



# QUADERNI OPERATIVI PER LA RIDISTRIBUZIONE DELLE ECCEDENZE ALIMENTARI

**SPECIFICHE PER IL  
COMMERCIO AL  
DETTAGLIO**



MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA



---

A cura di Matteo Guidi, su incarico di ANCI

Il presente Quaderno è realizzato nell'ambito del Progetto ANCI-MITE  
sulla riduzione dello spreco alimentare

Responsabile di progetto  
Carmelina Cicchiello

Coordinamento tecnico-scientifico  
Paolo Azzurro

Pubblicato il 4/01/2022

## Sommario

Premessa

1. Contesto
2. Ruoli e obblighi nella redistribuzione delle eccedenze
  - 2.1 Fasi della redistribuzione di eccedenze
  - 2.2 Indicazioni per i donatori
  - 2.3 Indicazioni per gli enti beneficiari
3. Caso studio ipermercato
4. Caso studio piccoli dettaglianti

## Premessa

Questo documento s’inserisce all’interno della più ampia raccolta di “*Quaderni operativi per la redistribuzione delle eccedenze alimentari*”, che si compone di quattro quaderni distinti. I quaderni operativi vogliono essere una guida per amministratori e funzionari degli enti locali per la definizione, l’implementazione e il monitoraggio di progetti territoriali di recupero di eccedenze alimentari.

Nel presente Quaderno sono trattate le informazioni specifiche relative al settore del commercio al dettaglio e presentati due casi studio. Per completezza, vengono inoltre riprese e richiamate alcune sezioni del quaderno generale.

Tutti i Quaderni sono disponibili gratuitamente sul sito web di progetto all’indirizzo <http://sprecoalimentare.anci.it/linea-di-azione-4-quaderni-operativi/>



## 1. Contesto

Per commercio al dettaglio si intende l'attività esercitata da tutte quelle imprese che vendono beni al consumatore finale; vi rientrano pertanto una miriade di soggetti, dai piccoli negozi di prossimità ai grandi ipermercati. Secondo una pubblicazione di Confindustria (*La spesa alimentare e l'evoluzione del commercio al dettaglio in Italia negli ultimi dieci anni*, Roma, gennaio 2020), il settore del commercio al dettaglio in Italia conta una rete di oltre 610.000 imprese di cui oltre il 90% è rappresentato dagli esercizi del "piccolo dettaglio", ovvero imprese di piccole dimensioni.

L'ampiezza e la complessità del settore si riflettono naturalmente anche sulla gestione delle donazioni alimentari: basti pensare che le cessioni gratuite a favore di enti non lucrativi possono includere qualsiasi tipologia di prodotto alimentare e dunque coinvolgere imprese alimentari con modalità organizzative e di gestione aziendale profondamente diverse.

Nel presente approfondimento, dopo una parte più generale sugli adempimenti di donatori e beneficiari, saranno descritti due casi studio: il primo è riferito a un punto vendita di grandi dimensioni, un ipermercato, realtà che ci permetterà di illustrare le modalità di donazione generalmente adottate dai punti vendita della Grande Distribuzione Organizzata; nel secondo caso, invece, riporteremo uno studio su come viene organizzato il recupero in alcuni esercizi commerciali di piccole dimensioni situati nell'area urbana di uno stesso comune.

## 2. Ruoli e obblighi nella redistribuzione delle eccedenze

Tutti gli enti coinvolti nelle operazioni di redistribuzione delle eccedenze alimentari, che ne siano donatori o beneficiari, sono considerati operatori del settore alimentare a tutti gli effetti, dunque assoggettati agli adempimenti igienico-sanitari previsti dalla normativa di riferimento.

Se, nel caso delle aziende, il rispetto della normativa igienico-sanitaria nello svolgimento delle proprie attività, inclusa quella di redistribuzione delle eccedenze, può apparire scontato, tale aspetto risulta invece spesso problematico per gli enti no profit che si occupano di assistenza alimentare a persone bisognose.

La Comunicazione della Commissione Europea 2017/C 361/01, *Orientamenti dell'UE sulle donazioni alimentari*, a questo proposito indica espressamente:

La redistribuzione delle eccedenze alimentari è disciplinata dalla legislazione alimentare generale. Le operazioni legate alla fornitura di alimenti, effettuate con o senza fini di lucro, sono chiaramente considerate "immissione sul mercato" di alimenti dove, per "immissione sul mercato", si intende:

*"la detenzione di alimenti o mangimi a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente detta".*

Le organizzazioni che ricevono le eccedenze alimentari siano esse organizzazioni di redistribuzione o di beneficenza, vanno considerate alla stregua di operatori del settore alimentare ai sensi della legislazione alimentare generale dove, per "operatore del settore alimentare" si intende:

*"la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo",*

mentre per "impresa alimentare" si intende:

*"ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti".*

Per maggiori dettagli riguardo agli aspetti igienico-sanitari della donazione, si rimanda al paragrafo 2.1.5 del **Quaderno operativo - Parte Generale**.

Dal punto di vista **amministrativo e fiscale**, per gli operatori che donano eccedenze

alimentari sono previste apposite agevolazioni vincolate al rispetto di specifiche condizioni, oltre che a specifici oneri documentali e comunicativi il cui fine è consentire l'equiparazione della cessione gratuita degli alimenti alla distruzione degli stessi come rifiuto. In sintesi, se sono rispettate le condizioni previste, all'azienda donatrice non viene applicata l'IVA sulle merci in uscita e viene riconosciuta la detrazione dell'imposta assolta a monte.

Nei casi più frequenti, relativi alla donazione di prodotti alimentari facilmente deperibili nonché alle donazioni di modico valore, ovvero inferiore a 15.000 euro per ogni cessione, sono previsti i seguenti adempimenti:

- l'azienda donatrice deve predisporre un documento di trasporto per ogni singola cessione;
- l'ente beneficiario deve effettuare una dichiarazione trimestrale di utilizzo dei beni ceduti e consegnarla al donatore;
- l'azienda donatrice deve annotare nei registri previsti ai fini IVA o in apposito prospetto la quantità e qualità dei beni ceduti.

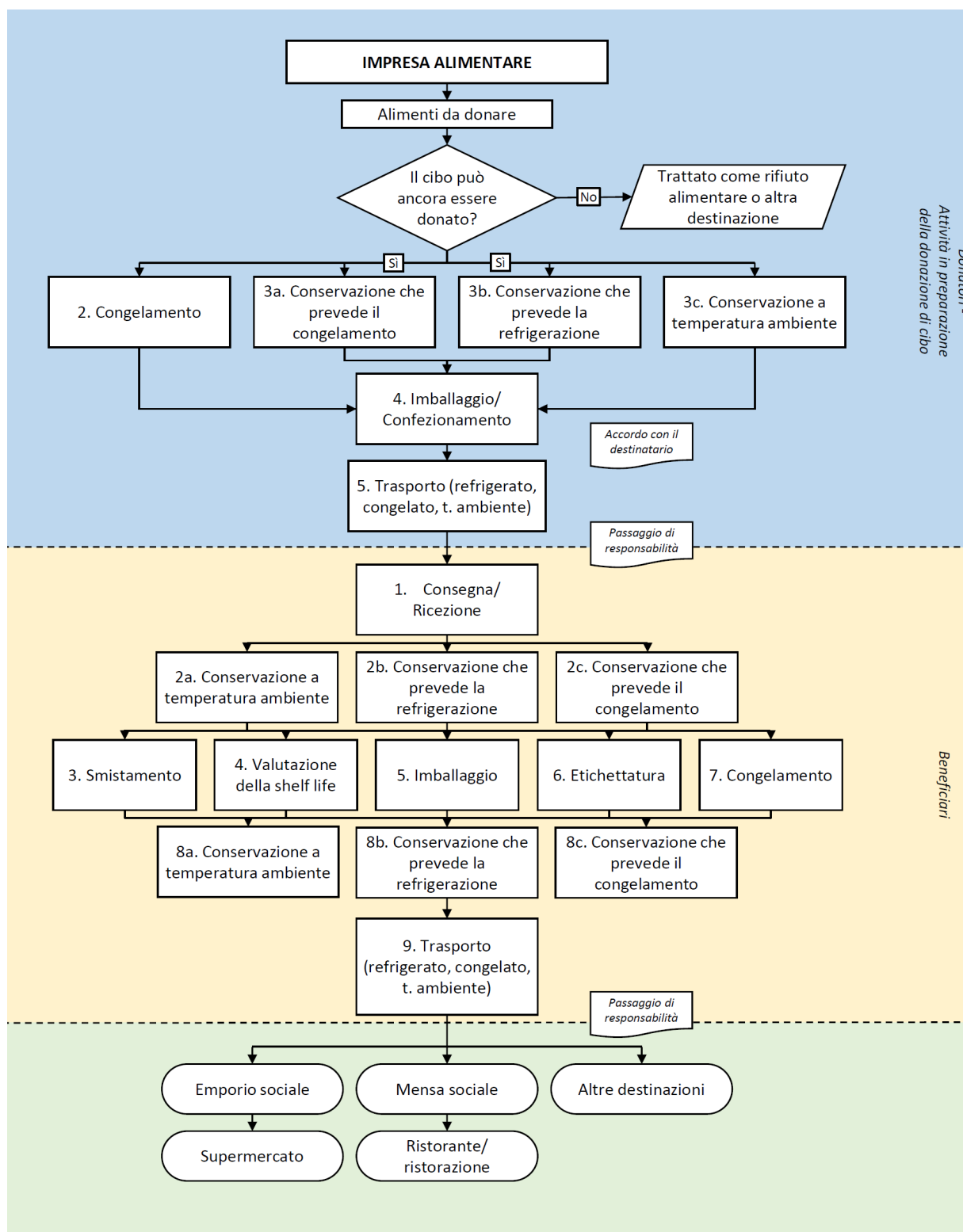
Per maggiori dettagli riguardo agli aspetti amministrativi e fiscali, si rimanda al paragrafo 2.1.4 del **Quaderno operativo - Parte Generale**.

## 2.1 Fasi della redistribuzione di eccedenze

Indipendentemente dalla dimensione e dalla specifica attività, ogni impresa alimentare è tenuta a implementare sistemi di gestione della sicurezza alimentare: ciò, tuttavia, risulta maggiormente impegnativo per i piccoli punti vendita al dettaglio. Per questo motivo, nel 2017, la Commissione Europea ha richiesto all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) un parere scientifico che potesse aiutare a semplificare l'approccio alla sicurezza alimentare da parte dei piccoli dettaglianti; il parere include anche specifiche indicazioni relative alle donazioni di eccedenze (*"Hazard analysis approaches for certain small retail establishments and food donations: second scientific opinion"* Adopted: 27 September 2018 doi: 10.2903/j.efsa.2018.5432).

All'interno del documento dell'EFSA, si ritrovano diverse indicazioni sulle modalità di corretta impostazione del processo di redistribuzione e vari approfondimenti sui rischi e i pericoli più frequenti nelle diverse fasi. Il seguente **diagramma di flusso** schematizza le fasi di gestione degli alimenti recuperati in capo ai donatori e ai beneficiari per tipologia di attività svolta.

Diagramma di flusso per le donazioni di alimenti proposto dall'EFSA





## 2.2 Indicazioni per i donatori

Si è detto come il commercio al dettaglio sia un settore molto eterogeneo sotto vari aspetti, caratterizzato da un'alta differenziazione tra tipologie di punti vendita e da un'offerta alimentare altamente diversificata.

In ogni caso, a prescindere dalla tipologia di punti vendita e dal tipo di prodotti alimentari gestiti, l'azienda donatrice che cede beni in eccedenza deve comunque garantire che gli alimenti siano conservati in maniera appropriata e controllati in modo da assicurarsi che siano adatti al consumo; inoltre, l'azienda è tenuta ad agevolare le fasi di ritiro da parte dell'ente beneficiario adottando ogni misura e accorgimento che possa favorire la tempestività del ritiro e il successivo trasporto.

Come esempio, riportiamo alcune **avvertenze generali** relative alle macro-categorie di beni alimentari che possono essere oggetto di donazione. Si tratta di indicazioni di massima contenute in documenti d'indirizzo europei, che devono poi essere contestualizzate caso per caso, anche in riferimento alle caratteristiche dell'azienda e al piano di autocontrollo HACCP di ogni specifica realtà.

- Alimenti con un **termine minimo di conservazione** ("da consumarsi preferibilmente entro"): se la donazione avviene prima della data indicata sull'etichetta, non sono necessarie ulteriori azioni da parte del donatore, a eccezione del mantenimento dell'integrità della confezione e della garanzia del raggiungimento delle condizioni di conservazione prescritte. Nei casi in cui la donazione avvenga dopo la data indicata sull'etichetta, secondo le norme dell'UE, è consentito ridistribuire questi prodotti, a condizione che siano ancora sicuri e non vi siano ambiguità nelle informazioni fornite ai consumatori.
- Alimenti etichettati con una **data di scadenza** ("da consumarsi entro"): i donatori dovrebbero garantire che vi sia una durata residua degli alimenti, almeno sufficiente per la consegna di tali prodotti alle organizzazioni di beneficenza e per la successiva ridistribuzione o utilizzo diretto prima della data di scadenza indicata; in nessuna circostanza, in questi casi, si può infatti andare oltre, in quanto l'alimento non è da ritenersi sicuro per il consumo umano dopo tale data.
- Alimenti **preconfezionati** che non richiedono una data di scadenza, come frutta e verdura confezionate: devono essere manipolati e conservati in modo appropriato e controllati per garantire che siano accettabili per il consumo.
- Alimenti **non preconfezionati** (ad esempio, frutta e verdura fresca, carne fresca, pesce, o cibo in eccedenza proveniente dalla gastronomia): è consigliato confezionarli prima della donazione, come fosse un servizio d'asporto, per facilitarne la ridistribuzione agli enti beneficiari e il successivo corretto utilizzo. In alcuni casi, per questi alimenti può essere previsto l'abbattimento della temperatura, allungandone così la *shelf-life*; tale attività può essere eseguita presso

il donatore o nella sede dell'ente beneficiario immediatamente dopo il ricevimento della merce.

È in ogni caso specifico obbligo di ogni impresa alimentare, in base alle caratteristiche del contesto in cui opera e della sua attività, adoperarsi per garantire la salubrità dei prodotti, sia nel caso in cui siano commercializzati, sia nel caso in cui siano ceduti gratuitamente.

Si ricorda inoltre che l'azienda donatrice, per ogni singola operazione, deve predisporre un documento di trasporto da consegnare all'ente beneficiario nel momento della cessione dei prodotti.

## 2.3 Indicazioni per gli enti beneficiari

Come già specificato nel **Quaderno operativo - Parte Generale**, e nei precedenti paragrafi, gli enti no profit che recuperano eccedenze alimentari e che si occupano di redistribuzione di alimenti sono assoggettati alla normativa igienico-sanitaria di riferimento. Così come succede per le aziende, gli obblighi in materia di igiene alimentare possono variare in funzione del tipo di attività svolta dall'ente beneficiario; sono diversi, ad esempio, se si preparano i pasti all'interno delle strutture dell'ente o meno, e a seconda che l'ente:

- redistribuisca gli alimenti a un'altra organizzazione (assimilabile quindi a una attività "da impresa a impresa");
- redistribuisca gli alimenti direttamente a un beneficiario finale (assimilabile a una attività "da impresa a consumatore").

È quindi molto importante considerare ogni caso singolarmente, valutando il tipo di attività svolta dalle organizzazioni impegnate nella redistribuzione alimentare, visto che le norme applicabili e gli obblighi connessi possono essere diversi.

La citata Comunicazione della Commissione Europea (2017/C 361/01) specifica che, ai sensi delle norme dell'UE sull'igiene alimentare, le organizzazioni beneficiarie sono considerate essenzialmente imprese di "commercio al dettaglio" o di distribuzione e di conseguenza devono presentare i requisiti di legge previsti dal Regolamento (CE) n. 852/2004; tra questi, i principali sono:

- la registrazione dell'organizzazione beneficiaria presso le autorità competenti;
- l'applicazione delle corrette prassi igieniche di cui all'allegato II del Regolamento (CE) n. 852/2004;
- l'attuazione delle procedure basate sui principi del sistema HACCP.

L'EFSA, nel parere citato, fornisce maggiori dettagli su quali siano i rischi e i pericoli

da tenere in considerazione nella redistribuzione alimentare. Riportiamo di seguito alcune delle principali indicazioni del documento: si tratta di regole che gli enti beneficiari devono tenere in considerazione al fine di garantire la corretta gestione dei prodotti ricevuti in donazione.

Il rispetto dei requisiti igienico-sanitari deve essere garantito in ciascuna fase, compresa quella del trasporto: i prodotti devono essere recuperati con mezzi e attrezzature adeguate alla tipologia di alimento, ad esempio premurandosi di mantenere durante il loro trasporto la catena del freddo, se necessario.

Una volta arrivata a destinazione, la merce recuperata deve essere smistata e controllata anche dai referenti dell'ente beneficiario. È necessario verificare, per quanto possibile, l'igiene, la sicurezza e lo stato di qualità di tutti gli alimenti ricevuti.

Riportiamo un esempio di **verifiche preliminari**, valide in particolare per gli **alimenti preconfezionati**:

- Controllo visivo per valutare l'aspetto generale dell'alimento;
- Verifica dell'integrità della confezione;
- Verifica della data di scadenza;
- Verifica della temperatura (in particolare per alimenti da conservare a temperatura di frigorifero o di congelamento);
- Verifica dell'eventuale presenza di perdite di liquidi o altri materiali;
- Verifica delle etichette, in particolare della loro integrità: è necessario che siano chiaramente leggibili tutte le informazioni obbligatorie per legge, come da Regolamento (UE) 1169/2011, comprese le istruzioni per la corretta manipolazione degli alimenti, gli ingredienti, gli allergeni, scadenza, eccetera.

Non appena conclusa l'attività di smistamento e le verifiche preliminari, gli alimenti vanno stoccati alle corrette condizioni di conservazione, rispettando eventuali informazioni che li accompagnano, ad esempio quelle che riguardano la *shelf-life* residua e la corretta conservazione (tra cui la temperatura).

Particolare attenzione va posta agli **alimenti non preconfezionati** (CE 1169/2011), per i quali l'EFSA suggerisce il consumo immediato, e agli alimenti freschi e freschissimi, a causa della loro alta deperibilità e dell'elevato rischio in merito agli aspetti igienico-sanitari che presentano.

Per informazioni più specifiche, si rimanda nuovamente al testo completo del parere dell'EFSA, in cui sono descritti nel dettaglio i rischi biologici, fisici e chimici durante le diverse fasi della redistribuzione di eccedenze alimentari.

Si ricorda inoltre che l'ente beneficiario delle donazioni, per ogni singola cessione, nel momento in cui prende in carico la merce donata, deve ricevere e siglare il documento di trasporto. Lo stesso ente beneficiario è tenuto a redigere una dichiarazione trimestrale di utilizzo dei prodotti ceduti; tale dichiarazione va consegnata all'azienda donatrice per consentire la corretta gestione amministrativa e fiscale.

### 3. Caso studio ipermercato

In questo paragrafo descriveremo le modalità operative di recupero di prodotti in eccedenza considerando il caso studio di un Ipermercato di Bologna attivato grazie alla promozione della Regione Emilia-Romagna - servizio turismo, commercio e sport. Il progetto è attivo da oltre dieci anni fornendo un supporto stabile a centinaia di persone, nonché a decine di animali da affezione, attraverso gli enti beneficiari collegati.

#### Modalità operative donatore

Il recupero inizia dalla fase di **selezione** dei prodotti ritenuti non idonei alla commercializzazione da parte degli operatori del punto vendita; si tratta di un'attività svolta principalmente nelle prime ore del mattino, prima dell'apertura al pubblico.

I prodotti esclusi dalla commercializzazione vengono controllati e suddivisi in due categorie: quelli ancora idonei al consumo umano, che vengono preparati per essere donati, e quelli non idonei al consumo umano, che possono essere destinati all'alimentazione animale in casi sporadici (normalmente gli enti che si occupano di assistenza ad animali di compagnia ritirano quasi esclusivamente pet food invenduto) o altrimenti smaltiti come rifiuti.

I prodotti selezionati e ancora idonei al consumo umano vengono stoccati in zone dedicate, prevedendo specifiche aree per i prodotti che necessitano di temperatura controllata (come latticini e salumi) e per quelli che possono essere conservati a temperatura ambiente (come conserve, bevande, pasta secca).

Nell'ipermercato in esame, gli enti beneficiari si recano presso il punto vendita in tarda mattinata per **ritirare i beni** loro destinati. A tal fine, è stato predisposto un calendario che prevede un ritiro quotidiano dei prodotti in eccedenza: ciascuna giornata della settimana (esclusa la domenica) è riservata a uno o due enti benefici.

