IT 2016 n. 34

Relazione speciale

Lotta allo spreco di alimenti: un'opportunità per l'UE di migliorare, sotto il profilo delle risorse, l'efficienza della filiera alimentare

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

CURIA RATIONIUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit I – presieduta da Phil Wynn Owen, Membro della Corte – la quale è specializzata nell'uso sostenibile delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Bettina Jakobsen, Membro della Corte, coadiuvata da: Katja Mattfolk, capo di Gabinetto; Kim Storup, attaché di Gabinetto; Michael Bain, primo manager e Maria Eulàlia Reverté i Casas, capo incarico. L'équipe di audit era composta da Els Brems, Klaus Stern, Diana Voinea e Paulo Oliveira.

Da sinistra a destra: K. Storup, K. Mattfolk, D. Voinea, B. Jakobsen, M. Bain, M. E. Reverté i Casas, P. Oliveira.

INDICE

Paragrafi

Termini e abbreviazioni

Sintesi I - IV

Introduzione 1 - 17

La tematica dell'audit 2 - 14

Lo spreco di cibo e l'UE 15 - 17

L'audit 18 - 25

Estensione e approccio dell'audit 18 - 25

Osservazioni 26 - 80

Alle dichiarazioni politiche ad alto livello non sono seguite azioni sufficienti 26 - 32

I documenti strategici della Commissione nel tempo sono diventati meno ambiziosi 27 - 29

Azioni frammentate ed intermittenti a livello tecnico 30 - 32

Le politiche esistenti potrebbero essere meglio allineate per lottare con più efficacia contro lo spreco alimentare 33 - 80

Allineare le politiche per prevenire meglio lo spreco di alimenti 34 - 69

Chiarire e allineare le politiche e le disposizioni onde facilitare la donazione di derrate alimentari 70 - 80

Conclusioni e raccomandazioni 81 - 87

Allegato I – Il ruolo delle forze di mercato nel generare lo spreco alimentare

Allegato II – Panoramica degli strumenti dell'UE che possono avere un impatto sulla lotta contro lo spreco di alimenti

Allegato III – Principali dichiarazioni politiche sullo spreco di alimenti a partire dal 2009

Risposte della Commissione

TERMINI E ABBREVIAZIONI

Aiuto all'ammasso privato:	aiuto per il conferimento dei prodotti in strutture d'immagazzinamento. Ciò aiuta a stabilizzare il mercato di un prodotto se vi è un'eccedenza ed i prezzi calano.
COPA COGEGA:	COPA: Comitato delle organizzazioni professionali agricole (l'organismo europeo che rappresenta gli agricoltori); COGECA: Confederazione generale delle cooperative agricole.
DAS:	dichiarazione di affidabilità presentata ogni anno dalla Corte dei conti europea.
DG AGRI:	direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale della Commissione europea.
DG CNECT:	direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie della Commissione europea.
DG EMPL:	direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione della Commissione europea.
DG ENER:	direzione generale dell'Energia della Commissione europea.
DG ENV:	direzione generale dell'Ambiente della Commissione europea.
DG GROW:	direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI della Commissione europea.
DG MARE:	direzione generale degli Affari marittimi e della pesca della Commissione europea.
DG MARKT:	direzione generale del Mercato interno e dei servizi. Nuova denominazione: direzione generale della Stabilità finanziaria, dei servizi finanziari e dell'Unione dei mercati dei capitali (DG FISMA).
DG RTD:	direzione generale della Ricerca e dell'innovazione della Commissione europea.
DG SANCO:	direzione generale per la Salute e i consumatori della Commissione europea. Nuova denominazione: direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare (DG SANTE).
DG SANTE:	direzione generale della Salute e della sicurezza alimentare della Commissione europea.
DG TAXUD:	direzione generale della Fiscalità e dell'unione doganale della Commissione europea.
DG ENTR:	direzione generale per le Imprese e l'industria della Commissione europea. Nuova denominazione: direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI (DG GROW)

DG:	dipartimenti e servizi della Commissione europea noti come direzioni generali.
Eurostat:	Ufficio statistico dell'Unione europea.
FAO:	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura.
FAOSTAT:	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, Divisione Statistiche.
FEAD:	Fondo di aiuti europei agli indigenti.
FEAGA:	Fondo europeo agricolo di garanzia.
FEAMP:	Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.
FEASR:	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.
FEP:	Fondo europeo per la pesca.
G20:	detto anche Gruppo dei venti, è un forum internazionale per i governi e i governatori delle banche centrali di 20 paesi importanti dal punto di vista economico.
GMS:	norma di commercializzazione generale.
Intervento pubblico:	quando per certi prodotti agricoli i prezzi di mercato scendono sotto un livello predeterminato, la Commissione europea può decidere di stabilizzare il mercato acquistando l'offerta in eccesso, che può essere poi immagazzinata presso gli Stati membri fino a quando il prezzo di mercato aumenta.
IVA:	imposta sul valore aggiunto.
Mancata raccolta:	il non raccogliere alcun prodotto commerciale dall'area coltivata nel corso del normale ciclo produttivo. Non include la distruzione di prodotti a causa di eventi climatici o malattie.
OCM:	organizzazione comune di mercato.
PAC:	politica agricola comune.
PCP:	politica comune della pesca.
PEAD:	programma di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione.
PEI:	partenariato europeo per l'innovazione.
Raccolta prima della maturazione:	raccolta di tutti i prodotti non commercializzabili (ma non danneggiati) in una data area coltivata prima della normale data di raccolta.
Restituzioni all'esportazione:	Le restituzioni all'esportazione possono essere corrisposte dall'UE a società commerciali che vendono alcuni prodotti agricoli in paesi terzi. Il rimborso normalmente copre la differenza tra il prezzo interno all'UE e il prezzo del mercato mondiale.

Ritiri dal mercato: ritiro di prodotti dal mercato (non mettendoli in vendita).

SAF: sostegno accoppiato facoltativo.

Sviluppo rurale: La politica di sviluppo rurale dell'UE integra il sistema dei pagamenti diretti e delle misure connesse al mercato e opera al fine di migliorare alcuni aspetti della situazione economica, ambientale e sociale delle zone rurali dell'UE.

UNECE: Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite.

WRAP: programma d'azione Rifiuti e risorse. Si tratta di un'organizzazione caritativa registrata nel Regno Unito e di una società a responsabilità limitata da garanzia (registrata in Inghilterra e Galles) che lavora con amministrazioni pubbliche, imprese e comunità per fornire soluzioni pratiche volte al miglioramento dell'efficienza delle risorse e all'accelerazione del passaggio ad un'economia sostenibile, efficiente sotto il profilo delle risorse.

SINTESI

I. Lo spreco di cibo è un problema mondiale al quale negli scorsi anni è stata prestata maggiore attenzione da parte del pubblico e dei decisori politici. L'importanza di questo problema è destinata ad aumentare, data specialmente la necessità di nutrire una popolazione mondiale in aumento. Gli alimenti sono un bene prezioso e la loro produzione può richiedere molte risorse. Le stime attuali indicano che, globalmente, circa un terzo del cibo prodotto per il consumo umano va sprecato o perso, con un conseguente costo economico e ambientale.

II. In questo contesto, la Corte ha esaminato il ruolo che l'UE può svolgere nella lotta contro lo spreco alimentare. Gli auditor della Corte hanno esaminato le azioni adottate finora e le modalità con le quali i vari strumenti d'intervento dell'UE operano per ridurre detto spreco. È stata prestata particolare attenzione alle azioni di prevenzione e alle donazioni, che sono quelle preferite fra tutte nella lotta contro lo spreco alimentare.

III. Il quesito di audit cui si voleva dare una risposta era il seguente: "L'UE contribuisce ad una filiera alimentare efficiente sotto il profilo delle risorse, per mezzo di un'efficace lotta allo spreco di cibo?". La Corte ha constatato che, allo stato attuale, non è così; nella relazione vengono poste in evidenza le modalità con le quali le attuali politiche potrebbero essere utilizzate in modo più efficace per far fronte al problema. Molti dei potenziali miglioramenti non richiedono nuove iniziative né maggiori fondi pubblici, ma comportano piuttosto un miglior allineamento delle politiche esistenti, un miglior coordinamento e la chiara individuazione della riduzione dello spreco alimentare come obiettivo delle politiche. Nello specifico, dall'audit è emerso che:

i. nonostante la crescente importanza dello spreco alimentare nell'agenda politica, l'ambizione della Commissione europea è scemata nel tempo. Le azioni intraprese sinora sono state frammentate ed intermittenti, e manca il coordinamento a livello della Commissione. L'assenza di una definizione comune di "spreco alimentare" e di un valore di partenza condiviso rispetto al quale calibrare gli interventi di riduzione dello spreco ha ostacolato la realizzazione di ulteriori progressi;

ii. lo spreco di cibo è un problema presente lungo l'intera filiera alimentare e quindi gli interventi dovrebbero riguardare l'intera filiera, con potenziali vantaggi per tutti gli attori coinvolti. Si dovrebbe porre l'enfasi sulla prevenzione, dato che i benefici derivanti dall'evitare gli sprechi sono maggiori rispetto a quelli derivanti dall'occuparsene a posteriori. Sebbene una serie di politiche dell'UE abbia il potenziale per lottare contro lo spreco di cibo, detto potenziale non è sfruttato e le opportunità offerte non sono state ancora colte. L'impatto delle varie politiche dell'UE sulla lotta contro lo spreco di alimenti è stato valutato in misura palesemente insufficiente. Importanti settori di intervento, quali l'agricoltura, la pesca e la sicurezza alimentare, svolgono tutti un ruolo e potrebbero essere utilizzati per meglio combattere lo spreco alimentare. Va riconosciuto che, nel tempo, le modifiche alle politiche, comprese le riforme della PAC e della politica della pesca, hanno avuto un impatto positivo. Ad esempio, l'abbandono graduale della politica agricola basata sugli interventi ha ridotto la sovrapproduzione. Nella presente relazione, viene evidenziata una serie di buone pratiche, ma il loro impatto positivo è stato frutto di coincidenze anziché essere il risultato di un'azione politica mirata;

iii. per quanto riguarda la donazione di alimenti, alcuni degli ostacoli attualmente esistenti, come interpretazioni differenti di disposizioni giuridiche, potrebbero essere rimossi, al fine di facilitare la donazione di cibo che andrebbe altrimenti sprecato.

IV. La Corte formula tre raccomandazioni.

i. La strategia dell'UE per combattere lo spreco alimentare dovrebbe essere potenziata e coordinata meglio. La Commissione dovrebbe partire dalle misure inizialmente prese e sviluppare un piano d'azione per gli anni a venire.

ii. Nel coordinare le varie politiche potenzialmente in grado di lottare contro lo spreco di cibo, la Commissione dovrebbe tener conto dello spreco di alimenti nelle proprie future valutazioni d'impatto e allineare maggiormente le diverse politiche dell'UE che lo possono combattere.

iii. Per facilitare la donazione di alimenti che andrebbero altrimenti sprecati, la Commissione potrebbe utilmente chiarire l'interpretazione di disposizioni giuridiche che possono scoraggiare dette donazioni. La Commissione dovrebbe incoraggiare

un’ulteriore sfruttamento delle possibilità di donazione esistenti e valutare come facilitare la donazione in altri settori d’intervento.

INTRODUZIONE

1. Lo spreco di cibo è un problema riconosciuto la cui importanza politica e sociale è cresciuta negli anni recenti. Numerose dichiarazioni politiche ad alto livello formulate nell'ultimo decennio esprimono il bisogno di lottare contro lo spreco di alimenti. Quest'ultimo avviene lungo l'intera filiera alimentare, nelle fasi di produzione, trasformazione, vendita e consumo. Lo spreco alimentare può essere definito in molti modi diversi e non vi è una metodologia unica per misurarlo. Ciononostante, viene generalmente riconosciuto che, a livello mondiale, va sprecato o perso circa un terzo degli alimenti prodotti per il consumo umano[1]. Le Nazioni Unite hanno stimato i costi economici ed ambientali correlati a tale spreco in circa 1 700 miliardi di dollari USA l'anno per tutto il mondo.

La tematica dell'audit

Come definire lo spreco alimentare?

2. Al momento, non vi è alcuna definizione condivisa di "spreco alimentare" a livello dell'UE. Gli Stati membri dell'UE utilizzano definizioni diverse, così come l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) utilizza la propria[2].

3. Nel luglio 2014, il progetto europeo di ricerca FUSIONS ha proposto un altro quadro entro il quale definire i rifiuti alimentari[3] e nel marzo 2016 ha proposto una metodologia per

---

[1] Così come risulta da misurazioni del peso. FAO, *Global food losses and food waste—extent, causes and prevention*, Roma, 2011.

[2] La perdita di alimenti viene definita come "diminuzione nella quantità o nella qualità degli alimenti". Lo spreco di alimenti è parte della perdita di alimenti e si riferisce al mancato uso ai fini del consumo umano, oppure ad un uso alternativo (non alimentare), di cibo sicuro e nutriente lungo tutta la filiera alimentare, dalla produzione primaria fino al livello del consumatore finale all'interno del nucleo familiare (http://www.fao.org/platform-food-loss-waste/food-waste/definition/en/).

[3] Lo spreco alimentare consiste di qualsiasi prodotto alimentare, e parti non commestibili di prodotti alimentari, rimossi dalla catena di approvvigionamento alimentare per essere recuperati o eliminati (ivi compresi composti, sovesci/colture non raccolte, digestione anaerobica, produzione di bioenergia, cogenerazione, incenerimento, smaltimento in fogna, in discarica o tramite dispersione in mare). Cfr. http://www.eu-fusions.org/index.php/about-food-waste/280-food-waste-definition.

misurarne e monitorarne le quantità[4]. Più di recente, nel giugno 2016 un partenariato a più attori[5] ha pubblicato una norma globale per la contabilizzazione e la comunicazione della perdita e dello spreco di alimenti.

4. Ai fini della presente relazione, per "spreco alimentare" s'intende qualsiasi prodotto – o parte di prodotto – coltivato, catturato o trasformato ai fini del consumo umano che avrebbe potuto essere mangiato se trattato o conservato in modo diverso. Si riconosce che detta definizione può non essere direttamente compatibile con l'attuale quadro normativo dell'UE, ma anche altre definizioni, come quelle impiegate da FUSIONS, dalla FAO e dagli Stati membri visitati ai fini del presente audit, si discostano da tale quadro normativo.

La gerarchia dei rifiuti applicata allo spreco di alimenti

5. Una gerarchia dei rifiuti assegna priorità alle azioni di trattamento dei rifiuti, classificandole in ordine di preferibilità sulla base di criteri di sostenibilità ambientale. La direttiva-quadro dell'UE sui rifiuti[6] definisce la gerarchia dei rifiuti dell'UE[7]. Detta gerarchia può essere applicata allo spreco di alimenti, ma dovrebbe essere leggermente modificata per tener conto delle particolarità dei prodotti alimentari. Numerosi Stati membri hanno adattato la gerarchia dei rifiuti agli alimenti, secondo l'ordine di preferenza illustrato in ***figura 1***.

