'importanza delle novità introdotte per contrastare gli sprechi alimentari, di cui va certamente offerto un riscontro positivo, sarebbe stato però forse più opportuno, a garanzia della salute dei soggetti indigenti e più deboli, la proposta di un meccanismo di controllo e vigilanza anche in capo ai donatori per la fase anteriore al consumo effettivo, che pur esonerando questi ultimi dai rigidi obblighi imposti al venditore, avrebbe comunque consentito di offrire una maggiore garanzia e un livello più adeguato di cautela nei confronti degli alimenti ceduti, evitando così il pericolo da parte degli operatori di comportamenti elusivi diretti a dismettere le merci inutilizzate senza però accollarsi nessun onere per il loro smaltimento.

2. La legge riguardante la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale definisce "spreco alimentare" l'insieme dei prodotti scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali, per ragioni estetiche ovvero per prossimità alla data di scadenza, ancora commestibili e quindi consumabili che sarebbero destinati ad essere smaltiti come rifiuti (7).

Più complessa è la definizione di "eccedenze alimentari" che ricomprende i prodotti alimentari, agricoli e agroalimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza, possano essere ancora utilizzati, nonostante siano rimasti invenduti o non somministrati. A titolo meramente esemplificativo il legislatore elenca un'ampia gamma di ipotesi per chiarire il significato di "eccedenza alimentare" ricomprendendo: i prodotti ritirati dalla vendita perché non conformi ai requisiti aziendali; le rimanenze derivanti da attività promozionali; i prodotti non ancora scaduti, ma prossimi alla scadenza; le rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; i beni

rimasti invenduti a causa dei danni derivati da eventi meteorologici; i prodotti che sono rimasti in giacenza a causa della programmazione della produzione o che non possono essere considerati più idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario, purché ciò non pregiudichi le condizioni complessive di conservazione. Le ragioni della crescita degli sprechi nel campo alimentare hanno diverse cause: la mancata conoscenza delle tecniche di conservazione per preservare gli alimenti da parte dei consumatori, ma anche consumi irresponsabili di quantità elevate rispetto al fabbisogno concreto, a causa di offerte promozionali e di campagne pubblicitarie che spingono ad acquisti irrazionali.

Una particolare attenzione deve essere riservata alla corretta informazione dei consumatori per evitare gli sprechi. Questa esigenza rinvia alla disciplina in materia di etichettatura (8) introdotta dal reg. 25-10-2011 n. 1169 che ha definito i principi e i requisiti da rispettare in materia di informazioni sugli alimenti. Le etichette alimentari presentano indicazioni informative, ma anche promozionali e pertanto contribuiscono ad influenzare e orientare le scelte di consumo. L'etichetta non deve indurre il consumatore in errore sulle caratteristiche dell'alimento (9), non deve attribuire al prodotto proprietà che non possiede o ingenerare nel consumatore la convinzione che abbia caratteristiche particolari, rispetto a quelle di tutti gli altri alimenti dello stesso genere, né deve poter suggerire la presenza di un particolare ingrediente o un particolare elemento naturalmente presente e normalmente utilizzato.

In verità il Regolamento non fa nessuna espressa menzione degli obiettivi di contrasto e riduzione degli sprechi alimentari, ma è ovvio che vi sia un inevitabile collegamento con tali finalità, perché tra le informazioni inserite in etichetta vi sono anche le indicazioni sulle modalità di consumo e di corretta conservazione (10) degli alimenti che incidono certamente nell'ambito della gestione delle scorte sia da parte delle imprese di distribuzione, sia da parte dei consumatori finali.

L'indicazione del termine minimo di conservazione o della data di scadenza è quindi obbligatoria e deve avvenire in base a quanto stabilito dal reg. 1169/2011 sopra ricordato. L'informazione sulla durabilità del prodotto deve essere fornita al consumatore in modo chiaro, indelebile, evidente e in un campo visivo di facile individuazione da parte del consumatore, ma non necessariamente nel medesimo spazio in cui sono inseriti la denominazione del prodotto, l'indicazione della quantità o del titolo alcolometrico.

Nell'ipotesi in cui gli alimenti siano preimballati e offerti in commercio mediante tecniche di comunicazione a distanza, come ad esempio nelle ipotesi di vendita per catalogo ovvero di vendita on line, dovranno essere fornite anticipatamente al consumatore tutte le informazioni considerate obbligatorie dal regolamento, mentre non vi è tale obbligo per l'indicazione del termine minimo di conservazione o della data di scadenza che dovranno essere però disponibili al momento della consegna. La legge contro gli sprechi alimentari distingue il termine minimo di conservazione rispetto alla data di scadenza dei prodotti. Nella prima ipotesi, si indica la data entro cui si presume che il bene continui a mantenere le sue specifiche proprietà se si rispettano le modalità di corretta conservazione, mentre con il c.d. "termine di scadenza" si indica la data oltre la quale gli alimenti sono considerati a rischio per la salute dei consumatori. La cessione gratuita di eccedenze alimentari è consentita anche dopo il termine minimo di conservazione, purché sia rimasto integro l'imballaggio principale del prodotto e purché siano state rispettate le regole previste per la corretta conservazione. A mente dell'articolo 14 reg. n. 178/2002, una volta trascorsa la data di scadenza, ogni alimento è considerato a rischio.

La determinazione del termine minimo di conservazione (11) viene fissata sotto la diretta responsabilità del produttore o dell'impresa che confeziona il prodotto, mentre per i beni importati l'obbligo spetta al primo venditore stabilito nell'Unione Europea. È bene precisare che la data di conservazione minima « da consumarsi preferibilmente entro il » si riferisce alla qualità, mentre la dicitura « da consumare entro » si riferisce alla sicurezza del prodotto. Il termine minimo di conservazione è sostituito dalla data di scadenza nell'ipotesi di prodotti alimentari preimballati (12) facilmente deperibili per ragioni di carattere microbiologico che potrebbero determinare dopo un breve periodo un pericolo per la salute dei consumatori.

