

Senato della Repubblica
9ª Commissione Agricoltura

**Osservazioni in merito al disegno di legge recante “Disposizioni
concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti
alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la
limitazione degli sprechi” (S. 2290)**

Maggio 2016

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

desidero in primo luogo ringraziarVi per la possibilità che ci avete dato di essere auditi presso la Vostra Commissione nell'ambito dell'esame di un disegno di legge che tratta una materia di così estrema importanza: la riduzione degli sprechi alimentari.

Quello della Ristorazione collettiva è un settore molto attento a questo aspetto. Fin dalla sua formazione, infatti, ha contribuito ai lavori del Pinpas, il Piano Nazionale di Prevenzione degli sprechi alimentari, partecipando sempre alla *Task force* convocata dal Ministero dell'Ambiente.

Angem, inoltre, siede al Tavolo permanente di coordinamento del fondo indigenti, presso il Ministero delle politiche agricole, al fine di contribuire a trovare soluzioni che permettano di ridurre la quantità di cibo che viene quotidianamente sprecata.

Soluzioni che, dal nostro punto di vista, non possono e non devono concentrarsi unicamente sul miglioramento delle tecniche di recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari verso gli indigenti – finalità in ogni caso da noi condivise – dando quindi per scontato che lo spreco debba continuare ad esistere. Ciò a cui ambiamo, al contrario, è trovare soluzioni che ci permettano di ridurre sensibilmente “a monte” la produzione degli stessi: siamo convinti, infatti, che si debba investire prima nella riduzione degli sprechi alimentari, e poi nel loro recupero e redistribuzione.

Tornando ai contenuti propri del disegno di legge in esame, da noi ampiamente condivisi, ci teniamo a ringraziare la Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati per aver tenuto conto delle osservazioni da noi espresse in occasione della precedente audizione, alla quale abbiamo partecipato come membri del Tavolo di coordinamento di cui sopra, con cui condividiamo linee e posizioni.

Ci teniamo, in ogni caso, a condividere con Voi Onorevoli Senatori le nostre considerazioni e i nostri commenti sul provvedimento e sulla materia in generale, con la speranza che possano esserVi utili per il proseguo dell'esame del provvedimento. Il nostro auspicio è che si arrivi ad una rapida approvazione del provvedimento in esame, senza ulteriori modifiche, per proseguire con ancora più efficacia nel percorso avviato dalle istituzioni, industrie e operatori del settore per la riduzione degli sprechi.

– Ridurre gli sprechi: la prevenzione nella ristorazione collettiva –

1. Le responsabilità degli attori: la bontà della Legge del Buon Samaritano

Innanzitutto, vorremmo brevemente sottolineare l'importanza che il disegno di legge in discussione abbia mantenuto ferma la **responsabilità in capo ad ogni singolo soggetto coinvolto nel processo di donazione**, così come previsto dalle vigenti leggi in vigore.

Infatti, benché gli articoli 7 e 13 del disegno di legge in oggetto intendano modificare l'ambito soggettivo della Legge del Buon Samaritano (Legge 25 giugno 2003, n. 155) e della Legge di Stabilità 2014 (Legge 27 dicembre 2013, n. 147, articolo 1, commi 236-239), rimangono chiare le singole responsabilità in capo ad

Associazione Nazionale della
Ristorazione Collettiva e Servizi Vari

ogni soggetto coinvolto nel processo di donazione. **Siamo convinti che non debbano essere apportate ulteriori modifiche rispetto a quanto approvato dalla Camera dei Deputati.**

Sconsigliamo, infatti, di allargare l'assimilazione al consumatore finale ad un'ampia platea di soggetti che non siano soggetti donatori, in quanto si rischierebbe che il **venir meno generalizzato delle responsabilità del rispetto delle norme igienico-sanitarie** vada in contrasto con quanto previsto dalla Legge di Stabilità 2014, poco sopra citata.

E ciò, non solo per un ovvio rispetto delle persone a cui gli alimenti sono destinati, ma anche per non scoraggiare, viceversa, la donazione da parte degli operatori a causa, in assenza di regole certe, di possibili rischi giuridici presidiati da altre disposizioni normative. Ciò sarebbe, inoltre, in evidente contrasto anche con le finalità dei progetti di legge in esame.

2. Pasti agli indigenti: favorire la donazione volontaria

La Ristorazione collettiva da anni contribuisce ad alleviare il problema indigenti con **le donazioni, alle Onlus e agli enti caritatevoli che se ne occupano, di centinaia di migliaia di pasti cucinati ad hoc** (le sole aziende che aderiscono ad Oricon¹ nel 2014 hanno donato 474.919), come spesso previsto dagli stessi capitolati di gara.