---

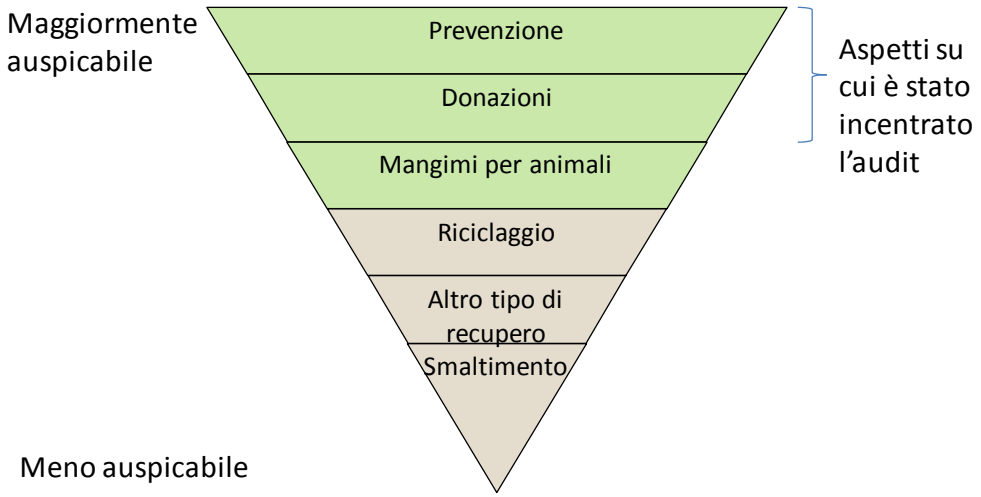
[4] http://www.eu-fusions.org/index.php/download?download=254:fusions-quantification-manual.

[5] I partner principali erano: la FAO, l'UNEP, il Consiglio mondiale delle imprese per lo sviluppo sostenibile (WBCSD), il Forum dei beni di consumo, il progetto FUSIONS dell'UE e il programma d'azione Rifiuti e risorse (cfr. http://flwprotocol.org/).

[6] Articolo 4 della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (GU L 312 del 22.11.2008, pag. 3).

[7] a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento.

<u>Figura 1</u> – Gerarchia dei rifiuti applicata allo spreco alimentare[1]



[1] Non vi è attualmente alcuna normativa od orientamento specifico dell'UE su come applicare la gerarchia dei rifiuti dell'UE agli alimenti. L'immagine nella figura 1 è basata sulle seguenti gerarchie esistenti, in particolare la scala di Moerman (*Ladder van Moerman*) della Università di Wageningen, la *Food Waste Pyramid for London* e le gerarchie elaborate dall'OVAM (agenzia pubblica delle Fiandre che si occupa di rifiuti), dalla FEVIA (Fédération de l'Industrie Alimentaire/Federatie Voedingsindustrie) e dall'EPA (agenzia per la protezione dell'ambiente degli Stati Uniti).

6. Secondo la definizione usata per la presente relazione, lo "spreco alimentare" è rappresentato dai tre livelli inferiori della gerarchia illustrata (riciclaggio, altro tipo di recupero e smaltimento). I tre livelli superiori (prevenzione, donazione e mangimi per animali) rappresentano azioni che possono essere intraprese prima che il cibo costituisca un rifiuto e sono le più auspicabili (in una prospettiva economica e ambientale). Il presente audit è incentrato sulla prevenzione e sulla donazione, i due livelli più alti della gerarchia.

Dati sullo spreco di alimenti

7. Secondo la Commissione europea, ogni anno nell'UE sono sprecati circa 88 milioni di tonnellate di cibo[8]. Si stima che lo spreco alimentare complessivo nell'UE salirà a circa 126 milioni di tonnellate entro il 2020 a meno che vengano prese ulteriori azioni o misure preventive[9]. I dati sullo spreco di alimenti variano significativamente a seconda della fonte. Con ogni evidenza, una delle ragioni è la diversa interpretazione di ciò che costituisce "spreco alimentare" (ossia, la mancanza di una definizione condivisa) e le diverse metodologie utilizzate per misurarlo. Vari studi presentano dati divergenti per ciascuno dei settori della filiera alimentare. Nella ***tabella 1*** vengono presentati i risultati di alcuni di questi studi; si può vedere che lo spreco di alimenti ha luogo lungo l'intera filiera, sebbene sia necessaria cautela nel raffronto dei risultati, dato che la metodologia e la definizione di "spreco alimentare" utilizzate non sono omogenee.

[8] Cifra basata su dati del 2012 (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/index_en.htm). La cifra di 88 milioni di tonnellate di spreco alimentare riportata dalla Commissione corrisponde alle più recenti stime dei rifiuti alimentari generati nell'UE-28 pubblicate dal progetto FUSIONS del 7° PQ (FUSIONS, *Estimates of European food waste levels*, 2016 http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf). Tale cifra non distingue tra cosa viene prodotto all'interno dell'UE e cosa viene importato.

[9] Commissione europea, direzione generale dell'Ambiente, *Preparatory study on food waste across EU 27*, 2010.

Tabella 1 – Percentuale di alimenti sprecati nelle varie fasi della filiera alimentare secondo diversi studi[1]

	FAO (Europa)	Foodspill (Finlandia)	FH Münster (Germania)	Bio Intelligence Service (UE)	Fusions[2] (UE)
Settore della produzione	23	19 - 23	22	34,2	11
Settore della trasformazione	17	17 - 20	36	19,5	19
Settore della commercializzazione	9	30 - 32	3	5,1	17
Consumatori	52	28 - 31	40	41,2	53

[1] Analisi dell'Istituto delle risorse mondiali (WRI) basata su FAO, *2011 Global food losses and waste – extent, causes and prevention*, Roma, giugno 2013; http://www.mtt.fi/foodspill, 2011; https://www.fh-muenster.de/isun/lebensmittelabfall-projekte.php, 2012; Gustavsson e altri, *ITAS-calculations based on the SIK-methodology*, 2013; FUSIONS, *Estimates of European food waste levels*, 2016.

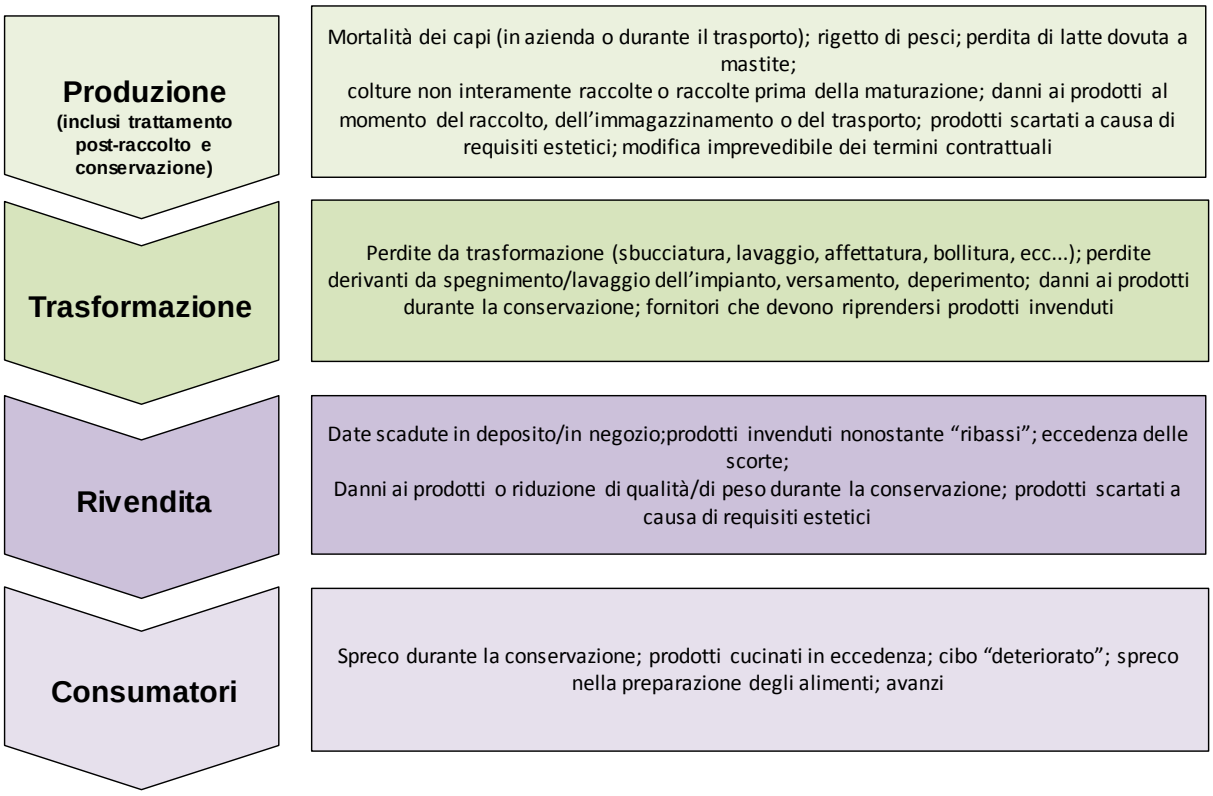
[2] Lo studio riconosce che vi è un'incertezza moderatamente alta circa questa stima (pag. 27). In particolare per i dati relativi al settore della produzione, le stime sono basate su dati provenienti da sei paesi soltanto e le incertezze stimate del ±17 % sono probabilmente sottostimate (pag 21).

Lo spreco di alimenti avviene lungo tutta la filiera alimentare

8. Le situazioni che generano spreco di cibo possono essere molto diverse, ma si verificano in ciascuna fase della filiera alimentare. Numerosi studi hanno analizzato i diversi modi in cui il cibo viene sprecato[10]. La ***figura 2*** mostra alcune di tali situazioni.

[10] U. Franke, E. Einarson, N. Andrésen, E. Svanes, H. Hartikainen, L. Mogensen, *Kartläggning av matsvinnet i primärproduktionen*, Nordic Council, Copenhagen, 2013 (www.norden.org/sv/publikationer/publikationer/2013-581); O. J. Hanssen, P. Ekegren, I. Gram-Hanssen e altri, *Food Redistribution in the Nordic Region*, the Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2014 (http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2 %3A784307&dswid=9068); House of Lords Report, *Counting the Cost of Food Waste: EU Food Waste Prevention*, European Union Committee, 10th Report of Session 2013-2014, pag. 12.

<u>Figura 2</u> – Situazioni che generano spreco di cibo e perdite di alimenti lungo la filiera alimentare



Fonte: Corte dei conti europea.

<u>Il costo dello spreco di alimenti</u>

9. I costi associati allo spreco di alimenti sono almeno di due tipi diversi: i costi economici e i costi ambientali. Il costo economico include non solo il costo connesso al valore dei prodotti in questione, ma anche i costi connessi alla produzione, al trasporto e allo stoccaggio dei prodotti sprecati, nonché i costi del loro trattamento. Dal punto di vista ambientale, lo spreco di alimenti rappresenta uno spreco di risorse (quali terreni, acqua, energia ed altre risorse) nel corso di tutto il ciclo di vita dei prodotti, ed il conseguente aumento delle emissioni di gas serra.

10. Dato che è difficoltoso ottenere dati completi, attendibili e armonizzati sulle attuali quantità di spreco alimentare esistente, qualunque stima dei costi dello stesso è destinata a peccare di attendibilità. Ciononostante, in alcuni studi si è cercato di determinare il costo

dello spreco di cibo e queste cifre possono essere utilizzate come indicatori della potenziale entità del problema dello spreco di cibo.

11. La FAO ha effettuato una valutazione del costo dello spreco alimentare su scala mondiale, constatando che, oltre ad costo economico stimato di 1 000 miliardi di dollari USA l'anno (il valore dei prodotti sprecati e dei sussidi versati per produrli), i costi ambientali (quali le emissioni di gas serra, la scarsità delle risorse idriche e l'erosione) ammontano a circa 700 miliardi di dollari USA[11].

Lo spreco di alimenti e le forze di mercato

12. Le ragioni per le quali gli alimenti vanno sprecati differiscono in base al ruolo di ciascun attore della filiera alimentare. In genere, le decisioni prese dagli operatori commerciali (produttori, trasformatori e rivenditori) mirano a massimizzare il profitto, nonostante alcune decisioni possano comportare la generazione di un certo ammontare di spreco di cibo. Nonostante i vari operatori non intendano provocare uno spreco di cibo, quest'ultimo spesso avviene in conseguenza delle loro scelte.

13. I consumatori prendono decisioni che potrebbero comportare spreco di alimenti per ragioni del tutto diverse. Per i consumatori, si tratta di essere appagati, in termini di soddisfacimento dei propri bisogni nutrizionali o in altri termini (ad esempio, qualità, abbondanza, varietà, prezzo, ecc.).

14. I motivi per cui gli alimenti vanno sprecati sono intrinsecamente legati alla questione di chi sostiene i costi associati allo spreco di cibo. Il costo economico dello spreco alimentare è a carico di almeno tre diversi gruppi di attori: consumatori, specifici operatori della filiera alimentare e organizzazioni caritative.

- Gli operatori della filiera alimentare internalizzano il costo dello spreco alimentare e lo includono nel prezzo finale al consumo del prodotto. Ad esempio, un rivenditore,

[11] FAO, *Food wastage Foodprint. Impacts on natural resources*, Roma, 2013 (http://www.fao.org/nr/sustainability/food-loss-%c2 %adand-waste/en/).

molto probabilmente, fisserà un prezzo del prodotto abbastanza alto da tener conto sia dei prodotti venduti che di quelli che prevede resteranno invenduti.

- Parte del costo dello spreco di alimenti può essere trasferito da un operatore commerciale del ramo alimentare ad un altro operatore. A titolo di esempio, quando esistono notevoli squilibri nel potere contrattuale tra operatori commerciali, il costo dello spreco di cibo può essere posto a carico dell'operatore più debole.

- Parte del costo dello spreco alimentare può inoltre essere esternalizzato a organizzazioni caritatevoli, sotto forma di donazione di derrate alimentari. Dette organizzazioni spesso si accollano i costi di cernita, manipolazione, immagazzinamento, trattamento che verrebbero altrimenti sostenuti dagli operatori che donano le derrate alimentari in questione.

Il costo ambientale dello spreco alimentare è a carico dell'intera società, principalmente tramite una crescente scarsità delle risorse naturali (che nel lungo periodo può tradursi in un aumento del prezzo di tali risorse). Nell'***allegato I*** viene indicato, utilizzando due esempi concreti, come le forze di mercato influenzano la generazione di spreco di alimenti. Sebbene la presente relazione non sia incentrata su tali forze di mercato, la Corte prende atto della loro importanza nella lotta allo spreco di alimenti. La Commissione europea ed il Parlamento europeo[12] hanno riconosciuto il ruolo che tali forze svolgono nella filiera alimentare.