Il reg. n. 1169/2011 ha previsto che ogni singola porzione preconfezionata del prodotto debba avere indicato la data di scadenza (13), però rimane un altro problema che riguarda le modalità con cui le singole imprese fissano la durata di conservazione dei vari prodotti.

Nelle ipotesi di richiami e ritiri dei prodotti alimentari per ragioni di sicurezza, il requisito della corretta tracciabilità è un aspetto fondamentale che non può essere trascurato. È chiaro infatti che se il sistema di tracciabilità funziona senza problemi sarà possibile identificare una specifica partita di alimenti con maggiore precisione ed esattezza, evitando gli sprechi. Purtroppo però la dir. 13-12-2011 n. 91 dispone soltanto che i prodotti alimentari per essere commercializzati devono riportare le informazioni necessarie a identificare la partita di cui il prodotto fa parte, ma non stabilisce nulla sulla dimensione della partita stessa con la conseguenza che tale dato varierà a seconda dell'impresa. Le regole per identificare le quantità da richiamare o da ritirare dal commercio non sono quindi uniformi, in quanto le informazioni possono essere troppo generiche e le quantità per singola partita possono essere assai diverse, perfino per prodotti simili. Infatti, il riferimento che identifica la partita può essere dato da un numero di produzione oppure da una data di scadenza. Sarebbe invece molto più semplice distinguere le partite, in base ai giorni di produzione rispetto ad altri criteri.

Rimane vietata la vendita dei prodotti scaduti a decorrere dal giorno successivo alle indicazioni apposte in etichetta. Vi è però maggiore flessibilità relativamente alla vendita di alimenti preimballati oltre il termine minimo di conservazione, quando non vi sono pericoli per la salute dei consumatori (14). Tuttavia, il tema della vendita di prodotti oltre il termine minimo di conservazione continua ad essere non adeguatamente regolamentato e pieno di criticità. Per questi prodotti non vi sarebbe peraltro nessuna violazione del reg. n. 178/2002 che obbliga ad immettere nel mercato solamente alimenti non pericolosi per i consumatori, perché il superamento della data determinerebbe solo una riduzione dei valori nutrizionali ed organolettici del prodotto che rimarrebbe però sicuro.

3. Una questione strettamente connessa all'applicazione delle norme in commento riguarda l'impatto che tali disposizioni sono destinate ad avere rispetto la nozione di gratuità, in relazione ai principi che ispirano tradizionalmente gli atti di liberalità caratterizzati dall'agire assolutamente spontaneo del donante (15). In realtà, le disposizioni introdotte sono piuttosto sofisticate, perché la legge prevede benefici fiscali per chi cede a titolo gratuito prodotti alimentari agli indigenti e consente ai comuni di applicare una riduzione sulla tassazione relativa allo smaltimento dei rifiuti in proporzione alla quantità, opportunamente certificata, dei prodotti invenduti ceduti. A ben vedere, quindi, la cessione di alimenti è il risultato di una disposizione che pur non imponendo il trasferimento degli alimenti agli indigenti, prevede espressamente mediante incentivi di cedere i prodotti invenduti ancora utilizzabili a fini di solidarietà sociale.

È noto che lo spirito di liberalità (16) che contraddistingue ogni donazione indica che l'attribuzione di ricchezza nasce per una libera iniziativa del donante, mentre ciò non accade nel caso delle cessioni previste dalla legge in commento. Neppure può affermarsi che si tratta di "liberalità non donative", perché queste ultime non sono meri negozi gratuiti (17), come rivela testualmente la loro qualificazione, trattandosi piuttosto di liberalità diverse dalla donazione per il contenuto dell'arricchimento o la diversa struttura negoziale che realizza il medesimo arricchimento della donazione. Pertanto, negare che si tratti di donazione non aiuta l'interprete a provare che si tratti di liberalità atipiche, alle quali per definizione è comune lo spirito di liberalità. Su questo punto vi è da compiere una precisazione suppletiva: lo spirito di liberalità è tradizionalmente contraddistinto dall'intento di fare un'attribuzione patrimoniale cui però non corrisponde direttamente un interesse economico. Sotto tale profilo la cessione prevista dalla legge in commento presenta invece ulteriori specifiche caratteristiche, perché da parte del cedente potrebbe comunque ravvisarsi un interesse economico a scrollarsi gli obblighi inerenti lo smaltimento dei rifiuti e più in generale i costi di conservazione delle merci, quando si prevede l'impossibilità della vendita.

La cessione, così come configurata dal testo in commento, a dispetto della nomenclatura utilizzata dal legislatore, si allontana quindi dagli schemi tipici del codice civile (18). Del resto, l'interesse non patrimoniale distingue la donazione dai negozi gratuiti che invece sono caratterizzati da un interesse patrimoniale giuridicamente rilevante. Fermo restando quanto considerato, va però rilevato per

ragioni di completezza che l'interesse patrimoniale potrebbe del tutto mancare nella cessione degli alimenti invenduti, quando il cedente, come è ragionevole pensare, agisca esclusivamente per fini spontanei di solidarietà sociale, indipendentemente dagli incentivi previsti dalla legge (19).

Le differenze non si fermano soltanto a quanto osservato, infatti, se guardiamo la definizione di donazione del codice civile, possiamo desumere che di regola si tratta di un contratto consensuale, perché non occorre la “datio rei”, ad eccezione della donazione di modico valore (20). Dalla descrizione della cessione a titolo gratuito dei prodotti alimentari invenduti sembra invece che il contratto di cessione di alimenti sia destinato a perfezionarsi solo al momento della consegna al donatario, non essendo sufficiente il consenso delle parti.