**La quantità e la tipologia dei prodotti donati** sono definite in base alle dimensioni dell'ente e al tipo di assistenza fornita. Nello specifico, una maggiore quantità di prodotti è destinata agli enti con un numero maggiore di assistiti, potendo garantire una migliore capacità di assorbimento e dunque un corretto utilizzo degli alimenti donati nel breve periodo. Per i prodotti freschi e freschissimi, si escludono dalla donazione quegli enti che offrono solo "borse spesa", a favore di enti con cucina interna, più adatti a trattare gli alimenti che necessitano di temperatura controllata: in tal modo si limitano i rischi collegati alla conservazione e all'utilizzo di prodotti altamente deperibili.

Contestualmente alla cessione dei beni, come previsto dalla Legge 166/2016, l'azienda produce un documento di trasporto provvisto di numero progressivo e contenente l'indicazione della data, gli estremi identificativi del cedente, del cessionario e dell'eventuale incaricato del trasporto, nonché della qualità, della quantità o del peso dei beni ceduti.



### Modalità operative enti beneficiari

I prodotti sono **presi in carico** presso il piazzale di carico e scarico del punto vendita. Se l'ente è accreditato per il recupero di prodotti freschi e freschissimi, o per i quali è comunque necessaria la catena del freddo, dovrà munirsi di attrezzature idonee, come un mezzo coibentato o refrigerato, contenitori isotermici, o altro che consenta di garantire il mantenimento della temperatura.

Nel caso di beni deperibili, il **trasporto** presso la sede degli enti deve essere il più breve possibile: per questo motivo, gli enti selezionati sono stati scelti in un raggio di pochi chilometri, in modo che in pochi minuti i prodotti raggiungano la sede dell'ente beneficiario.

I referenti degli enti beneficiari, che hanno ricevuto un'adeguata formazione sulla corretta **conservazione** dei prodotti recuperati, applicano alcuni principi di base. In particolare, i prodotti deperibili vengono prontamente riposti nei frigoriferi e si seguono le procedure di *First In First Out* (FIFO), per cui gli articoli che entrano per primi in magazzino sono i primi a uscire e dunque a essere utilizzati, e di *First Expired First Out* (FEFO), per cui il primo prodotto che scade è il primo a uscire dal magazzino o a essere utilizzato. Di solito, per poter rispettare queste modalità, si consiglia di riporre i prodotti che scadono prima nelle file più avanzate e dunque più accessibili di dispense e frigoriferi; questa semplice accortezza limita sensibilmente i rischi collegati alla scadenza degli alimenti.

Dell'utilizzo dei beni recuperati è responsabile l'ente beneficiario che, in base alla destinazione finale, che può essere il consumo diretto presso la propria sede o la cessione ad altri enti o persone, dovrà dotarsi delle misure necessarie a contenere i rischi igienico-sanitari come richiesto dalla normativa vigente. Generalmente, si consiglia di destinare all'uso interno i prodotti che necessitano di controllo di temperatura (latticini, carni, pesce, eccetera) e cedere ad altri enti o nuclei familiari prodotti più semplici da gestire che non necessitano di temperature particolari.

### I risultati del progetto

Nell'ipermercato in cui si è messo in atto il progetto, ogni anno circa 100 tonnellate di prodotti alimentari vengono recuperati a favore degli enti no profit accreditati.

Il **valore economico** dei prodotti recuperati nel corso dell'anno ammonta a circa 300.000 euro e può essere considerato un potenziale risparmio da parte degli enti beneficiari sulla spesa alimentare, un risparmio che può essere reinvestito in altri beni e servizi.

Per quanto riguarda l'**impatto sociale**, sono undici gli enti beneficiari coinvolti in maniera continuativa nei recuperi presso l'ipermercato; di questi, nove assistono persone in difficoltà e due aiutano animali da affezione. Si stima che più di cinquecento persone beneficino in varia maniera dei prodotti recuperati.

L'**impatto territoriale** di un progetto di recupero può essere stimato attraverso diversi indicatori, di carattere sociale, economico e ambientale.

La valutazione dell'**impatto ambientale** dei prodotti recuperati, oltre a fornire una stima delle risorse naturali impiegate (e quindi non sprecate) in fase di produzione, ci permette di applicare il principio per cui non sprecare cibo significa anche non sprecare tutto ciò che viene utilizzato nell'intero ciclo di vita del prodotto. Per valutare l'impatto ambientale si è fatto riferimento a tre indicatori: *carbon footprint*, *ecological footprint* e *water footprint*.

- *Carbon footprint*, o impronta di carbonio: indica la quantità totale di gas a effetto serra immessi in atmosfera lungo l'intero ciclo di vita di un prodotto o servizio.
- *Ecological footprint*, o impronta ecologica: misura la superficie di mare e di terra necessaria per rigenerare le risorse consumate durante il ciclo di vita di un prodotto.
- *Water footprint* o impronta idrica: corrisponde al volume totale di acqua utilizzata per la produzione di un determinato bene.

Nel caso in esame (100 ton/anno di prodotti alimentari recuperati) gli indicatori ambientali sopra descritti assumono i valori seguenti:

- Impronta di carbonio: 300.000 kg di CO<sub>2</sub> equivalente, che corrisponde a quello prodotto da più di 2.600 viaggi in auto da Milano a Napoli.
- Impronta idrica: 200.000 m<sup>3</sup> di acqua, che equivale a oltre 60 piscine olimpioniche.
- Impronta ecologica: 2,5 milioni di m<sup>2</sup> globali, superficie pari a quella di oltre 300 campi da calcio.

### Scheda riepilogo

Donatore	1 ipermercato
Beneficiari	11 enti, di cui 9 che assistono persone in difficoltà, 2 che aiutano animali da affezione
Promotore	Regione Emilia-Romagna
Frequenza dei ritiri	Quotidiana
Tipologie prodotti recuperati	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pane e prodotti da forno</li> <li>• Gastronomia</li> <li>• Ortofrutticoli freschi</li> <li>• Prodotti a lunga conservazione</li> <li>• Latticini e salumi</li> <li>• Altro</li> </ul>
Quantità recuperata	Fino a 100 tonnellate/anno
Stima valore economico	Oltre 300.000 euro
Persone assistite	500 persone
Impronta di carbonio	300.000 kg di CO <sub>2</sub> eq. (che corrisponde a oltre 2.600 viaggi in auto da Milano a Napoli)
Impronta idrica	200.000 m <sup>3</sup> di acqua (pari al contenuto di oltre 60 piscine olimpioniche)
Impronta ecologica	2,5 milioni di m <sup>2</sup> globali (equivalente alla superficie di oltre 300 campi da calcio)

## 4. Caso studio piccoli dettaglianti

Il progetto che descriveremo ora consente invece di illustrare le modalità che consentono il recupero continuativo di prodotti alimentari in eccedenza da parte di un gruppo di dettaglianti del centro storico di una stessa città. Il progetto è attivo da oltre quindici anni e consente di recuperare stabilmente i prodotti in eccedenza provenienti da venti esercizi commerciali.

### Modalità operative donatori

Gli esercizi commerciali aderenti a quest'iniziativa sono molto eterogenei, in generale si tratta di:

- Bar;
- Panetterie;
- Pasticcerie;
- Gastronomie;
- Supermercati di superfici medio-piccole.

Nella vendita al dettaglio, in particolare nei piccoli esercizi commerciali, **le strategie interne per la donazione di cibo variano** a seconda della tipologia dei punti vendita. È utile ricordare inoltre che questa categoria di donatori non consente il recupero di grosse quantità di prodotti alimentari; al contrario, la quantità di merce recuperata è nella maggior parte dei casi piuttosto esigua.

In un'iniziativa che coinvolge punti vendita così variegati e numerosi, è necessario considerare diverse varianti per impostare un programma di ritiro delle eccedenze che sia sostenibile sia per i donatori che per i beneficiari; tra queste, ricordiamo:

- la tipologia di prodotti gestiti e il conseguente livello di rischio igienico-sanitario;
- la frequenza con cui si originano eccedenze;
- gli orari di apertura dei punti vendita;
- la collocazione territoriale dei punti vendita.

Ad esempio, ci sono esercizi commerciali che ritirano dalla vendita i prodotti invenduti alcuni giorni prima della scadenza, mentre altri lo fanno nel tardo pomeriggio della giornata stessa di scadenza. Ciascuna modalità ha **importanti ripercussioni** sull'organizzazione dei recuperi, in particolare per i beneficiari: da un lato, infatti, determina il tempo a disposizione per consumare o ridistribuire il cibo recuperato; dall'altro, influenza il grado di complessità nella gestione dei prodotti recuperati, spesso caratterizzati da un'ampia eterogeneità.

Normalmente, la selezione dei prodotti ritenuti non idonei alla vendita si svolge principalmente nel corso della **chiusura serale**, a differenza delle grandi strutture che



effettuano questa operazione nelle prime ore del mattino, prima dell'apertura. Per questo motivo, il ritiro avviene spesso nelle ore serali, a ridosso della chiusura, in modo da poter recuperare prodotti ancora freschi e in buono stato ed eventualmente consumarli già per la cena. Rinviare il ritiro degli alimenti al giorno successivo potrebbe, in alcuni casi, comprometterne la possibilità di utilizzo, sia per motivazioni di carattere igienico-sanitario, sia per motivazioni legate al peggioramento delle caratteristiche organolettiche dei prodotti.

### **Aspetti operativi di carattere generale**

Ogni punto vendita viene messo in contatto e abbinato a uno o più enti beneficiari per poi stabilire un calendario di ritiro che considera, come si è detto, le caratteristiche di entrambi.

Di solito è previsto il ritiro quotidiano, o comunque per più giorni a settimana, dei prodotti ancora utilizzabili, in maniera da ottimizzare i recuperi e avere sempre dei prodotti freschi e ancora entro i termini di validità.

Ente donatore e beneficiario sottoscrivono un accordo in cui sono riassunte le principali responsabilità dei soggetti coinvolti.

Ogni ente beneficiario può essere abbinato a uno o più punti vendita disponibili.

Nella predisposizione del calendario di ritiro, si tiene presente che i prodotti ritirati dalla vendita il giorno stesso della loro data di scadenza richiedono la ridistribuzione immediata, cosa non sempre possibile, soprattutto per piccole strutture che non sempre effettuano quotidianamente l'attività di ridistribuzione. L'indicazione in questi casi è di destinare i prodotti da consumare in breve tempo, come quelli prossimi alla scadenza e quelli altamente deperibili, a enti che preparano i pasti al loro interno, riducendo in tal modo anche i rischi dal punto di vista igienico-sanitario.

### **Modalità operative enti beneficiari**

Gli enti beneficiari che aderiscono a quest'iniziativa si occupano a vario titolo di assistenza alimentare ai bisognosi.

Come già visto, la quantità e la gamma dei prodotti donati sono definite in base alle dimensioni dell'ente e alla tipologia di assistenza fornita. Ad esempio, gli enti che hanno una cucina interna sono in grado di trasformare gli alimenti recuperati e/o di conservarli correttamente, vista la presenza di attrezzature.

Come prevede la normativa, oltre a disporre di locali, mezzi e attrezzature adeguati, è necessario che il personale, volontario o dipendente, sia opportunamente formato rispetto ai rischi correlati alla gestione di determinate tipologie di prodotti.

Sempre in riferimento ai piccoli esercizi commerciali, la donazione di carne e pesce freschi è molto limitata, poiché questi prodotti sono soggetti a deterioramento microbiologico immediato e richiedono una gestione rigorosa della catena del freddo per mantenerne intatte la qualità e la sicurezza.

Esistono diversi fattori che possono compromettere la sicurezza nelle donazioni di cibo, tra cui una logistica complessa, l'impossibilità di un'adeguata conservazione degli alimenti e la mancanza di conoscenza dei principi della sicurezza alimentare tra i volontari. La problematicità della questione scoraggia le donazioni da parte delle aziende alimentari e dei dettaglianti, timorosi che una cattiva gestione possa creare loro problemi di immagine, oltre che di sicurezza.

Anche in questo caso, come per il progetto che coinvolge l'ipermercato, gli enti beneficiari hanno ricevuto un'adeguata formazione su **conservazione e somministrazione** dei prodotti recuperati e seguono le procedure di *First In First Out* (FIFO, ovvero gli articoli che entrano per primi in magazzino sono i primi a essere utilizzati) e *First Expired First Out* (FEFO, ovvero il primo prodotto che scade è il primo a uscire dal magazzino o a essere utilizzato).

### **Riduzioni tariffarie (TARI/TARIP)**

Come accennato nel **Quaderno operativo - parte generale**, la Legge 166/2016 (e ancor prima l'art. 36 della Legge 28 dicembre 2015, n. 221), ha introdotto la possibilità per i Comuni di riconoscere riduzioni sulla tariffa per le utenze non domestiche che in via continuativa devolvono alimenti ad associazioni assistenziali o di volontariato ai fini della redistribuzione a soggetti bisognosi. Anche in questo caso, il Comune che promuove l'iniziativa ne riconosce il valore anche attraverso uno sconto sulla quota variabile della tassa sui rifiuti (TARI). Per le attività con superficie inferiore o uguale a 300 mq si applica una riduzione pari a 300 euro per ogni tonnellata di prodotti alimentari devoluti, nei limiti del quantitativo massimo di assimilabilità dato dal Kd specifico; per le attività con superficie superiore a 300 mq si applica una riduzione pari a 300 euro per ogni tonnellata di prodotti alimentari devoluti entro il limite del Kd specifico calcolato sui primi 300 mq. Per eventuali quantitativi di prodotti alimentari devoluti eccedenti quanto così calcolato si applica un'ulteriore riduzione pari a 20 euro per ogni tonnellata.

Gli esercenti coinvolti nell'iniziativa, per usufruire di questa riduzione, devono inviare nei modi e nei tempi indicati dal Comune un modulo di autocertificazione in cui indicano le quantità totali di prodotti alimentari donati nell'anno precedente allegando l'eventuale documentazione relativa.

La modalità di determinazione della riduzione sopra descritta dovranno ora essere riviste alla luce della riforma operata dal D.lgs 116/2020 che ha eliminato la potestà regolamentare dei comuni in materia di assimilazione e lo stesso concetto di assimilazione.

### **I risultati del progetto**

Dal punto di vista dell'**impatto sociale**, sono sette gli enti beneficiari coinvolti in

maniera continuativa nei recuperi presso i punti vendita aderenti al progetto, per circa centocinquanta persone che ne beneficiano in maniera stabile.

Dal punto di vista dell'**impatto economico**, il valore dei prodotti recuperati nel corso dell'anno ammonta a circa 250.000 euro; la cifra risparmiata sulla spesa alimentare può essere reinvestita dagli enti beneficiari in altri beni e servizi utili ai propri assistiti.

### Scheda riepilogo

Donatori	17 esercizi commerciali tra i cui bar, pasticcerie, panifici, rivendite alimentari e piccoli supermercati
Beneficiari	7 enti che assistono persone in difficoltà
Promotore	Comune di Ferrara
Frequenza dei ritiri	Variabile in base al punto vendita, spesso quotidiana
Tipologia prodotti	Pane e prodotti da forno Gastronomia Ortofrutticoli freschi Prodotti a lunga conservazione
Quantità recuperata	Circa 50 tonnellate/anno
Stima valore economico	250.000 €
Impatto sociale	150 persone
Sconto TARI	Tra 10.000 euro e 15.000 euro/anno





Esempio di prodotti invenduti



Raccolta alimenti invenduti





Cernita alimenti invenduti

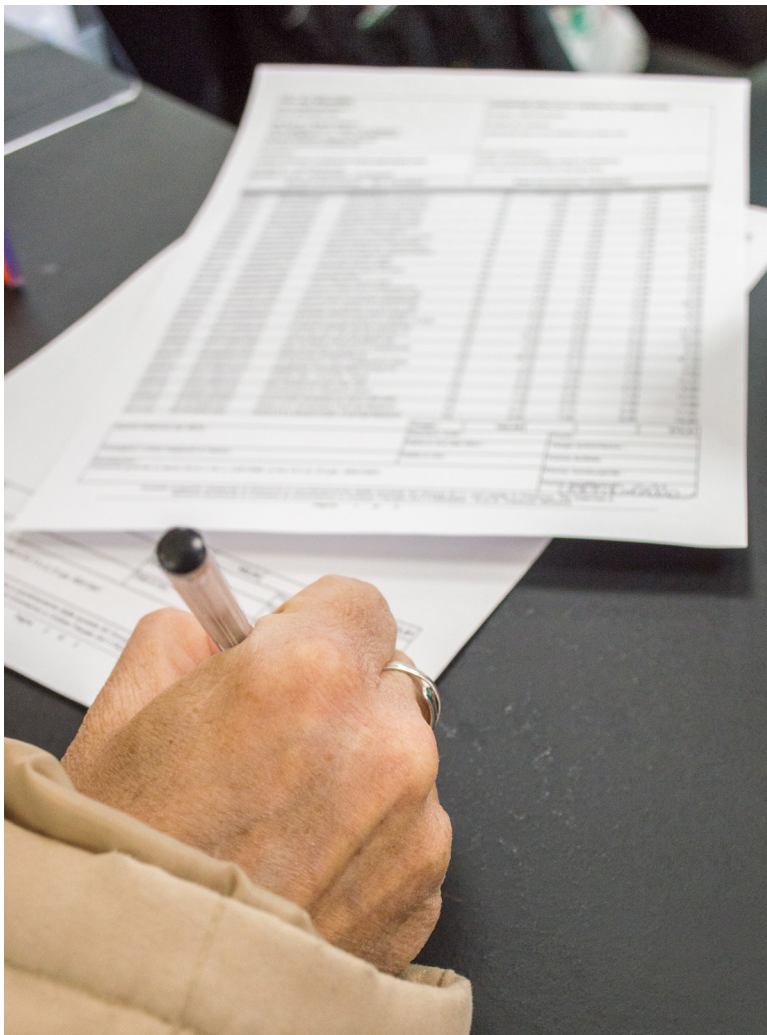


Confezionamento alimenti invenduti





Stoccaggio alimenti selezionati per donazione



Documento di presa in carico





Consegna all'Ente beneficiario



Trasporto presso la sede





# QUADERNI OPERATIVI PER LA RIDISTRIBUZIONE DELLE ECCEDENZE ALIMENTARI

SPECIFICHE PER I  
MERCATI REGIONALI  
E DI  
PROSSIMITÀ



MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA



PRODOTTI NON PIÙ VENDIBILI  
MA ANCORA UTILIZZABILI

**TIENILI DA PARTE**

PASSEREMO A RECUPERARLI  
DONARLI A PERSONE IN DIFFICOLTÀ

Nel mercato Albinelli è infatti attivo un  
recupero delle eccedenze: un addetto  
dal tesserino di riconoscimento, provvede alla  
raccolta dei prodotti il MERCATO  
VENERDI' poco prima dell'orario di chiusura  
mercato.

Tutti i prodotti così recuperati verranno  
all'Associazione Porta Aperta Onlus di  
saranno utilizzati per l'assistenza di  
in difficoltà.

Il progetto è realizzato da Hera e Comune di  
collaborazione con Last Minute Market, il  
Mercato Albinelli e Porta Aperta e con il supporto  
Italian Bike Messenger.

last minute  
market

APPA  
Associazione di Promozione Provinciale  
Porta Aperta



MERCATO ALBINELLI

Comune di Modena



---

A cura di Matteo Guidi, su incarico di ANCI

Il presente Quaderno è realizzato nell'ambito del Progetto ANCI-MITE  
sulla riduzione dello spreco alimentare

Responsabile di progetto  
Carmelina Cicchiello

Coordinamento tecnico-scientifico  
Paolo Azzurro

Pubblicato il 4/01/2022

## Sommario

Premessa

1. Contesto
2. Ruoli e obblighi nella redistribuzione delle eccedenze
  - 2.1 Fasi della redistribuzione di eccedenze
  - 2.2 Indicazioni per i donatori
  - 2.3 Indicazioni per gli enti beneficiari
3. Caso studio mercato regionale



## Premessa

Questo documento s’inserisce all’interno della più ampia raccolta di “*Quaderni operativi per la redistribuzione delle eccedenze alimentari*”, che si compone di quattro quaderni distinti. I quaderni operativi vogliono essere una guida per amministratori e funzionari degli enti locali per la definizione, l’implementazione e il monitoraggio di progetti territoriali di recupero di eccedenze alimentari.

Nel presente Quaderno sono trattate le informazioni specifiche relative ai mercati rionali e presentato un caso studio. Per completezza, vengono inoltre riprese e richiamate alcune sezioni del quaderno generale.

Tutti i Quaderni sono disponibili gratuitamente sul sito web di progetto all’indirizzo <http://sprecoalimentare.anci.it/linea-di-azione-4-quaderni-operativi/>

## 1. Contesto

I mercati rionali e di prossimità sono caratterizzati da un importante numero di operatori molto diversificati tra loro. Ogni operatore è un commerciante a sé, con specifiche abitudini, differenti orari e diverse tipologie di merce in vendita.

Questa complessità si riflette naturalmente anche in un'eventuale implementazione di progetti di recupero, essendo difficile individuare una modalità adeguata di coinvolgimento dei diversi operatori, la cui varietà rende più complicato valutare in via preliminare la tipologia e la quantità di beni recuperabili.