Lo spreco di cibo e l'UE

15. Lo spreco di alimenti costituisce un problema globale. Sebbene l'azione dell'UE per quanto riguarda lo spreco di alimenti avrà, per definizione, effetti limitati a livello mondiale, l'UE, in quanto importante attore sulla scena internazionale, può avere un impatto sul volume di alimenti sprecati tramite le diverse politiche di cui è responsabile (quali la politica agricola comune, la politica comune della pesca, la politica in tema di sicurezza dei prodotti

[12] Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo, Briefing, *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* (Pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese) (http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf).

alimentari, la politica in tema di rifiuti). In questo contesto, la Commissione detiene una responsabilità, in quanto iniziatrice delle disposizioni giuridiche dell'UE che possono influire sulla generazione dello spreco di alimenti.

16. A livello della Commissione europea, la direzione generale Salute e sicurezza alimentare è competente per il dossier "spreco alimentare". In tale contesto, adotta una serie di misure (quale l'istituzione di gruppi di lavoro e di gruppi di esperti) e di iniziative di comunicazione. Parecchie altre direzioni generali della Commissione hanno parimenti un ruolo da svolgere nella prevenzione dello spreco di alimenti, dal momento che numerose politiche e disposizioni dell'UE (quali la politica agricola, la politica della pesca, la politica in materia di sicurezza dei prodotti alimentari, la politica in tema di rifiuti) possono avere un'influenza sulla generazione di spreco alimentare (cfr. ***allegato II***).

17. La responsabilità che gli Stati membri hanno quanto allo spreco alimentare è ugualmente importante. A seconda del modo in cui recepiscono ed attuano le disposizioni dell'UE, gli Stati membri possono facilitare od ostacolare la prevenzione dello spreco di alimenti e la donazione di derrate alimentari. La loro responsabilità è forse ancora più importante, in quanto possono anche avviare proprie iniziative (al di fuori del quadro UE) per contrastare lo spreco di alimenti[13].

L'AUDIT

Estensione e approccio dell'audit

18. Vi sono molti studi sullo spreco alimentare, ma nessuno è stato incentrato sulla responsabilità dell'UE[14] in proposito. L'audit espletato dalla Corte mirava pertanto a fornire un'analisi completa della tematica dello spreco di alimenti, vista da una prospettiva interamente UE.

---

[13] Le iniziative degli Stati membri non rientrano nell'ambito del presente audit. A fini illustrativi, si riporteranno unicamente esempi di specifiche pratiche.

[14] Per "UE" si intendono qui le istituzioni dell'UE (cui spetta definire le diverse politiche e stabilire le diverse disposizioni giuridiche) e gli Stati membri dell'UE (cui spetta attuare dette politiche e disposizioni).

19. La Corte è consapevole del fatto che le politiche e le disposizioni giuridiche analizzate nel contesto del presente audit hanno obiettivi diversi da quello di prevenire lo spreco di alimenti. Sebbene non contemplino specificamente il problema dello spreco alimentare, i vari strumenti dell'UE hanno nondimeno un effetto sul comportamento dei vari attori della filiera alimentare. Detto comportamento può dar luogo ad un aumento o ad una diminuzione dell'ammontare di alimenti sprecati. L'UE ha la possibilità di incidere sullo spreco di alimenti tramite i differenti Fondi a propria disposizione e tramite le diverse disposizioni che influenzano il comportamento degli attori nella filiera alimentare. Il presente audit è stato incentrato esclusivamente sulla prevenzione e sulle donazioni, dato che si tratta dei due modi preferibili per combattere lo spreco di cibo secondo la gerarchia dello spreco alimentare (cfr. ***figura 1***).

20. Gli strumenti dell'UE (Fondi e disposizioni giuridiche non connesse ai Fondi) elencati nell'***allegato II*** sono stati identificati dagli auditor della Corte come quelli aventi un effetto in termini di prevenzione dello spreco alimentare o di facilitazione delle donazioni. Ai fini della presente relazione, i settori della filiera alimentare sono stati divisi in quattro gruppi (produttori, trasformatori, rivenditori e consumatori).

21. Il principale obiettivo dell'audit era valutare se le disposizioni giuridiche dell'UE e la loro attuazione da parte degli Stati membri contribuiscano ad un comportamento positivo in relazione allo spreco alimentare da parte dei vari attori della filiera alimentare. Il quesito generale di audit era il seguente:

L'UE contribuisce ad una filiera alimentare efficiente sotto il profilo delle risorse, per mezzo di un'efficace lotta allo spreco di cibo?

22. Ai fini dell'audit, è stato analizzato unicamente l'effetto di politiche e disposizioni giuridiche concernenti lo spreco alimentare nella sola UE, escludendo l'impatto in paesi non-UE.

23. Nella presente relazione, si valuta in primo luogo la misura in cui la Commissione, braccio esecutivo dell'UE, abbia tradotto in azioni concrete le dichiarazioni politiche ad alto livello

sulla lotta allo spreco alimentare. In secondo luogo, vengono descritte le opportunità per combattere lo spreco alimentare che le politiche esistenti non hanno colto.

24. Il periodo coperto dall'audit è:

- per quanto riguarda i fondi della politica agricola comune (PAC), sia il 2007-2013 che il 2014-2020;
- per quanto riguarda il Fondo europeo per la pesca (FEP) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), i periodi 2007-2013 e 2014-2020 rispettivamente;
- per quanto riguarda il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), il periodo 2014-2020;
- per quanto concerne le disposizioni giuridiche non connesse ai Fondi, sono state considerate le disposizioni giuridiche vigenti al momento dell'audit, nonché le proposte pubblicate di nuove disposizioni.

25. L'audit è stato espletato dal luglio 2015 al maggio 2016[15] e gli elementi probatori di audit sono stati raccolti tramite:

- esami documentali e colloqui con personale dei dipartimenti della Commissione europea. L'audit ha riguardato sei direzioni generali: la DG Salute e sicurezza alimentare (DG SANTE), la DG Mercato interno, industria, imprenditoria e PMI (DG GROW), la DG Agricoltura e sviluppo rurale (DG AGRI), la DG Ambiente (DG ENV), la DG Affari marittimi e pesca (DG MARE) e la DG Occupazione, affari sociali e inclusione (DG EMPL);
- visite di audit presso cinque Stati membri: Italia (Lazio), Paesi Bassi, Portogallo, Romania e Finlandia. In ciascuno di questi Stati membri, sono stati di norma visitati il ministero dell'Agricoltura (per la PAC e il FEAMP), il ministero dell'Ambiente (per la strategia e gli argomenti correlati alla direttiva Rifiuti), il ministero degli Affari sociali (per il FEAD), il ministero della Sanità (per il "pacchetto igiene" degli alimenti) ed il ministero delle

[15] Tuttavia, la relazione include dichiarazioni politiche di rilievo sullo spreco alimentare che vanno fino al 1° luglio 2016.

Finanze (per gli incentivi finanziari). Sono state inoltre effettuate visite in loco presso pertinenti beneficiari dell'UE;

- riunioni di consultazione con le principali parti interessate, tra cui COPA e COGECA, Independent Retail Europe, rappresentanti del WRAP (organizzazione caritativa del Regno Unito), della SOMARO (organizzazione senza scopo di lucro rumena) e del progetto di ricerca FUSIONS dell'UE, nonché con un parlamentare dell'Assemblea nazionale francese, con rappresentanti di un comitato di lavoro della House of Lords britannica e con un rappresentante del Regno Unito alle riunioni del comitato delle norme dell'UNECE.

OSSERVAZIONI

Alle dichiarazioni politiche ad alto livello non sono seguite azioni sufficienti

26. Negli ultimi anni, la lotta contro lo spreco alimentare ha acquistato importanza ed ha cominciato a figurare, a tutti i livelli politici, tra gli argomenti da trattare (cfr. ***allegato III***). Il Parlamento europeo ha ripetutamente chiesto alla Commissione europea (nel 2011, 2012, 2015 e 2016) di agire per ridurre lo spreco di alimenti. Gli Stati membri dell'UE hanno iniziato a fissare valori-obiettivo per la riduzione dello spreco di alimenti ed il Consiglio dell'Unione europea, il G20 e le Nazioni Unite hanno evidenziato la necessità di lottare contro lo spreco di cibo lungo tutta la filiera alimentare. Di seguito vengono riportati alcuni esempi.

- Il Parlamento europeo "chiede altresì alla Commissione di avviare azioni concrete volte a dimezzare lo spreco alimentare entro il 2025 e al tempo stesso a prevenire la produzione di rifiuti alimentari" (2011);

- Il G20 ritiene che "la riduzione della perdita e dello spreco di alimenti costituisca un buon obiettivo per un'azione collettiva dei paesi del G20" (2015) *[traduzione a cura della Corte]*;

- Nel documento "Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", le Nazioni Unite hanno indicato che, entro il 2030, ci si riprometteva di "dimezzare lo spreco alimentare mondiale per abitante ai livelli della rivendita e del consumo, e di ridurre la perdita di alimenti lungo la filiera produttiva e di approvvigionamento, comprese le perdite post-raccolto" (2015) *[traduzione a cura della Corte]*;

- Il Consiglio dell'Unione europea "sostiene gli sforzi di tutti gli attori per ridurre i rifiuti alimentari, che contribuiranno al raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile 12.3, mirante a dimezzare gli sprechi alimentari globali pro capite a livello di vendita al dettaglio e di consumatori e a ridurre le perdite alimentari lungo le catene di approvvigionamento e di produzione, comprese le perdite dopo il raccolto, entro il 2030" (2016)[16].

Nonostante tali ripetute dichiarazioni politiche, la risposta della Commissione europea nel corso del tempo è divenuta meno ambiziosa e le azioni intraprese fino ad oggi sono state frammentate ed intermittenti.

I documenti strategici della Commissione nel tempo sono diventati meno ambiziosi

27. La Commissione, in quanto braccio esecutivo dell'UE, dovrebbe dar seguito alle dichiarazioni politiche ad alto livello enunciate nel corso del tempo. A partire dal 2011, la Commissione ha pubblicato una serie di documenti in cui prendeva l'impegno a combattere lo spreco alimentare:

- nel settembre 2011, nella "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse"[17], la Commissione europea ha individuato il settore alimentare come uno dei settori chiave dove l'efficienza delle risorse dovrebbe essere migliorata. La Tabella di marcia del 2011 annunciava inoltre la pubblicazione, nel 2013, di una "comunicazione sull'alimentazione sostenibile" nella quale la Commissione avrebbe tra l'altro, ulteriormente studiato "in che modo limitare il più possibile gli sprechi nella catena di approvvigionamento alimentare". A giugno 2016, la comunicazione citata non è ancora stata pubblicata;

---

16 Conclusioni del Consiglio sul piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare, 20 giugno 2016 (documento 10444/16 – esito della 3476ª riunione del Consiglio). Conclusioni del Consiglio su perdite e sprechi alimentari, 28 giugno 2016 (documento 10730/16 – esito della 3479ª riunione del Consiglio).

17 http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/about/roadmap/index_en.htm.

- dopo aver organizzato, nell'estate del 2013, una consultazione pubblica sulla sostenibilità del sistema alimentare, che includeva una sezione sulla prevenzione e la riduzione dello spreco di alimenti, nel luglio 2014 la Commissione ha pubblicato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio[18] per modificare, tra l'altro, la direttiva Rifiuti. Tuttavia, nel dicembre 2014 la Commissione europea ha ritirato la proposta di una nuova direttiva sui rifiuti, con l'intento di sostituirla con qualcosa di "più ambizioso"[19];

- nel dicembre 2015, la Commissione ha adottato un pacchetto di misure sull'economia circolare, includente proposte legislative riviste sui rifiuti. La tematica della lotta allo spreco alimentare è integrata in queste proposte.

28. Tuttavia, analizzando i documenti citati, gli auditor della Corte osservano che l'ambizione della Commissione relativamente allo spreco di alimenti è scemata nel tempo. Come illustrato in ***figura 3***, i valori-obiettivo di riduzione sono stati abbassati, l'obbligo per gli Stati membri di riferire sullo spreco di alimenti è stato posposto, il termine ultimo per l'adozione da parte della Commissione di un atto di esecuzione per definire una metodologia comune di misurazione dello spreco alimentare è stato ripetutamente prorogato, e non vi è ancora una definizione di "spreco alimentare" valida per tutta l'UE. Inoltre, non è mai stato definito un valore di partenza (livello di riferimento per un dato anno) rispetto al quale fissare valori-obiettivo di riduzione dello spreco di alimenti (cfr. ***riquadro 1***).

Riquadro 1 – Perché è importante un "valore di partenza"?

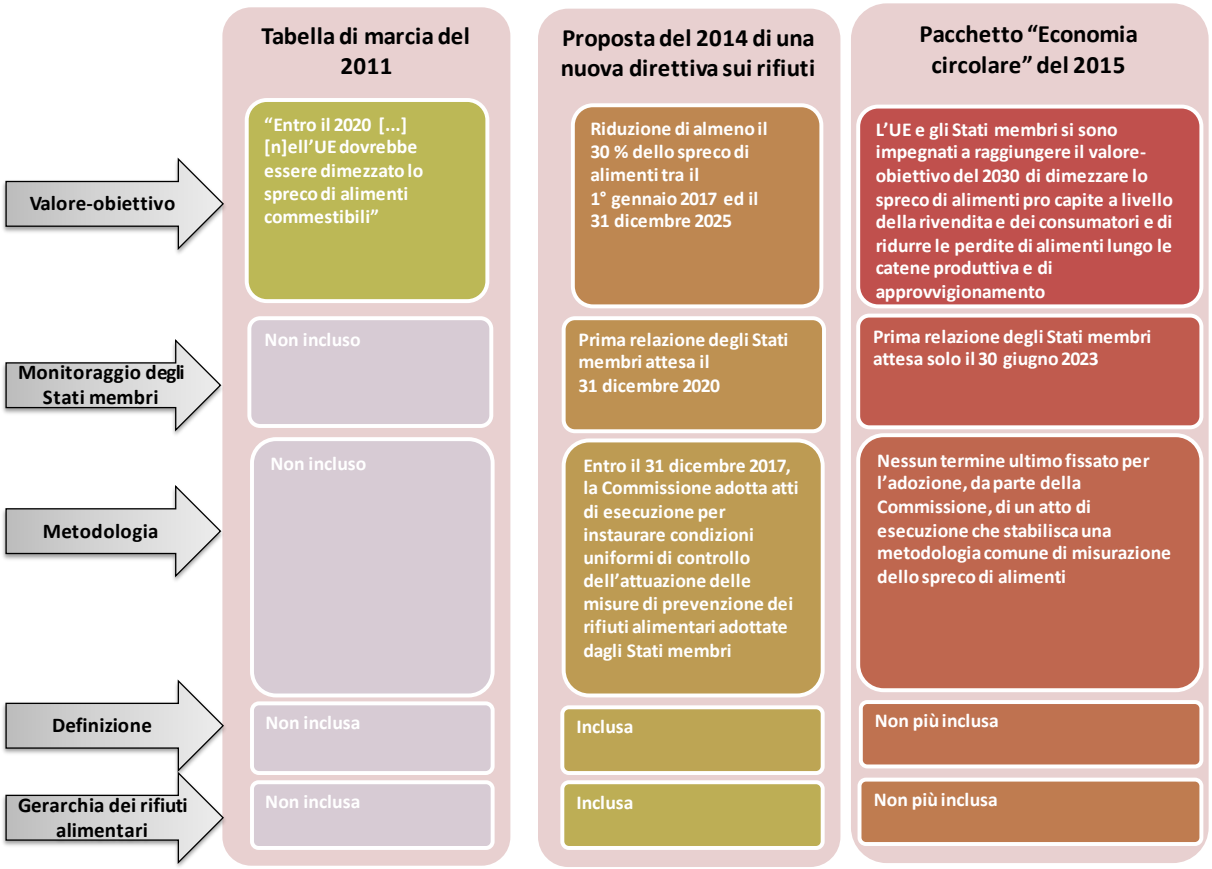
Al fine di fissare valori-obiettivo di riduzione dello spreco sensati, ed anche per permettere di misurare eventuali iniziative intraprese, è necessario un punto iniziale, ossia un "valore di partenza", condiviso che indichi l'attuale livello di spreco alimentare. Le iniziative adottate fino ad oggi, da parte di Stati membri o di ONG, hanno dichiarato significative riduzioni percentuali dello spreco, ma senza

[18] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, COM(2014) 397 definitivo del 2 luglio 2014.