È evidente che, per il rispetto dei diritti e della dignità delle persone e per questioni di rispetto delle norme di igiene e sicurezza alimentare, *gli sprechi* – intesi come ciò che resta nei piatti – non possono essere donati, ma smaltiti nel rispetto delle norme di riciclo vigenti nel territorio.

Ciò che invece può essere recuperato e distribuito è quello che abbiamo definito *eccedenza* che, come sopra ricordato, viene maggiormente prodotta nella ristorazione collettiva per le aziende.

Come accennato, riteniamo che riduzione dello spreco e aiuti agli indigenti siano questioni distinte e separate: non pensiamo che il problema indigenti si risolva solo con la redistribuzione degli sprechi, né che il problema degli sprechi si risolva con la redistribuzione agli indigenti. Crediamo però nella bontà dell'azione in sé.

E crediamo che la donazione sia un atto volontario che debba essere incentivato, senza tramutarsi in un obbligo per le aziende. Esattamente come previsto del disegno di legge in oggetto.

3. Misurare lo spreco

Per capire la portata del fenomeno di cui stiamo parlando, occorre innanzitutto poterlo *misurare*.

Sono molte le indagini, europee e italiane, sulla misurazione degli sprechi alimentari. Ma tali studi non si basano su criteri e metodologie condivisi, rendendoli solo parzialmente utilizzabili per comprendere e risolvere il fenomeno. Per questo, le aziende della Ristorazione collettiva hanno intenzione di proporre una **metodologia comune di monitoraggio, misurazione e analisi degli sprechi che, a partire dalle scuole, possa permettere di trovare le soluzioni più adeguate per la loro riduzione.**

È evidente la necessità di un coordinamento a livello governativo dei vari progetti di misurazione sparsi sul territorio. Per questo siamo lieti che il sopra citato **Tavolo per il coordinamento**, istituito presso il **Ministero delle politiche agricole**, abbia visto rafforzate le proprie funzioni venendo individuato anche come centro di coordinamento e di promozione di progetti per la limitazione degli sprechi alimentari.

Riterremmo, in ogni caso, importante individuare un Dicastero che possa assumersi la responsabilità di

¹ Aderiscono ad ORiCoN – l'Osservatorio sulla Ristorazione collettiva e nutrizione: Elior, Compass Grup, Sodexo, Pellegrini, Cir Food, Camst.

Associazione Nazionale della Ristorazione Collettiva e Servizi Vari

coordinare una **cabina di regia** che coinvolga anche gli altri dicasteri interessati, con la fattiva collaborazione di tutti gli operatori della filiera agroalimentare, per attuare un progetto nazionale di riduzione degli sprechi alimentari. Per le importanti deleghe affidategli in materia di alimentazione e derrate alimentari, riteniamo che **il Ministero delle Politiche agricole possa essere individuato come Dicastero di coordinamento delle politiche in materia.**

4. Educare al rispetto del cibo

La misurazione degli sprechi e la revisione dei capitolati di gara, per essere efficaci, devono essere affiancati da un'altra attività altrettanto importante: **l'educazione alimentare per il rispetto del cibo**, come ben riportato anche all'interno del disegno di legge in oggetto.

Questo è un tassello fondamentale, e concordiamo con l'individuazione del Ministero dell'Istruzione – con il coinvolgimento dei Ministeri della Salute, delle Politiche agricole e dell'Ambiente – quale Dicastero incaricato di promuovere presso le scuole percorsi mirati all'educazione a una sana alimentazione. È importante, infatti, poter diffondere messaggi coerenti ed uniformi su tutto il territorio nazionale, rivolti non solo agli studenti ma anche agli insegnanti e alle famiglie.

A tale proposito, si fa presente che le attività di educazione alimentare sono un elemento integrato dalle aziende di ristorazione collettiva, le quali mettono a disposizione i propri nutrizionisti per diffondere una corretta consapevolezza alimentare. Vista la capillarità sul territorio delle nostre aziende, **la Ristorazione Collettiva può e deve essere considerata un punto di osservazione privilegiato per monitorare/analizzare stili e comportamenti alimentari**, nonché un canale di comunicazione esistente e diretto per **veicolare messaggi e campagne orientati all'adozione di corretti e salutari stili di vita, al valore e al rispetto per il cibo, al saper stare a tavola, alla riduzione degli sprechi alimentari, destinati ai bambini, studenti, genitori e tutti coloro che usufruiscono ogni giorno dei servizi della Ristorazione Collettiva.**

5. La revisione dei capitolati di gara

Come già detto, le aziende della Ristorazione collettiva sono da sempre sensibili al tema della riduzione degli sprechi e da tempo si adoperano affinché possano essere avviate azioni orientate a tal fine.