Vi è poi un'altra osservazione che non può essere sottovalutata: la cessione dei prodotti alimentari della legge in commento è diretta non all'arricchimento dell'ente donatario, ma di soggetti indigenti indeterminati, stabilendo quindi l'onere per il donatario di un successivo trasferimento a questi ultimi. Rimane però da capire se a tale risultato finale si debba attribuire la qualifica di un vero e proprio “modus” che legittimerebbe qualsiasi interessato a promuovere l'azione di adempimento come avviene nella donazione modale, in relazione all'interesse alla base della cessione oppure se debba essere ricercata un'altra possibile configurazione. La tesi della donazione modale non dovrebbe essere presa seriamente in considerazione, essendo il modus un elemento accidentale, a differenza del dovere di trasferimento del donatario che è invece un elemento essenziale alla stessa cessione, relativo quindi alla causa del contratto. Potremmo così ipotizzare una diversa ricostruzione per cui la dazione a favore degli indigenti sarebbe una vera e propria controprestazione del donatario (anche se a favore di terzi), che renderebbe il contratto di cessione, non più meramente a carattere unilaterale come avviene invece tradizionalmente con la donazione. Anche questa tesi non persuade del tutto, perché il cessionario è tenuto a «destinare, in forma gratuita, le eccedenze alimentari ricevute, idonee al consumo umano, prioritariamente a favore di persone indigenti» (art. 3 co. 2, l. 19-8-2016 n. 166), e quindi è difficile parlare di “controprestazione a favore di terzi”, visto che la pretesa controprestazione dell'arricchimento non ha contenuto diverso da quanto ricevuto, ma si attua trasferendo ad un terzo esattamente ciò che è stato ricevuto dal cedente. A ciò si deve aggiungere che perfino l'utilizzazione dello schema del contratto a favore di terzi che sembrerebbe plausibile si dimostra in realtà inadeguato, perché esso comporta quale effetto naturale l'acquisizione del bene dal promittente e non dallo stipulante, mentre nelle ipotesi sopra descritte sarà compito del donatario stesso trasferire i beni ricevuti oggetto della cessione a titolo gratuito agli indigenti.

Di fronte a queste obiezioni, è quindi preferibile porre l'accento sull'aspetto del collegamento negoziale tra la cessione al donatario e il successivo trasferimento agli indigenti seguendo una diversa interpretazione e considerando quest'ultima ipotesi come un negozio accessorio, connesso al primo, mediante cui le parti sono in grado di raggiungere lo scopo voluto *ex lege*.

Da queste osservazioni si può comprendere come l'istituto introdotto sia un vero e proprio ibrido con caratteristiche difficilmente inquadrabili in base alle regole proprie del codice civile e anche senza la previsione della loro espressa esenzione da parte del legislatore, non sarebbe stato comunque possibile farvi riferimento.

Un'altra particolare disposizione introdotta dalla legge in commento riguarda le imprese agricole che intendono cedere gratuitamente le eccedenze dei prodotti agricoli o dei prodotti dell'attività di allevamento diretti al consumo umano o animale, prevedendo che le operazioni di raccolta o ritiro dei beni in queste ipotesi possano essere effettuate direttamente dai donatari (o da soggetti incaricati da questi ultimi). I donatari dovranno eseguire le operazioni di raccolta e ritiro dei prodotti agricoli e di allevamento sotto la loro piena responsabilità e nel rispetto delle norme di igiene e sicurezza alimentare.

Le perplessità non si fermano però soltanto alle osservazioni sopra descritte, ma investono anche altri delicati punti che sono stati sottovalutati dal legislatore. In caso di ritiro da parte dei soggetti diversi dai diretti donatari (21) come andrà considerata la loro posizione? È possibile configurare un obbligo di custodia per questi ultimi? Ed in caso di risposta affermativa la loro posizione può essere equiparata a quella di detentori nell'interesse altrui? Come considerare altresì i soggetti volontari che non hanno

nessun rapporto di lavoro dipendente con l'ente donatario e che prestano la loro attività a favore dell'ente solo per fini solidaristici e umanitari? Sotto il profilo dei rapporti intersoggettivi, questi ultimi sono terzi rispetto all'ente e rispetto ai soggetti indigenti, ma potrebbe essere non scontata l'applicazione delle norme sulla rappresentanza. Nessuna di queste domande trova una risposta dalla lettura del testo normativo che si limita ad escludere l'applicazione delle norme in materia di donazione del codice civile, pur utilizzando i medesimi termini. Le questioni sopra indicate diventano ancor più complesse se si considera che oggetto della cessione sono beni deperibili nelle delicate ultime fasi della loro vita e che la possibilità di un loro riutilizzo in concreto dipenderà soprattutto dal corretto comportamento non solo dei cedenti ma anche dei cessionari.

4. Nell'ambito delle ricerche finora condotte nell'Unione europea è stato osservato che i maggiori sprechi alimentari avvengono soprattutto nella fase del consumo (22) e che le politiche efficaci di prevenzione e contrasto al fenomeno devono necessariamente presupporre piani di azione in grado di coinvolgere non solo i soggetti pubblici ma tutti gli attori della catena alimentare (23). Tra le difficoltà maggiori per l'armonizzazione delle misure di contrasto al fenomeno a livello europeo occorre ricordare che l'art. 239 del TFUE tra gli obiettivi della PAC non annovera però la lotta contro gli sprechi alimentari. Tuttavia, l'evoluzione delle misure relative alle politiche agricole ha comportato indirettamente effetti di contrasto e riduzione agli sprechi, come è dato rinvenire nell'ambito dell'allontanamento della politica degli interventi che ha finito per influenzare e limitare le sovrapproduzioni. Molto spesso le c.d. "buone pratiche" sono state negli ultimi anni il risultato collaterale di altre iniziative e non il frutto di un'azione politica coordinata a livello europeo. Invece, sarebbe opportuna una maggiore armonizzazione delle disposizioni e un più attento coordinamento della strategia comune per combattere gli sprechi alimentari.

La cessione di alimenti è in generale disciplinata dai reg. 178/02, 29-4-2004 n. 852 e 29-4-2004 n. 853 sulla sicurezza alimentare, ma a ben vedere le fonti di matrice comunitaria sono carenti per quanto riguarda disposizioni specifiche sul recupero di prodotti alimentari per ridurre lo spreco. Per questa ragione, il Parlamento europeo con la Risoluzione del 19 gennaio 2012 ha richiesto un'azione congiunta degli Stati membri per ridurre gli sprechi alimentari e i rifiuti.