[19] http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-2723_en.htm.

un valore di partenza comune è difficile valutare il loro successo relativo. Un accordo su un valore di partenza per l'UE è perciò necessario come parte di qualunque futura politica dell'UE in tema di spreco alimentare.

Figura 3 – Elaborazione di aspetti chiave nei documenti strategici della Commissione che trattano di spreco di alimenti



29. Sebbene non esista una specifica politica dell'UE in materia di spreco alimentare, varie politiche dell'UE hanno o potrebbero avere un impatto su di esso. Tuttavia, la Commissione non ha analizzato dette politiche al fine di valutare se siano allineate a sufficienza con la necessità di contrastare lo spreco di alimenti (questo aspetto è trattato in maggiore dettaglio ai paragrafi 33-80). Gli Stati membri hanno riconosciuto la necessità di combattere lo spreco di cibo e, data la mancanza di una politica coordinata a livello dell'UE, hanno affrontato la questione in una gamma di modi diversi, compresi approcci legislativi (cfr. ***riquadro 2***). Alcuni Stati membri hanno altresì invitato la Commissione ad agire a livello dell'UE (cfr. ***riquadro 3***).

Riquadro 2 – Risposta degli Stati membri dell'UE alla questione dello spreco di alimenti: dall'incoraggiamento all'azione legislativa

In Francia, una legge sulla lotta allo spreco di alimenti è stata adottata l'11 febbraio 2016. Le principali caratteristiche della legge francese sono: a) il chiarimento della gerarchia dei rifiuti nel caso dello spreco alimentare; b) l'introduzione di multe nel caso in cui gli operatori commerciali rendano volontariamente non commestibile cibo sicuro; c) l'introduzione dell'obbligo per i supermercati di concludere un accordo con organizzazioni senza scopo di lucro per donare derrate alimentari che andrebbero altrimenti sprecate. Per quel che riguarda quest'ultimo punto, la legge francese non fissa la percentuale di alimenti da donare. Pertanto, se un supermercato conclude un accordo per donare l'1 % di tali derrate, sta già rispettando la legge.

Riquadro 3 – Gli Stati membri hanno cercato un'azione coordinata dell'UE per combattere lo spreco di alimenti

Nel luglio 2015, l'House of Lords britannica, per conto del governo del Regno Unito, ha avviato il primissimo "cartellino verde" (*green card*)[20] sullo spreco alimentare, co-siglato dai presidenti delle commissioni di 15 altri parlamenti nazionali e camere, invitando la Commissione europea ad adottare un approccio strategico alla riduzione dello spreco di alimenti. Nel "cartellino verde" si riconosceva che "una strategia a livello dell'UE potrebbe contribuire ad assicurare un approccio coordinato per affrontare tale questione" *[traduzione a cura della Corte]*. Nella propria risposta, la Commissione ha promesso di "prestare particolare attenzione ai suggerimenti" nel quadro del pacchetto di misure sull'economia circolare. (I limiti di tale pacchetto in relazione alla lotta contro lo spreco di cibo sono descritte al paragrafo 28 ed illustrate in ***figura 3***).

Azioni frammentate ed intermittenti a livello tecnico

30. Sebbene lo spreco alimentare sia stato oggetto di dibattito in molteplici forum (ad esempio, il Forum ad alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare),

[20] Quella del "cartellino verde" (*green card*) è una nuova iniziativa, adottata conformemente all'articolo 9 del protocollo n. 1 del Trattato di Lisbona, che permette ai Parlamenti degli Stati membri dell'UE di unire le forze per presentare proposte alla Commissione e quindi influenzare la definizione della politica dell'UE.

a livello tecnico l'azione della Commissione non è andata oltre l'istituzione di gruppi di lavoro e di gruppi di esperti. Questi gruppi sono stati istituiti per consultare le parti interessate e aiutare la Commissione, nonché gli Stati membri, ad individuare modalità di prevenzione e di riduzione dello spreco di alimenti senza compromettere la sicurezza degli stessi. Nel 2012, la Commissione ha istituito un gruppo di lavoro sulle perdite e gli sprechi alimentari (di seguito: "il gruppo di lavoro"). I partecipanti a questo gruppo di lavoro erano attori della filiera alimentare[21] e rappresentanti dei vari dipartimenti della Commissione europea[22].

31. Nel 2014, la Commissione ha istituito un gruppo di esperti sulle perdite e gli sprechi alimentari (di seguito: "il gruppo di esperti"). A detto gruppo partecipavano rappresentanti degli Stati membri e rappresentanti delle varie direzioni generali della Commissione[23] competenti. Questo gruppo di esperti si è finora riunito due volte. Nell'autunno 2015, la Commissione ha invitato gli esperti degli Stati membri a partecipare ad una conferenza ad hoc sulla prevenzione dello spreco di alimenti, da tenersi nell'ottobre 2015 nel contesto di Expo 2015. Nell'aprile 2016, la Commissione ha pubblicato un invito a presentare proposte per partecipare alla nuova piattaforma varata per trattare questioni di spreco alimentare. Non è stato chiarito se detta piattaforma opererà assieme al gruppo di esperti o se lo sostituirà.

32. Le riunioni del gruppo di lavoro e del gruppo di esperti non sono state tenute abbastanza spesso da creare un volano per un reale cambiamento (cfr. ***riquadro 4***). Inoltre, le azioni in materia di spreco alimentare hanno patito di una mancanza di continuità, dovuta da un lato

---

[21] Principalmente organizzazioni ombrello europee che rappresentano produttori, trasformatori, servizi di ristorazione, rivenditori, industrie di confezionamento e organismi di ricerca.

[22] Rappresentanti della DG SANCO, DG ENV e DG AGRI per tutte le riunioni e rappresentanti della DG RTD, DG TAXUD, DG ENER, DG ENTR e DG MARKT per alcune delle altre riunioni.

[23] La DG SANCO/SANTE, la DG AGRI e, a seconda della riunione: la DG CNECT, la DG ENTR, la DG TAXUD, la DG GROW, la DG RTD, Eurostat.

a modifiche delle sfere di competenza all'interno della Commissione[24] e dall'altro ad un cambio dei partecipanti alle riunioni.

Riquadro 4 – Nessun vero segno di progressi da parte del gruppo di lavoro o del gruppo di esperti:

- Sin dalla prima riunione (ottobre 2012), è stata messa in evidenza l'esigenza di un chiarimento sulla donazione di derrate alimentari. Nel maggio 2014, la DG SANCO ha affermato che avrebbe lavorato all'elaborazione di linee-guida dell'UE volte a facilitare tali donazioni. Al giugno 2016, non è stata pubblicata alcuna linea-guida (cfr. anche il paragrafo 72).

- Nel febbraio 2013, la Commissione ha affermato che avrebbe analizzato il fatto che alcuni Stati membri ritirano dal mercato prodotti il cui termine minimo di conservazione è stato oltrepassato. Nel novembre 2014, il gruppo di esperti ha identificato la necessità di orientamenti dell'UE concernenti la commercializzazione di alimenti il cui termine minimo di conservazione è stato oltrepassato. Al giugno 2016, tali orientamenti non avevano visto la luce.

Nel maggio 2014, la Commissione ha menzionato la possibilità di estendere l'elenco di prodotti per i quali non è richiesta l'indicazione di un termine minimo di conservazione (allegato X del regolamento (UE) n. 1169/2011[25]). A causa della mancanza di informazioni (ad esempio, sull'effettivo impatto di una tale misura sullo spreco di alimenti, sul comportamento dei consumatori, sulle modalità di determinazione dei prodotti da aggiungere all'elenco), non è stata presa sinora alcuna misura concreta. La Commissione ha affermato che effettuerà uno studio di ricerca sull'indicazione della data e la prevenzione dello spreco di alimenti.

- A numerose questioni sollevate nel corso delle riunioni non è stato più dato seguito. Tra queste, vi era il potenziale contributo del partenariato europeo per l'innovazione alla riduzione dello spreco di

[24] Sebbene il dossier "spreco alimentare" fosse coordinato dalla DG SANTE fin dal 2012, l'1.1.2015 è stato trasferito dalla DG ENV alla DG SANTE (Unità A6). All'interno della DG SANTE, l'1.2.2016 il dossier è stato poi riassegnato all'Unità E1.

[25] Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 18).

alimenti, la possibilità di incentivare filiere di approvvigionamento corte, la necessità di esaminare tutti i settori d'intervento pertinenti.

Le politiche esistenti potrebbero essere meglio allineate per lottare con più efficacia contro lo spreco alimentare

33. L'UE influenza la vita quotidiana delle persone in Europa in una serie di modi, ad esempio tramite regolamenti e direttive, a volte anche tramite finanziamenti per progetti, investimenti o per alcune pratiche, incentivando così alcuni tipi di comportamento. Gli auditor della Corte hanno esaminato una serie di settori d'intervento dell'UE che verosimilmente influenzano il comportamento dei vari attori della filiera alimentare in relazione allo spreco di alimenti (agricoltura, pesca, sicurezza dei prodotti alimentari, ambiente, affari sociali e tassazione). Sebbene l'evitare lo spreco di alimenti non rientri tra gli obiettivi primari di dette politiche, gli auditor della Corte hanno incentrato il proprio lavoro su quegli aspetti che potrebbero contribuire a prevenire lo spreco di alimenti o a facilitare la donazione di derrate alimentari. È stata individuata una serie di opportunità per integrare la lotta allo spreco alimentare nelle politiche esistenti. Dette opportunità non sono state ancora sfruttate.

Allineare le politiche per prevenire meglio lo spreco di alimenti

Politica agricola comune

34. Lo spreco di alimenti avviene lungo tutta la filiera alimentare (cfr. ***tabella 1***). Tramite i pagamenti diretti, le misure di mercato e i pagamenti nell'ambito dello sviluppo rurale, la PAC può avere un'influenza sulla generazione di spreco alimentare nelle fasi di produzione, trasformazione e vendita della filiera alimentare. Inoltre, dato che la nuova PAC pone una forte enfasi sul concetto di efficienza sotto il profilo delle risorse[26], è ragionevole attendersi che la questione dello spreco di alimenti venga affrontata anche dalla PAC.

[26] Secondo l'articolo 39, paragrafo 1, lettere a) e c), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la PAC mira principalmente a sostenere la redditività del settore agricolo e la stabilità dei mercati dei prodotti agricoli. Tuttavia, l'articolo 39, paragrafo 1, lettera a), richiede inoltre "un impiego migliore dei fattori di produzione", ossia richiede l'uso sostenibile ed efficiente delle risorse naturali. In questo contesto, anche l'articolo 11 è pertinente: "Le esigenze connesse

Evoluzione storica della PAC e attuale natura dei pagamenti diretti

35. Nei primi anni della PAC, i prezzi fissi dei prodotti e le restituzioni all'esportazione hanno fornito agli agricoltori incentivi a produrre prodotti agricoli. Tra gli anni '70 e i primi anni '90, ciò ha provocato delle eccedenze ed enormi scorte di prodotti come burro, latte scremato in polvere, cereali e carne bovina in tutta l'UE. Con la riforma della PAC del 1992, i tassi di aiuto sono stati significativamente ridotti e per compensare tale riduzione sono stati introdotti i pagamenti diretti accoppiati[27]. A partire dal 2005, il disaccoppiamento dei pagamenti diretti dalla produzione ha rappresentato un ulteriore passo verso una PAC basata sul mercato. La spesa dell'UE per le restituzioni all'esportazione è diminuita dagli anni '90 ed oggi tutti i tassi di restituzione all'esportazione sono pari a zero.

36. A seguito di dette successive riforme della PAC, le eccedenze produttive sono calate drasticamente ed il livello di scorte d'intervento è diminuito. Passando dal sostegno ai prodotti al sostegno ai produttori, la sovrapproduzione degli anni precedenti è stata efficacemente ridotta, il che ha probabilmente contribuito a ridurre lo spreco di alimenti.

37. Oggigiorno, la maggioranza dei pagamenti diretti non sostiene più direttamente la produzione di una specifica coltura o prodotto; fornendo sostegno finanziario ai produttori, detti pagamenti contribuiscono solo indirettamente alla produzione di prodotti agricoli. Nel 2013, i pagamenti diretti dell'UE sono ammontati a 41,7 miliardi di euro. Secondo dati FAOSTAT, nello stesso anno l'UE ha prodotto le seguenti quantità di prodotti (cfr. ***tabella 2***). La ***figura 4*** mostra i volumi annui mondiali di spreco di prodotti agricoli. Sebbene questi due insiemi di dati non siano direttamente raffrontabili, mostrano che il sostegno dell'UE è concesso, direttamente o indirettamente, per prodotti per i quali a livello mondiale si verifica un notevole spreco.