Preliminarmente, però, occorre per noi chiarire alcune definizioni basilari: quelle di *sfridi*, *eccedenze* e *spreco*. Convenendo con le definizioni date dal disegno di legge di eccedenze alimentari e spreco, riteniamo importante focalizzare brevemente l'attenzione su un concetto rimasto fuori, ovvero quello di **sfrido**, inteso come gli insiemi di residui della lavorazione. Ma non per questo non riducibili.

Le aziende del settore sostengono, infatti, che la maggiore introduzione dei cosiddetti **prodotti di IV e V gamma** (ad esempio, le insalate in busta), e di **prodotti semilavorati o surgelati** (ad esempio, i filetti di pesce) permetterebbero una notevole riduzione degli sfridi, se non la loro completa eliminazione. Infatti, grazie ai progressi tecnologici nell'industria alimentare, gli scarti di lavorazione che afferiscono proprio alle industrie possono essere più facilmente recuperati rispetto a quanto avviene nella ristorazione collettiva, la quale non può fare altro che gettare via tali sfridi secondo le disposizioni per il recupero dell'umido dei singoli comuni.

Confidiamo che le **linee guida per la riduzione degli sprechi alimentari**, che questo disegno di legge prevede che il Ministro della Salute debba elaborare, tengano conto anche di questo importante aspetto.

Per quanto riguarda le *eccedenze* e gli *sprechi*, i risultati di prime analisi sugli stessi condotte dalle aziende del settore mostrano che questi potrebbero essere notevolmente ridotti con **una più adeguata**

Associazione Nazionale della
Ristorazione Collettiva e Servizi Vari

impostazione dei capitolati di gara da parte dei soggetti appaltanti.

Il settore della ristorazione collettiva, infatti, è un **settore B2B** che non si interfaccia direttamente con i consumatori finali (bambini nelle scuole, degenti ospedalieri, ecc.), bensì con le pubbliche amministrazioni e con aziende private, partecipando a bandi di gara. I relativi capitolati creano spesso un disallineamento tra la domanda effettiva e l'offerta imposta:

- nel **settore scolastico** si riscontrano a volte menù dall'impostazione errata con richieste poco vicine agli effettivi gusti ed alle esigenze nutrizionali dei bambini. Ad esempio, da un'indagine pilota condotta da ORICON, l'Osservatorio della nutrizione e della ristorazione collettiva condotta su 64.000 pasti somministrati a 7.000 alunni di età compresa tra i 3 e gli 11 anni è emerso che gli sprechi sono sensibilmente maggiori in quelle scuole dove è concesso il bis.
- Nel **settore sanitario** assistiamo a fenomeni quali, ad esempio: eccesso di *intake* calorico rispetto a quanto previsto dai LARN, in considerazione della specificità dell'utenza (degenti); eccessiva scelta (si è arrivati a situazioni limite dove si dava la possibilità di scegliere tra 6 primi, 6 secondi e 6 contorni).
- Nel **settore della ristorazione aziendale**, la richiesta di mantenere l'assortimento delle portate sempre al completo, fino a chiusura del servizio, genera uno spreco enorme del cosiddetto "*fine line*".

Appare, quindi, evidente come una **corretta e consapevole predisposizione di bandi e capitolati di gara possa influire sulla riduzione delle eccedenze alimentari nella Ristorazione collettiva.**

La **predisposizione di linee guida per la riduzione degli sprechi alimentari nella Ristorazione collettiva**, che il Ministero della Salute dovrà predisporre, nonché una maggiore consapevolezza degli Enti locali sulla centralità delle politiche nutrizionali come elemento di qualità dell'amministrazione, sono due passaggi da noi ritenuti fondamentali.

Proprio a tal fine, Angem e Anci hanno sottoscritto un protocollo che ha portato alla stesura di Linee guida per i Comuni su appalti e qualità del servizio nelle mense scolastiche, il cui obiettivo primario è quello di fornire supporto ai Comuni sulle procedure di affidamento del servizio di ristorazione scolastica.