L'art. 4 dir. 19.11.2008 n. 98 disciplina la gerarchia dei rifiuti nell'ambito delle fonti del diritto dell'Unione europea secondo criteri che sono stati adottati dagli Stati membri, in base ad una scala di priorità che privilegia gli obiettivi di prevenzione e preparazione per il riutilizzo e soltanto in subordine il riciclaggio o altre eventuali forme di recupero (per esempio per la produzione di energia) fino ad arrivare in ultima analisi allo smaltimento (24).

Le fonti di diritto dell'Unione europea in materia di igiene degli alimenti non esprimono chiaramente in modo uniforme per tutti gli Stati membri quali obblighi incombono sui banchi alimentari e sulle organizzazioni caritatevoli in relazione al trattamento degli alimenti donati. Sotto il profilo della responsabilità rimane dubbio se questi ultimi debbano essere considerati come veri e propri operatori del settore alimentare e quindi siano chiamati all'adempimento degli obblighi previsti in materia di trattamento degli alimenti, ed in merito le interpretazioni e le disposizioni dei vari Stati membri non seguono la medesima direzione a dispetto dei proclami di armonizzazione. Per questa ragione è necessario un maggiore e più puntuale allineamento delle singole politiche dei paesi membri ed è ragionevole pensare che il problema debba essere affrontato in modo più equilibrato soprattutto nell'ambito della Politica agricola comune (25) e della Politica comune della pesca (26).

L'art. 53, par. 3, rimane la sola disposizione del Regolamento sullo sviluppo rurale che richiama l'esigenza di riduzione delle perdite post-raccolto e dei residui alimentari, mentre mancano norme più specifiche in questo ambito. Inoltre è da segnalare che conformemente all'art. 9 pr. n. 1 del Trattato di Lisbona si è cercato un maggiore raccordo con il quadro del pacchetto di misure sull'economia circolare senza però approdare ad esiti convincenti. Sicuramente ha avuto invece migliore fortuna l'elaborazione di norme nazionali da parte dei singoli Stati membri.

Così, gli stessi obiettivi previsti dal legislatore italiano sono stati individuati anche dal legislatore francese, ma il meccanismo che è stato ivi previsto è assai differente rispetto a quello finora descritto. La loi 11-2-2016 n. 2016-138 *relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire* ha introdotto

l'obbligo per i supermercati di oltre 400mq di stipulare un accordo di donazione dei prodotti alimentari invenduti con enti no profit che si occupano dei meno abbienti per la redistribuzione al fine del consumo umano (27). Gli accordi di cessione dei prodotti irrimediabilmente avariati dovranno essere sottoscritti con i consorzi agricoli, in modo da trasformare il cibo non più commestibile in compostaggio per la coltivazione ovvero in energia. Le imprese francesi di distribuzione che non dovessero rispettare queste previsioni risponderanno del pagamento di sanzioni pecuniarie (28).

I punti fondamentali della legge francese sulla lotta allo spreco di alimenti possono essere così riassunti: *a)* il richiamo alla c.d. “gerarchia dei rifiuti” nell'ambito delle politiche di contrasto agli sprechi alimentari; *b)* la previsione di sanzioni pecuniarie per le ipotesi in cui gli operatori commerciali rendano volontariamente non più commestibile le derrate alimentari non vendute; *c)* l'obbligo per le catene di supermercati di stipulare accordi con le organizzazioni senza scopo di lucro per cessioni a titolo gratuito delle merci deperibili che andrebbero altrimenti sprecate.

Da una lettura del testo normativo francese possono però essere rilevate alcune zone di penombra delle soluzioni predisposte che mostrano non poche criticità. Ad esempio, non convince pienamente l'elaborazione di un sistema di “donazioni” coatte mediante sanzioni pecuniarie per i contravventori, soprattutto se osserviamo che non vi è nessuna previsione di una più chiara percentuale degli alimenti da donare. Questa “dimenticanza” del legislatore rischia di svuotare in concreto la portata delle norme, perché è sufficiente che un supermercato concluda un accordo per donare una percentuale minima delle derrate rimaste invendute e formalmente rispetterà la previsione, non incorrendo in nessuna delle ammende introdotte, anche qualora in concreto avrebbe potuto essere organizzata una cessione per quantità più elevate.

Iniziative dirette a ridurre gli sprechi alimentari sono ravvisabili anche da parte di altri ordinamenti. Ad esempio, per combattere lo spreco di alimenti, in Spagna (29) sono sempre più numerosi i movimenti che ritengono opportuno abolire la data di scadenza di alcuni prodotti, mantenendo solamente l'indicazione della data considerata più appropriata per il consumo ed eliminando l'obbligo per i rivenditori di ritirare i prodotti dagli scaffali nell'arco di tempo immediatamente precedente la data di scadenza (da uno a tre giorni prima). I prodotti prossimi alla scadenza, ma ancora consumabili potranno così essere offerti al pubblico a prezzi scontati per incentivarne l'acquisto.

Del resto, nella società post-crescita (30) il consumo responsabile e le scelte etiche diventano indispensabili affinché un prodotto possa circolare liberamente. Ciò comporta un'ulteriore riflessione: il momento del consumo che di per sé è individuale e costituisce un atto privato del singolo assume invece una portata più ampia e diventa ambito privilegiato per elaborare risposte a problemi di carattere collettivo.

Nonostante alcune imperfezioni, la legge italiana per evitare gli sprechi alimentari può essere nel complesso valutata positivamente, perché va in direzione di un nuovo modello di consumi che si sta consolidando e che è destinato ad accogliere la sfida di un cambiamento di rotta, rispetto al passato. Si è parlato molto a questo proposito di una nuova fase definita di post-consumismo, in contrapposizione non solo al tradizionale modello delle società industriali avanzate di tipo fordista, ma anche al fenomeno del c.d. “iperconsumismo” che ha caratterizzato le politiche dei consumi e gli sperperi degli ultimi anni.

Il tema degli sprechi è strettamente connesso con questi rilievi e le norme introdotte possono essere una “spinta gentile” c.d. “nudge” verso comportamenti più razionali per utilizzare la fortunata espressione di Thaler e Sunstein (31), ma non sono certo da sole sufficienti a raggiungere gli obiettivi prefissati, se non saranno accompagnate dalla contestuale promozione di stili di consumo più consapevoli da parte dei singoli che tengano conto dei limiti delle risorse e della necessità di rispettare maggiormente l'ambiente in cui viviamo.