Un'iniziativa di recupero di eccedenze presso i mercati rionali presenta oggettivamente un maggior numero di criticità rispetto all'attivazione di iniziative simili in ipermercati o negozi di grandi dimensioni, spesso caratterizzati da quantità importanti e da una grande varietà di prodotti recuperabili, concentrati in un unico luogo e tramite un unico referente.

Analizzeremo qui un caso studio che riguarda un mercato rionale: lo storico Mercato Albinelli di Modena, nel centro della città.

## 2. Ruoli e obblighi nella redistribuzione delle eccedenze

Dal punto di vista **igienico-sanitario**, gli enti coinvolti nelle operazioni di redistribuzione delle eccedenze alimentari, che siano donatori o beneficiari delle eccedenze, sono considerati a tutti gli effetti operatori del settore alimentare, e quindi assoggettati agli adempimenti previsti dalla normativa di riferimento.

Se, nel caso dei commercianti presenti all'interno del mercato, il rispetto della normativa igienico-sanitaria nello svolgimento delle proprie attività, inclusa quella di redistribuzione delle eccedenze, può apparire scontato, tale aspetto risulta invece spesso problematico per gli enti no profit che si occupano di assistenza alimentare a persone bisognose.

La Comunicazione della Commissione Europea 2017/C 361/01, *Orientamenti dell'UE sulle donazioni alimentari*, a questo proposito indica espressamente:

La redistribuzione delle eccedenze alimentari è disciplinata dalla legislazione alimentare generale. Le operazioni legate alla fornitura di alimenti, effettuate con o senza fini di lucro, sono chiaramente considerate "immissione sul mercato" di alimenti dove, per "immissione sul mercato", si intende:

*"la detenzione di alimenti o mangimi a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente detta".*

Le organizzazioni che ricevono le eccedenze alimentari siano esse organizzazioni di redistribuzione o di beneficenza, vanno considerate alla stregua di operatori del settore alimentare ai sensi della legislazione alimentare generale dove, per "operatore del settore alimentare" si intende:

*"la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo",*

mentre per "impresa alimentare" si intende:

*"ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti".*

Agli aspetti igienico-sanitari nella donazione è dedicato il paragrafo 2.1.5 del quaderno operativo.

Dal punto di vista **amministrativo e fiscale**, per gli operatori che donano eccedenze alimentari sono previste apposite agevolazioni vincolate al rispetto di specifiche condizioni, oltre che a specifici oneri documentali e comunicativi il cui fine è consentire l'equiparazione della cessione gratuita degli alimenti alla distruzione degli stessi come rifiuto. In sintesi, se sono rispettate le condizioni previste, all'azienda donatrice non viene applicata l'IVA sulle merci in uscita e viene riconosciuta la detrazione dell'imposta assolta a monte.

Nei casi più frequenti, relativi alla donazione di prodotti alimentari facilmente deperibili nonché alle donazioni di modico valore, ovvero inferiore a 15.000 euro per ogni cessione, sono previsti i seguenti adempimenti:

- l'azienda donatrice deve predisporre un documento di trasporto per ogni singola cessione;
- l'ente beneficiario deve effettuare una dichiarazione trimestrale di utilizzo dei beni ceduti e consegnarla al donatore;
- l'azienda donatrice deve annotare nei registri previsti ai fini IVA o in apposito prospetto la quantità e qualità dei beni ceduti.

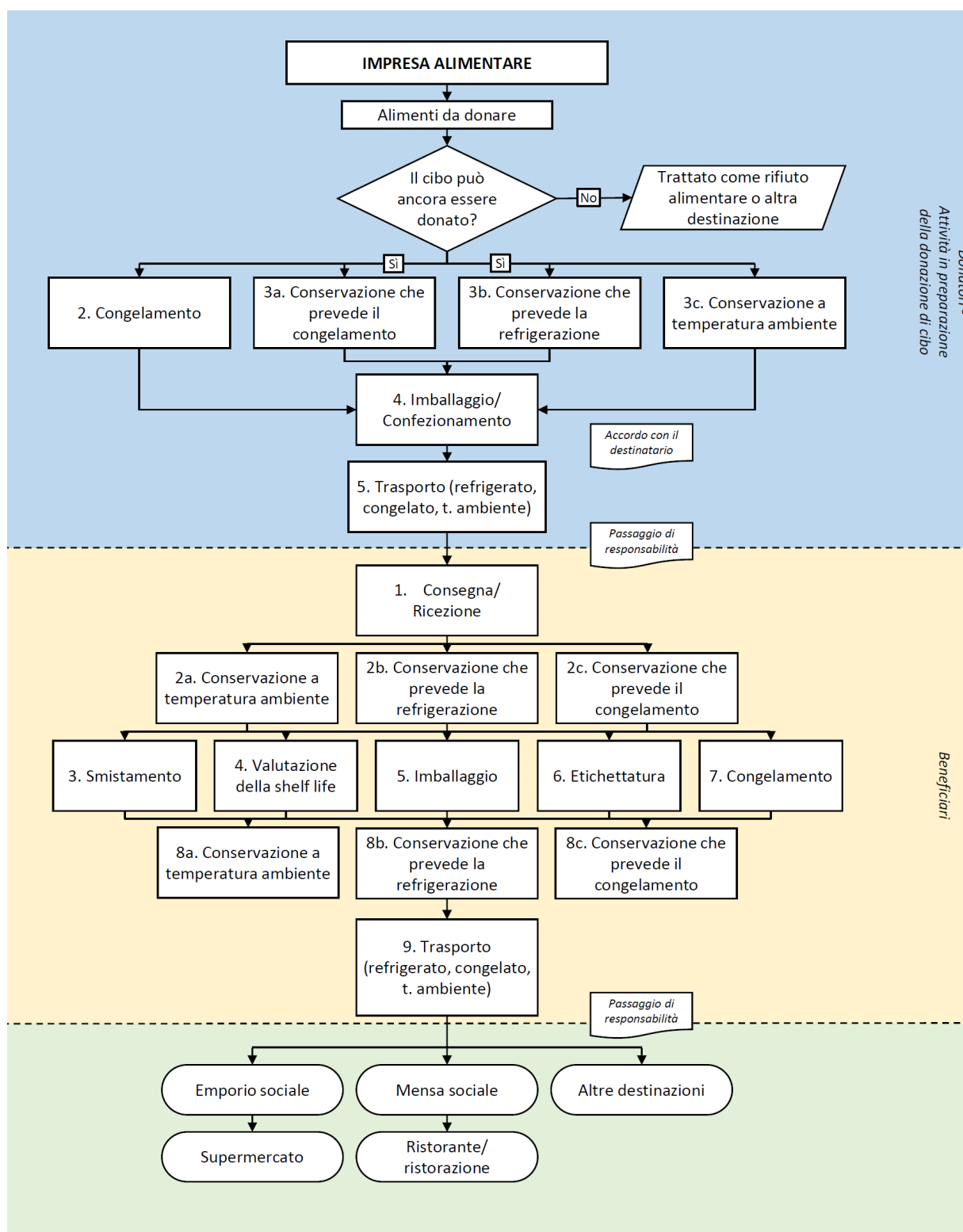
Per maggiori dettagli riguardo agli aspetti amministrativi e fiscali si rimanda al paragrafo 2.1.4 del **Quaderno operativo - parte generale**.

## 2.1 Fasi della redistribuzione di eccedenze

Indipendentemente dalla dimensione e dalla specifica attività, ogni impresa alimentare è tenuta a implementare sistemi di gestione della sicurezza alimentare: ciò, tuttavia, risulta maggiormente impegnativo per i piccoli punti vendita al dettaglio. Per questo motivo, nel 2017, la Commissione Europea ha richiesto all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) un parere scientifico che potesse aiutare a semplificare l'approccio alla sicurezza alimentare da parte dei piccoli dettaglianti; il parere include anche specifiche indicazioni relative alle donazioni di eccedenze (*"Hazard analysis approaches for certain small retail establishments and food donations: second scientific opinion"*. Adopted: 27 September 2018 doi: 10.2903/j.efsa.2018.5432).

All'interno del documento dell'EFSA, si ritrovano diverse indicazioni sulle modalità di corretta impostazione del processo di redistribuzione e vari approfondimenti sui rischi e i pericoli più frequenti nelle diverse fasi. Il seguente **diagramma di flusso** schematizza le fasi di gestione degli alimenti recuperati in capo ai donatori e ai beneficiari per tipologia di attività svolta.

Diagramma di flusso per le donazioni di alimenti proposto dall'EFSA



## 2.2. Indicazioni per i donatori

Come si è detto, all'interno di un mercato regionale o di prossimità sono presenti operatori che vendono una gamma di prodotti alimentari altamente diversificata. Normalmente, per quanto riguarda il settore alimentare, sono presenti in prevalenza operatori che commercializzano ortofrutta fresca, pane e prodotti da forno, carni, pesce, latticini e salumi, gastronomia e prodotti alimentari confezionati vari.

In ogni caso, a prescindere dalla tipologia di punti vendita e dal tipo di prodotti alimentari gestiti, l'azienda donatrice che cede beni in eccedenza deve sempre garantire che gli alimenti siano conservati in maniera appropriata e controllati in modo da assicurarsi che siano adatti al consumo; inoltre, l'azienda è tenuta ad agevolare le fasi di ritiro da parte dell'ente beneficiario adottando ogni misura e accorgimento che possa favorire la tempestività del ritiro e il successivo trasporto.

Riportiamo alcune **avvertenze generali** relative alle macro-categorie di beni alimentari che possono essere oggetto di donazione. Si tratta di indicazioni di massima contenute in documenti d'indirizzo europei, che devono poi essere contestualizzate caso per caso, anche in riferimento alle caratteristiche dell'azienda e al piano di autocontrollo HACCP di ogni specifica realtà.

- Alimenti con un **termine minimo di conservazione** ("da consumarsi preferibilmente entro"): se la donazione avviene prima della data indicata sull'etichetta, non sono necessarie ulteriori azioni da parte del donatore, a eccezione del mantenimento dell'integrità della confezione e della garanzia del raggiungimento delle condizioni di conservazione prescritte. Nei casi in cui la donazione avvenga dopo la data indicata sull'etichetta, secondo le norme dell'UE, è consentito ridistribuire questi prodotti, a condizione che siano ancora sicuri e non vi siano ambiguità nelle informazioni fornite ai consumatori.
- Alimenti etichettati con una **data di scadenza** ("da consumarsi entro"): i donatori dovrebbero garantire che vi sia una durata residua degli alimenti, almeno sufficiente per la consegna di tali prodotti alle organizzazioni di beneficenza e per la successiva ridistribuzione o utilizzo diretto prima della data di scadenza indicata; in nessuna circostanza, in questi casi, si può infatti andare oltre, in quanto l'alimento non è da ritenersi sicuro per il consumo umano dopo tale data.
- Alimenti **preconfezionati** che non richiedono una data di scadenza, come frutta e verdura confezionate: devono essere manipolati e conservati in modo appropriato e controllati per garantire che siano accettabili per il consumo.
- Alimenti **non preconfezionati** (ad esempio, frutta e verdura fresca, carne fresca, pesce, o cibo in eccedenza proveniente dalla gastronomia): è consigliato confezionarli prima della donazione, come fosse un servizio d'asporto, per facilitarne la ridistribuzione agli enti beneficiari e il successivo corretto utilizzo.



In alcuni casi, per questi alimenti può essere previsto l'abbattimento della temperatura, allungandone così la *shelf-life*; tale attività può essere eseguita presso il donatore o nella sede dell'ente beneficiario immediatamente dopo il ricevimento della merce.

È comunque specifico obbligo di ogni impresa alimentare, in base alle caratteristiche del contesto in cui opera e della sua attività, adoperarsi per garantire la salubrità dei prodotti, sia nel caso in cui siano commercializzati, sia nel caso in cui siano ceduti gratuitamente.

Si ricorda inoltre che l'azienda donatrice, per ogni singola operazione, deve predisporre un documento di trasporto da consegnare all'ente beneficiario nel momento della cessione dei prodotti.

## 2.3 Indicazioni per gli enti beneficiari

Come già specificato nel quaderno operativo e nei precedenti paragrafi, gli enti no profit che recuperano eccedenze alimentari e che si occupano di redistribuzione di alimenti sono assoggettati alla normativa igienico-sanitaria di riferimento.

Così come succede per le aziende, gli obblighi in materia di igiene alimentare possono variare in funzione del tipo di attività svolta dall'ente beneficiario; sono diversi, ad esempio, se si preparano i pasti all'interno delle strutture dell'ente o meno, e a seconda che l'ente:

- ridistribuisca gli alimenti a un'altra organizzazione (assimilabile quindi a una attività "da impresa a impresa");
- ridistribuisca gli alimenti direttamente a un beneficiario finale (assimilabile a una attività "da impresa a consumatore").

È quindi molto importante considerare ogni caso singolarmente, valutando il tipo di attività svolta dalle organizzazioni impegnate nella redistribuzione alimentare, visto che le norme applicabili e gli obblighi connessi possono essere diversi.

La citata Comunicazione della Commissione Europea (2017/C 361/01) specifica che, ai sensi delle norme dell'UE sull'igiene alimentare, le organizzazioni beneficiarie sono considerate essenzialmente imprese di "commercio al dettaglio" o di distribuzione e di conseguenza devono presentare i requisiti di legge previsti dal Regolamento (CE) n. 852/2004; tra questi, i principali sono:

- la registrazione dell'organizzazione beneficiaria presso le autorità competenti;
- l'applicazione delle corrette prassi igieniche di cui all'allegato II del Regolamento (CE) n. 852/2004;
- l'attuazione delle procedure basate sui principi del sistema HACCP.

L'EFSA, nel parere citato, fornisce maggiori dettagli su quali siano i rischi e i pericoli da tenere in considerazione nella ridistribuzione alimentare. Riportiamo di seguito alcune delle principali indicazioni del documento: si tratta di regole che gli enti beneficiari devono tenere in considerazione al fine di garantire la corretta gestione dei prodotti ricevuti in donazione.

Il rispetto dei requisiti igienico-sanitari deve essere garantito in ciascuna fase, compresa quella del trasporto: i prodotti devono essere recuperati con mezzi e attrezzature adeguate alla tipologia di alimento, ad esempio premurandosi di mantenere durante il loro trasporto la catena del freddo, se necessario.

Una volta arrivata a destinazione, la merce recuperata deve essere smistata e controllata anche dai referenti dell'ente beneficiario. È necessario verificare, per quanto possibile, l'igiene, la sicurezza e la qualità di tutti gli alimenti ricevuti.

Riportiamo un esempio di **verifiche preliminari**, valide in particolare per gli **alimenti preconfezionati**:

- Controllo visivo per valutare l'aspetto generale dell'alimento;
- Verifica dell'integrità della confezione;
- Verifica della data di scadenza;
- Verifica della temperatura (in particolare per alimenti da conservare a temperatura di frigorifero o di congelamento);
- Verifica dell'eventuale presenza di perdite di liquidi o altri materiali;
- Verifica delle etichette, in particolare della loro integrità: è necessario che siano chiaramente leggibili tutte le informazioni obbligatorie per legge, come da Regolamento (UE) 1169/2011, comprese le istruzioni per la corretta manipolazione degli alimenti, gli ingredienti, gli allergeni, scadenza, eccetera.

Non appena conclusa l'attività di smistamento e le verifiche preliminari, gli alimenti vanno stoccati alle corrette condizioni di conservazione, rispettando eventuali informazioni che li accompagnano, ad esempio quelle che riguardano la *shelf-life* residua e la corretta conservazione (tra cui la temperatura).

Particolare attenzione va posta agli **alimenti non preconfezionati** (CE 1169/2011), per i quali l'EFSA suggerisce il consumo immediato, e agli alimenti freschi e freschissimi, a causa della loro alta deperibilità e dell'elevato rischio in merito agli aspetti igienico-sanitari che presentano.

Per informazioni più specifiche, si rimanda nuovamente al testo completo del parere dell'EFSA, in cui sono descritti nel dettaglio i rischi biologici, fisici e chimici durante le diverse fasi della ridistribuzione di eccedenze alimentari.

Si ricorda inoltre che l'ente beneficiario delle donazioni, per ogni singola cessione, nel momento in cui prende in carico la merce donata, deve ricevere e siglare il documento di trasporto. Lo stesso ente beneficiario è tenuto a redigere una dichiarazione trimestrale di utilizzo dei prodotti ceduti; tale dichiarazione va consegnata all'azienda donatrice per consentire la corretta gestione amministrativa e fiscale.

### 3. Caso studio mercato rionale

Questo caso studio permette di illustrare le modalità che consentono il recupero in maniera continuativa di prodotti alimentari in eccedenza da un mercato rionale di generi alimentari: il Mercato Albinelli nel centro storico di Modena.

L'iniziativa, che si pone gli obiettivi di ridurre gli sprechi alimentari, sensibilizzare la cittadinanza e sostenere le fasce deboli, è promossa dal Gruppo Hera, la multiutility che gestisce il servizio rifiuti nella città, e dal Comune di Modena, con la partecipazione di diversi partner locali.

#### Modalità operative donatori

All'interno del mercato rionale sono presenti circa un centinaio di operatori, una ventina dei quali aderiscono all'iniziativa di donazione dell'invenduto a fini sociali. Gli aderenti all'iniziativa sono abbastanza eterogenei, ma in prevalenza si tratta di commercianti di ortofrutta, un paio di panifici e un paio di gastronomie. La donazione di prodotti di gastronomia e di alimenti freschissimi (come carne e pesce) è molto limitata, poiché questi prodotti sono soggetti a deterioramento microbiologico immediato e richiedono una gestione rigorosa della catena del freddo per garantirne la qualità e la sicurezza.

È utile ricordare inoltre che questa categoria di donatori non consente il recupero di grosse quantità di prodotti alimentari; al contrario, la quantità di merce recuperata è nella maggior parte dei casi piuttosto esigua. Per questo motivo, oltre che per l'alto numero di operatori presenti nel mercato con un'offerta molto diversificata di beni alimentari, prima di attivare i recuperi, è stata effettuata una **verifica di fattibilità**.

In primo luogo, si è organizzato un incontro con tutti i commercianti assieme alla direzione dell'Associazione che li rappresenta, per sondare la loro volontà di partecipare all'iniziativa. Si è quindi proceduto alla valutazione di fattibilità, con la somministrazione di un questionario per rilevare alcuni dati e informazioni utili e attraverso colloqui di approfondimento con i commercianti. Analizzando le risposte raccolte, è stato possibile acquisire alcune informazioni fondamentali, tra cui:

- eventuali donazioni informali già attive;
- disponibilità dei commercianti a donare eccedenze;
- orari di apertura/chiusura dei singoli commercianti;
- presenza o meno di eccedenze in fase di chiusura;
- quantitativi indicativi di alimenti invenduti;
- tipologia e numero di commercianti interessati.

In una prima fase di sperimentazione, al fine di motivare ulteriormente gli operatori, spiegare nel dettaglio l'iniziativa e risolvere eventuali criticità, le attività di recupero

sono state seguite direttamente da un operatore di Last Minute Market, che ha affiancato il referente dell'ente beneficiario nel ritiro della merce.

Il recupero inizia dalla fase di selezione dei prodotti ritenuti non idonei alla vendita, attività che in questo caso viene svolta dai commercianti aderenti all'iniziativa durante tutto l'arco della mattinata, contemporaneamente all'attività di vendita.

I prodotti individuati come non più vendibili, ma ancora idonei al consumo umano, sono selezionati e conservati da ogni singolo donatore, in conformità alla tipologia di prodotto, valutando quali alimenti necessitino di temperatura controllata (es: latticini, gastronomia) o altre particolari accortezze. In particolare, data l'alta incidenza di ortofrutta fresca sul totale di alimenti donati, è importante che i prodotti siano stoccati in maniera corretta, per evitare che si deformino e si deteriorino o che vengano schiacciati da altri alimenti riposti sopra.

I prodotti ritenuti ancora adatti al consumo sono conservati da ogni singolo operatore aderente presso il proprio stand per poi essere consegnati, previa pesatura, ai referenti dell'ente beneficiario, che si recano presso il mercato circa 50-30 minuti prima della chiusura (prevista nel primissimo pomeriggio).

Come si è visto nella parte generale del quaderno operativo, i prodotti alimentari in eccedenza destinati alla donazione agli enti beneficiari devono essere accompagnati, nel momento della cessione, dalla relativa documentazione.

### **Aspetti operativi di carattere generale**

A meno di situazioni particolari, i ritiri sono effettuati in giorni fissi due volte la settimana, in maniera da ottimizzare i recuperi e avere sempre dei prodotti freschi e ancora entro i termini di validità. Infatti, sebbene questa tipologia di donatori non consenta il recupero di grosse quantità, i prodotti donati sono, nella maggior parte dei casi, di ottima qualità.

Il ritiro avviene subito prima della chiusura del mercato, in modo da poter recuperare l'invenduto del giorno precedente insieme a quello della giornata.