– In breve –

Con riferimento all’ampia premessa riportiamo di seguito, in estrema sintesi, quali aspetti secondo noi debbano essere considerati nel seguito dell’esame del provvedimento:

- **La necessità che non venga modificato quanto previsto dagli articoli 7 e 13 della proposta di legge in discussione**, al fine di lasciare intatte le responsabilità in capo ad ogni soggetto coinvolto nel processo di donazione dei pasti agli indigenti, nel garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito ed utilizzo degli alimenti, ciascuno per la parte di competenza.
- **L’incentivazione e il sostegno economico a progetti di monitoraggio e misurazione dello spreco alimentare**, condotti dagli enti locali, da operatori del settore agroalimentare, comprese le aziende della ristorazione collettiva, o da altri soggetti interessati alla tematica.
- La necessità che tali progetti siano coordinati, a livello nazionale, da una **“Cabina di regia” in capo al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali**, alla quale possano partecipare anche gli operatori della filiera agroalimentare, comprese le aziende della ristorazione collettiva, oltre ai rappresentanti degli altri dicasteri interessati.
- L’elaborazione e l’aggiornamento costante, da parte del Ministero della Salute, in collaborazione con le aziende del settore, di **Linee guida per il servizio di ristorazione collettiva, che abbiano lo scopo di ridurre gli sprechi alimentari tramite:**
 - ✓ **una corretta impostazione dei capitolati di gara** – tenendo anche conto della norma *UNI 11584 :2015 Servizi di ristorazione collettiva - Requisiti minimi per la progettazione di menù* – una definizione certa dei criteri standard per il corretto svolgimento del servizio di ristorazione collettiva e la revisione del contributo nutrizionale degli alimenti e dei pasti somministrati;
 - ✓ **l’introduzione di prodotti di IV e V gamma, nonché di semilavorati.**
- Lasciare che il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale rimanga **come sistema volontario incentivato.**



Associazione Nazionale della
Ristorazione Collettiva e Servizi Vari



– Chi siamo –

ANGEM – Associazione Nazionale della Ristorazione Collettiva e Servizi vari

Dal 1973 Angem rappresenta gli interessi delle Aziende della Ristorazione Collettiva e Servizi Vari, promuovendo il valore sociale ed economico di un settore in cui la qualità del servizio offerto e la responsabilità degli operatori sono sempre più elementi distintivi. Angem vuole innovare il ruolo della rappresentanza degli interessi e definire una leadership associativa che sappia connettere competenze ed esperienze del Settore attorno a una nuova visione a servizio del Paese.

Tra i ruoli di Angem:

- ✓ promuovere la qualificazione delle imprese per migliorare cultura e standard di servizio;
- ✓ garantire servizi e informazioni agli associati per generare valore associativo;
- ✓ favorire la relazione tra gli associati per costruire nuove proposte di valore;
- ✓ assistere e rappresentare gli associati anche attraverso la titolarità della contrattazione collettiva di settore;
- ✓ promuovere il dialogo con le Istituzioni per contribuire a innovare la consapevolezza dell'importanza della nutrizione.

Le Aziende che aderiscono all'Associazione sono le più rappresentative del settore e impiegano circa 80 mila addetti. La dimensione totale del mercato della ristorazione collettiva è di circa 4 miliardi di euro di cui il settore sanitario (ospedali, casa di cura, case di riposo) rappresenta il 32%, lo scolastico il 31% ed il resto, tra cui la ristorazione dei punti di lavoro, il 37%. Gli affidamenti all'esterno a società di ristorazione collettiva passa da un 96% nel settore lavoro al 60% nella sanità; in particolare nel settore scolastico gli affidamenti all'esterno rappresentano circa il 65%.

Angem svolge un ruolo molto importante per il Settore, in particolare quello di sostenere la qualificazione delle imprese per migliorare cultura e standard di servizio, e promuovere il dialogo con le Istituzioni teso ad innovare la consapevolezza dell'importanza della nutrizione.

ORICON - Osservatorio sulla Ristorazione Collettiva e Nutrizione

ORICON nasce dall'incontro di sette aziende del settore della ristorazione collettiva - CAMST, Cir Food, Compass Group Italia, Elior, Gemeaz Elior, Gruppo Pellegrini, Sodexo - con la finalità di promuovere le migliori pratiche aziendali, evidenziare le criticità del comparto, diventare interlocutore della committenza, sia pubblica che privata, nell'individuare soluzioni che soddisfino i diversi interessi in campo, concorrere al benessere sociale attraverso la diffusione dell'educazione alimentare e l'adozione di corrette pratiche nutritive.

Le aziende riunite nell'Osservatorio, e che insieme rappresentano circa il 54% del mercato, definiscono anche standard di riferimento minimi al di sotto dei quali si impegnano a non scendere, e che costituiscono al contempo requisiti per le aziende che decidono di aderire ad ORICON.

L'Osservatorio si propone come partner della committenza nell'analisi delle diverse pratiche aziendali, nello studio e nella valutazione delle esigenze delle diverse tipologie di utenza, e nella ricerca di soluzioni tali da soddisfare le differenti esigenze di tutti gli attori coinvolti.