---

con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

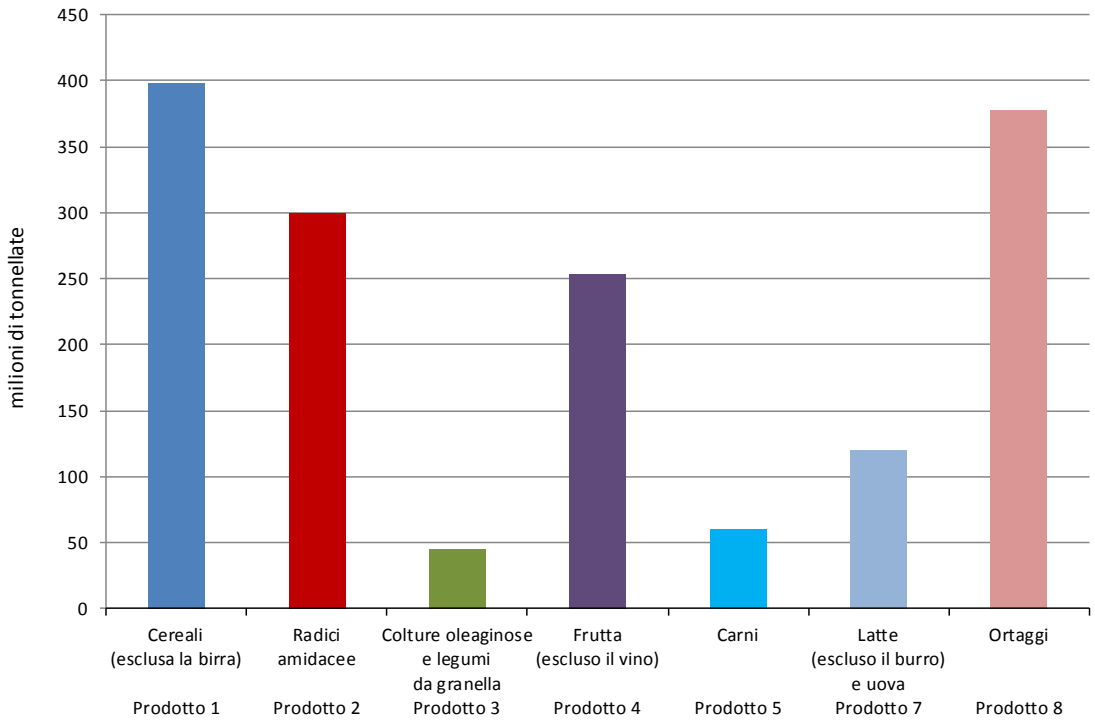
[27] I pagamenti compensativi agli agricoltori sono legati o a superfici fisse (o raccolti fissi) oppure ad un numero fisso di capi.

Tabella 2 – Volumi della produzione agricola dell'UE, 2013 (milioni di tonnellate)

	Radici amidacee	Colture oleaginose e legumi da granella	Frutta	Carni	Latte e uova	Ortaggi
309,55	54,44	34,62	62,19	44,3	164,33	64,66

Fonte: FAOSTAT.

Figura 4 – Volumi annui di prodotti agricoli sprecati nel mondo, per prodotto



Fonte: FAO, *Technical Report on Food Wastage Footprint – Impacts on Natural Resources*, Roma, 2013, pag. 103 (http://www.fao.org/docrep/018/ar429e/ar429e.pdf).

38. Una piccola percentuale di pagamenti diretti dell'UE (circa il 6 % nel 2014) è ancora connessa alla produzione. In questo contesto, gli Stati membri possono utilizzare il sostegno accoppiato facoltativo. Per mezzo di quest'ultimo regime (disponibile dal 2015), la maggior parte degli Stati membri ha aumentato la propria quota di sostegno accoppiato nell'ambito dei pagamenti diretti. In dieci Stati membri, la quota di pagamenti accoppiati è cresciuta di più di 10 punti percentuali: in Polonia, ad esempio, rappresentavano il 3,5 % dei pagamenti diretti nel 2014, per poi salire al 15 % nel 2015. In altri cinque Stati membri, detta quota è aumentata di più di sette punti percentuali. I settori più importanti che ricevono pagamenti

accoppiati sono: carni bovine (41 % del totale), settore lattiero-caseario (20 % del totale); carni ovine e caprine (12 %) e colture proteiche (11 %).

39. Il sostegno accoppiato "può essere concesso esclusivamente a quei settori o a quelle regioni di uno Stato membro in cui determinati tipi di agricoltura o determinati settori agricoli che rivestono particolare importanza per ragioni economiche, sociali o ambientali, si trovano in difficoltà"[28]. Ad esempio, nel settore lattiero-caseario, i dati indicano che numerosi Stati membri (Repubblica ceca, Francia, Polonia, Italia, Spagna, Lituania, Slovacchia e Malta) sostengono tutti i loro allevatori di bestiame da latte tramite il sostegno accoppiato facoltativo. Dato che questo sostegno è legato al numero di vacche da latte notificate dagli Stati membri, in pratica può costituire un incentivo mantenere o persino aumentare la produzione esistente, sebbene il regolamento miri ad impedire ciò[29]. Dall'audit sono emersi casi in cui questo si è verificato e la Commissione riconosce che tale rischio non è coperto dai controlli che essa effettua. Dal punto di vista dello spreco alimentare, i pagamenti accoppiati stimolano la produzione di specifici prodotti per i quali vi è il rischio che non esista domanda.

40. La Commissione non ha intrapreso alcuno studio dell'impatto delle successive riforme della PAC (compreso il disaccoppiamento) sulle quantità di produzione agricola, né dell'effetto stimato sulla generazione di spreco di alimenti. Non ha mai incluso alcuna valutazione dello spreco alimentare nelle proprie valutazioni d'impatto per i pagamenti diretti dell'UE e non ha valutato l'entità dell'effetto dei pagamenti accoppiati sull'incentivazione dell'offerta di prodotti specifici per i quali vi è il rischio che la domanda non esista (cfr. ***figura 4***).

---

[28] Articolo 52, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il regolamento (CE) n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 73/2009 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 608).

[29] Articolo 52, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 1307/2013.

Misure di mercato

41. Le misure d'intervento sui mercati (intervento pubblico, ammasso privato, ritiro dal mercato, raccolta prima della maturazione, mancata raccolta) costituiscono una piccola percentuale della dotazione finanziaria per la PAC ed il loro impiego è andato costantemente diminuendo a partire dalla metà degli anni '90, dopo la riforma della PAC del 1992. Queste misure sono usate per sottrarre al mercato (future) offerte che rappresentano eccedenze rispetto alla domanda quando i prezzi si indeboliscono. I prodotti possono essere immagazzinati fino a che il prezzo di mercato aumenti e poi reimmessi nel mercato a fini di vendita, esportazione o donazione, oppure possono essere eliminati in un altro modo (ad esempio, distrutti). Pertanto, le misure di mercato generano direttamente, nel caso della raccolta prima della maturazione e della mancata raccolta, uno spreco di alimenti e possono comportare, specie per i ritiri dal mercato, spreco alimentare.

42. Secondo la Commissione, le misure di mercato intendono conseguire due obiettivi principali: a) costante orientamento al mercato e b) rete di sicurezza per gli agricoltori in caso di forti perturbazioni dei mercati[30]. Tuttavia, la Commissione non ha definito l'entità di tale rete di sicurezza e, a seconda di come le misure di mercato vengono usate, è possibile che solo uno di questi due obiettivi venga raggiunto. Una citazione da uno studio svedese[31] illustra la relazione tra l'impiego delle misure di mercato e lo spreco di alimenti: "Quando i prezzi sono talmente bassi che la situazione è ritenuta di crisi, la politica agricola dell'UE offre sostegno finanziario ai produttori. Se questi fondi sono usati per sostenere una situazione di sovrapproduzione strutturale e non soltanto durante crisi improvvise, ciò può avere l'effetto non solo di cementare uno squilibrio strutturale, ma anche di accrescere gli sprechi" *[traduzione a cura della Corte]*.

43. L'uso del meccanismo di intervento pubblico è andato constantemente diminuendo dalla riforma della PAC del 1992. La maggior parte dei prodotti immagazzinati nell'ambito

---

[30] SEC(2011) 1153 *final*/2 del 20 ottobre 2011, *Commission Impact Assessment, the Common Agricultural Policy towards 2020*', Allegato 5, *Market Measures*, pag. 12.

[31] K. Mattson, *Why do we throw away edible fruit and vegetables?*, Rapport 2014, 5, Division for Trade and Markets, finanziato dalla Swedish National Food Agency (pag. 22).

dell'intervento pubblico sono stati reimmessi nel mercato o donati a indigenti e gli attuali livelli di scorte sono molto bassi. Tuttavia, le scorte hanno recentemente ripreso ad aumentare[32]. In questo contesto, la possibilità di distribuire prodotti gratuitamente può acquisire maggiore importanza. Tuttavia, attualmente non vi sono meccanismi giuridici che rendano ciò possibile (cfr. paragrafi 75 e 76).

44. Nell'UE, tra il 2008 ed il 2015, sono stati ritirati dal mercato 1,8 milioni di tonnellate di frutta e verdura e per oltre 45 500 ettari di terreni vi è stata una raccolta prima della maturazione o non vi è stata raccolta. Per compensare ciò, l'UE ha pagato 380 milioni di euro ai produttori interessati. Stando ai dati della Commissione, il 66 % dei prodotti ritirati sono andati sprecati. Oltre a questo costo diretto (la compensazione pagata agli imprenditori agricoli), il costo totale dello spreco di alimenti dovrebbe tener conto dei costi di produzione e di trasporto dei prodotti, nonché dei costi di trattamento dei rifiuti generati. In aggiunta, si dovrebbe tener conto dei costi ambientali associati, nell'arco del ciclo di vita dei prodotti.

45. Ogni anno, dette misure di mercato interessano migliaia di tonnellate di prodotti, di cui una parte va distrutta. È quindi opportuno valutare il potenziale impatto delle misure di mercato previste sulla generazione o prevenzione dello spreco di alimenti. Una valutazione di questo tipo non è stata effettuata nel contesto della recente riforma della PAC, né in quello delle misure di mercato intraprese dal 2014 (in risposta al divieto d'importazione russo e alla crisi dei prezzi alla produzione); ciò è avvenuto nonostante il fatto che la risoluzione del Parlamento europeo del luglio 2015 invitasse la Commissione, "in sede di valutazione dell'impatto delle nuove proposte legislative pertinenti, a valutare i potenziali effetti sui rifiuti alimentari" (cfr. ***allegato III***).

Restituzioni all'esportazione

46. Le restituzioni all'esportazione possono aver incentivato in passato la produzione di prodotti agricoli per i quali a livello mondiale si genera un notevole livello di spreco. Alla riunione dell'Organizzazione mondiale del commercio del 19 dicembre 2015 a Nairobi, è

---

[32] I dati pubblicati nell'agosto 2016 dall'osservatorio del mercato lattiero-caseario della Commissione indicano che le scorte sono aumentate recentemente (http://ec.europa.eu/agriculture/market-observatory/milk/pdf/eu-stocks-butter-smp_en.pdf).

stato concordato di abolire i sussidi alle esportazioni. Questa decisione potrebbe contribuire a prevenire una potenziale sovrapproduzione di questo tipo.

Programma "Latte nelle scuole" e programma "Frutta nelle scuole"

47. Ai sensi del programma "Latte nelle scuole", l'UE sovvenziona il costo di vari prodotti lattiero-caseari distribuiti agli alunni delle scuole. Ai sensi del programma "Frutta nelle scuole", l'UE fornisce agli alunni frutta e verdura, al fine di promuovere buone abitudini alimentari tra i giovani[33]. Entrambi i programmi contemplano misure di accompagnamento, che sono obbligatorie per il regime "Frutta nelle scuole" e facoltative per il programma "Latte nelle scuole". Secondo il regolamento vigente, per entrambi i regimi le misure di accompagnamento "possono contemplare informazioni su misure relative […] alla lotta contro gli sprechi alimentari"[34]. Tuttavia, al momento dell'audit, gli Stati membri non avevano ancora colto l'opportunità di utilizzare le misure di accompagnamento del programma "Latte nelle scuole" per trasmettere messaggi educativi sulla generazione di sprechi alimentari e sulla loro prevenzione. Per il programma "Frutta nelle scuole", solo alcuni Stati membri hanno usato le misure di accompagnamento obbligatorie per tale scopo[35].

Sviluppo rurale

48. Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) può potenzialmente contribuire alla riduzione dello spreco alimentare nella settore della produzione primaria e in quello della trasformazione degli alimenti (ad esempio, contribuendo a ridurre la mortalità dei capi in azienda, a ridurre le perdite al momento del raccolto, migliorando le condizioni di immagazzinamento o contribuendo a ridurre le perdite durante la trasformazione).

---

[33] A partire dal 1° agosto 2017, i due programmi verranno fusi.

[34] Articolo 23, paragrafo 2, e articolo 26, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 671).

[35] Solo l'Italia, i Paesi Bassi, la Croazia, la Slovacchia ed il Belgio hanno incluso messaggi educativi relativi allo spreco di alimenti tra le misure di accompagnamento del programma "Frutta nelle scuole".

49. Nonostante il fatto che lo spreco di alimenti non venga menzionato in modo specifico nei vari regolamenti sullo sviluppo rurale, le azioni volte a ridurre detto spreco possono essere finanziate tramite numerose misure, quali le attività di trasferimento delle conoscenze e di informazione, l'investimento in immobilizzazioni materiali (ad esempio, attrezzature meno dannose, migliore conservazione post-raccolto, alloggio per animali adattato per ridurre malattie e mortalità), i pagamenti per il benessere degli animali o le attività di cooperazione[36]. L'articolo 53, paragrafo 3, è il solo articolo del regolamento sullo sviluppo rurale che fa esplicito riferimento al potenziale della rete PEI circa la "riduzione delle perdite post-raccolto e dei residui alimentari".

50. La Commissione non ha incoraggiato in maniera specifica gli Stati membri ad utilizzare i fondi FEASR per lottare contro lo spreco di alimenti. Da parte loro, gli Stati membri controllati non hanno menzionato in modo specifico lo spreco alimentare né hanno fatto riferimento alla lotta contro lo spreco di alimenti come a una necessità o un obiettivo dei loro rispettivi programmi per il 2007-2013 o per il 2014-2020, nonostante avessero l'opportunità di farlo. Ciononostante, numerose autorità nazionali visitate nel corso dell'audit hanno riconosciuto il potenziale del FEASR per contribuire a ridurre lo spreco di alimenti e hanno presentato esempi di progetti concreti per dimostrarlo (cfr. ***riquadro 5***). Questi esempi, tuttavia, non sono il risultato di un approccio strategico e pianificato alla lotta contro lo spreco di alimenti, ma più un effetto contingente dell'attuazione del FEASR in questi specifici Stati membri. Al momento dell'audit, la maggior parte degli Stati membri aveva solo iniziato a definire i propri accordi e progetti PEI, il che vuol dire che è al momento difficile fornire una panoramica delle questioni concernenti lo spreco alimentare che sono state incluse nelle attività del PEI.

[36] Articoli 14, 15, 17, 33 e 35 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 487).

Riquadro 5 – Esempi di progetti di sviluppo rurale in Italia che hanno contribuito alla riduzione dello spreco di alimenti

A. Il finanziamento di un silos per l'immagazzinamento di cereali ha drasticamente ridotto (da circa il 12 % allo 0,2 %) lo spreco di cereali dovuto a muffe e contaminazione operata da uccelli e roditori;

B. Il finanziamento di investimenti in una stalla per vacche da latte (passaggio da una posta a graticcio ad una stalla libera, con materassi, striglie, ecc.) ha comportato un maggiore benessere degli animali e migliori condizioni di igiene, che a loro volta hanno determinato una riduzione del numero di vacche affette da mastite e dell'ammontare di latte sprecato.

51. Nonostante alcuni buoni esempi, la potenziale capacità del FEASR di contribuire alla riduzione dello spreco di alimenti a livello dei produttori e dei trasformatori non è stata ancora sfruttata appieno.