La tipologia e la quantità di merce recuperata variano a seconda dei giorni, ma si tratta prevalentemente di ortofrutticoli freschi non confezionati, pane e prodotti da forno. Saltuariamente vengono ritirati anche prodotti di gastronomia e altri prodotti alimentari. Dopo la prima fase sperimentale di prova, è stato sottoscritto un accordo tra le parti (donatori, beneficiari, amministrazione comunale) in cui sono stabilite le principali responsabilità e gli impegni dei soggetti coinvolti. Tra i partner coinvolti nel progetto, c'è anche un'associazione locale che ha una sede all'interno dello stesso mercato e si occupa di consegnare la spesa alimentare a domicilio utilizzando biciclette cargo. Quando per qualche motivo l'ente beneficiario si trova in difficoltà nel gestire le attività logistiche, l'associazione fornisce supporto per la consegna delle eccedenze alle sue strutture operative.

Inoltre, trattandosi di un mercato nel centro storico della città, con limitazioni alla cir-

colazione dei veicoli, l'amministrazione comunale munisce l'ente di un pass per poter accedere con il mezzo necessario a effettuare il ritiro degli alimenti.

### **Modalità operative ente beneficiario**

Nel caso in esame, il referente dell'ente beneficiario, all'orario stabilito, si reca direttamente al mercato e fa il giro degli operatori con un carrello dedicato al progetto, in modo da identificarsi chiaramente e ritirare gli alimenti invenduti.

Il ritiro viene effettuato, per quanto possibile, sempre dagli stessi referenti, che sono stati preventivamente presentati ai commercianti e sono muniti di badge di riconoscimento.

Per ogni giorno di donazione, il referente dell'ente si occupa di compilare un documento di riepilogo che riporta le quantità donate (la cui pesatura viene effettuata dal commerciante) da ogni singolo operatore e di raccogliere le firme dei commercianti per ciascuna donazione effettuata. Successivamente, in fase di consegna dei beni presso la struttura operativa beneficiaria, il modulo viene siglato dal responsabile dell'ente con una dichiarazione in cui conferma la ricezione gratuita dei prodotti elencati.

Sulla base della registrazione giornaliera e della tipologia e quantità di alimenti donati, viene redatto un report a fine anno che riporta:

- l'andamento generale delle attività di recupero;
- il numero di operatori che hanno conferito durante l'anno i prodotti alimentari;
- il quantitativo in peso (kg) e la tipologia dei beni recuperati durante l'anno in totale;
- il quantitativo in peso (kg) e la tipologia dei beni recuperati durante l'anno dal singolo operatore.

Le quantità dei prodotti recuperati non sono grandi e la loro tipologia non è molto varia, ma la merce donata è comunque sufficiente a soddisfare le esigenze delle due strutture coinvolte. Inoltre, vista l'alta qualità degli alimenti, la quantità di prodotto scartato dall'ente beneficiario è residuale. Queste strutture, infatti, riescono a garantire una capacità di completo assorbimento di quanto recuperato e il corretto utilizzo dei prodotti freschi e freschissimi nel breve periodo, dal momento che tutti gli alimenti vengono lavorati il più velocemente possibile nelle cucine delle strutture e utilizzati per il consumo interno nelle loro mense. Gli enti hanno quindi la possibilità di trasformare gli alimenti recuperati e/o di conservarli correttamente, grazie alle attrezzature presenti nelle cucine.

Come si è visto in precedenza, oltre a disporre di adeguati locali, mezzi e attrezzature, è necessario che il personale dell'ente, sia volontario che dipendente, sia opportunamente formato rispetto ai rischi correlati alla gestione di determinate tipologie di prodotti. Anche in questo caso, gli operatori degli enti beneficiari hanno ricevuto un'adeguata formazione sulla **conservazione e somministrazione** dei prodotti recuperati.

### Riduzioni tariffarie (TARI)

Nel caso studio descritto, è prevista una riduzione tariffaria **per le utenze non domestiche** che devolvono in via continuativa ad associazioni assistenziali o di volontariato ai fini della redistribuzione a soggetti bisognosi.

Il Comune, che promuove l'iniziativa sul proprio territorio in collaborazione con Hera, ne riconosce il valore anche attraverso uno sconto sulla quota variabile della tassa sui rifiuti (TARI), previsto all'interno del regolamento comunale che disciplina la TARI.

Riportiamo un estratto dal Regolamento del Comune di Modena, che ha recepito le indicazioni, valide anche per i Comuni a Tributo, presenti all'interno del Regolamento Tipo sulla Tariffa Puntuale della Regione Emilia-Romagna:

- per le attività con superficie inferiore o uguale a 300 mq si applica una riduzione pari a 300 euro per ogni tonnellata di prodotti alimentari devoluti, nei limiti del quantitativo massimo di assimilabilità dato dal Kd specifico;
- per le attività con superficie superiore a 300 mq si applica una riduzione pari a 300 euro per ogni tonnellata di prodotti alimentari devoluti entro il limite del Kd specifico calcolato sui primi 300 mq.

Per eventuali quantitativi di prodotti alimentari devoluti eccedenti quanto così calcolato si applica un'ulteriore riduzione pari a 20 euro per ogni tonnellata. La modalità di determinazione della riduzione sopra descritta dovranno ora essere riviste alla luce della riforma operata dal D.lgs 116/2020 che ha eliminato la potestà regolamentare dei comuni in materia di assimilazione e lo stesso concetto di assimilazione.

Gli esercenti coinvolti nell'iniziativa, per usufruire di questa riduzione, devono inviare nei modi e nei tempi indicati dal Comune un modulo di autocertificazione in cui indicano le quantità totali di prodotti alimentari donati nell'anno precedente allegando l'eventuale documentazione relativa.

### I risultati del progetto

Dal punto di vista dell'**impatto sociale**, l'ente beneficiario coinvolto in maniera continuativa nei recuperi presso il mercato è uno, con due strutture operative residenziali che utilizzano stabilmente i prodotti recuperati, per un totale di circa 55-60 persone che godono dell'iniziativa.



*Scheda riepilogo*

Titolo	Cibo Amico
Attivo dal	2018
Promotori	Gruppo Hera, Comune di Modena
Principali partner	Commercianti del Mercato Albinelli, Gruppo Ceis
Donatori	20 operatori commerciali all'interno del mercato rionale, soprattutto rivendite di ortofrutta e panifici
Beneficiari	1 ente che assiste persone in difficoltà
Frequenza dei ritiri	2 volte a settimana
Tipologie di prodotti recuperati	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ortofrutticoli freschi</li> <li>• Pane e prodotti da forno</li> <li>• Gastronomia</li> </ul>
Quantità recuperata	2,5-3 tonnellate/anno
Persone assistite	55-60 persone



Esempio prodotti invenduti



Consegna elementi invenduti da un operatore





Compilazione di documento di presa in carico



Giro di raccolta tra gli operatori di mercato





Trasporto presso la sede



# QUADERNI OPERATIVI PER LA RIDISTRIBUZIONE DELLE ECCEDENZE ALIMENTARI

## PARTE GENERALE



MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA



A cura di Matteo Guidi, su incarico di ANCI

Il presente Quaderno è realizzato nell'ambito del Progetto ANCI-MITE  
sulla riduzione dello spreco alimentare

Responsabile di progetto  
Carmelina Cicchiello

Coordinamento tecnico-scientifico  
Paolo Azzurro

Pubblicato il 4/01/2022



## Sommario

Premessa.....	4
Introduzione .....	5
<b>1. Le eccedenze alimentari.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Quadro normativo e procedure operative .....</b>	<b>7</b>
2.1 La donazione per alimentazione umana .....	8
2.1.1 Definizioni.....	8
2.1.2 Chi può donare e con quali modalità.....	9
2.1.3 Chi può ricevere i prodotti .....	10
2.1.4 Riferimenti fiscali.....	11
2.1.5 Riferimenti igienico-sanitari.....	12
2.1.6 Attività di formazione.....	16
2.2 La donazione per alimentazione animale .....	17
2.3 Riduzioni tariffarie (TARI/TARIP).....	19
<b>3. Piano di lavoro.....</b>	<b>23</b>
3.1 Studio di fattibilità e attività preliminari .....	23
3.1.1 Definizione del campo di applicazione.....	23
3.1.2 Definizione del gruppo di lavoro .....	23
3.1.3 Analisi dell'offerta .....	24
3.1.4 Analisi della domanda.....	24
3.2 Attivazione del recupero .....	25
3.2.1 Definizione delle procedure operative .....	25
3.2.2 Attivazione e messa a regime .....	26
3.3 Monitoraggio.....	26
3.4 Valorizzazione dei risultati .....	27
3.5 Criticità e suggerimenti .....	28
<b>4. Tabelle di riepilogo.....</b>	<b>30</b>

## Premessa

Questo documento s’inserisce all’interno della più ampia raccolta di “*Quaderni operativi per la redistribuzione delle eccedenze alimentari*”, che si compone di quattro quaderni distinti, di cui questo rappresenta la parte generale. I quaderni operativi vogliono essere una guida per amministratori e funzionari degli enti locali per la definizione, l’implementazione e il monitoraggio di progetti territoriali di recupero di eccedenze alimentari.

Il presente quaderno fornisce informazioni di carattere generale che ripercorrono la struttura della Legge 166/2016 (che norma le procedure necessarie per la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari, con particolare riferimento agli aspetti igienico sanitari, amministrativi e fiscali). I restanti tre quaderni invece presentano le specifiche operative per i settori:

- commercio al dettaglio;
- mercati rionali e di prossimità;
- ristorazione collettiva.

Nei quaderni settoriali vengono riprese alcune sezioni del quaderno generale, e messe in evidenza le caratteristiche specifiche del settore, anche attraverso la presentazione di casi studio.

Tutti i Quaderni sono disponibili gratuitamente sul sito web di progetto, all’indirizzo <http://sprecoalimentare.anci.it/linea-di-azione-4-quaderni-operativi/>

## Introduzione

Lo spreco e le perdite alimentari sono temi da tempo oggetto di attenzione da parte dell'Unione Europea. La redistribuzione del cibo in eccedenza, una delle possibili soluzioni per ridurre lo spreco di alimenti, è diventata una questione particolarmente rilevante in seguito alla pandemia da Covid-19, un'emergenza sanitaria globale che, anche in Europa, si è tramutata in emergenza sociale.

Nella Comunicazione 2017/C 361/01 dedicata alle donazioni alimentari (*Orientamenti dell'UE sulle donazioni alimentari*), la Commissione Europea ha fornito una definizione di **ridistribuzione alimentare**:

“La redistribuzione alimentare è un processo grazie al quale eccedenze alimentari che potrebbero altrimenti andare sprecate vengono recuperate, raccolte e fornite a persone, in particolare bisognose”.

Il documento contiene anche una definizione di **recupero di alimenti**: nel formularla, la Commissione si richiama esplicitamente a quella proposta dalla FAO, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, che pone l'accento sulla sicurezza alimentare.

“Il recupero di alimenti sicuri e nutrienti ai fini del consumo umano consiste nel ricevere a titolo oneroso o gratuito dalle filiere del sistema alimentare (agricoltura, allevamento e pesca) cibi (lavorati, semilavorati o crudi) che sarebbero altrimenti scartati o sprecati.

La redistribuzione di alimenti sicuri e nutrienti ai fini del consumo umano consiste nel conservare o trasformare gli alimenti ricevuti per poi distribuirli, in ottemperanza agli opportuni quadri normativi, di sicurezza e di qualità, direttamente o tramite intermediari, a titolo oneroso o gratuito, a coloro che vi hanno accesso ai fini dell'assunzione di cibo”.

## 1. Le eccedenze alimentari

La redistribuzione dei prodotti alimentari è direttamente collegata alle eccedenze di cibo che si generano a tutti i livelli della filiera (produzione primaria, trasformazione, distribuzione commerciale, ristorazione) e che possono essere ricollocate attraverso lo strumento della donazione. La Comunicazione della Commissione Europea sulle donazioni alimentari fornisce anche una definizione di **eccedenze alimentari** e indica quali sono i principali vincoli per poter procedere alla donazione.

“Le eccedenze alimentari possono essere ridistribuite a condizione che siano idonee al consumo umano e conformi a tutti i requisiti di sicurezza alimentare specificati dalle norme dell’UE in materia di sicurezza degli alimenti e di informazioni alimentari ai consumatori e dalle norme nazionali pertinenti. Tra gli alimenti idonei alla donazione possono figurare, ad esempio, prodotti che: non rispettano le specifiche del produttore o del cliente; presentano alterazioni a livello dell’imballaggio e/o dell’etichettatura che tuttavia non compromettono né la sicurezza dell’alimento né l’informazione al consumatore; recano una indicazione di carattere temporale (prodotti destinati a un particolare periodo di festa o a una particolare attività promozionale); sono raccolti nei campi con il consenso del produttore; hanno superato la data indicata nella dicitura “da consumarsi preferibilmente entro il” ma possono ancora essere consumati in sicurezza; sono stati raccolti e/o confiscati dalle autorità di regolamentazione per motivi non attinenti alla sicurezza alimentare ecc.”.

La Comunicazione specifica quindi che la redistribuzione e la donazione possono riguardare le eccedenze alimentari generate in tutti gli stadi della filiera (fatta eccezione per il consumo domestico): agricoltori, produttori e commercianti al dettaglio di generi alimentari, ristoratori, potranno donare gli alimenti in eccesso tramite organizzazioni che ridistribuiscono ad altri enti (come i banchi alimentari), oppure organizzazioni che si occupano direttamente dell’assistenza a persone in difficoltà, come per esempio comunità di accoglienza.

## 2. Quadro normativo e procedure operative

In Italia, il legislatore era intervenuto sul fenomeno dello spreco alimentare ancora prima della Comunicazione dell'UE. In effetti, l'Italia è stata tra i primi Paesi al mondo ad aver attuato gli impegni sul tema del diritto al cibo espressi dalla Carta di Milano, sottoscritta in occasione di Expo 2015 da oltre un milione di persone, tra cui numerosi capi di Stato e Premi Nobel, e presentata all'Assemblea delle Nazioni Unite nell'ottobre 2015. Si tratta della **Legge del 19/08/2016 n. 166** (*Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*), che interviene sia riorganizzando il quadro normativo esistente nel senso di una maggiore organicità e semplificazione, sia fornendo nuovi strumenti a disposizione dei numerosi soggetti implicati nel processo del recupero alimentare. Altri documenti di riferimento, in particolare per quanto riguarda gli aspetti igienico-sanitari, sono:

- la **Legge 147/2013** che agli articoli 1, c. 236 e c. 237, chiarisce la responsabilità in ambito igienico sanitario degli enti beneficiari delle donazioni di prodotti alimentari.
- Il **parere scientifico dell'EFSA** con il quale si propone un approccio semplificato di gestione della sicurezza alimentare per i piccoli dettaglianti, finalizzato a semplificare la donazione di prodotti alimentari (*Hazard analysis approaches for certain small retail establishments and food donations: second scientific opinion. ADOP-TED: 27 September 2018 doi: 10.2903/j.efsa.2018.5432*).
- La **Comunicazione della Commissione Europea (2017/C 361/01)**, Orientamenti dell'UE sulle donazioni alimentari.
- La **Comunicazione della Commissione Europea (2020/C 199/01)**, che fornisce orientamenti sui sistemi di gestione per la sicurezza alimentare per le attività di commercio al dettaglio concernenti alimenti, comprese le donazioni alimentari.
- Il **Regolamento (CE) 853/2004** sull'igiene dei prodotti alimentari.

## 2.1 La donazione per alimentazione umana

### 2.1.1 Definizioni

Incentrata su un meccanismo solidaristico basato sullo snellimento delle procedure di donazione, la Legge 166/2016 si pone l'esplicito obiettivo di incentivare e promuovere le buone pratiche già presenti sul territorio nazionale, assumendo una prospettiva di tipo proattivo piuttosto che punitivo (come nel caso dell'omologa normativa francese). All'articolo 1, la legge, oltre al recupero di eccedenze di cibo e medicinali a fini di solidarietà sociale, pone tra le proprie finalità l'impegno a limitare l'impatto negativo sull'ambiente mediante l'allungamento del ciclo di vita dei prodotti e la promozione di attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni sull'argomento.

All'articolo 2, la norma fornisce alcune definizioni e termini di riferimento nell'ottica di una corretta progettualità per il recupero delle eccedenze.

- a) **"operatori del settore alimentare"**: i soggetti pubblici o privati, operanti con o senza fini di lucro, che svolgono attività connesse a una delle fasi di produzione, confezionamento, trasformazione, distribuzione e somministrazione degli alimenti;
- b) **"soggetti donatori"**: gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi gli enti del Terzo settore di cui al decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117;
- c) **"eccedenze alimentari"**: i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono, a titolo esemplificativo e non esaustivo: invenduti o non somministrati per carenza di domanda;
- d) **"spreco alimentare"**: l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti;
- e) **"donazione"**: cessione di beni a titolo gratuito; ritirati



dal mercato in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione;

- f) “**termine minimo di conservazione**”: la data fino alla quale un prodotto alimentare conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione. Gli alimenti che hanno superato tale termine possono essere ceduti ai sensi dell'articolo 4, garantendo l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione;
- g) “**data di scadenza**”: la data che sostituisce il termine minimo di conservazione nel caso di alimenti molto deperibili dal punto di vista microbiologico oltre la quale essi sono considerati a rischio e non possono essere trasferiti né consumati.

### 2.1.2 Chi può donare e con quali modalità

Come si è visto, la Legge 166/2016, all'articolo 2, prevede che a donare le eccedenze di beni inutilizzati possano essere “tutte le attività commerciali che operino in una delle fasi di raccolta, produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari”. La cessione gratuita riguarda quindi potenzialmente tutti gli operatori del settore: dall'ipermercato della grande distribuzione al ristorante, dall'agriturismo al piccolo negozio di alimentari. Una volta individuati i soggetti donatori, la legge, agli articoli 3 e 4, definisce e disciplina le modalità di cessione gratuita delle eccedenze, stabilendo le condizioni che consentono la cessione dei prodotti oltre i termini di scadenza previsti (art. 4).

In particolare, all'art. 3 si legge:

- a) Gli **operatori del settore alimentare** possono cedere gratuitamente le eccedenze alimentari a soggetti donatori i quali possono ritirarle direttamente o incaricandone altro soggetto donatario.
- b) Le eccedenze alimentari **non idonee al consumo** umano possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per la destinazione ad **autocompostaggio** o a compostaggio di comunità con metodo aerobico.

- c) Gli alimenti che presentano **irregolarità di etichettatura** che non siano riconducibili alle informazioni relative alla data di scadenza o alle sostanze o prodotti che provocano allergie e intolleranze, possono essere ceduti ai soggetti donatari.
- d) 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.

L'articolo 4 affronta in modo più dettagliato il tema della sicurezza degli alimenti oggetto di donazione:

- a) Le cessioni di cui all'articolo 3 sono **consentite anche oltre il termine minimo di conservazione**, purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione.
- b) Le eccedenze alimentari, nel rispetto dei requisiti di igiene e sicurezza e della data di scadenza, possono essere **ulteriormente trasformate** in prodotti destinati in via prioritaria all'alimentazione umana o al sostegno vitale di animali.
- c) I prodotti finiti della **panificazione** e i derivati degli impasti di farina prodotti negli impianti di panificazione che non necessitano di condizionamento termico, che, non essendo stati venduti o somministrati entro le ventiquattro ore successive alla produzione, risultano eccedenti presso le rivendite di negozi, anche della grande distribuzione, i produttori artigianali o industriali, la ristorazione organizzata, inclusi gli agriturismi, e la ristorazione collettiva, possono essere donati a soggetti donatari.

All'articolo 5, inoltre, la norma prevede che gli operatori del settore alimentare siano "responsabili del mantenimento dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti alimentari fino al momento della cessione".

### 2.1.3 Chi può ricevere i prodotti

La Legge 166/2016 e successive modifiche, in particolare quelle apportate con la legge

di bilancio 2018, ha ampliato la platea dei possibili beneficiari rispetto al quadro normativo precedente, che facendo riferimento al decreto legislativo 460/1997, includeva unicamente le ONLUS. In coordinamento con la riforma del terzo settore (Decreto legislativo 3 luglio 2017 n.117 e ss.mm.ii.), con Legge di bilancio 2018, infatti, sono espressamente menzionati tra i soggetti che possono ricevere le donazioni tutti gli enti del Terzo Settore ed è stata aggiornata la definizione dei soggetti donatari:

“Gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d’interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117”.

Inoltre, i soggetti donatari devono destinare, in forma gratuita, le eccedenze alimentari ricevute, idonee al consumo umano, prioritariamente a persone indigenti (art. 3, c. 2).

#### **2.1.4 Riferimenti fiscali**

Per gli operatori che donano le eccedenze, la Legge 166/2016 prevede apposite agevolazioni fiscali, sottoposte però al rispetto di certe condizioni: non vi deve essere scopo di lucro; i beni ceduti devono essere destinati a finalità di interesse generale; l’impresa donante è sottoposta a precisi oneri documentali e comunicativi.