#### **Note:**

(1) Saggio sottoposto a referato.

(2) Cfr. F. Pepe, Approvata la legge contro lo spreco alimentare, Riv. dir. alim., 2016, 56 s. Per un'analisi dell'iter normativo si rinvia a L. Costantino, Proposta di legge contro gli sprechi alimentari: analisi ed inquadramento sistematico, Diritto agroalimentare, 2016, 2, 391-410. In

realtà, già prima dell'approvazione della l. 16-8-2016 n. 166, in Italia esisteva l'articolo 13 d.lgs. 4-12-1997, n. 460, sulla disciplina tributaria delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), che riconosceva agevolazioni fiscali per la cessione gratuita di derrate alimentari e farmaci alle ONLUS. Per un'analisi degli ostacoli alle politiche di contrasto agli sprechi nell'ambito alimentare cfr. P. Lattanzi, Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare, Riv. dir. agr., 2014, 273 s.

(3) Sull'importanza di una corretta informazione ed educazione dei consumatori cfr. E. Sirsi, Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti, Riv. dir. agr., I, 2011, 496 s.

(4) Una speciale disposizione riguarda i prodotti della panificazione di cui è prevista la cessione a titolo gratuito a favore degli indigenti entro le ventiquattro successive alla produzione. In generale per un approfondimento su tale specifico settore cfr. M. Benozzo, Il reso del pane nei rapporti tra panificazione e rivenditori al dettaglio: alimento, mangime, rifiuto, Riv. dir. alim., 2011, 16 s.

(5) Trattandosi di istituti molto diversi tra loro, difficilmente potrà essere richiamata in via di interpretazione per analogia l'art. 630 c.c. che disciplina le disposizioni testamentarie a favore dei poveri, secondo cui in mancanza di soggetti specificatamente individuati, queste ultime si intendono fatte in favore degli indigenti del luogo in cui il testatore aveva domicilio al tempo della sua morte. Per un esame della disciplina sulle disposizioni a favore dei poveri cfr. C. Coppola, Le disposizioni a favore dei poveri, La successione testamentaria, II, Trattato di diritto delle successioni e donazioni, diretto da G. Bonilini (Milano 2009), 303.

(6) Per quanto riguarda le regole sulla responsabilità derivante da norme di sicurezza alimentare, la l. 155/2003 ha disposto di considerare al pari di un consumatore finale, le organizzazioni non lucrative di utilità sociale che distribuiscono gratuitamente i prodotti alimentari agli indigenti. Tale equiparazione non comprende le fasi della filiera alimentare di produzione o trasformazione, ma è limitata alle fasi di trasporto, conservazione, deposito e utilizzo degli alimenti, in modo da esonerare i beneficiari dal dovere di adempimento delle rigide norme previste per il mantenimento dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti alimentari ricevuti gratuitamente.

(7) La definizione utilizzata dal legislatore italiano ricalca il contenuto formulato dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 19-1-2012 su come evitare lo spreco di alimenti. La nozione di spreco alimentare deve essere distinta rispetto a quella di rifiuto alimentare. Per una distinzione tra “food losses” e “food waste” cfr. J. Gustavsson-U. Sonesson-R. van Otterdijk-A. Meybeck, Global food losses and food waste. Fao report (Roma 2011), nonché J. Parfitt-M. Barthel-S. Macnaughton, Food waste within food supply chains: quantification and potential for change to 2050, Philosophical Transaction of the Royal Society B, 365, 3065 s. Le “perdite alimentari” avvengono nelle fasi di produzione agricola, nella fase successiva alla raccolta, trasformazione ed elaborazione di alimenti, mentre con l'espressione “rifiuti alimentari” si fa riferimento all'ultima parte della filiera alimentare. Secondo questa classificazione la nozione di “food wastage” ha quindi un contenuto molto ampio che ricomprende sia le perdite alimentari c.d. “food losses”, sia i rifiuti alimentari c.d. “food waste”. Secondo un'altra classificazione dovremmo distinguere gli sprechi alimentari che riguardano solamente i prodotti che sarebbero utilizzabili ma che per ragioni diverse non possono essere più commercializzati dai rifiuti alimentari che sono invece i prodotti già smaltiti ed eliminati.

(8) P. Borghi, Diritto all'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura, La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti, a cura di C. Ricci (Milano 2012), 271 s.

(9) Per quanto riguarda la definizione di alimento si rinvia a quanto disposto dall'art. 2 reg. 28-1-2002 n. 178 che considera alimento “qualsiasi sostanza naturale trasformata o semi-trasformata destinata a essere ingerita dagli esseri umani”. Rientrano nella nozione: l'acqua, la gomma da masticare, mentre sono esclusi il tabacco, le sostanze stupefacenti e i medicinali. Non sono alimenti i vegetali prima della raccolta, né sono alimenti gli animali vivi, a meno che non siano commercializzati e immessi nel mercato con tali requisiti come le ostriche. Cfr. A. Germanò - M.P. Ragionieri - E. Rook Basile, Diritto agroalimentare (Torino 2014), 31, secondo cui ciò che costituisce l'aspetto fondamentale per definire un bene come alimento è la sua destinazione finale,

ovvero la possibilità di essere ingerito dall'uomo, mentre ai fini definitivi non è altrettanto rilevante il fine nutrizionale che però è un aspetto che viene recuperato nell'ambito della disciplina delle etichette. Ai fini della nozione di rifiuto alimentare per quanto riguarda il tema della prevenzione degli sprechi alimentari, la definizione di alimento sopra citata comporta alcuni problemi, infatti la destinazione all'ingestione umana pone la questione della configurabilità nelle ipotesi in cui vi siano prodotti (come ad esempio le frattaglie) che sono considerati alimenti solo in alcuni paesi, mentre in altri non sono adatti al consumo umano oppure per le parti degli alimenti non direttamente commestibili, ovvero per i vegetali prima della raccolta che pur non essendo tecnicamente "alimenti" secondo la definizione normativa, rilevano enormemente nella lotta agli sprechi alimentari. Sul punto cfr. Lattanzi, *Gli ostacoli di ordine giuridico alla riduzione dello spreco alimentare cit.*, 284 e I. Canfora, *Commento all'art. 2 del reg. n. 178/2002, Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 1-2, 151 s.