Politica comune della pesca (PCP)

52. I pescatori non catturano solo il pesce che desiderano specificamente pescare o che sono autorizzati a pescare. Fino a poco tempo fa, le parti non desiderate delle loro catture erano ributtate in mare, spesso morte. Ciò è stato da molti considerato uno spreco inaccettabile di risorse scarse. Nel 2013, è stata approvata una riforma della politica comune della pesca (PCP), che mirava a mettere fine a questa pratica introducendo l'obbligo di sbarco. Tramite i Fondi dell'UE per la pesca[37], gli Stati membri hanno avuto/hanno l'opportunità di finanziare progetti che preparino all'obbligo di sbarco o influenzino positivamente il tasso di sopravvivenza dei pesci in acquacoltura. Un altro elemento della riforma della PCP che ha un potenziale impatto sulla creazione di spreco alimentare è l'abolizione della compensazione per i ritiri del pesce dal mercato (cfr. paragrafo 61).

Rigetti in mare e obbligo di sbarco

53. Il Parlamento europeo ed il Consiglio ritengono che "Le catture accidentali e i rigetti costituiscono di fatto uno spreco considerevole" ed hanno istituito l'obbligo di "sbarcare

[37] Fondo europeo per la pesca (FEP) per il periodo 2007-2013 e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) per il periodo 2014-2020.

tutte le catture ("l'obbligo di sbarco")[38]. L'obbligo di sbarco viene introdotto in maniera graduale, tra il 2015 e il 2019. Per rispettare tale obbligo, tutte le catture devono essere tenute a bordo, sbarcate e conteggiate rispetto alle quote. Per le specie che hanno un'elevata possibilità di sopravvivenza se liberate a certe condizioni può applicarsi un'esenzione da tale obbligo. A norma dei regolamenti, il pesce sotto taglia non può essere commercializzato a fini di consumo umano diretto.

54. Secondo la Commissione, la finalità è di ridurre i tassi di rigetto dal 15-25 % al 5 %[39]. Tuttavia, tali tassi variano a seconda del tipo di pesca, della specie e dell'anno: ad esempio, i rigetti quando si pesca vicino al fondale marino o su di esso (pesca demersale rappresentano in media il 40 % delle catture nel Mare del Nord[40], mentre nel Mediterraneo i rigetti complessivi sono stimati al 18,6 % del totale delle catture[41]. La Commissione progetta di fissare valori-obiettivo più affinati per specie o per area geografica nei piani pluriennali dell'UE, attualmente in fase di elaborazione.

55. È chiaro che l'obbligo di sbarco può potenzialmente contribuire a ridurre lo spreco di alimenti se correttamente attuato o, in altre parole, se porta ad una maggiore selettività, riducendo la quantità di catture non desiderate (come il pesce sotto taglia). Al contrario, se l'attività di pesca non diventa maggiormente selettiva, tutto il pesce commestibile che non può essere usato a fini di consumo umano (ad esempio, dati i requisiti minimi di dimensione) costituirà uno spreco alimentare secondo la definizione utilizzata ai fini della presente relazione.

---

[38] Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio e la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 22).

[39] All'articolo 15, paragrafo 5, del regolamento UE n. 1380/2013 vengono chiamate "esenzioni de minimis fino al 5 % del totale annuo delle catture di tutte le specie".

[40] IMARES Wageningen UR, *Discard Atlas of North Sea Fisheries*, Wageningen, agosto 2014.

[41] Parlamento europeo, *The obligation to land all catches – consequences for the Mediterranean. In-depth analysis*, 2014.

56. Al fine di monitorare più efficacemente l'applicazione dell'obbligo di sbarco, è importante disporre di dati attendibili su catture e rigetti. Tuttavia, alcuni di questi dati non sono prontamente disponibili a livello della Commissione, perché:

- il giornale di pesca elettronico[42] per i pescherecci di una certa dimensione non è stato del tutto attuato negli Stati membri;

- nonostante l'obbligo per i pescatori, in vigore dal 1° gennaio 2010, di registrare stime di tutti i rigetti superiori a 50 Kg nei propri registri di pesca, non vi è alcun obbligo per gli Stati membri di trasmettere tali dati alla Commissione;

- è stato introdotto soltanto nel maggio 2015 l'obbligo di registrare i rigetti autorizzati, nonché le specie al di sotto della dimensione minima di conservazione (precedentemente ributtate in mare), come entrate distinte nel giornale di pesca elettronico.

In assenza di tali dati, è difficile ottenere informazioni sull'entità dello spreco alimentare in relazione al pesce.

I Fondi UE per la pesca

57. Tramite il Fondo europeo per la pesca (FEP) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), gli Stati membri hanno avuto / hanno l'opportunità di finanziare progetti che facilitano l'attuazione dell'obbligo di sbarco, quali investimenti in attrezzi da pesca selettivi, attrezzature per trattare le catture non volute a bordo, ricerche sui tassi di sopravvivenza delle specie ittiche, investimenti per trattare gli scarti a terra, ecc. Quattro dei cinque Stati membri visitati hanno usato il FEP per finanziare in particolare progetti di ricerca o progetti di sviluppo e test di attrezzi per la pesca più selettivi (cfr. ***riquadro 6***), ma in due di tali Stati membri il numero di progetti di questo tipo era esiguo. I progetti miranti a facilitare

---

[42] Richiesto dall'articolo 15 del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006 (GU L 343 del 22.12.2009, pag. 1).

l'attuazione dell'obbligo di sbarco possono essere finanziati anche tramite il FEAMP, ma, dato che i programmi operativi sono stati approvati entro il dicembre 2015, al momento dell'audit nessun progetto era stato ancora ammesso a finanziamento.

58. Tramite il FEAMP, gli Stati membri possono altresì finanziare progetti che abbiano un'incidenza positiva sul tasso di sopravvivenza dei pesci in acquacoltura. In uno degli Stati membri visitati, il FEP è stato usato per finanziare progetti di lotta alle malattie dei pesci, facendo così aumentare il tasso di sopravvivenza dei pesci negli impianti di piscicoltura in questione[43].

59. Sia il FEP che il FEAMP possono potenzialmente contribuire a ridurre lo spreco di alimenti, anche se ciò non è espressamente indicato nei rispettivi regolamenti. Negli Stati membri visitati, detto potenziale deve ancora essere realizzato appieno.

Riquadro 6 – Buon esempio di un progetto FEP nei Paesi Bassi che contribuisce a preparare il settore della pesca all'attuazione dell'obbligo di sbarco

Il progetto comprendeva lo sviluppo di: 1) una rete da pesca più selettiva per la pesca dei pesci piatti; 2) un sistema automatizzato di separazione degli scarti a bordo; 3) miglioramenti della linea di trasformazione del pesce a bordo, al fine di accrescere le possibilità di sopravvivenza dei pesci (e ottenere quindi un'esenzione dall'obbligo di sbarco).

I risultati del progetto mostrano che, grazie alla nuova rete da pesca, i rigetti sono stati ridotti (si stima un 10-15 % di rigetti dopo il progetto, contro il precedente 22 %). Tuttavia, anche le catture sono diminuite, dato che alcuni dei pesci che si desiderava catturare scappano attraverso la nuova rete. Il sistema automatizzato di separazione degli scarti è concepito per minimizzare il lavoro aggiuntivo a bordo causato dall'obbligo di sbarcare tutte le catture. Grazie all'uso di serbatoi umidi all'inizio della catena di trasformazione, i pesci catturati rimangono in vita e possono quindi avere maggiori possibilità di sopravvivere quando rigettati in mare. Sono ancora in corso studi volti a misurare i tassi di sopravvivenza.

[43] Tra il gennaio 2007 e il novembre 2015, le autorità finlandesi hanno approvato 14 progetti per loare contro le malattie dei pesci (tre progetti di ricerca e 11 progetti pilota).

Rete da pesca più selettiva

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

Sistema di rilevamento e smistamento basato su telecamera

© Zeevisserijbedrijf Snoek bv, 2014

Ritiri di pesce

60. Nel periodo 2007-2013, l'UE ha versato compensazioni agli Stati membri che avevano ritirato il pesce dal mercato quando il prezzo del pesce era troppo basso. Nel periodo 2007-2014, sono stati versati agli Stati membri 25,4 milioni di euro (in media 3,2 milioni di euro l'anno) per i ritiri di pesce. Ciò corrisponde a 51 386 tonnellate di pesce (in media, 6 423 tonnellate di pesce all'anno). Non è disponibile alcuna informazione circa le quantità di pesce che sono state distrutte né su quelle utilizzate per altri scopi, quali farina di pesce. Secondo la Commissione, l'unica certezza riguardo alla destinazione finale di questo pesce è che non è stato usato per consumo umano diretto.

61. Nella propria comunicazione sulla riforma della PCP, la Commissione afferma che "Spendere denaro pubblico per la distruzione del pesce non è più giustificabile". Ciò è stato confermato dalla consultazione pubblica svolta dalla Commissione nel 2009[44]. Inoltre, il sistema non rispecchiava più "il mutevole equilibrio fra l'offerta e la domanda". A norma del nuovo regolamento sull'organizzazione comune dei mercati per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, entrato in vigore nel 2014[45], non viene più concessa alcuna compensazione finanziaria per i ritiri dal mercato e la distruzione di pesce. Le organizzazioni

---

[44] COM(2011) 417 definitivo, SEC(2011) 884 *final* e SEC(2010) 428 *final*.

[45] Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sull'organizzazione comune dei mercati per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura, e che modifica i regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 1).

dei produttori possono ancora decidere di ritirare il pesce dal mercato[46], ma a proprie spese. Abolendo la compensazione per i ritiri di pesce, l'Unione europea ha trasmesso un segnale chiaro al settore della pesca europeo, invitandolo ad abolire pratiche generatrici di sprechi e a meglio allineare le attività di pesca alla domanda.

Politica in materia di sicurezza degli alimenti

62. La politica della Commissione europea in materia di sicurezza degli alimenti mira a garantire che il prodotti alimentari destinati al pubblico consumo siano sicuri. A tal fine, la Commissione prende misure normative e verifica se gli Stati membri controllino che i rivenditori, i produttori e i trasformatori di prodotti alimentari rispettino le norme. Le norme di igiene e sicurezza degli alimenti mirano in primo luogo a garantire che il consumo dei prodotti alimentari sia sicuro. Ciononostante, nell'applicare in pratica tali norme, dovrebbe prestarsi attenzione a non rischiare di generare spreco di alimenti eccedendo i requisiti essenziali della sicurezza degli alimenti. Dall'audit sono emerse alcune aree in cui sono ancora necessari ulteriori sforzi da parte della Commissione e degli Stati membri in materia di prevenzione dello spreco alimentare: esse sono relative allo scambio di buone pratiche in materia di igiene, agli obblighi di tracciabilità e all'indicazione della data in etichetta.

Manuali di corretta prassi in materia di igiene

63. I "manuali di corretta prassi in materia di igiene" sono guide pratiche sviluppate da specifici settori negli Stati membri (ad esempio, il settore distributivo, l'industria molitoria, l'industria dell'acqua in bottiglia) che illustrano come rispettare la normativa generale in materia di igiene degli alimenti ed i relativi obblighi. Detti manuali forniscono alle imprese consigli e orientamenti su come rispettare le pertinenti regolamentazioni in materia di igiene: ad esempio, come condurre una valutazione dei rischi per la sicurezza alimentare in seno alla propria impresa, come attuare misure precauzionali per far fronte a tali rischi, oppure come effettuare un controllo della temperatura, un controllo delle infestazioni, ecc.

[46] Ad esempio, nel 2014 le organizzazioni di produttori olandesi hanno ritirato dal mercato, a proprie spese, 875 tonnellate di passera di mare (circa il 2 % del pesce sbarcato venduto all'asta), poiché la soglia di prezzo non era stata raggiunta. Nel 2015, tale quantità è scesa à sole 5 tonnellate, grazie ad un migliore prezzo.

Questi manuali consentono di applicare i requisiti di sicurezza dei prodotti alimentari a situazioni specifiche e, potenzialmente, di ridurre lo spreco di alimenti, perché i requisiti fissati sono tanto rigorosi quanto effettivamente necessario per rispettare il livello di sicurezza obbligatorio.

64. La Commissione europea tiene un registro dei manuali nazionali di corretta prassi in materia di igiene, al fine di scambiare buone pratiche tra gli Stati membri e gli operatori commerciali del settore alimentare. Tuttavia, per alcuni Stati membri, detto registro contiene informazioni non aggiornate e manuali che non sono più attivi. Altri Stati membri non obbligano le imprese private che hanno redatto tali manuali a renderli pubblici. Nonostante l'esistenza del registro, numerosi Stati membri visitati hanno espresso la loro preoccupazione circa il fatto che vi è un insufficiente scambio di conoscenze in questo campo a livello UE.

Richiami e ritiri

65. Nel caso di richiami o ritiri di un prodotto per ragioni di sicurezza alimentare, la tracciabilità è cruciale. Più è sofisticato il sistema di tracciabilità, minore è il rischio di sprecare alimenti, perché i prodotti da richiamare/ritirare possono essere identificati con maggiore precisione. Il regolamento dell'UE sui princìpi generali della legislazione alimentare[47] prescrive che gli operatori dispongano di un sistema di tracciabilità capace di rintracciare un prodotto mediante un approccio "un livello avanti, un livello indietro"[48]. La direttiva 2011/91/UE[49] stabilisce che un prodotto alimentare deve riportare diciture o marche che consentano di identificare la partita alla quale appartiene, ma non dispone che

---

[47] Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i princìpi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare (GU L 31 dell'1.2.2002, pag. 1).

[48] Ciò significa che devono essere in grado di identificare le imprese alle quali i loro prodotti sono stati forniti e di risalire di un passo indietro nella catena di approvvigionamento dei prodotti alimentari in modo da identificare il proprio fornitore.

[49] Direttiva 2011/91/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare (GU L 334 del 16.12.2011, pag. 1).

vi sia un riferimento obbligatorio alla dimensione della partita. In pratica, l'attuazione di tale tracciabilità della partita differisce da impresa a impresa.

66. Quattro dei cinque Stati membri visitati[50] nel corso dell'audit non avevano stabilito alcun obbligo aggiuntivo od orientamento relativamente alla dimensione delle partite; solo in due[51] degli Stati membri visitati le autorità hanno dichiarato di aver spinto produttori e trasformatori ad adottare partite di piccola dimensione (cfr. ***riquadro 7***). Dalle informazioni raccolte presso gli Stati membri visitati è emerso che le quantità di prodotti alimentari richiamati/ritirati sono a volte difficili da stimare e che, spesso, le informazioni richieste per individuare i prodotti che devono essere richiamati/ritirati sono troppo generiche. Il codice che identifica le quantità da richiamare/ritirare non è uniforme; può essere il numero della partita oppure una data di scadenza, e le corrispondenti quantità per singola partita possono essere molto diverse, anche per prodotti simili.

Riquadro 7 – Buone pratiche in merito alla tracciabilità in Finlandia

Le autorità finlandesi hanno redatto una guida informativa sugli alimenti, stabilendo che il volume massimo di una partita dovrebbe essere quello corrispondente ad un giorno di produzione. I prodotti alimentari prodotti nello stesso giorno e contenenti gli stessi ingredienti possono quindi formare una partita.