L’art. 16 individua i beni la cui cessione gratuita viene assimilata alla distruzione, stabilendo che per queste operazioni non opera la presunzione di cessione di cui all’art. 1 del DPR 441/1997, per cui a chi dona non viene applicata l’IVA sulle merci in uscita e viene riconosciuta la detrazione dell’imposta assolta a monte. I prodotti oggetto di donazione a fini di solidarietà sociale sono: eccedenze alimentari, medicinali e articoli di medicazione, prodotti per l’igiene e la cura della persona e della casa, integratori alimentari, biocidi, articoli di cartoleria e cancelleria, prodotti tessili e di abbigliamento, mobili e complementi di arredo, giocattoli, materiali per l’edilizia inclusi i materiali per la pavimentazione, elettrodomestici ad uso civile ed industriale, nonché televisori, personal computer, tablet, e-reader e altri dispositivi per la lettura in formato elettronico, non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per imperfezioni, alterazioni, danni o vizi che non ne modificano l’idoneità all’utilizzo o per altri motivi simili. Altri prodotti saranno individuati con decreto ministeriale.

Ai fini delle imposte dirette, il comma 2 dell'articolo 16 stabilisce che i beni ceduti gratuitamente non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa ai sensi dell'articolo 85, comma 2, del TUIR (DPR 917/1986), e quindi il loro valore non può essere tassato come ricavo.

Lo stesso articolo, al comma 3, prevede una specifica procedura di dismissione; le agevolazioni fiscali descritte in precedenza sono riconosciute a patto che:

- a) per ogni cessione gratuita sia emesso un documento di trasporto avente le caratteristiche determinate con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 agosto 1996, n. 472, ovvero un documento equipollente;
- b) il donatore trasmetta agli uffici dell'Amministrazione finanziaria e ai comandi della Guardia di finanza competenti, per via telematica, una comunicazione riepilogativa delle cessioni effettuate in ciascun mese solare, con l'indicazione, per ognuna di esse, dei dati contenuti nel relativo documento di trasporto o nel documento equipollente nonché del valore dei beni ceduti, calcolato sulla base dell'ultimo prezzo di vendita. La comunicazione è trasmessa entro il giorno 5 del mese successivo a quello in cui sono state effettuate le cessioni secondo modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Il donatore è esonerato dall'obbligo di comunicazione di cui alla presente lettera per le cessioni di eccedenze alimentari facilmente deperibili, nonché per le cessioni che, singolarmente considerate, siano di valore non superiore a 15.000 euro;
- c) l'ente donatario rilasci al donatore, entro la fine del mese successivo a ciascun trimestre, un'apposita dichiarazione trimestrale, recante gli estremi dei documenti di trasporto o dei documenti equipollenti relativi alle cessioni ricevute, nonché l'impegno ad utilizzare i beni medesimi in conformità alle proprie finalità istituzionali. Nel caso in cui sia accertato un utilizzo diverso, le operazioni realizzate dall'ente donatario si considerano effettuate, agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, nell'esercizio di un'attività commerciale.

### 2.1.5 Riferimenti igienico-sanitari

Il tema della donazione delle eccedenze è strettamente connesso agli aspetti igienico-sanitari: da qui la necessità di norme dirette a prevenire la distribuzione di alimenti

deteriorati ed eventualmente contaminati, che costituiscono un pericolo per la salute umana.

La Comunicazione della Commissione *Orientamenti dell'UE sulle donazioni alimentari* stabilisce che: “La redistribuzione delle eccedenze alimentari è disciplinata dalla legislazione alimentare generale. Le operazioni legate alla fornitura di alimenti, effettuate con o senza fini di lucro, sono chiaramente considerate ‘immissione sul mercato’ di alimenti”; inoltre: “Le organizzazioni che ricevono le eccedenze alimentari, siano esse organizzazioni di redistribuzione o di beneficenza, vanno considerate alla stregua di operatori del settore alimentare ai sensi della legislazione alimentare generale”.

La stessa Comunicazione precisa:

“Tutti i consumatori devono essere tutelati allo stesso modo dalle stesse norme di sicurezza alimentare, sia che gli alimenti siano commercializzati direttamente ai consumatori sia che vengano ridistribuiti alle persone bisognose da organizzazioni di redistribuzione o altre organizzazioni di beneficenza.

Per garantire questo principio, è indispensabile che la redistribuzione delle eccedenze alimentari, ivi comprese la consegna e movimentazione dei prodotti, nonché l'eventuale ulteriore lavorazione e preparazione degli alimenti (ad esempio nei ristoranti sociali), rispettino le norme UE in materia di igiene alimentare applicabili a tutti gli operatori del settore alimentare. Le stesse norme di igiene alimentare cui devono conformarsi le attività commerciali valgono anche per le attività delle organizzazioni di redistribuzione e di beneficenza”.

Nello specifico, **gli operatori che vogliono effettuare donazioni** sono tenuti a rispettare il regolamento (CE) 852/2004 per ciò che attiene i seguenti aspetti:

- a) Gli operatori del settore alimentare che effettuano le cessioni di alimenti devono prevedere corrette prassi operative al fine di garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, in conformità a quanto stabilito dal regolamento (CE) 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, e dall'articolo 1, comma 236, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147, come modificato dall'articolo 7 della presente legge.
- b) Essi sono responsabili del mantenimento dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti alimentari fino al momento della cessione, a partire dal quale si applicano le disposizioni di cui alla Legge 25 giugno 2003, n. 155.

- c) Ai fini della cessione di cui agli articoli 3 e 4, gli operatori del settore alimentare operano una selezione degli alimenti in base ai requisiti di qualità e igienico-sanitari, nel rispetto delle norme vigenti.
- d) Gli operatori del settore alimentare adottano le misure necessarie per evitare rischi di commistione o di scambio tra i prodotti destinati ai diversi impieghi previsti dagli articoli 3 e 4.

**Per i soggetti donatori**, oltre alla sopraccitata normativa generale, il principale riferimento normativo in ambito igienico-sanitario è la **Legge 147/2013**, che ha ribadito la necessità che gli enti beneficiari (come del resto già avviene per i donatori) garantiscano il corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti, anche mediante la predisposizione di un **manuale di corretta prassi igienica** ai sensi dell'articolo 8 del Regolamento (CE) n. 852/2004. In particolare, la Legge 147/2013 all'articolo 1, comma 236, recita:

“Gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, ceduti dagli operatori del settore alimentare, inclusi quelli della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché i citati operatori del settore alimentare che cedono gratuitamente prodotti alimentari devono garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti, ciascuno per la parte di competenza. Tale obiettivo è raggiunto anche mediante la predisposizione di specifici manuali nazionali di corretta prassi operativa in conformità alle garanzie speciali previste dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, e successive modificazioni, validati dal Ministero della salute. (comma modificato dall'art. 89, comma 21, d.lgs. n. 117 del 2017, poi dall'art. 1, comma 211, Legge n. 205 del 2017)”.



Al successivo comma 237 si specifica che tali disposizioni “non si applicano alla distribuzione gratuita di prodotti alimentari di proprietà degli operatori del settore alimentare effettuata dai medesimi direttamente agli indigenti”.

Dunque, tutte le attività che si rendono necessarie per una corretta gestione di eccedenze alimentari (recupero, trasporto, cernita, stoccaggio, somministrazione e distribuzione) devono essere effettuate **nel rispetto del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti**, e quindi attraverso l’implementazione di un **manuale di corretta prassi igienica** ai sensi dell’articolo 8 del Regolamento (CE) n. 852/2004. Restano escluse da quest’obbligo quelle organizzazioni la cui attività si può ricondurre all’ambito domestico.

Negli ultimi anni sono stati prodotti diversi manuali per il terzo settore – per esempio, quello di Caritas Italiana e Banco Alimentare<sup>1</sup> – che definiscono le corrette prassi igieniche da adottare. Questi manuali consentono di identificare i principali rischi, i pericoli e le buone prassi per gestire al meglio un’attività di recupero.

I rischi e le modalità di gestione connessi a un’attività di recupero possono essere suddivisi in due macrocategorie, in base alle temperature di conservazione:

- i prodotti che non necessitano di conservazione a temperatura controllata, che sono generalmente a basso rischio igienico-sanitario e possono essere gestiti con relativa semplicità;
- i prodotti che necessitano di temperature controllate, che sono più delicati e richiedono una maggiore attenzione in ogni fase di gestione.

Ovviamente, si tratta di una semplificazione: per informazioni più dettagliate si possono consultare sia i manuali dedicati al terzo settore, come quello già segnalato di Banco Alimentare e Caritas, sia i manuali validati dal ministero della salute<sup>2</sup> per altre filiere agro-alimentari.

I rischi e i pericoli igienico-sanitari sono i medesimi e devono essere controllati con le medesime buone prassi, indipendentemente dalla finalità, che sia lucrativa o sociale. La seguente tabella presenta una sintesi del quadro di riferimento, con l’obiettivo di schematizzare ed esemplificare le modalità di corretta gestione dei processi di recupero e donazione di alimenti.

<sup>1</sup> “Recupero, raccolta e distribuzione di cibo ai fini di solidarietà sociale: Manuale per corrette prassi operative per le organizzazioni caritative”; [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pagineAree\\_1187\\_listaFile\\_itemName\\_1\\_file.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1187_listaFile_itemName_1_file.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2\\_6.jsp?lingua=italiano&id=1187&area=sicurezzaAlimentare&menu=igiene](http://www.salute.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=1187&area=sicurezzaAlimentare&menu=igiene)

Controllo temperatura	Categoria di prodotti	Rischio	Modalità di gestione
NESSUN CONTROLLO TEMPERATURA NECESSARIO	<b>Confezionati non deperibili</b> (es. scatolame, pasta)	Basso	Nessun accorgimento particolare se non quanto indicato in etichetta o sulla confezione.
	<b>Alimenti deperibili a basso rischio</b> (es: ortofrutta fresca)	Medio-Basso	Conservare in luogo fresco e asciutto
CONTROLLO TEMPERATURA NECESSARIO	Alimenti deperibili che richiedono temperature controllate (es: carni, latticini)	Medio-Alto	Trasporto e conservazione a temperatura inferiore ai 4°C
	<b>Gastronomia</b>	Alto	Trasporto e conservazione a temperatura oltre i 65°C oppure inferiori ai 4°C
	<b>Preparazioni casalinghe</b>	Non quantificabile	Preferibile non recuperarle ai fini della donazione agli indigenti

### 2.1.6 Attività di formazione

Il Regolamento (CE) n. 852/2004 stabilisce che “gli operatori del settore alimentare devono garantire che tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti sottoposte al loro controllo soddisfino i pertinenti requisiti di igiene fissati nel regolamento stesso”; per operare il giusto controllo e adottare le pratiche corrette, il personale che viene a contatto con alimenti deve ricevere un’adeguata formazione sui potenziali rischi legati allo svolgimento delle specifiche attività. In particolare, il regolamento prevede che gli operatori del settore alimentare debbano assicurarsi:

- a) che gli addetti alla manipolazione degli alimenti siano controllati e/o abbiano ricevuto un addestramento e/o una formazione, in materia d’igiene alimentare, in relazione al tipo di attività;
- b) che i responsabili dell’elaborazione e della gestione della procedura di cui all’articolo 5, paragrafo 1 del presente regolamento, o del funzionamento delle pertinenti guide abbiano ricevuto un’adeguata formazione per l’applicazione dei principi del sistema HACCP;
- c) che siano rispettati i requisiti della legislazione nazionale in

materia di programmi di formazione per le persone che operano in determinati settori alimentari.

Le attività di formazione sono da considerarsi come una delle principali attività di prevenzione dei rischi e devono essere adatte alla tipologia di attività svolta dall'ente donatario e da ogni singolo addetto. Ad esempio, il personale che opera all'interno dell'ente senza svolgere alcuna manipolazione diretta dell'alimento dovrà essere formato in maniera differente rispetto a quello che opera all'interno di una cucina di una mensa di un ente no profit.

Il minimo richiesto dalle legislazioni regionali che hanno recepito la normativa europea è il corso da alimentaristi base che viene realizzato direttamente dalle aziende sanitarie o da società specializzate.

## 2.2 La donazione per alimentazione animale

Le eccedenze alimentari, pur rispettando i parametri di sicurezza, spesso **non sono idonee al consumo** umano: in questo caso, la Legge 166/2016 prevede che possano essere cedute per il sostegno vitale di **animali** e per la destinazione ad **autocompostaggio** o a compostaggio di comunità con metodo aerobico.

Tuttavia, l'utilizzo di eccedenze alimentari per alimentazione animale è complesso, se non impraticabile, laddove inteso come donazione di eccedenze di alimenti prodotti e preparati per l'alimentazione umana, ovvero prodotti scartati dai consumatori nelle fasi finali della filiera, inclusi gli scarti della ristorazione, che spesso non possiedono le caratteristiche igienico sanitarie, nonché organolettiche e nutrizionali adatte al consumo animale.

Per questo motivo, negli ultimi anni, non c'è stata una diffusione ampia del recupero per alimentazione animale di eccedenze derivanti dalla distribuzione o dalla ristorazione collettiva, sebbene alcuni progetti abbiano conseguito buoni risultati. Tra questi, l'iniziativa di vari punti vendita della grande distribuzione che destinano prodotti non più idonei al consumo umano a enti che assistono animali da affezione. Si tratta comunque di situazioni limitate e sporadiche, i cui effetti sono limitati a contesti locali. In generale, infatti, a parte qualche raro caso, più diffusa è l'iniziativa di recupero da punti vendita della distribuzione di pet food per la donazione ad enti che si occupano di assistenza agli animali di affezione. Come per gli alimenti per alimentazione umana oggetto di recupero e donazione, anche per il pet food generalmente si tratta di prodotti invenduti per carenza di domanda, di residui di attività promozionali, di prodotti prossimi al raggiungimento della data di scadenza, o di prodotti con imballaggio secondario danneggiato.

Anche le aziende produttrici di mangimi per animali da compagnia possono donare a titolo gratuito ai canili e gattili sanitari e ai rifugi di cani e gatti le eccedenze di mangimi ritenuti non idonei esclusivamente per motivi commerciali. Nell'aprile del 2020, il Ministero della Salute ha chiarito attraverso una nota<sup>3</sup> le corrette modalità di cessione gratuita ai canili e gattili di pet food non più idoneo alla vendita, nel rispetto della normativa igienico sanitaria vigente, con l'intento di facilitare le aziende produttrici che intendono procedere alla cessione gratuita di tali prodotti.

Maggiore impatto presentano invece quei progetti che prevedono il recupero dei prodotti alimentari non più destinati al consumo umano per la produzione di mangimi. Per approfondire il tema, il documento di riferimento è la Comunicazione della Commissione "Orientamenti per l'utilizzo come mangimi di alimenti non più destinati al consumo umano (2018/C 133/02)", che ha l'obiettivo di facilitare il recupero di determinati alimenti non più destinati al consumo umano "attraverso il loro uso sicuro nell'alimentazione animale, senza compromettere la salute pubblica e degli animali". Gli orientamenti dettati dalla Commissione Europea dovrebbero fungere da guida per le autorità nazionali e locali competenti e per gli operatori della filiera alimentare nell'applicazione della normativa dell'Unione.

L'ambito di applicazione della Comunicazione comprende prodotti derivati dal processo di lavorazione degli alimenti (forniti da produttori del settore alimentare) e alimenti immessi sul mercato, confezionati o sfusi (forniti da grossisti e rivenditori al dettaglio di alimenti). Non possono invece essere impiegati come mangimi additivi, enzimi e aromi alimentari, integratori alimentari e rifiuti di cucina e ristorazione.

A titolo esemplificativo il documento della Commissione evidenzia alcuni settori dell'industria alimentare che generano, nel loro processo di produzione, sottoprodotti che potrebbero essere utilizzati come mangimi, in particolare:

- la triturazione dei semi di girasole genera pannelli di semi di girasole;
- la molitura genera germi di frumento;
- la produzione di zucchero genera melasse di barbabietola da zucchero;
- la produzione di amido genera pannelli di idrolisi d'amido;
- la produzione di panetteria e pasticceria non contenente prodotti di origine animale genera sottoprodotti dell'industria del pane e della pasta alimentare.

<sup>3</sup> "Pet food, regole per la cessione gratuita a canili e gattili"; <https://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioNotizieNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalmi-nistero&id=4438>



La Decisione, inoltre, non crea nuove disposizioni di legge, ponendosi come cornice di riferimento all'interno del quadro normativo esistente. Le norme generali per l'introduzione di alimenti nella filiera dei mangimi sono stabilite nei regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 183/2005 e (CE) n. 767/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio; le norme per i sottoprodotti di origine animale non destinati al consumo umano sono stabilite nel regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio.

In sostanza, quelle proposte dalla Commissione sono soluzioni molto specifiche e adatte a contesti industriali, non di certo applicabili a progetti territoriali estesi dove le quantità e la tipologia di prodotti recuperabili ne consentono il riutilizzo diretto, senza processi di trasformazione particolari.

## 2.3 Riduzioni tariffarie (TARI/TARIP)

La possibilità per i Comuni di introdurre agevolazioni sulla tariffa rifiuti, commisurate alla quantità di prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di devoluzione gratuita, era già presente nel nostro ordinamento precedentemente all'emanazione della Legge 166/2016

Riportiamo di seguito una breve disamina degli strumenti legislativi a disposizione delle amministrazioni locali per introdurre agevolazioni sulla tariffa dei rifiuti (ancora prima della Legge 166/2016). Per un eventuale approfondimento si segnala il volume di Andrea Segrè e Paolo Azzurro: *Spreco alimentare: dal recupero alla prevenzione – Indirizzi applicativi della legge per la limitazione degli sprechi* (Fondazione Feltrinelli, 2016).

La possibilità per i Comuni di introdurre agevolazioni sulla tariffa rifiuti commisurate alla quantità di prodotti ritirati dalla vendita oggetto di devoluzione gratuita era infatti già presente nel nostro ordinamento, introdotta per tutte le misure di prevenzione dei rifiuti (ivi inclusa, anche se non espressamente, la donazione delle eccedenze alimentari) dall'art. 36 del cd. collegato ambientale alla legge di stabilità 2014 (Legge 28 dicembre 2015, n. 221). Prima dell'entrata in vigore del collegato ambientale, infatti, l'art. 1, comma 659 della Legge 147/2013 stabiliva che i comuni potessero prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni nel regolamento sulla tariffa dei rifiuti urbani (TARI) solo in alcuni casi, tra i quali non rientravano le misure di prevenzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari. Al di fuori di tali casi, secondo quanto disposto dal comma successivo (comma 660), i comuni potevano deliberare ulteriori riduzioni ed esenzioni, ma la

relativa copertura economica doveva essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del Comune. Tale situazione ha disincentivato fortemente l'introduzione da parte dei Comuni di riduzioni/agevolazioni tariffarie nei regolamenti comunali sull'applicazione della tariffa rifiuti per i soggetti che attuano misure di prevenzione, ivi inclusa la donazione delle eccedenze alimentari e altre misure di prevenzione degli sprechi alimentari. L'articolo 36 della Legge 221/2015 grazie anche al lavoro svolto nel corso del PINPAS, è intervenuto sulla Legge di stabilità 2014 prevedendo espressamente la possibilità di introdurre agevolazioni sulla tariffa per il servizio di gestione dei rifiuti urbani a beneficio dei soggetti che attuano misure di prevenzione nella produzione dei rifiuti. L'art. 36, analogamente a quanto previsto dall'art. 17 della Legge 166/2016, dispone inoltre che le riduzioni tariffarie relative ad attività di prevenzione nella produzione di rifiuti dovranno essere commisurate alla quantità di rifiuti non prodotti (nuova lettera e bis) del comma 659 della L. 147/2013). Le disposizioni di cui all'art. 17 della Legge 166/2016 non sembrano pertanto introdurre novità di sorta".

La Legge 166/2016, all'articolo 17, introduce più chiaramente la possibilità per i Comuni di praticare una riduzione della TARI tributo/Tariffa corrispettiva *"alle utenze non domestiche relative ad attività commerciali, industriali, professionali e produttive in genere che producono e distribuiscono beni alimentari e che a titolo gratuito cedono, direttamente o indirettamente, tali beni alimentari agli indigenti, alle persone in maggiori condizioni di bisogno ovvero per l'alimentazione animale"*.

L'entità della riduzione, diretta a promuovere e facilitare l'attivazione di progetti di recupero, viene determinata dal Comune, che può applicare una riduzione della tassa/tariffa, commisurata alla quantità dei beni oggetto di donazione.

La formulazione dell'articolo 17 induce a ritenere che a beneficiare della riduzione possano essere sia i "soggetti donatori" che i "soggetti donatari".