(10) Per "conservabilità dell'alimento" si intende l'intervallo di tempo che corrisponde al periodo che precede il termine minimo di conservazione o la data di scadenza, in base a quanto indicato in etichetta.

(11) Il termine minimo di conservazione è indicato con la locuzione: « da consumarsi preferibilmente entro il ... » oppure con la locuzione « da consumarsi preferibilmente entro fine ». Se i prodotti alimentari possono essere conservati per meno di tre mesi, il termine minimo di conservazione deve contenere la data per intero, comprensiva del giorno, del mese e dell'anno; per i prodotti alimentari conservabili per più di tre mesi, ma per meno di diciotto mesi, sarà sufficiente l'indicazione del mese e dell'anno; per i prodotti conservabili per più di diciotto mesi verrà indicato solo l'anno. Le indicazioni di tempo sono comunque sempre insufficienti senza la descrizione delle modalità di corretta conservazione del prodotto.

(12) A mente dell'art. 2, par. 2, lett. e) il c.d. "alimento preimballato" è: « l'unità di vendita destinata a essere presentata come tale al consumatore finale e alle collettività, costituita da un alimento e dall'imballaggio in cui è stato confezionato prima di essere messo in vendita, avvolta interamente o in parte da tale imballaggio, ma comunque in modo tale che il contenuto non possa essere alterato senza aprire o cambiare l'imballaggio ».

(13) La Risoluzione del Parlamento europeo del 19-1-2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE, al punto 32, riporta i risultati dell'inchiesta condotta dalla Commissione (Consumer Empowerment in the EU-SEC (2011) 0469), secondo cui il 18% dei cittadini europei interrogati sembra non conoscere il significato della dicitura « da consumarsi preferibilmente entro ». Per tale ragione è stata rilevata l'opportunità che la Commissione e gli Stati membri spieghino il significato delle diciture sulle etichette degli alimenti (« da consumarsi preferibilmente entro il », « data di scadenza » e « da consumare entro »), allo scopo di ridurre l'incertezza del consumatore riguardo alla commestibilità degli alimenti per aiutare i consumatori ad operare scelte oculate. La Commissione è stata invitata anche a pubblicare un manuale di facile consultazione sull'utilizzo dei prodotti prossimi alla data di scadenza, per garantire la sicurezza dei doni alimentari e dell'alimentazione animale, chiarendo quali siano le migliori pratiche degli operatori nella filiera alimentare.

(14) Un caso oggetto di particolare risonanza è stata la vendita di prodotti oltre il TMC ammessa in Grecia nel periodo di maggiore crisi economica. Cfr. E. Varese - S. Buffagni, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori: quali le indicazioni utili per contribuire alla riduzione della creazione dello spreco alimentare domestico?*, *Sprechi alimentari: una prospettiva multidisciplinare*, a cura di E. Varese (Torino 2015), 57.

(15) Cfr. V.R. Casulli, voce *Donazione* (dir. civ.), *Enc. del Diritto*, XIII (Milano 1964), 968. La donazione è qualificata nella Relazione ministeriale al codice civile come atto tipico di liberalità. La nozione di liberalità che deriva dal diritto romano, risentendo dell'influsso della filosofia stoica e contrapponendosi alla c.d. "necessitas", è strettamente connessa con l'idea di spontaneità e di assenza di qualsiasi coazione. Un atto necessitato non può quindi essere considerato per nessuna ragione un atto di liberalità. Più esattamente dobbiamo dire che la libertà che si richiede al donante

non può essere agganciata all'adempimento di un dovere, altrimenti non è libertà effettiva. Queste precisazioni, a discapito della nomenclatura utilizzata nel testo di legge in commento, impongono all'interprete il compito di mantenere una adeguata distanza della "cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari" rispetto all'istituto della donazione, ma in un certo senso anche rispetto alle c.d. "liberalità non donative", se consideriamo il trasferimento degli alimenti invenduti per evitare gli sprechi non il risultato di un atto di generosità disinteressato e svincolato dalla necessità di compierlo. Di conseguenza la previsione normativa impone il non facile incarico di proporre una diversa ricostruzione.

(16) Per un approfondimento del rapporto tra liberalità e donazione cfr. U. Carnevali, *Liberalità* (atti di), Enc. dir., XXIV (Milano 1974), 214 s.; G. Biscontini, *Onerosità, corrispettività e qualificazione dei contratti*. Il problema della donazione mista (Napoli 1984); C. Manzini, *Il contratto gratuito atipico*, Contr. e impr., 1986, 909 s.; A. Cecchini, *Liberalità (atti di) I diritto civile*, Enc. giur. Treccani, XVIII (Roma 1990), 1 s.; V. Caredda, *Le liberalità diverse dalla donazione* (Torino 1996), 302; F. Angeloni, *Liberalità e solidarietà*. Contributo allo studio del volontariato (Padova 1994); G. Conte, *Liberalità, gratuità, donazione*, La donazione, Trattato diretto da G. Bonilini (Torino 2001), 38; P. Morozzo della Rocca, *Gratuità, liberalità e solidarietà*. Contributo allo studio della prestazione non onerosa (Milano 1998); Id., *Negozi a titolo gratuito*, Enc. giur. Treccani (Roma 2002), 3 s.; F.M. D'Ettore, *Intento di liberalità e attribuzione patrimoniale*. Profili di rilevanza donativa delle obbligazioni di fare gratuite (Padova 1996); A. Galasso, *Il principio di gratuità*, Riv. crit. dir. priv., 2001, 205 s.; A. Gianola, *Atto gratuito, atto liberale ai limiti della donazione* (Milano 2002); L. Gatt, *La liberalità, I* (Torino 2002). Sul principio di gratuità si vedano in particolare: A. Galasso-S. Mazzaresse, *La gratuità come principio, Il principio di gratuità*, a cura di A. Galasso e S. Mazzaresse (Milano 2008), 1 s.; G.B. Ferri, *La gratuità dalla teoria generale alle discipline di settore*, ivi, 463; R. Alessi, *La gratuità nel diritto delle persone e delle relazioni familiari*, ivi, 483 s.; O.T. Scozzafava, *La qualificazione di onerosità o gratuità del titolo*, Riv. dir. civ., 1980, 75. Per una ricognizione dei possibili negozi idonei a realizzare liberalità non donative si veda: G. Iaccarino, *Liberalità indirette*. Enunciazione dell'intento liberale quale metodologia operativa (Milano 2011), 27.