Secondo le autorità finlandesi, la prevenzione dello spreco di cibo in situazioni di ritiro di prodotti è stata valutata caso per caso. Un esempio di ciò è stata la decisione del governo del 2014, che mirava a ridurre lo spreco di alimenti causato dall'eccezionale divieto d'importazione russo, permettendo di vendere a determinate condizioni i prodotti alimentari che recavano etichette solo in lingua russa, a patto che informazioni sul contenuto dei prodotti fossero disponibili per iscritto in finlandese in prossimità dei prodotti stessi.

Date sulle etichette

67. Un fattore importante che contribuisce alla confusione dei consumatori circa la sicurezza degli alimenti è l'ambigua indicazione in etichetta delle date. Le etichettature recanti date

[50] Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Romania.

[51] Portogallo e Finlandia.

dovrebbero essere sufficientemente chiare per i consumatori, al fine di evitare il consumo di prodotti non sicuri e lo scarto di prodotti sicuri. Secondo la normativa dell'UE[52], i prodotti devono essere etichettati o con una data del tipo "da consumarsi preferibilmente entro" o con una data del tipo "da consumare entro". La dicitura "da consumarsi preferibilmente entro" (ossia l'indicazione del "termine minimo di conservazione di un alimento") indica la data fino alla quale il prodotto alimentare conserva le proprie specifiche proprietà in condizioni di corretta conservazione; con la dicitura "da consumare entro" si indica invece l'ultimo giorno nel quale il prodotto è ritenuto sicuro.

68. Nonostante le iniziative delle autorità che hanno diffuso informazioni in merito negli Stati membri visitati, la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro" e la dicitura "da consumare entro" sono utilizzate in modi diversi dai produttori/trasformatori/rivenditori. Su prodotti identici (o molto simili) è possibile trovare la dicitura "da consumare entro" oppure la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro": ciò favorisce la confusione e fa sì che cibo perfettamente commestibile sia gettato via, come evidenziato dagli esempi raccolti nel corso dell'audit (cfr. ***riquadro 8***). Inoltre, come illustrato dai risultati dell'inchiesta flash n. 425 dell'Eurobarometro, i consumatori non sono pienamente consapevoli delle differenze tra la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro" e quella "da consumare entro": solo il 47 % delle persone intervistate aveva individuato la definizione corretta della dicitura "da consumarsi preferibilmente entro" e solo il 40 % quella della dicitura "da consumare entro", con notevoli differenze tra uno Stato membro e l'altro[53].

Riquadro 8 – Pratiche di indicazione della data in etichetta – esempi

Uno studio denominato *Date labelling in the Nordic countries*[54] ha cercato di capire in che modo le imprese determinano la durata di conservazione dei propri prodotti. Per tutti i prodotti presi in esame dallo studio, vi erano rilevanti variazioni di tale durata tra prodotti simili. Per gli stessi

[52] Regolamento (UE) n. 1169/2011.

[53] Flash Eurobarometer 425, *Food waste and date marking*, settembre 2015.

[54] H. Møller, N. Lødrup, e altri, *Date labelling in the Nordic countries: Practice of legislation*, Nordic Council of Ministers, 2014.

prodotti, la durata massima di conservazione, espressa in giorni, così come indicata in etichetta da un rivenditore, era il doppio di quella stabilita da un altro rivenditore.

Nel corso dell'audit, gli auditor della Corte hanno constatato numerosi esempi di prodotti che, pur essendo molto simili, recavano tipi di date diversi:

- prosciutto di Parma (Italia): per un prodotto veniva indicato "da consumare entro" una certa data, mentre per un altro prodotto veniva indicato "da consumarsi preferibilmente entro" una certa data;

- formaggio (Romania): per un prodotto veniva indicato "da consumare entro" (*expira la*), mentre per un altro prodotto veniva indicato "da consumarsi preferibilmente entro" (*a se consuma, de preferinta, inainte de*) una certa data.

Le diverse date possono causare confusione tra i consumatori, risultando nello scarto di cibo perfettamente atto al consumo.

69. Secondo le disposizioni normative dell'UE, i prodotti per i quali deve essere indicato "da consumarsi preferibilmente entro" una certa data possono continuare ad essere venduti dopo tale termine. Ciononostante, finora, vi sono ancora Stati membri (ad esempio, Romania, Slovacchia) in cui è illegale vendere prodotti dopo la data indicata come quella entro la quale detti prodotti dovevano essere preferibilmente consumati (cfr. anche ***riquadro 9***).

Riquadro 9 – Esempio di norme per l'indicazione della data in etichetta che non sono correttamente applicate (Romania)

In Romania la normativa nazionale (Decisione del governo 984/2005) non distingue tra la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro" e quella "da consumare entro", ma fa riferimento alla "scadenza della validità del prodotto". La medesima disposizione stabilisce che è vietato in Romania vendere/immettere sul mercato/donare prodotti la cui "data di scadenza" è già trascorsa. L'ordinanza del governo OG n. 21/1992 concernente la protezione del consumatore (aggiornata nel 2008) utilizza la corretta terminologia in materia di indicazione delle date in etichetta, ma dispone che i prodotti possano essere venduti solo entro e non oltre la data indicata con la dicitura "da consumare entro" o "termine minimo di conservazione". Il significato dei diversi tipi di data e la possibilità di continuare a vendere e consumare un prodotto una volta trascorsa la data che segue la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro" non sono stati quindi ancora chiariti in Romania.

Chiarire e allineare le politiche e le disposizioni onde facilitare la donazione di derrate alimentari

70. La donazione di derrate alimentari è la seconda opzione in ordine di preferenza prima che il cibo costituisca un rifiuto (cfr. paragrafi 5 e 6). Nell'UE, vi è una solida cultura delle donazioni di derrate alimentari e la Commissione ha anche riconosciuto l'importanza di facilitare dette donazioni come un modo di ridurre lo spreco di alimenti nell'UE[55]. A livello dei diversi settori d'intervento dell'UE, esistono ancora ostacoli alle donazioni, come ad esempio disposizioni giuridiche vigenti non sufficientemente chiare, assenza di disposizioni giuridiche o disposizioni giuridiche non applicate nella pratica. Il superamento di detti ostacoli contribuirebbe ad allineare le politiche dell'UE al fine di facilitare la donazione di derrate alimentari.

Mancanza di chiarezza nelle disposizioni giuridiche vigenti

Gerarchia dei rifiuti

71. Sia l'articolo 4 della direttiva-quadro dell'UE sui rifiuti[56] che la proposta di direttiva che modifica varie direttive relative ai rifiuti stabiliscono la gerarchia dei rifiuti da applicare nell'Unione europea (cfr. paragrafo 5), ma non precisano in che modo questo ordine di priorità debba essere applicato nello specifico caso degli alimenti e non includono una definizione del termine "spreco alimentare". Pertanto, i testi delle disposizioni normative dell'UE non chiariscono se gli alimenti donati dovrebbero essere conteggiati come alimenti sprecati oppure se, al contrario, la donazione dovrebbe essere considerata un modo di

[55] http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/index_en.htm

[56] Direttiva 2008/98/CE.

prevenire lo spreco di cibo[57]. Ciò, a sua volta, ha implicazioni sul monitoraggio dello spreco di alimenti[58] e sulle azioni volte a ridurre quest'ultimo.

Politica in materia di sicurezza degli alimenti

72. La normativa del 2002 in materia di igiene degli alimenti non chiarisce gli obblighi delle banche alimentari o di altre organizzazioni caritatevoli in relazione al trattamento delle derrate alimentari donate. In particolare, la normativa dell'UE[59] non specifica se le banche alimentari e le organizzazioni caritatevoli siano da considerarsi "operatori del settore alimentare"[60] e debbano quindi rispettare le norme in materia di alimenti. Gli Stati membri hanno quindi adottato diverse interpretazioni circa il trattamento, da parte di banche alimentari e organizzazioni caritatevoli, delle derrate alimentari donate (cfr. ***riquadro 10***). Dal 2013, numerosi Stati membri hanno elaborato di propria iniziativa proprie linee-guida per le banche alimentari e le organizzazioni caritatevoli, chiarendo questioni di responsabilità in riferimento alle donazioni e spiegando come interpretare fattori di sicurezza degli alimenti come date di scadenza, tracciabilità, etichettatura e congelamento dei prodotti alimentari. La Commissione ha adesso riunito sul proprio sito Internet le linee-guida nazionali e settoriali sulla redistribuzione degli alimenti trasmesse da vari attori, al fine di promuovere lo scambio di buone pratiche tra Stati membri. Sebbene la stessa Commissione abbia, fin dal 2012, ripetutamente invitato ad elaborare linee-guida dell'UE sulla donazione delle derrate alimentari per chiarire tale questione, al momento dell'audit, nel giugno 2016, ha affermato di stare ancora lavorando su una prima bozza di tali linee-

---

[57] Analogamente, in assenza di una definizione chiara, alcuni Stati membri potrebbero considerare gli alimenti impiegati per nutrire gli animali come spreco alimentare, mentre altri potrebbero stabilire il contrario.

[58] Secondo la definizione di "spreco alimentare" utilizzata ai fine della presente relazione, è chiaro che agli occhi degli auditor della Corte gli alimenti donati costituiscono un modo per prevenire lo spreco di cibo.

[59] Regolamento (CE) n. 178/2002.

[60] Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento (CE) n. 178/2002, 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".

guida[61]. Pertanto, la Commissione può ancora contribuire a chiarire, sotto questo aspetto, le disposizioni giuridiche vigenti.

Riquadro 10 – Esempi di interpretazioni diverse negli Stati membri circa i ruoli e le responsabilità delle banche alimentari e di altre organizzazioni caritatevoli in relazione alla normativa sull'igiene degli alimenti

In Romania, le organizzazioni caritatevoli o le organizzazioni non governative (ONG) non sono considerate operatori del settore alimentare. Ciò conduce ad una situazione non chiara per quanto riguarda la loro responsabilità nel trattamento delle derrate alimentari donate. In Portogallo, le organizzazioni caritatevoli sono assimilate agli "operatori del settore alimentare"; tuttavia, non essendo esse i principali destinatari dei regolamenti in materia di igiene, le norme e i princìpi derivanti da tali regolamenti sono applicate con un certo grado di flessibilità. In Italia, le organizzazioni caritatevoli riconosciute che distribuiscono gratuitamente cibo agli indigenti sono trattate alla stessa stregua degli altri operatori del settore alimentare dal punto di vista della responsabilità connessa alla corretta conservazione e al corretto trasporto e utilizzo dei prodotti alimentari.

Imposta sul valore aggiunto

73. Gli incentivi fiscali alla donazione di derrate alimentari sono da molti considerati come lo strumento più potente per incentivare le donazioni. Le discussioni sugli incentivi fiscali a livello UE sono state incentrate su come debba applicarsi l'IVA agli alimenti donati. Ciò è stato oggetto di numerose riunioni organizzate dalla Commissione. La normativa dell'UE in materia di IVA non rappresenta, di per sé, un ostacolo alla donazione per questi tipi di prodotti alimentari, ma l'interpretazione di detta normativa da parte di alcuni Stati membri potrebbe ancora costituire un ostacolo alla donazione di derrate alimentari (cfr. ***riquadro 11***).

[61] Anche il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di presentare linee-guida sugli alimenti da donare (cfr. commissione del Parlamento europeo per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti, COM(2015)0595 – C8-0382/2015 – 2015/0275(COD).

Riquadro 11 – Applicazione dell'IVA alle derrate alimentari donate[62]

A seguito di richieste presentate dagli Stati membri nel 2012 e nel 2013, sia il "comitato IVA" che la Commissione europea hanno cercato, in numerose occasioni, di chiarire in che modo l'IVA debba essere applicata ai prodotti alimentari donati, nel rispetto della direttiva IVA. Secondo i loro chiarimenti, l'IVA sugli alimenti donati è dovuta, ma gli Stati membri possono decidere che il valore sul quale è calcolata l'imposta possa essere basso o prossimo allo zero se la donazione ha luogo in prossimità della data che segue la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro", oppure se i prodotti non sono idonei alla vendita (*not fit for sale*). Pertanto, ogniqualvolta l'IVA da versare sui prodotti alimentari donati è bassa o prossima a zero, questi ultimi sono trattati ai fini IVA al pari dei prodotti alimentari scartati.

Ciononostante, l'espressione "non idonei alla vendita" (*not fit for sale*) può essere interpretata in modi diversi e può quindi causare incertezza tra i potenziali donatori di derrate alimentari, specie in quegli Stati membri dove l'interpretazione è lasciata al potenziale donatore. Le organizzazioni ombrello hanno espresso preoccupazioni per il fatto che tale incertezza potrebbe scoraggiare le effettive donazioni per paura di violare la normativa. In pratica, l'IVA sui beni donati è disciplinata in modo diverso da uno Stato membro all'altro. In Portogallo, l'IVA da corrispondere sugli alimenti donati è pari a zero se questi vengono dati ad alcuni organismi. In Italia, solo alcuni tipi di prodotti alimentari beneficiano dell'esenzione dall'IVA. Nei Paesi Bassi e in Finlandia, gli stessi donatori possono stabilire quando un prodotto alimentare non è più vendibile e quindi esente da IVA. In Romania, al momento dell'audit i pertinenti documenti di chiarimento erano ancora in fase di redazione.

Opportunità per facilitare le donazioni non colte a causa della mancanza di inquadramento giuridico

Politica comune della pesca

74. Secondo la Commissione, nel corso dei negoziati sulla riforma della PCP l'opportunità di includere le donazioni nella PCP rivista è stata discussa con il legislatore ed alla fine scartata.

[62] Il sistema UE di imposta sul valore aggiunto è illustrato nella direttiva 2006/112/CE del Consiglio: l'articolo 16 di detta direttiva fa riferimento al trasferimento di un bene a titolo gratuito. Secondo le norme di bilancio dell'UE, l'IVA sui prodotti alimentari donati è dovuta in una serie di casi, da determinarsi a cura degli Stati membri. Il valore sul quale calcolare l'IVA può essere abbastanza basso o persino vicino allo zero.

Pertanto, non vi è ancora un meccanismo che promuova la donazione di pesce ritirato dal mercato né un meccanismo che promuova la donazione di pesce che non può essere commercializzato (ad esempio, sotto taglia).

Politica agricola comune

75. Come spiegato al paragrafo 35, per molti anni l'UE ha avuto notevoli scorte di burro, latte scremato in polvere, cereali, ecc. Nell'ambito della PAC, esisteva un programma ad hoc (programma di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione) per la donazione di alcune di queste scorte d'intervento a persone bisognose per mezzo di organizzazioni caritatevoli.

76. A partire dagli anni '90, l'utilizzo del meccanismo del pubblico intervento è andato costantemente diminuendo, così come le scorte. Nel 2014, questo programma ad hoc è stato sostituito da un altro programma, detto FEAD, al di fuori della PAC. Sebbene entrambi i regolamenti applicabili[63] prevedano la possibilità di utilizzare prodotti delle scorte d'intervento tramite il FEAD, mancano i necessari atti di esecuzione della Commissione che stabiliscano le procedure in questione.