Sono numerose le amministrazioni comunali che già prevedono all'interno dei propri regolamenti una riduzione per le utenze non domestiche che donano le eccedenze a favore di enti no profit, iniziative che si sono moltiplicate e diffuse sempre di più sul territorio nazionale. A titolo esemplificativo, riportiamo le riduzioni previste:

- dai due Regolamenti tipo della Regione Emilia-Romagna;
- dal Regolamento TARI del Comune di Milano.

## Regione Emilia-Romagna

Per quanto riguarda la **Regione Emilia-Romagna**, segnaliamo i due “**Regolamenti tipo**” messi a disposizione di tutti i Comuni della Regione per facilitare l’introduzione di sistemi di tariffazione puntuale dei rifiuti:

- Regolamento tipo per la disciplina della tariffa rifiuti corrispettiva<sup>4</sup>;
- Regolamento tipo per la disciplina della tari tributo puntuale<sup>5</sup>.

In entrambi i regolamenti tipo (in fase di revisione a seguito delle modifiche apportate al testo unico ambientale dal decreto legislativo 116/2020), l’**articolo 28** prevede il riconoscimento da parte del Comune di una riduzione destinata alle utenze non domestiche che donano le proprie eccedenze alimentari, con le seguenti modalità:

- È riconosciuta una riduzione della Tariffa all’utenza non domestica che in via continuativa devolve le eccedenze alimentari idonee al consumo umano ad enti non lucrativi come previsto dalla Legge 19 agosto 2016, n. 166.
- La riduzione [...] commisurata al quantitativo di prodotti devoluti, è così determinata:
  - a) per le attività con superficie inferiore o uguale a 300 mq. si applica una riduzione pari a 300,00 euro per ogni tonnellata di prodotti alimentari devoluti, nei limiti del quantitativo massimo di assimilabilità per la specifica categoria di utenza;
  - b) per le attività con superficie superiore a 300 mq si applica una riduzione di 300,00 euro per ogni tonnellata di prodotti alimentari devoluti entro il limite di assimilabilità specifico per i primi 300 mq; per eventuali quantitativi di prodotti alimentari devoluti eccedenti tale limite si applica un’ulteriore riduzione di 20,00 euro per ogni tonnellata devoluta.

La determinazione della riduzione nei Regolamenti è stata mutuata da quella prevista dal Comune di Ferrara, il primo a prevedere riduzioni tariffarie per la donazione delle eccedenze alimentari, attivate in collaborazione con LMM; a questo link<sup>6</sup> una breve presentazione e l’accesso al modulo.

Si sottolinea inoltre che l’introduzione di riduzioni tariffarie per la donazione delle eccedenze alimentari è un’opzione facoltativa per i Comuni, così come la definizione dell’entità delle riduzioni (con il solo obbligo, nel caso le prevedano, di commisurarle alla quantità di rifiuti non prodotti).

<sup>4</sup> <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=25b7e506eaea431f88d093adac35bc72>

<sup>5</sup> <https://bur.regione.emilia-romagna.it/dettaglio-inserzione?i=c3c66443460b4f449b6e5440a6fad17c>

<sup>6</sup> <https://servizi.comune.fe.it/index.phtml?id=7198>

L'entità della riduzione riconosciuta ai soggetti donatori dovrà in ogni caso essere rivista nei nuovi regolamenti alla luce della nuova definizione di rifiuti urbani introdotta dal D.lgs 116/2020 in base al quale non esistono più i rifiuti urbani assimilati e, di conseguenza, vengono meno anche i limiti quantitativi di assimilabilità definiti nei regolamenti comunali in materia di assimilazione.

### **Comune di Milano**

Tra le prime città ad attuare i fini di solidarietà sociale della Legge Gadda, il Comune di Milano ha introdotto dal 2018 nel regolamento della Tassa sui Rifiuti (TARI) una riduzione per le imprese che donano cibo.

Tale riduzione può arrivare fino al 20% della parte variabile della tariffa per i locali di attività commerciali, industriali, professionali e produttive in genere, che producono o distribuiscono beni alimentari e che, a titolo gratuito, cedono direttamente o indirettamente tali beni agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno. La riduzione è applicata ai locali impiegati per la produzione e la distribuzione dei beni ed è calcolata in misura proporzionale alle quantità effettivamente cedute in rapporto alle quantità di rifiuti prodotti<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> <https://www.comune.milano.it/servizi/tari-lavoro-utenze-non-domestiche-riduzioni-e-agevolazioni>

## 3. Piano di lavoro

Le operazioni di recupero e redistribuzione di eccedenze alimentari devono essere pianificate in ogni loro fase: a tal fine è utile definire un piano di azione che fornisca una cornice operativa entro la quale agire.

Proponiamo di seguito un piano di lavoro di massima che si pone l'obiettivo di fornire linee guida per attivare e gestire un percorso di recupero delle eccedenze alimentari. Si tratta di una proposta che deriva dall'esperienza maturata da Last Minute Market in oltre vent'anni di impegno nel settore del recupero delle eccedenze, e che può essere adattata volta per volta alle caratteristiche territoriali e agli obiettivi specifici di ogni singolo progetto.

Il piano di lavoro è costituito dalle seguenti fasi fondamentali:

1. studio di fattibilità;
2. attivazione del recupero;
3. monitoraggio;
4. valorizzazione dei risultati.

### 3.1 Studio di fattibilità e attività preliminari

Le attività preliminari sono finalizzate a verificare che le condizioni locali consentano di attivare un progetto di recupero; nello specifico bisognerà definire il campo di applicazione, il gruppo di lavoro e analizzare le caratteristiche della “domanda” e dell’“offerta” presenti sul territorio, così da poter impostare le attività con obiettivi specifici e confacenti alle caratteristiche del contesto.

#### 3.1.1 Definizione del campo di applicazione

Il campo di applicazione può variare in funzione di diversi fattori legati alla situazione di ogni specifico territorio, quali per esempio:

- la tipologia di attività commerciali presenti;
- il fabbisogno di prodotti recuperati;
- gli enti del terzo settore che operano nell'ambito individuato.

Una attenta analisi preliminare del contesto in cui si andrà a operare è un elemento indispensabile per la buona riuscita del progetto.

#### 3.1.2 Definizione del gruppo di lavoro

Il gruppo di lavoro sarà costituito sulla base delle caratteristiche della situazione e degli obiettivi specifici dell'operazione. Il primo passaggio di questa fase consiste nel



prendere contatto con i soggetti che sarebbe opportuno coinvolgere; una volta raccolte le adesioni, saranno definiti ruoli e responsabilità. A titolo di esempio, segnaliamo alcuni dei soggetti che generalmente fanno parte del gruppo di lavoro:

- Uffici comunali (assessori o funzionari responsabili): Ambiente, Servizi sociali, Commercio;
- Aziende Sanitarie Locali;
- Associazioni di categoria;
- Aziende della filiera alimentare;
- Rappresentanti del volontariato e terzo settore.

### 3.1.3 Analisi dell'offerta

Una volta costituito il gruppo di lavoro, la prima attività operativa riguarda l'analisi della possibile offerta di prodotti in eccedenza sul territorio.

Questa prima valutazione ha l'obiettivo di verificare quali siano le tipologie di prodotti in eccedenza potenzialmente recuperabili e le relative quantità indicative.

Al fine di individuare le aziende interessate all'iniziativa è possibile coinvolgere gli uffici comunali preposti e le associazioni di categoria.

Inoltre, mediante le associazioni di categoria, si può raggiungere più velocemente un maggior numero di aziende potenzialmente interessate e risulta più semplice contattare direttamente le imprese della filiera alimentare presenti sul territorio come supermercati, negozi, mense, produttori, o altro.

Le principali informazioni da raccogliere in questa fase sono:

- disponibilità dell'azienda/ente a recuperare;
- tipologia di prodotti recuperabili;
- quantità indicativa dei prodotti recuperabili;
- eventuali attività di recupero informali già attive.

Se queste informazioni non fossero già in possesso delle aziende o degli enti coinvolti nello studio di fattibilità, con le aziende interessate sarà avviato un confronto per definire quantità e qualità (indicative) dei prodotti recuperabili, eventualmente anche attraverso il monitoraggio delle eccedenze per un periodo di tempo significativo.

### 3.1.4 Analisi della domanda

All'individuazione dei potenziali offerenti di beni invenduti (donatori) seguirà quella degli enti potenzialmente interessati a essere beneficiari dei prodotti in eccedenza (donatari).

In questa fase si analizzano le caratteristiche della domanda, ovvero si procede alla verifica presso gli enti del territorio delle tipologie e quantità indicative di prodotti che ciascun ente potrebbe distribuire.

Per identificare gli enti presenti sul territorio che si occupano di assistenza alimentare

e servizi di supporto alle persone in difficoltà, si può chiedere aiuto ai servizi sociali del comune, o ad altre strutture di riferimento: ad esempio, ai Centri per i servizi del volontariato. In alternativa, è possibile contattare direttamente le strutture di assistenza più conosciute sul territorio.

Le principali informazioni da acquisire in questa fase sono:

- interesse dell'ente a recuperare;
- tipologia di prodotti recuperabili;
- quantità indicativa dei prodotti recuperabili;
- tipologia di servizio offerto (mensa/borse spesa);
- eventuali attività informali di recupero già attive;
- disponibilità di personale, mezzi e strutture adeguate.

Non tutti gli enti di assistenza hanno le competenze e le caratteristiche più adatte per attivare il recupero: è in questa fase di valutazione che si stabilisce chi ne ha effettivamente la capacità.

Le organizzazioni del terzo settore possono essere affiancate al fine di aumentarne la capacità operativa, ad esempio attraverso azioni di formazione del personale, nonché grazie alla messa a disposizione di risorse specifiche per l'acquisto di attrezzature e mezzi idonei al recupero ed alla conservazione degli alimenti oggetto di recupero.

## 3.2 Attivazione del recupero

Una volta verificata l'esistenza e la tipologia di beni recuperabili e preso atto di quali siano le organizzazioni non lucrative interessate al loro utilizzo, si procede all'abbinamento tra i donatori disponibili e gli enti potenzialmente beneficiari considerando le seguenti variabili:

- categorie di alimenti disponibili;
- quantità indicativa di alimenti recuperabili;
- vicinanza donatore e struttura beneficiaria;
- orari in cui è possibile recuperare;
- struttura e mezzi a disposizione.

Associare beneficiari e donatori in maniera efficiente è molto importante per la buona riuscita del progetto e per garantire la continuità dell'iniziativa nel lungo periodo.

### 3.2.1 Definizione delle procedure operative

Per innescare il processo di recupero in funzione delle categorie di prodotti disponibi-

li, della tipologia di donatori e di altre variabili, è necessario procedere con la definizione delle corrette modalità di gestione delle iniziative. In particolare:

- predisposizione dei protocolli igienico-sanitari;
- definizione delle modalità fiscali e amministrative;
- definizione delle modalità logistiche di raccolta e distribuzione dei prodotti;
- definizione delle modalità di monitoraggio.

In allegato al presente documento riportiamo un facsimile di Accordo tra Donatore e Beneficiario per la cessione di alimenti in eccedenza da adattare alle specifiche caratteristiche di progetto (Allegato 1).

### 3.2.2 Attivazione e messa a regime

Impostate le procedure, si potrà attivare il recupero: per le prime settimane sarà necessario verificare l'andamento delle attività e apportare eventuali modifiche alle attività operative, per esempio agli orari e alla frequenza di recupero, o altro che si renda necessario in base alle esigenze dei soggetti coinvolti. Occorrerà poi monitorare il processo di recupero fino al raggiungimento degli standard qualitativi prefissati nelle fasi precedenti; in particolare ci si concentrerà sui seguenti obiettivi:

- recuperare il massimo quantitativo di prodotti ancora utili per il consumo umano;
- ottimizzare le tempistiche e le modalità di donazione e ritiro;
- inserire (se necessario) nuovi enti beneficiari nel progetto;
- inserire (se disponibili) nuovi donatori;
- controllo del corretto utilizzo dei prodotti.

## 3.3 Monitoraggio

Il monitoraggio è necessario per verificare il corretto funzionamento del progetto e gestire nel migliore dei modi le attività di recupero. Di seguito le attività principali previste per gestire il monitoraggio di un progetto:

- periodico confronto con i partner per capire se si stia effettivamente lavorando al meglio;
- analisi dei dati;
- adeguamento al quadro legislativo, fiscale, sanitario;
- individuazione e accreditamento di nuovi enti beneficiari;
- ottimizzazione aspetti logistici.

Il monitoraggio dei dati relativi ai recuperi è utile anche ai fini della possibilità per i Comuni di praticare una riduzione della TARI tributo/Tariffa corrispettiva alle utenze non domestiche che a titolo gratuito cedono eccedenze alimentari.

Come già descritto precedentemente nel *Paragrafo 2.3 Riduzioni tariffarie (TARI/TARIP)*, sono numerose le amministrazioni comunali che già prevedono all'interno dei propri regolamenti una riduzione per le utenze non domestiche che donano le eccedenze a favore di enti no profit.

L'entità della riduzione è commisurata alla quantità dei beni oggetto di donazione. Per questo motivo è necessario in questi casi prevedere l'apposita modulistica per la raccolta dei dati dei quantitativi di prodotti donati annualmente.

### 3.4 Valorizzazione dei risultati

Le azioni di recupero presentano implicazioni di vario tipo: ambientali, sociali, economiche, e nutrizionali. Tali effetti, se correttamente monitorati, possono darci un'idea dell'impatto che l'attività di recupero ha generato sul territorio.

Per effettuare la valutazione dell'**impatto ambientale** si può fare riferimento a tre indicatori, che quantificano le risorse utilizzate (o le emissioni generate) per produrre gli alimenti recuperati.

- La *carbon footprint* misura la quantità totale di gas a effetto serra immessi nell'atmosfera lungo l'intero ciclo di vita di un prodotto o servizio.
- L'*impronta ecologica* misura la superficie di mare e di terra necessaria per rigenerare le risorse consumate durante il ciclo di vita di un prodotto.
- La *water footprint* corrisponde al volume totale di acqua utilizzata per la produzione di un determinato bene.

In **termini sociali**, l'impatto di un progetto di recupero può essere molto importante, in quanto, oltre a sostenere persone in difficoltà, si stabiliscono delle relazioni molto forti tra i soggetti coinvolti e si innescano ricadute positive che possono essere quantificate attraverso diverse metodologie.

Per esempio, si possono inviare questionari alle associazioni per raccogliere le seguenti informazioni:

- Il numero di enti beneficiari;
- il numero di assiti;
- il numero di volontari coinvolti nelle attività di recupero.

Dal punto di vista **nutrizionale**, anche nei paesi industrializzati esistono fasce di popolazione caratterizzate da regimi dietetici insufficienti, soprattutto dal punto di vista qualitativo. In alcune situazioni, i prodotti recuperati possono migliorare la qualità della dieta di persone in difficoltà, soprattutto quando si tratta di prodotti freschi e freschissimi come frutta e verdura. Sulla base delle indicazioni fornite, per esempio,



da FAO e OMS, è possibile quantificare il “valore” dei prodotti recuperati in termini nutrizionali utilizzando diversi indicatori tra cui l’equivalente in pasti completi e l’apporto energetico derivato dai prodotti recuperati.

Dal punto di vista **economico**, si può considerare, da un lato, il risparmio che le attività commerciali hanno maturato dalla mancata gestione come rifiuti dei prodotti recuperati e, dall’altro, il risparmio potenziale delle associazioni beneficiarie che hanno ricevuto prodotti gratuiti e ad alto valore nutrizionale.

L’impatto economico può essere misurato con diversi indicatori, tra cui:

- il valore economico dei prodotti recuperati;
- il mancato costo di smaltimento;
- le risorse economiche risparmiate e reinvestite da parte degli enti beneficiari.

### 3.5 Criticità e suggerimenti

I progetti di recupero possono essere soggetti a diverse criticità che ne possono rallentare l’avviamento o complicare la gestione nel lungo periodo. Vediamo quali sono i principali aspetti da considerare e tenere sotto controllo per evitare problemi nelle diverse fasi di un progetto.

In primo luogo, è importante abbinare correttamente gli enti beneficiari con i donatori di prodotti.

Se ben impostato nelle sue prime fasi, un progetto di recupero può proseguire in autonomia per anni, senza necessità di intervento esterno. È pertanto fondamentale, per la buona riuscita del progetto e per garantire la continuità dell’iniziativa, che l’associazione tra ente beneficiario e donatore riesca a soddisfare le esigenze di entrambi i soggetti: il maggior livello di criticità si registra quando i soggetti donatori e quelli donatari non sono ben assortiti, ovvero quando manca l’equilibrio tra “domanda” e “offerta”.

Per ottenere un abbinamento di successo tra ente beneficiario e donatore occorre valutare i seguenti aspetti, soprattutto nelle fasi iniziali:

- Assicurarsi che la tipologia di prodotti recuperabili sia adatta alle esigenze dell’ente beneficiario. Per esempio, non tutti gli enti hanno competenze e attrezzature adatte a gestire prodotti altamente deperibili; in questo caso, è preferibile destinare a questi enti solo prodotti a lunga conservazione o comunque che non necessitano di particolari accorgimenti igienico-sanitari.
- Verificare la capacità di gestione dell’ente beneficiario: destinare quantità eccessive di prodotti può creare problemi di gestione e compromettere un corretto utilizzo delle donazioni, in particolare entro le date di scadenza.
- Assicurarsi che la quantità di prodotti recuperabili non sia troppo limitata: generalmente quantità limitate consentono comunque di attivare il progetto, ma ne pregiudicano il funzionamento nel medio e lungo periodo.

Con questi semplici accorgimenti è possibile prevenire la maggioranza di criticità che possono inficiare la buona riuscita di un progetto nel lungo periodo e consolidare quelle buone prassi che rappresentano una garanzia di successo delle iniziative nel tempo.

## 4. Tabelle di riepilogo

Normative di riferimento	
Legge 166/2016 (cd. Legge Gadda)	Legge nazionale che regola le donazioni di alimenti.
Legge 147/2013 art. 1 c. 236 e c. 237	Adempimenti e responsabilità in ambito igienico-sanitario degli enti beneficiari.
Comunicazione della Commissione Europea (2017/C 361/01)	Orientamenti della Commissione Europea specifici per le donazioni alimentari.
Comunicazione della Commissione Europea (2020/C 199/01)	Orientamenti della Commissione Europea sui sistemi di gestione per la sicurezza alimentare per le attività di commercio al dettaglio concernenti alimenti, comprese le donazioni alimentari.
Parere scientifico dell'EFSA del 27 September 2018 Doi: 10.2903/j.efsa.2018.5432	Parere con il quale l'Autorità propone un approccio semplificato di gestione della sicurezza alimentare per i piccoli dettaglianti, finalizzato a semplificare la donazione di prodotti alimentari.
Regolamento (CE) 853/2004	Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari che definisce i requisiti generali a cui tutti gli operatori del settore alimentare devono conformarsi.

<b>Piano di lavoro consigliato per l'attivazione di un progetto di recupero</b>		
<b>Attività preliminari</b>	Definizione del campo di applicazione	Verifica preliminare della tipologia e numero di attività commerciali presenti sul territorio e degli enti del terzo settore che potrebbero beneficiare dei prodotti recuperati.
	Definizione del gruppo lavoro	Individuazione delle competenze necessarie alla realizzazione delle attività in funzione dei prodotti che si intendono recuperare.
	Individuazione donatori	Coinvolgimento delle imprese che possono donare prodotti in eccedenza.
	Individuazione enti beneficiari	Successivamente all'individuazione dei donatori, saranno da individuare gli enti beneficiari in base alla tipologia e quantità di prodotti recuperabili.
<b>Attivazione del recupero</b>	Definizione delle procedure	In funzione di quali sono le categorie di prodotti disponibili, della tipologia di donatori e delle esigenze degli enti beneficiari si procederà alla definizione delle procedure operative in conformità alle normative vigenti.
	Attivazione e messa a regime	Per le prime settimane successive all'attivazione del recupero si consiglia un monitoraggio accurato così da apportare eventuali modifiche alle attività operative.
<b>Monitoraggio</b>	Il monitoraggio è necessario per verificare il corretto funzionamento del progetto e gestire nel migliore dei modi le attività di recupero e può essere effettuato attraverso un periodico confronto con i partner del progetto per capire se il processo di recupero stia funzionando al meglio.	
<b>Valorizzazione dei risultati</b>	Le azioni di recupero possono essere valorizzate attraverso diversi indicatori di carattere ambientale, economico e sociale in modo tale da evidenziare i benefici che la collettività riceve dall'attività di donazione.	