(17) V.R. Casulli, *Donazione*, Enc. del dir., XIII (Milano 1964), 969. A proposito dei negozi gratuiti, va ricordato che nel diritto romano esisteva la contrapposizione rigida tra donatio e negotium. La distinzione è ancora valida per distinguere la donazione dai negozi gratuiti, infatti una donazione può essere compiuta anche in vista di un futuro affare, ma non presenta in sé la prospettiva di un incremento patrimoniale a favore dell'agente che non intende compiere nessun "negotium". Va poi precisato che non costituiscono liberalità, ma sono semplici atti gratuiti, i regali fatti per determinate ricorrenze come compleanni, nascite e simili, oppure le mance, o gli inviti a pranzo, perché atti compiuti in dipendenza di usi e consuetudini o ragioni di cortesia che rispondono a mere regole di convivenza sociale.

(18) Cfr. C.M. Bianca, *Diritto civile*, 2-3 (Milano 1982); G. Capozzi, *Successioni e donazioni* (Milano 2002), 765; U. Carnevali, *Le donazioni*, Tratt. Rescigno (Torino 1997); M. Costanza, *Donazione remuneratoria e "modus"*, Giust. Civ., 1984, I, c. 1839; A. Palazzo, *Le donazioni*, Comm. Schlesinger (Milano 2000); Id., *Atti gratuiti e donazioni*, Tratt. dir. civ. Sacco (Torino 2000), 120; P. Rescigno, *Successioni e donazioni* (Padova 1994), passim.

(19) Il tema assai complesso è stato esaminato da: A.A. Carrabba, *Donazioni*, Tratt. dir. civ. del CNN, diretto da P. Perlingieri (Napoli 2009), 117 e 771. L'A. osserva in particolare le difficoltà che l'interprete riscontra nel distinguere tra donazioni e "altri atti di liberalità" a mente dell'art. 809 c.c., ed anche tra negozi gratuiti e prestazioni di solidarietà, contestando l'inquadramento delle "liberalità" nel genus dei negozi gratuiti, sia perché potrebbero esistere liberalità attuate tramite contratti onerosi, sia per il carattere precipuo che può rivestire la c.d. "donazione modale", spesso utilizzata dal donante per il soddisfacimento dei suoi interessi anche patrimoniali.

(20) Salvo quanto previsto in via eccezionale dall'art. 783 c.c. per le donazioni di modico valore e fermo restando il formalismo richiesto a pena di nullità, il diritto di proprietà dei beni si trasferisce

al donatario con il consenso. Generalmente la donazione ha per oggetto il trasferimento di un diritto di proprietà o altro diritto reale di godimento già esistente nel patrimonio del donante, anche se può esservi una donazione reale costitutiva e non traslativa avente per oggetto la costituzione di un diritto reale nuovo, oppure una donazione obbligatoria o liberatoria. Premesso ciò, il mero consenso non è da solo sufficiente in quanto si tratta di un negozio formale, perché richiede, a pena di nullità, l'atto pubblico e la presenza di due testimoni. Per un approfondimento sulla natura giuridica e sugli elementi essenziali della donazione cfr. A. Torrente, *La donazione*, Tratt. Cicu-Messineo (Milano 1956), opera di cui è stata pubblicata una seconda edizione a cura di U. Carnevali e A. Mora; V. Cuffaro, *La consegna della cosa nella donazione "manuale"*, *Foro it.*, 1979, I, 2687; E. Ferrante, *Donazione di cosa altrui*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2002, I, 281; A. Fontana, *Adempimento di obbligazione naturale o donazione remuneratoria?*, *Vita not.*, 1988, 128; M. Lamicela, *Gli effetti dell'inadempimento dell'onere nella donazione modale*, *Dir. e giust.*, 2004, XIII, 83; A. Palazzo, *Forma e causa dell'attribuzione nelle donazioni*, *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 735.

(21) A mente del primo comma dell'art. 3: « Gli operatori del settore alimentare possono cedere gratuitamente le eccedenze alimentari a soggetti donatari i quali possono ritirarle direttamente o incaricandone altro soggetto donatario » e nell'ultimo comma dello stesso articolo si legge che « è consentita la cessione a titolo gratuito delle eccedenze di prodotti agricoli in campo o di prodotti di allevamento idonei al consumo umano ed animale ai soggetti donatari. Le operazioni di raccolta o ritiro dei prodotti agricoli effettuate direttamente dai soggetti donatari o da loro incaricati sono svolte sotto la responsabilità di chi effettua le attività medesime, nel rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare ». Sul valore fondamentale della sicurezza alimentare cfr. M. Giuffrida, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, *Riv. dir. alim.*, 2015, 34 s.

(22) Cfr. le stime dei livelli europei di rifiuti alimentari del progetto di ricerca "Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies" (FUSIONS) finanziato dall'Unione europea che ha calcolato che in Europa si spreca il 20% degli alimenti che vengono prodotti e che i maggiori problemi riguardano la fase di consumo. Più esattamente in Europa e nell'America settentrionale lo spreco alimentare si verifica prevalentemente nella fase della vendita al dettaglio e del consumo, mentre nei paesi in via di sviluppo le perdite avvengono soprattutto nelle fasi di produzione, raccolta, trasformazione e trasporto.

(23) Cfr. *Policy recommendations. Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems*, Committee on World Food Security - Comitato per la sicurezza mondiale (2014) e si veda anche: AA.VV., *Sprechi alimentari: una prospettiva multidisciplinare*, a cura di E. Varese (Torino 2015), 5 s.

(24) Nella relazione n. 34 del 2016 della Corte dei conti europea, presentata in virtù dell'art. 287, par. 4, co. 2, TFUE lo spreco di alimenti nell'ambito della gerarchia dei rifiuti della direttiva quadro è rappresentato dai livelli di: « 1) riciclaggio, 2) altro tipo di recupero e 3) smaltimento », mentre i livelli superiori di "prevenzione, donazione e mangimi per animali" rappresenterebbero le azioni che possono essere intraprese dai singoli Stati membri per evitare che gli alimenti diventino rifiuti e sono da considerare preferibili nella prospettiva di tutela dell'ambiente.

(25) Se si esamina l'evoluzione delle norme in tema di PAC è possibile rinvenire numerosi aspetti critici che hanno contribuito nel tempo ad aumentare gli sprechi di alimenti in Europa. Inizialmente la politica di prezzi fissi dei prodotti e il meccanismo di restituzioni all'esportazione hanno contribuito a determinare notevoli incentivi a produrre e ciò ha contribuito la formazione di eccedenze, soprattutto di alcuni prodotti. Con la riforma della PAC del 1992, la politica di aiuti è cambiata e la riduzione è stata compensata dai pagamenti diretti accoppiati, fino al 2005 in cui si è promosso il c.d. "disaccoppiamento" dei pagamenti diretti. Si è così passati dal sostegno ai prodotti al sostegno ai produttori e ciò ha determinato una diminuzione delle eccedenze produttive ed una considerevole riduzione dello spreco di alimenti. In realtà una percentuale ridotta di pagamenti diretti dell'Unione europea è ancora ravvisabile in riferimento alla produzione, e ciò ha di recente permesso il c.d. sostegno accoppiato facoltativo. L'art. 52, par. 3 reg. 17-12-2013 n. 1307 recante

norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune prevede che il sostegno accoppiato può essere concesso esclusivamente a quei settori o a quelle regioni di uno Stato membro in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli particolarmente importanti si trovano in difficoltà per ragioni economiche, sociali o ambientali. Altre cause di sprechi sono offerte come effetti collaterali di misure d'intervento sui mercati (intervento pubblico, ammassi privati, ritiri dal mercato, raccolte prima della piena maturazione o mancata raccolta dei prodotti) utilizzate per mantenere i prezzi dei prodotti. Queste misure costituiscono molto spesso una rete di sicurezza per gli agricoltori in caso di forti perturbazioni dei mercati, ma occorrerebbe studiare meglio meccanismi che consentano di assicurare questi risultati senza generare sprechi alimentari. Per un approfondimento di questi problemi è altresì opportuno rinviare al rapporto sugli sprechi alimentari WRAP - Waste Resources Action Programme: T. Quested-H. Johnson, Household food and drink waste in the UK (Bradbury 2009) che classifica le perdite alimentari in relazione al livello di evitabilità, distinguendo tra sprechi evitabili, potenzialmente evitabili e inevitabili.

(26) È bene ricordare che per contrastare il fenomeno dello spreco del pescato non desiderato e quindi ributtato a mare, il reg. 11-12-2013 n. 1380 ha introdotto la pratica dello sbarco. Per rispettare tale obbligo è stato previsto che le catture devono rimanere a bordo per poi essere sbarcate e conteggiate. Continuano a rimanere però numerosi punti deboli e occorrerebbe fissare in modo più preciso gli obiettivi tenendo conto della specie, dell'area geografica anche in base ai piani pluriennali dell'Unione europea. Soprattutto non vi sono a livello europeo ancora meccanismi adeguati che consentano donazioni del pesce ritirato dal mercato o che promuovano donazioni di pescato non commercializzabile perché ad esempio sotto taglia. Per un approfondimento sulla politica comunitaria della pesca si veda: F. Bruno, L'impresa ittica (Milano 2004), 89 s.; G. Gallizzioli, Osservazioni sulla nuova riforma della politica comune della pesca, Riv. dir. agr., 2013, I, 707 s.

(27) Prima dell'approvazione in Francia della c.d. “Loi Macron” i supermercati potevano gettare gli alimenti che si avvicinavano alla data di scadenza ed utilizzare candeggina per rendere inutilizzabile il cibo invenduto e per allontanare coloro che si avvicinavano ai bidoni dei rifiuti.

(28) Nella precedente bozza del testo, in seguito emendato, era prevista una sanzione fino a 75000 euro per i responsabili del reato di spreco alimentare e la condanna fino a due anni di reclusione. Nel testo vigente si può leggere che « le non-respect de l'obligation prévue ... puni de l'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe. Un distributeur du secteur alimentaire qui rend délibérément impropres à la consommation les invendus alimentaires encore consommables, sans préjudice des dispositions réglementaires relatives à la sécurité sanitaire, est puni d'une amende de 3 750 €. Il encourt également la peine complémentaire d'affichage ou de diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal ».

(29) In particolare è stato posto l'accento sulla necessità di sostituire la nozione di “fecha de caducidad” con quella di “fecha apropiada de consumo”. Sul punto si rinvia all'approvazione del Real Decreto 11-4-2014 “de calidad para la elaboración y comercialización del yogurt” che ha eliminato la data fissa di scadenza precedentemente rilevata in 28 giorni dal confezionamento per la commercializzazione dello yogurt.

(30) Cfr. G. Fabris, La società post-crescita. Consumi e stili di vita (Milano 2010), 58 s. Con il temine post-crescita l'A. individua un modello di crescita differente rispetto al passato, in grado di coniugare la ricerca del benessere con il rispetto dell'ambiente ed in cui la figura del consumatore diventa centrale. Un modello di sviluppo sostenibile e compatibile con la diminuzione delle risorse che vede quindi nella lotta agli sprechi un obiettivo prioritario.

(31) R.H. Thaler - C.R. Sunstein, La spinta gentile (Milano 2009), passim.

**Utente:** . UNIV. DEGLI STUDI MEDITERRANEA - [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it) - 11.03.2018