<b>Adempimenti fiscali e amministrativi</b>	
Le cessioni gratuite di derrate alimentari ai soggetti donatari di cui alla legge 166/2016 non sono imponibili ai fini IVA e non sono considerate ricavi ai fini dell'IRES a condizione che vengano rispettate le condizioni di cui all'art. 16 comma 3 della medesima legge.	
Nel caso in cui il valore della singola cessione sia inferiore a 15.000 euro oppure nel caso in cui si tratti di prodotti facilmente deperibili.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. L'impresa cedente per ogni singola cessione deve predisporre un Documento di Trasporto progressivamente numerato ovvero un documento equipollente, contenente l'indicazione della data, degli estremi identificativi del cedente, del cessionario e dell'eventuale incaricato del trasporto, nonché della qualità, della quantità o del peso dei beni ceduti.</li> <li>2. Il soggetto beneficiario deve effettuare una dichiarazione trimestrale di utilizzo dei beni ceduti da conservare agli atti dell'impresa cedente.</li> <li>3. L'impresa deve annotare nei registri previsti ai fini IVA o in apposito prospetto la quantità e qualità dei beni ceduti.</li> </ol>
Nel caso in cui il valore della singola cessione sia superiore a 15.000 euro e si tratti di prodotti non facilmente deperibili	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. L'impresa che vuole cedere derrate alimentari deve effettuare una comunicazione riepilogativa per via telematica agli uffici dell'Agenzia delle Entrate o alla Guardia di finanza delle cessioni effettuate in ciascun mese solare, con l'indicazione, per ognuna di esse, dei dati contenuti nel relativo documento di trasporto o nel documento equipollente nonché del valore dei beni ceduti, calcolato sulla base dell'ultimo prezzo di vendita. La comunicazione è trasmessa entro il giorno 5 del mese successivo a quello in cui sono state effettuate le cessioni secondo modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate.</li> </ol>

<b>Le principali informazioni necessarie all'attivazione di un progetto di recupero</b>	
<b>Chi può donare</b>	Operatori del settore alimentare che possono mettere a disposizione eccedenze di cibo provenienti da ogni fase della filiera alimentare (produzione primaria, lavorazione e produzione di generi alimentari, commercio al dettaglio e altri canali distributivi, settore dell'ospitalità e della ristorazione).
<b>Chi può ricevere</b>	Gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117.
<b>Cosa si può donare</b>	Prodotti alimentari invenduti che mantengono i requisiti di igiene e sicurezza, inclusi i prodotti oltre il termine minimo di conservazione (da consumarsi preferibilmente entro), purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione.

## Fac-simile di Accordo tra Donatore e Beneficiario per la cessione di alimenti in eccedenza

Donatore \ rappresentante legale:

.....

Donatario \ rappresentante legale:

.....

Luogo\Data:

.....

### PREMESSA

Il presente accordo definisce gli impegni tra le parti relativi alla donazione e distribuzione di prodotti a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

### Il Donatario si impegna a:

1. presentare al donatore i documenti che attestino il proprio status giuridico di Ente pubblico o privato, costituito per il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civilistiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza il proprio statuto o atto costitutivo, promuove e realizza attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità. In alternativa documenti relativi al riconoscimento di ONLUS (organizzazione non lucrative di utilità sociale) ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460;
2. ritirare direttamente e gratuitamente i beni presso le strutture indicate dal Donatore;
3. ritirare i beni con i mezzi e/o strumenti idonei, concordati preventivamente con il Donatore;
4. rispettare le tempistiche di ritiro concordate con il Donatore;
5. ritirare prodotti che mantengono i requisiti di igiene e di sicurezza, scartati dalla vendita per ragioni commerciali o estetiche o per prossimità alla data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo;
6. ritirare prodotti che hanno superato il termine minimo di conservazione purché sia garantita l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione;
7. non ritirare i beni con data di scadenza decaduta e/o merce non gradita e comunque verificare l'idoneità dei beni e in caso di inidoneità provvedere immediatamente a darne comunicazione al Donatore. In caso di mancata comunicazione, i beni si riterranno accettati dal Donatario;
8. concordare preventivamente con il Donatore la possibilità di cedere beni a enti di assistenza terzi;
9. recuperare beni che hanno necessità della catena del freddo o del caldo esclusivamente nel caso in cui vengano utilizzati direttamente presso una cucina\mensa interna in gestione diretta;

10. non recuperare beni che hanno necessità della catena del freddo o del caldo qualora siano utilizzati per la distribuzione ad utenti finali terzi (es. borse spesa per famiglie in difficoltà);
11. effettuare le attività di recupero attraverso personale formato relativamente alle buone pratiche per la gestione dei beni alimentari;
12. mantenere copia dei documenti di cessione e renderli disponibili per un'eventuale attività di monitoraggio;
13. utilizzare i beni ricevuti entro i termini di legge: data di scadenza e preferenza di consumo, dove presente, e comunque ancora idonei al consumo;
14. utilizzare i beni ricevuti a scopo benefico e secondo i propri fini statutari;
15. garantire che lo stato igienico dei mezzi di trasporto utilizzati deve sempre essere mantenuto tale da evitare ogni insudiciamento o contaminazione dei beni trasportati.

Il Donatario dichiara inoltre:

- di essere a conoscenza delle normative vigenti in materia igienico sanitaria ("pacchetto igiene" Regolamento CE 852/2004, Regolamento CE 853/2004, Regolamento CE 854/2004, Regolamento CE 882/2004; Legge 19 agosto 2016 n.166, "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi")
- che il successivo utilizzo dei beni ricevuti viene comunque effettuato sotto la propria responsabilità in conformità alle proprie finalità di solidarietà sociale senza scopo di lucro, destinandoli prioritariamente a favore di persone indigenti.

**Il Donatore si impegna a:**

- a) garantire che i beni che cede gratuitamente sono dal punto di vista igienico sanitario salubri, idonei al consumo e soddisfano le norme di legge;
- b) mantenere copia dei documenti di cessione e renderli disponibili, per l'attività di monitoraggio;
- c) donare i beni con mezzi e/o strumenti idonei, in funzione delle tipologie di prodotto, concordati preventivamente con il Donatario.

Costituiscono motivi di risoluzione immediata del presente contratto:

- il mancato rispetto della normativa;
- il mancato rispetto della destinazione dei beni donati.

Il presente accordo decorre dal ..... ed è rinnovabile tacitamente di mese in mese salvo disdetta, da comunicarsi almeno 8 giorni prima della data di scadenza.

Eventuali note
----------------

FIRMA DONATORE

FIRMA DONATARIO



Fac-simile modulo di autocertificazione  
per l'ottenimento delle riduzioni sulla Tassa/Tariffa rifiuti per donazione eccedenze alimentari

Al Settore Tributi

[Inserire indirizzo]

PEC: [Inserire indirizzo PEC]

**RICHIESTA DI RIDUZIONE PER L'ANNO DI TASSAZIONE .....**  
**per la donazione di eccedenze alimentari ex L. 166/2016 (cd. Legge Gadda)**

Il sottoscritto			
Nato a		Prov.	il
Residente a		in Via	
Codice Fiscale			
In qualità di	<input type="checkbox"/> Legale rappresentante		
	<input type="checkbox"/> Titolare		
	<input type="checkbox"/> Altro		
Della Società	Ragione Sociale		
	Sede Legale		
	Codice Fiscale		
	Partita Iva		
	Telefono		
	Indirizzo mail-pec		
La struttura è sita a	in Via		nr.
Per strutture con più unità allegare l'indicazione delle sedi interessate <input type="checkbox"/>			

Ai sensi degli artt.46 e 47 del D.P.R. 445 del 28 dicembre 2000 e consapevole delle conseguenze previste dagli artt.75 e 76 del decreto medesimo nel caso di mendaci dichiarazioni, falsità negli atti, uso o esibizione di atti falsi o contenenti dati non più rispondenti a verità; consapevole, inoltre, delle conseguenze amministrative in merito alla decadenza dei benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base di dichiarazioni non veritiere sotto la propria responsabilità.

Fac-simile modulo di autocertificazione  
per l'ottenimento delle riduzioni sulla Tassa/Tariffa rifiuti per donazione eccedenze alimentari

### CHIEDE

Per l'anno ..... di beneficiare della riduzione tariffaria di cui all'art. ....del Regolamento ..... riservata alle utenze non domestiche che producono o distribuiscono beni alimentari e li cedono gratuitamente agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno.

### DICHIARA

relativamente alla struttura sopra indicata e per l'annualità ..... di aver devoluto ai donatari, indicati nel sottostante elenco, i seguenti quantitativi di prodotti alimentari:

Indirizzo punto vendita	Kg donati	Donatari

Allega a tal fine le dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà dei relativi donatari.

Il Comune di ..... a seguito di riscontrate irregolarità o inadempienze provvederà all'annullamento delle agevolazioni riconosciute e al recupero della tassa non versata.

### TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI - REGOLAMENTO UE 2016/679

Il sottoscritto, apponendo di seguito la propria firma, conferma di aver preventivamente visionato l'informativa (disponibile sul sito istituzionale dell'Ente ed esposta presso gli uffici comunali, in forma integrale), e altresì esprime il consenso al trattamento dei dati personali.

**Luogo e Data**

**Firma Legale rappresentante**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### Modalità di presentazione

La dichiarazione deve essere presentata, entro il ..... di ogni anno per la dichiarazione delle donazioni relative all'anno precedente, in uno dei seguenti modi:

- con raccomandata A/R indirizzata a Comune di .....Via.....;
- utilizzando la posta certificata (PEC) inviando la dichiarazione all'indirizzo .....

allegando i seguenti documenti:

- fotocopia del documento di identità del legale rappresentante;
- dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà dei donatari che certificano i quantitativi donati.



# QUADERNI OPERATIVI PER LA RIDISTRIBUZIONE DELLE ECCEDENZE ALIMENTARI

---

**SPECIFICHE PER  
LA RISTORAZIONE  
COLLETTIVA**



MINISTERO DELLA  
TRANSIZIONE ECOLOGICA



---

A cura di Matteo Guidi, su incarico di ANCI

Il presente Quaderno è realizzato nell'ambito del Progetto ANCI-MITE  
sulla riduzione dello spreco alimentare

Responsabile di progetto  
Carmelina Cicchiello

Coordinamento tecnico-scientifico  
Paolo Azzurro

Pubblicato il 4/01/2022

## Sommario

Premessa

1. Contesto
2. Ruoli e obblighi nella redistribuzione delle eccedenze
  - 2.1 Fasi della redistribuzione di eccedenze
  - 2.2 Indicazioni per i donatori
  - 2.3 Indicazioni per gli enti beneficiari
3. Caso studio mense aziendali



## Premessa

Questo documento s’inserisce all’interno della più ampia raccolta di “*Quaderni operativi per la redistribuzione delle eccedenze alimentari*”, che si compone di quattro quaderni distinti. I quaderni operativi vogliono essere una guida per amministratori e funzionari degli enti locali per la definizione, l’implementazione e il monitoraggio di progetti territoriali di recupero di eccedenze alimentari.

Nel presente Quaderno sono trattate le informazioni specifiche relative al settore della ristorazione collettiva e viene presentato un caso studio riferito a 5 mense aziendali. Per completezza, vengono inoltre riprese e richiamate alcune sezioni del quaderno generale.

Tutti i Quaderni sono disponibili gratuitamente sul sito web di progetto all’indirizzo <http://sprecoalimentare.anci.it/linea-di-azione-4-quaderni-operativi/>

# 1. Contesto

In Italia il mercato della ristorazione collettiva vale circa 6,2 miliardi di euro di cui il settore sanitario (ospedali, casa di cura, case di riposo) rappresenta il 34%, lo scolastico il 30% e il resto, inteso come ristorazione dei punti di lavoro, il 36%<sup>1</sup>

Le principali forme di ristorazione collettiva sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- ristorazione aziendale: all'interno di aziende di medie o grandi dimensioni;
- ristorazione scolastica: all'interno di scuole, asili, università, centri di formazione;
- ristorazione socio-sanitaria: all'interno di ospedali, cliniche, case di cura e riposo;
- ristorazione comunitaria: all'interno di istituti religiosi, carceri, caserme;
- ristorazione assistenziale: destinata a persone indigenti; è organizzata in mense ma a volte anche con servizio a domicilio.

Nel presente approfondimento, dopo una parte più generale sugli adempimenti di donatori e beneficiari, viene descritto un caso studio riferito al recupero da cinque mense aziendali.

---

<sup>1</sup> Fonte: Angem – Associazione Nazionale Aziende della Ristorazione Collettiva e Servizi Vari

## 2. Ruoli e obblighi nella redistribuzione delle eccedenze

Dal punto di vista **igienico-sanitario**, gli enti coinvolti nelle operazioni di redistribuzione delle eccedenze alimentari, che siano donatori o beneficiari delle eccedenze, sono considerati a tutti gli effetti operatori del settore alimentare, e quindi assoggettati agli adempimenti previsti dalla normativa di riferimento.

Se, nel caso delle aziende, il rispetto della normativa igienico-sanitaria nello svolgimento delle proprie attività, inclusa quella di redistribuzione delle eccedenze, può apparire scontato, tale aspetto risulta invece spesso problematico per gli enti no profit che si occupano di assistenza alimentare a persone bisognose.

La Comunicazione della Commissione Europea 2017/C 361/01, *Orientamenti dell'UE sulle donazioni alimentari*, a questo proposito indica espressamente:

La redistribuzione delle eccedenze alimentari è disciplinata dalla legislazione alimentare generale. Le operazioni legate alla fornitura di alimenti, effettuate con o senza fini di lucro, sono chiaramente considerate "immissione sul mercato" di alimenti dove, per "immissione sul mercato", si intende:

*"la detenzione di alimenti o mangimi a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente detta".*

Le organizzazioni che ricevono le eccedenze alimentari siano esse organizzazioni di redistribuzione o di beneficenza, vanno considerate alla stregua di operatori del settore alimentare ai sensi della legislazione alimentare generale dove, per "operatore del settore alimentare" si intende:

*"la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo",*

mentre per "impresa alimentare" si intende:

*"ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti".*

Agli aspetti igienico-sanitari nella donazione è dedicato il paragrafo 2.1.5 del **Quaderno operativo - parte generale**.

Dal punto di vista **amministrativo e fiscale**, per gli operatori che donano eccedenze alimentari sono previste apposite agevolazioni vincolate al rispetto di specifiche condizioni, oltre che a specifici oneri documentali e comunicativi il cui fine è consentire l'equiparazione della cessione gratuita degli alimenti alla distruzione degli stessi come rifiuto. In sintesi, se sono rispettate le condizioni previste, all'azienda donatrice non viene applicata l'IVA sulle merci in uscita e viene riconosciuta la detrazione dell'imposta assolta a monte.

Nei casi più frequenti, relativi alla donazione di prodotti alimentari facilmente deperibili nonché alle donazioni di modico valore, ovvero inferiore a 15.000 euro per ogni cessione, sono previsti i seguenti adempimenti:

- l'azienda donatrice deve predisporre un documento di trasporto per ogni singola cessione;
- l'ente beneficiario deve effettuare una dichiarazione trimestrale di utilizzo dei beni ceduti e consegnarla al donatore;
- l'impresa deve annotare nei registri previsti ai fini IVA o in apposito prospetto la quantità e qualità dei beni ceduti.

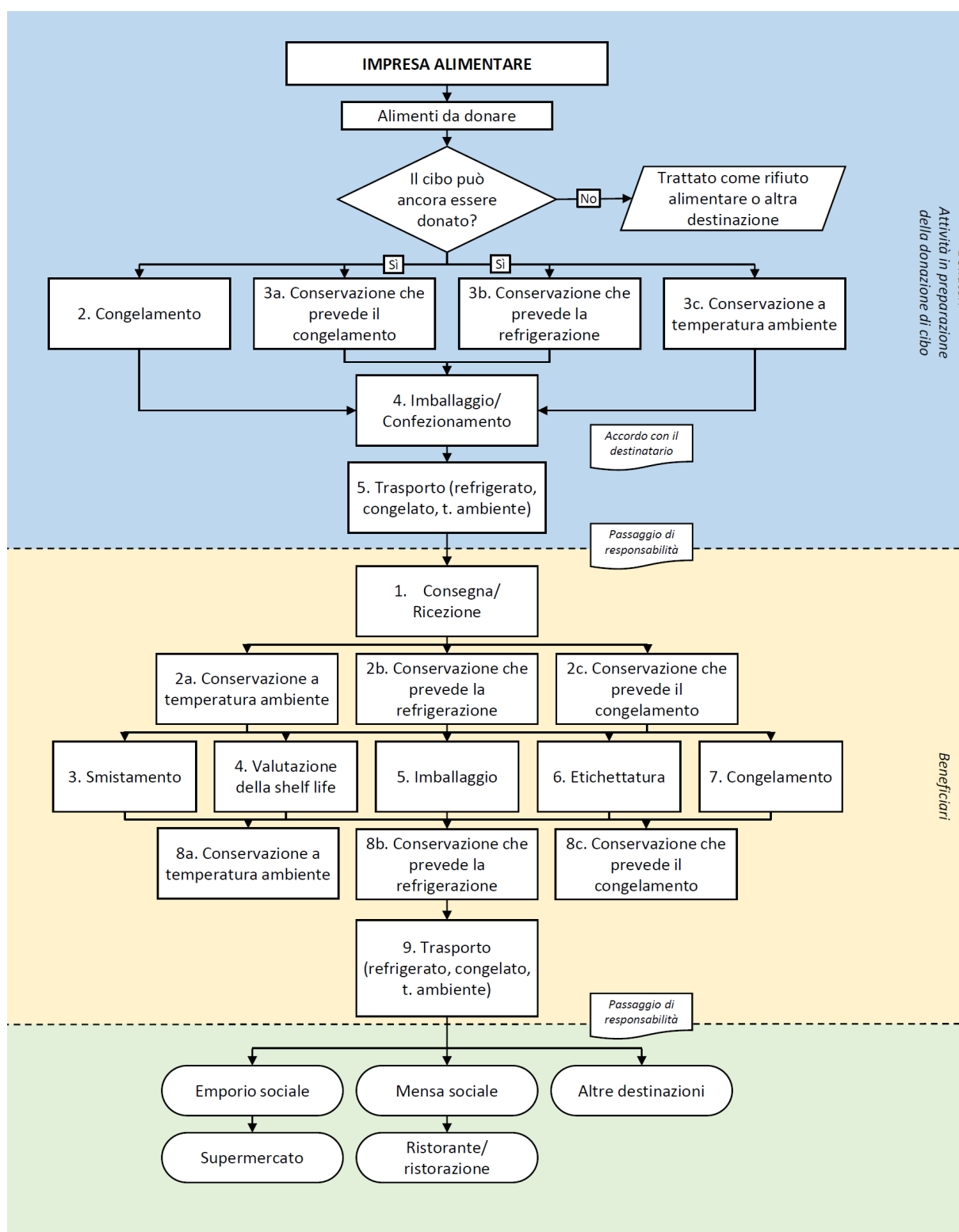
Per maggiori dettagli riguardo agli aspetti amministrativi e fiscali si rimanda al paragrafo 2.1.4 del quaderno operativo.

## 2.1 Fasi della redistribuzione di eccedenze

Indipendentemente dalla dimensione e dalla specifica attività, ogni impresa alimentare è tenuta a implementare sistemi di gestione della sicurezza alimentare: ciò, tuttavia, risulta maggiormente impegnativo per i piccoli punti vendita al dettaglio. Per questo motivo, nel 2017, la Commissione Europea ha richiesto all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) un parere scientifico che potesse aiutare a semplificare l'approccio alla sicurezza alimentare da parte dei piccoli dettaglianti; il parere include anche specifiche indicazioni relative alle donazioni di eccedenze (*"Hazard analysis approaches for certain small retail establishments and food donations: second scientific opinion"*. Adopted: 27 September 2018 doi: 10.2903/j.efsa.2018.5432).

All'interno del documento dell'EFSA, si ritrovano diverse indicazioni sulle modalità di una corretta impostazione del processo di redistribuzione e vari approfondimenti sui rischi e i pericoli più frequenti nelle diverse fasi. Il seguente **diagramma di flusso** schematizza le fasi di gestione degli alimenti recuperati in capo ai donatori e ai beneficiari per tipologia di attività svolta.

Diagramma di flusso per le donazioni di alimenti proposto dall'EFSA





## 2.2 Indicazioni per i donatori

A prescindere dalla tipologia di donatori e dal tipo di prodotti alimentari gestiti, l'azienda/l'ente donatore che cede beni alimentari in eccedenza deve sempre garantire che gli alimenti siano gestiti e conservati in maniera appropriata, in maniera da assicurarsi che siano adatti al consumo.

In aggiunta alle considerazioni di carattere generale, che possono valere per qualsiasi tipologia di azienda alimentare, nel settore della ristorazione è necessario porre un'attenzione maggiore alle modalità di gestione delle eccedenze, a causa della tipologia di alimenti trattati e del conseguente rischio igienico-sanitario. Gli operatori del settore alimentare, specie se gestori di servizi di ristorazione collettiva, generalmente sono in grado di mettere in atto le dovute procedure per la cessione delle eccedenze agli enti benefici, e sono dotati di tutte le attrezzature e apparecchiature necessarie.

È comunque specifico obbligo di ogni impresa alimentare, in base alle caratteristiche del contesto in cui opera e della sua attività, adoperarsi per garantire la salubrità dei prodotti, sia nel caso in cui siano commercializzati, sia nel caso in cui siano ceduti gratuitamente.

È spesso opportuno sottoporre preventivamente le eccedenze della ristorazione ad abbattimento della temperatura mediante il legame caldo-fresco (+4°C) o attraverso il congelamento (-18°C), oppure al mantenimento della temperatura sino alla somministrazione in giornata, attraverso il legame caldo-caldo (+65°C).

Riportiamo qui alcune **avvertenze generali** relative alle tipologie di pasti cotti ed altri alimenti che possono essere oggetto di donazione da una mensa, cucina industriale. Si tratta di indicazioni di carattere generale da adeguare ai singoli casi specifici che devono poi essere contestualizzate caso per caso, anche in riferimento alle caratteristiche dell'azienda e al piano di autocontrollo HACCP di ogni specifica realtà. Le procedure specifiche per il recupero dei pasti cotti sono da implementare in collaborazione con l'azienda che conosce le caratteristiche specifiche delle preparazioni e l'organizzazione dell'attività. Andranno inoltre considerate le caratteristiche della struttura beneficiaria e la tipologia di servizio offerto dell'ente individuato.

### Cosa si recupera – categorie di prodotti che possono essere oggetto di donazione

- **Cibi cotti** rimasti dal servizio, non somministrati, perfettamente integri, correttamente maneggiati e mantenuti a corretta temperatura. Generalmente si tratta sia di preparazioni gastronomiche calde di tutti i tipi di portate: primi, secondi, contorni, sughi.
- **Preparati freddi** come dessert, frutta e verdura. Questi prodotti devono essere integri non somministrati agli utenti, correttamente maneggiati e conservati.

- **Prodotti da forno** (pane, cracker, grissini, merendine), e altri prodotti preconfezionati.
- **Materie prime** ed altri prodotti preconfezionati.

#### Esempio di come si può recuperare

- **Cibi cotti caldi** possono essere abbattuti nel più breve tempo possibile, e conservati ad una temperatura compresa tra 0° e 4° e confezionati in contenitori multi-porzione e/o monoporzionati chiusi.
- **Preparati freddi:** conservati ad una temperatura inferiore a 10° e confezionati in contenitori multi-porzione e/o monoporzionati e successivamente inseriti in contenitori termici.
- **Prodotti da forno** (pane, cracker, grissini, merendine), e altri prodotti sono conservati a temperatura ambiente nelle proprie confezioni integre, o opportunamente confezionati se sfusi.

Nel caso in cui si recuperino anche materie prime e alimenti preconfezionati, questi devono essere manipolati e conservati in modo adeguato e controllati per garantire che siano accettabili per il consumo, in particolare considerando, se presente la data di scadenza (“da consumarsi entro”) o il termine minimo di conservazione (“da consumarsi preferibilmente entro”).

Il donatore è tenuto ad agevolare le fasi di ritiro da parte dell’ente beneficiario adottando ogni misura e accorgimento che possa favorire la tempestività del ritiro e il successivo trasporto.

Solitamente i contenitori multi-porzione e/o monoporzionati chiusi sono inseriti all’interno di contenitori termici esclusivamente al momento del ritiro da parte dell’ente beneficiario. L’ente generalmente provvede a propria cura e con proprio personale alla presa in carico presso l’azienda ed al trasporto al luogo di consumazione degli alimenti e alla loro somministrazione.

## 2.3 Indicazioni per gli enti beneficiari

Come già specificato nel quaderno operativo e nei precedenti paragrafi, gli enti no profit che recuperano eccedenze alimentari e che si occupano di redistribuzione di alimenti sono assoggettati alla normativa igienico-sanitaria di riferimento.

L’ente beneficiario deve adottare le modalità organizzative e di gestione necessarie in maniera da garantire l’igiene e la sicurezza degli alimenti durante tutte le fasi dell’attività, dotandosi di procedure tecniche ed adeguate attrezzature.

Così come succede per le aziende, gli obblighi in materia di igiene alimentare possono variare in funzione del tipo di attività svolta dall’ente beneficiario; sono diversi, ad

esempio, se si preparano i pasti all'interno delle strutture dell'ente o meno, e a seconda che l'ente:

- ridistribuisca gli alimenti a un'altra organizzazione (assimilabile quindi a una attività "da impresa a impresa");
- ridistribuisca gli alimenti direttamente a un beneficiario finale (assimilabile a una attività "da impresa a consumatore").

È quindi molto importante considerare ogni caso singolarmente, valutando il tipo di attività svolta dalle organizzazioni impegnate nella ridistribuzione alimentare, visto che le norme applicabili e gli obblighi connessi possono essere diversi.

La citata Comunicazione della Commissione Europea (2017/C 361/01) specifica che, ai sensi delle norme dell'UE sull'igiene alimentare, le organizzazioni beneficiarie sono considerate essenzialmente imprese di "commercio al dettaglio" o di distribuzione e di conseguenza devono presentare i requisiti di legge previsti dal Regolamento (CE) n. 852/2004; tra questi, i principali sono:

- la registrazione dell'organizzazione beneficiaria presso le autorità competenti;
- l'applicazione delle corrette prassi igieniche di cui all'allegato II del Regolamento (CE) n. 852/2004;
- l'attuazione delle procedure basate sui principi del sistema HACCP.

L'EFSA, nel parere citato, fornisce maggiori dettagli su quali siano i rischi e i pericoli da tenere in considerazione nella ridistribuzione alimentare. In ogni caso, l'ente beneficiario deve adottare le modalità organizzative e di gestione adeguate a garantire l'igiene e la sicurezza degli alimenti ricevuti in donazione in tutte le fasi della propria attività, dalla presa in carico presso il donatore, fino al consumo finale, dotandosi di procedure tecniche e attrezzature adatte.

Riportiamo di seguito alcune delle principali indicazioni del documento dell'EFSA: si tratta di regole che gli enti beneficiari devono tenere in considerazione al fine di garantire la corretta gestione dei prodotti ricevuti in donazione.

Il rispetto dei requisiti igienico-sanitari deve essere garantito in ciascuna fase, riportiamo alcune indicazioni di carattere generale.

### **Trasporto**

I prodotti devono essere recuperati con mezzi e attrezzature adeguate alla tipologia di alimento, ad esempio premurandosi di mantenere la catena del freddo durante il trasporto, se necessario. Il trasporto di pasti pronti richiede automezzi predisposti al mantenimento della temperatura o in alternativa provvisti di contenitori termici (raffreddati con piastre refrigeranti o alimentati elettricamente) adatti allo scopo.

### Cernita

Una volta arrivata a destinazione, la merce recuperata deve essere smistata e controllata anche dai referenti dell'ente beneficiario. È necessario verificare, per quanto possibile, l'igiene, la sicurezza e la qualità di tutti gli alimenti ricevuti.

Riportiamo un esempio di **verifiche preliminari**:

- Controllo visivo per valutare l'aspetto generale dell'alimento;
- Verifica della temperatura, in particolare per alimenti a legume freddo o a legume caldo;
- Verifica dell'eventuale presenza di perdite di liquidi o altri materiali;
- Verifica dell'integrità della confezione;
- Verifica della data di scadenza e delle etichette per gli alimenti preconfezionati.

### Stoccaggio

Non appena conclusa l'attività di smistamento e le verifiche preliminari, gli alimenti vanno stoccati alle corrette condizioni di conservazione, rispettando eventuali informazioni che li accompagnano, ad esempio quelle che riguardano la *shelf-life* residua e la corretta conservazione (tra cui la temperatura).

Le aree e le attrezzature dedicate all'immagazzinamento degli alimenti devono essere pulite e mantenute in ordine.

Particolare attenzione va posta agli **alimenti non preconfezionati** (CE 1169/2011), per i quali l'EFSA suggerisce il consumo immediato, e agli alimenti freschi e freschissimi, a causa della loro alta deperibilità e dell'elevato rischio in merito agli aspetti igienico-sanitari che presentano.

In particolare, i prodotti alimentari a **legume freddo** refrigerato o legume freddo surgelato devono essere immediatamente trasferiti in frigorifero o in freezer, a seconda della temperatura richiesta (+4°C/-18°C). I prodotti alimentari a **legume caldo** (>65°C) devono essere trasferiti in apparecchiature idonee al mantenimento della temperatura (ad esempio, in forno) o abbattuti immediatamente e quindi conservati in frigorifero o freezer.

Particolare attenzione va posta anche nelle fasi di riattivazione prima della **somministrazione** dei pasti cotti, poiché è necessario riscaldare/cuocere bene gli alimenti prima del consumo, in modo che tutte le parti, anche le più interne, siano riscaldate ad una temperatura di almeno 70°C per alcuni minuti.

Si suggerisce di prevedere una procedura specifica all'interno del proprio manuale di buona prassi igienico sanitaria, e di condividerla durante un momento di formazione con il personale dell'ente, sia dipendente che volontario.

Si consiglia comunque sempre di attivare dei protocolli d'intesa specifici tra donatori e donatari dove dettagliare le procedure operative specifiche, oltre ruoli e responsabilità degli attori coinvolti.

Si ricorda inoltre che l'ente beneficiario delle donazioni, oltre a rispettare gli adempimenti igienico-sanitari, per ogni singola cessione, nel momento in cui prende in carico la merce donata, deve ricevere e siglare il documento di trasporto. Lo stesso ente beneficiario è tenuto a redigere una dichiarazione trimestrale di utilizzo dei prodotti ceduti; tale dichiarazione va consegnata all'azienda donatrice per consentire la corretta gestione amministrativa e fiscale.



### 3. Caso studio mense aziendali

Questo caso studio ci permette di illustrare le modalità e le procedure che consentono il recupero di pasti cotti e altri alimenti in eccedenza da una mensa aziendale. In particolare, analizzeremo l'iniziativa tutt'ora attiva che il Gruppo Hera ha avviato nel 2009, in collaborazione con l'azienda di ristorazione che ha in gestione le sue mense interne. Il progetto è finalizzato al recupero dei pasti in eccedenza nelle mense dell'azienda e alla loro successiva donazione a favore di enti no profit che danno ospitalità e assistono quotidianamente persone in difficoltà. Attualmente, sono cinque le sedi delle mense aziendali coinvolte in maniera continuativa nelle attività di recupero: Bologna, Granarolo dell'Emilia, Imola, Rimini e Ferrara. I pasti recuperati vengono donati a diversi enti no-profit del territorio. Si recuperano porzioni di pasti cotti e preparazioni fredde non servite, frutta e prodotti da forno integri e non toccati dagli utenti.

#### **Modalità operative donatori**

Questa iniziativa di recupero ha come oggetto i pasti preparati e non consumati all'interno dei self-service di mense dell'azienda.

Quotidianamente, tutti i prodotti alimentari pronti per il consumo disponibili nel self-service o in cucina, e che non siano stati somministrati agli utenti, sono gestiti in modo da consentirne la donazione agli enti beneficiari.

L'azienda, in collaborazione con la società di ristorazione che ha in appalto il servizio, ha stabilito le procedure cui attenersi nell'effettuare le attività di donazione, stabilendo il campo di applicazione e le modalità di cessione dei prodotti. Nel caso in esame, le cucine che partecipano all'iniziativa di donazione dei pasti devono essere munite di abbattitore e abilitate al raffreddamento al fine di poter garantire una corretta gestione degli alimenti.

Operativamente, la procedura aziendale prevede che le dosi di pasti cotti e gli alimenti non serviti durante il pranzo, conformi alla somministrazione e correttamente conservate, destinate alla donazione, siano porzionate in appositi contenitori; in questo caso, vengono utilizzati i contenitori Gastronorm multi o monoporzione normalmente in uso all'interno della mensa aziendale. Ogni giorno di donazione, l'ente benefico prende in carico i contenitori pieni e li riconsegna vuoti, correttamente igienizzati e sanificati, il giorno successivo. In casi eccezionali, sono utilizzati contenitori a perdere.

Il recupero di pasti cotti richiede una gestione rigorosa della catena del freddo per mantenere la qualità e la sicurezza degli alimenti. I contenitori, quindi, una volta chiusi, vengono gestiti diversamente a seconda che siano preparati gastronomici caldi o freddi, in particolare:

- i preparati gastronomici caldi vengono raffreddati a mezzo di abbattitori appena terminato il servizio a una temperatura di frigorifero compresa tra 0°C e 4°C;
- le preparazioni fredde sono conservate a una temperatura inferiore a 10°C.

Gli altri prodotti alimentari, come frutta e prodotti da forno (pane, crackers, grissini), sono invece conservati a temperatura ambiente in apposite confezioni.

Al ritiro dei pasti, viene consegnato all'ente beneficiario un documento di cessione che riporta il numero di porzioni per ogni portata (primo, secondo, contorno, eccetera), le quantità di altri prodotti alimentari (pane, frutta) e il numero di contenitori messi a disposizione per il ritiro.

A partire dalla presa in carico dei prodotti e della firma del documento di cessione, la responsabilità circa la corretta gestione dei pasti è in capo all'ente beneficiario”.

### **Aspetti operativi di carattere generale**

Prima di attivare i recuperi dalle mense aziendali, sono state compiute alcune attività preliminari:

- monitoraggio dei quantitativi e della tipologia di prodotti alimentari e pasti pronti in eccedenza;
- individuazione di enti e strutture di assistenza vicini alle rispettive mense aziendali e raccolta dei documenti necessari al loro accreditamento;
- incontri con l'azienda di ristorazione che ha in appalto il servizio per la definizione di un accordo tra donatario e donatore che include le procedure operative per la corretta gestione dell'iniziativa.

Il protocollo operativo definisce, tra l'altro, gli impegni e le responsabilità degli attori coinvolti nell'iniziativa, come:

- il campo di applicazione dell'iniziativa;
- le modalità di gestione dei pasti in eccedenza;
- le modalità di ritiro e trasporto;
- il rispetto delle tempistiche di ritiro e l'impegno a trasportare gli alimenti nel più breve tempo possibile;
- le modalità di conservazione e i tempi di consumo dei pasti ritirati;
- le modalità di riattivazione dei pasti;
- la formazione del personale e dei volontari relativa alle buone pratiche per la corretta gestione degli alimenti.

Inoltre, per mantenere aggiornati i referenti degli enti accreditati, si organizzano periodicamente degli incontri tra egli enti beneficiari, l'azienda che promuove l'iniziativa e l'azienda di ristorazione. Gli obiettivi di queste riunioni sono:

- verificare l'andamento e la presenza di eventuali problematiche operative;
- aggiornare le procedure rispetto a novità normative.

I ritiri presso le mense del gruppo sono quotidiani per tutte e cinque le mense coinvolte. Considerando il numero dei pasti prodotti nelle mense, si può rilevare come ogni mensa scarti una quantità di pasti molto scarsa come numero, ma di ottima qualità e alto valore economico (dai tre agli otto pasti completi al giorno recuperati per mensa).

### Modalità operative enti beneficiari

Ogni mensa è associata a un ente di riferimento che invia i propri operatori a ritirare i pasti ogni giorno dal lunedì al venerdì, al termine dell'orario del pranzo e secondo i tempi e i modi concordati.

I referenti degli enti prima dell'avvio dell'iniziativa hanno presentato i documenti necessari al riconoscimento dei mezzi utilizzati per il ritiro e degli operatori che ne sono responsabili.

Trattandosi di pasti pronti, e quindi deperibili, il **trasporto** presso la sede degli enti deve essere il più breve possibile. Per questo motivo gli enti beneficiari sono stati scelti in un raggio di pochissimi chilometri dalle mense; in tal modo, i prodotti raggiungono la sede dell'ente beneficiario in pochi minuti: la media della distanza tra le strutture operative degli enti beneficiari e le mense Hera è infatti di soli 5 chilometri

Sono sei le strutture operative che utilizzano i pasti recuperati, visto che uno degli enti accreditati riutilizza i pasti all'interno di due distinti servizi, a seconda delle necessità. Come già detto, a partire dalla presa in carico dei prodotti e dalla firma del documento di cessione, la responsabilità della corretta gestione dei pasti fino all'utilizzo finale, incluse le attività di trasporto, stoccaggio, riattivazione, somministrazione, è in capo all'ente beneficiario.

Le quantità dei prodotti recuperati non sono grandi e la loro tipologia non è molto varia, ma la merce donata è comunque sufficiente a soddisfare le esigenze delle strutture coinvolte. Queste strutture, infatti, riescono a garantire il completo assorbimento degli alimenti donati e il loro corretto utilizzo, considerato che tutti gli alimenti vengono consumati nelle mense interne. Gli enti, inoltre, sono dotati di adeguati locali e attrezzature per conservare correttamente i pasti recuperati.

Come si è visto in precedenza, oltre a disporre di adeguati locali, mezzi e attrezzature, è necessario che il personale dell'ente, sia volontario che dipendente, sia opportunamente formato rispetto ai rischi correlati alla gestione di determinate tipologie di prodotti. Anche in questo caso, gli operatori degli enti beneficiari hanno ricevuto un'adeguata formazione su **gestione, riattivazione e somministrazione** dei pasti recuperati.

Sulla base della registrazione giornaliera, e della tipologia e quantità di alimenti donati, viene redatto un report a fine anno che riporta:

- l'andamento generale delle attività di recupero per ciascuna mensa;

- Il quantitativo di porzioni per tipologia di preparazione e di pasti totali recuperati durante l'anno per ciascuna mensa.

Periodicamente vengono effettuate attività di monitoraggio per verificare l'andamento dell'iniziativa e raccogliere dati e informazioni qualitative sull'attività degli enti in relazione alle attività di recupero.

### **Riduzioni tariffarie (TARI/TARIP)**

Nel caso studio descritto, le mense coinvolte nell'iniziativa possono usufruire della **riduzione tariffaria** se prevista dai regolamenti dei Comuni presso cui hanno la sede, come nel caso di Ferrara e Bologna. Per poter usufruire di questa riduzione, gli enti devono inviare, nei modi e nei tempi indicati dai rispettivi comuni di pertinenza, la modulistica richiesta (in cui si indicano le quantità totali di pasti donati nell'anno precedente e l'eventuale documentazione relativa).

### **I risultati del progetto**

Indichiamo in sintesi i principali risultati raggiunti grazie ai circa 110.000 pasti recuperati dall'inizio del progetto a favore degli enti beneficiari accreditati.

- Dal **punto di vista sociale**, sono cinque gli enti beneficiari coinvolti in maniera continuativa nei recuperi di pasti cotti, con sei strutture operative che beneficino in maniera continuativa dei prodotti recuperati. Le persone coinvolte attivamente nel progetto sono 127, di cui 115 gli assistiti giornalieri, e 12 gli operatori dedicati in maniera continuativa alle attività di recupero.
- Il **valore economico** dei prodotti recuperati dall'inizio del progetto ammonta a circa 450.000 euro e può essere considerato come un potenziale risparmio per gli enti beneficiari sulla spesa alimentare; si tratta di una cifra che può essere reinvestita in altri beni e servizi utili ai propri assistiti.
- **Benefici ambientali** dei prodotti recuperati: evitare lo spreco di cibo significa anche evitare di sprecare le risorse naturali utilizzate nell'intero ciclo di vita delle materie prime impiegate nella produzione dei pasti. Dall'inizio del progetto, il recupero ha consentito di evitare la produzione di 47,5 tonnellate di rifiuti, corrispondenti a circa 104 cassonetti di rifiuto organico, evitando quindi l'emissione di quasi 186 tonnellate di gas serra, corrispondente a 1.560 viaggi in auto da Milano a Napoli, un'impronta idrica di circa 110.569 m<sup>3</sup> di acqua che equivale a 34,5 piscine olimpioniche e un'impronta ecologica di 1.584.839 m<sup>2</sup> globali che equivale a 221 campi da calcio.

*Scheda riepilogo*

Titolo	Cibo Amico
Attivo dal	2009
Promotore iniziativa	Gruppo Hera
Partner	Elior Ristorazione
Donatori	5 mense aziendali
Beneficiari	6 strutture che assistono persone in difficoltà
Frequenza dei ritiri	Quotidiana
Tipologia prodotti	Pasti cotti, pane e frutta
Pasti recuperati	8500-10.000 pasti annui Circa 110.000 pasti dall'inizio del progetto
Impatto sociale	110-120 persone beneficiarie
Stima valore economico	Circa 450.000 €
Impatto ambientale e Impronta di carbonio	Evitato lo smaltimento di 104 cassonetti di organico Evitata l'emissione di quasi 186 tonnellate di gas serra, pari a 1560 viaggi in auto da Milano a Napoli
Impronta idrica	Evitato lo spreco di 110.569 m <sup>3</sup> di acqua che equivale a 34,5 piscine olimpioniche
Impronta ecologica	Evitato lo spreco di 1.584.839 m <sup>2</sup> globali che equivale a 221 campi da calcio





Esempio di prodotti in eccedenza



Raccolta di alimenti in eccedenza





Confezionamento eccedenze



Abbattimento della temperatura





Documento di presa in carico



Consegna  
all'Ente  
beneficiario





Trasporto presso la sede