<u>Opportunità di facilitare le donazioni non sfruttate a sufficienza</u>

Fondo di aiuti europei agli indigenti

77. Il FEAD esiste dal 2014. Il FEAD, diversamente dal programma di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione, è incentrato in primo luogo[64] non sul rendere disponibili per gli indigenti i prodotti delle scorte d'intervento, ma sul fornire assistenza materiale e non materiale agli indigenti.

---

[63] Rispettivamente regolamento (UE) n. 1308/2013 e regolamento (UE) n. 223/2014.

[64] Gli obiettivi del FEAD, così come esposti all'articolo 3, sono: promuovere la coesione sociale, rafforzare l'inclusione sociale e in ultima analisi contribuire a conseguire il valore-obiettivo di riduzione della povertà fissato dalla strategia Europa 2020. Il FEAD contribuisce al conseguimento dell'obiettivo specifico di alleviare le forme più gravi di povertà, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti.

78. Il regolamento FEAD[65] prevede modalità di facilitazione delle donazioni di alimenti, ma la Commissione non ha promosso attivamente questo aspetto del FEAD presso gli Stati membri e solo alcuni Stati membri lo hanno effettivamente utilizzato.

- L'articolo 23, paragrafo 4, prevede la possibilità, nell'ambito del FEAD, di distribuire gratuitamente alle persone indigenti i prodotti alimentari provenienti dalle scorte d'intervento. In pratica, solo uno Stato membro su 28 (la Finlandia) ha previsto questa facoltà nel proprio programma operativo (PO) relativo al FEAD.
- L'articolo 26, paragrafo 2, lettera d), prevede la possibilità di finanziare "le spese di raccolta, trasporto, magazzinaggio e distribuzione delle donazioni di prodotti alimentari". Secondo la Commissione, solo quattro Stati membri (Estonia, Italia, Lussemburgo e Slovacchia) hanno previsto tale tipo di intervento tra le azioni dei rispettivi PO, ma senza una specifica dotazione finanziaria.

Politica agricola comune

79. Quando i produttori ritirano dal mercato prodotti ortofrutticoli, possono ricevere fondi dell'UE per la loro distruzione (cfr. paragrafo 44). Se donano i prodotti ad alcuni organismi, ricevono una compensazione maggiore rispetto a quella percepita quando li distruggono. Nonostante tale compensazione sia maggiore, i dati raccolti nel corso dell'audit indicano che meno del 40 % dei prodotti ortofrutticoli ritirati dal mercato sono stati in realtà donati nel periodo 2007-2015. Le cifre variamo ampiamente tra uno Stato membro e l'altro, così come tra un anno e l'altro. Dall'audit è emerso che in uno Stato membro visitato nel corso dell'audit vi sono gravi problemi di attendibilità dei dati (cfr. ***riquadro 12***).

Riquadro 12 – Incoerenza dei dati su ritiri, raccolta prima della maturazione e mancata raccolta (Italia)

Gli Stati membri sono tenuti a comunicare annualmente alla Commissione europea le quantità, i valori e la destinazione dei prodotti ortofrutticoli ritirati dal mercato. Secondo dati trasmessi dalle autorità italiane (Regione Lazio) per l'anno 2011, la quantità totale dei prodotti distribuiti a titolo

[65] Regolamento (CE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (GU L 72 del 12.3.2014, pag. 1).

gratuito è ammontata a 139 000 tonnellate, ossia quasi il triplo della quantità totale dei prodotti ritirati (50 000 tonnellate). Tale cifra non può semplicemente essere frutto di un singolo errore, visto che vi erano nove diverse categorie di prodotti per le quali la quantità dei prodotti distribuiti a titolo gratuito eccedeva la quantità complessiva dei prodotti ritirati.

Inoltre, gli auditor della Corte hanno chiesto la documentazione relativa a tre esempi di casi in cui un'organizzazione di produttori aveva donato, a fini di distribuzione gratuita, prodotti ritirati dal mercato. La documentazione ricevuta mostrava che nel 2014 una certa organizzazione di produttori aveva donato 24 tonnellate di angurie ad un'organizzazione caritatevole. La documentazione giustificativa indica altresì che si trattava della settima volta nel 2014 che detta organizzazione di produttori aveva dato a fini di distribuzione gratuita prodotti ritirati dal mercato. Tuttavia, secondo la relazione annuale sul 2014 inviata alla Commissione, quella organizzazione di produttori non aveva ritirato dal mercato alcun prodotto nel corso di quell'anno.

Le autorità italiane hanno riconosciuto la presenza di errori nei dati e non sono state in grado di fornire una spiegazione.

80. Una delle difficoltà riferite dalle autorità degli Stati membri circa la distribuzione gratuita di prodotti ortofrutticoli ritirati dal mercato ad alcuni enti pubblici[66] consiste nel fatto che, secondo la normativa dell'UE, non è permesso che la distribuzione gratuita rimpiazzi le quantità normalmente acquistate da tali enti. Tale disposizione esiste per evitare interferenze sul mercato, ma in pratica, data la difficoltà di controllare se essa venga rispettata, alcune autorità non sono per niente invogliate a donare prodotti a tali tipi di enti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

81. Lo spreco di cibo è un problema mondiale al quale negli scorsi anni è stata prestata maggiore attenzione da parte del pubblico e dei decisori politici, ed è verosimile che diventi ancora più importante, specie se si considera l'esigenza di nutrire una popolazione mondiale in aumento. Gli alimenti sono un bene prezioso e la loro produzione può richiedere moltissime risorse. Le stime attuali indicano che, globalmente, circa un terzo del cibo

[66] Istituti di pena, scuole, istituti di cui all'articolo 22 del regolamento, colonie di vacanze, ospedali e ospizi per persone anziane designati dagli Stati membri.

prodotto per il consumo umano va sprecato o perso, con un conseguente costo economico e ambientale.

82. In questo contesto, la Corte ha esaminato il ruolo che l'UE può svolgere nella lotta contro lo spreco alimentare. Pur riconoscendo l'importanza delle forze di mercato per la lotta allo spreco di cibo, gli auditor della Corte hanno esaminato le azioni adottate finora e le modalità con le quali i vari strumenti d'intervento dell'UE operano per ridurre detto spreco. È stata prestata particolare attenzione alle azioni di prevenzione e alle donazioni, che sono quelle maggiormente auspicabili nella lotta contro lo spreco alimentare.

83. Il quesito di audit cui si voleva dare una risposta era il seguente: "L'UE contribuisce ad una filiera alimentare efficiente sotto il profilo delle risorse, per mezzo di un'efficace lotta allo spreco di cibo?". La Corte ha constatato che, allo stato attuale, non è così; nella relazione vengono poste in evidenza le modalità con le quali le attuali iniziative e politiche potrebbero essere utilizzate in modo più efficace per far fronte al problema dello spreco di alimenti. Molti dei potenziali miglioramenti non richiedono nuove iniziative o più fondi pubblici, ma comportano piuttosto un migliore allineamento delle politiche esistenti, un maggiore coordinamento in seno alla Commissione e tra la Commissione e gli Stati membri, nonché la chiara individuazione della riduzione dello spreco alimentare come uno degli obiettivi delle politiche esistenti.

84. Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, assieme agli Stati membri, hanno tutti espresso l'intenzione di affrontare il problema dello spreco di alimenti. Le azioni intraprese sinora per realizzare detta intenzione sono state frammentate ed intermittenti, non vi è una strategia condivisa a livello dell'UE e manca il coordinamento a livello della Commissione. Nonostante la crescente importanza dello spreco alimentare nell'agenda politica, l'ambizione della Commissione europea è scemata nel tempo (paragrafi 26-32). Ciò anche se la lotta contro lo spreco di cibo è un campo in cui sembra esservi accordo circa il potenziale ruolo guida della Commissione. L'assenza di una definizione comune di "spreco alimentare" e di un valore di partenza condiviso rispetto al quale calibrare gli interventi di riduzione dello spreco ha ostacolato ulteriori progressi in questo ambito. Pertanto, la Corte raccomanda quanto segue.

Raccomandazione 1

Gli sforzi dell'UE volti a combattere lo spreco di alimenti dovrebbero essere potenziati e coordinati meglio; nel far ciò, l'UE potrebbe assumere un ruolo più incisivo negli opportuni forum a livello mondiale. Ciò implica un'azione concertata da parte degli organismi dell'UE e degli Stati membri per concordare una strategia comune al più presto possibile.

A livello tecnico, la Commissione dovrebbe adesso elaborare un piano d'azione per gli anni a venire che contempli vari settori d'intervento. Detto piano dovrebbe includere descrizioni condivise di cosa costituisca uno "spreco alimentare" in tutte le fasi della filiera alimentare e una metodologia di misurazione degli impatti di questa strategia.

85. Gli auditor della Corte hanno esaminato una serie di settori d'intervento dell'UE che verosimilmente influenzano il comportamento dei vari attori della filiera alimentare in relazione allo spreco di alimenti (agricoltura, pesca, sicurezza dei prodotti alimentari, ambiente, affari sociali e tassazione). Gli interventi dovrebbero essere indirizzati a tutta la filiera alimentare, con potenziali vantaggi per tutte le parti in causa. Ciò detto, l'enfasi dovrebbe essere posta sulla prevenzione, dato che i benefici derivanti dall'evitare gli sprechi sono molto maggiori rispetto a quelli derivanti dall'occuparsene a posteriori.

86. Sebbene vi sia una serie di politiche dell'UE che hanno il potenziale per lottare contro lo spreco di cibo, detto potenziale non è sfruttato appieno e le opportunità offerte non sono state ancora colte. L'impatto delle varie politiche dell'UE sulla lotta contro lo spreco di alimenti è stato valutato in misura palesemente insufficiente. I principali settori d'intervento, quali la politica agricola comune (compreso lo sviluppo rurale), la politica comune della pesca e la politica in materia di sicurezza dei prodotti alimentari hanno tutti un ruolo da svolgere e potrebbero essere usati per contrastare meglio lo spreco di alimenti (paragrafi 34-69). Tuttavia, nel corso del tempo, le modifiche alle politiche, compresi la riforma della PAC e i cambiamenti apportati alla politica della pesca, hanno avuto un impatto positivo; ad esempio, l'abbandono della politica agricola basata sull'intervento, la quale creava sovrapproduzione. Nella presente relazione, vengono evidenziate una serie di buone pratiche, ma il loro impatto positivo sullo spreco di alimenti è stato frutto di coincidenze

piuttosto che essere il risultato di un'azione politica mirata. Pertanto, la Corte raccomanda quanto segue.

Raccomandazione 2

Al fine di coordinare le varie politiche aventi il potenziale di contrastare lo spreco di alimenti, la Commissione dovrebbe tener conto dello spreco di alimenti nelle future valutazioni d'impatto. La Commissione dovrebbe allineare meglio le diverse politiche e analizzare i modi in cui potrebbero essere sviluppate per affrontare specificamente il problema. In particolare:

a) per quanto concerne la PAC, la tematica dello spreco alimentare dovrebbe essere inclusa nel prossimo riesame della politica. La Commissione dovrebbe altresì incoraggiare gli Stati membri a dare priorità all'obiettivo di combattere lo spreco di alimenti all'atto della programmazione delle spese future: ad esempio, rendendolo uno degli obiettivi del prossimo periodo di programmazione dello sviluppo rurale;
b) per quanto riguarda la politica comune della pesca, è necessario un più rigoroso monitoraggio dell'obbligo di sbarco per il pesce; da ora in poi, la Commissione dovrebbe facilitare l'impiego dei fondi dell'UE disponibili per investimenti che contrastino lo spreco di alimenti;
c) nello sviluppare la propria politica in materia di sicurezza dei prodotti alimentari, la Commissione dovrebbe ulteriormente facilitare lo scambio delle buone pratiche in materia di igiene, nonché monitorare in che modo vengono attuati gli obblighi di tracciabilità. Per quel che riguarda l'etichettatura degli alimenti, la Commissione dovrebbe valutare l'esigenza di intervenire al fine di impedire pratiche di etichettatura generanti spreco di cibo.

87. La donazione di alimenti che andrebbero altrimenti distrutti si verifica già nell'UE, ad esempio tramite le banche alimentari. Ciononostante, esistono ancora alcuni ostacoli alle donazioni, nonché una mancanza di chiarezza e di coerenza in alcune disposizioni giuridiche concernenti le donazioni. Varie opportunità per facilitare la donazione di alimenti che andrebbero altrimenti sprecati non sono state colte (paragrafi 70-80). Pertanto, pur sottolineando che gli sforzi dovrebbero in primo luogo essere diretti verso la prevenzione dello spreco alimentare, la Corte raccomanda quanto segue.

Raccomandazione 3

La Commissione dovrebbe promuovere l'opzione di donare alimenti consumabili senza rischi e che andrebbero altrimenti sprecati. In particolare, ed appena fattibile, dovrebbe perseguire questo obiettivo nei modi seguenti:

a) chiarendo l'interpretazione delle disposizioni giuridiche che scoraggiano la donazione di alimenti, con particolare riferimento alla direttiva-quadro sui rifiuti e al regolamento sui princìpi generali della legislazione alimentare;

b) valutando l'impatto dell'estensione delle donazioni a quei settori d'intervento dove essa non ha luogo, specie in relazione alla politica comune della pesca;

c) completando l'obbligo normativo di consentire l'uso di alimenti provenienti dalle scorte agricole del pubblico intervento;

d) promuovendo tra gli Stati membri l'utilizzo delle disposizioni vigenti che disciplinano la donazione, con particolare riferimento ai prodotti ortofrutticoli ritirati dal mercato e al FEAD.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione I, presieduta da Phil WYNN OWEN, Membro della Corte, a Lussemburgo nella riunione del 10 novembre 2016.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

ALLEGATO I

Il ruolo delle forze di mercato nel generare lo spreco alimentare

Le economie di mercato mirano a portare prosperità all'insieme della società e a stimolare la concorrenza come incentivo all'innovazione. Tuttavia, possono esservi esternalità negative[1] lungo tutta la filiera alimentare, che generano spreco di alimenti e costi per specifici attori e per l'insieme della società. Pertanto, la generazione di spreco alimentare può essere in certa misura considerata il risultato di un fallimento del mercato. Inoltre, i consumatori non sono informati in modo completo circa lo spreco di alimenti associato a ciascuno dei prodotti che consumano. A meno che vengano intraprese opportune misure per invertire dette esternalità negative, gli attori della filiera alimentare non saranno sufficientemente incentivati a ridurre lo spreco di alimenti e la società continuerà a farsi carico dei costi associati. Due esempi concreti dell'influenza delle forze di mercato sulla generazione di spreco alimentare sono illustrati in dettaglio di seguito.

Primo esempio: norme di commercializzazione per gli ortofrutticoli

Le norme di commercializzazione sono norme di qualità ed estetiche per classificare i prodotti agricoli. L'UE applica un sistema di norme di commercializzazione ai prodotti ortofrutticoli. Oltre alle norme pubbliche, le imprese possono fissare le proprie norme di commercializzazione private, che possono anche includere componenti estetiche.

Le norme di commercializzazione sono utili, perché stabiliscono un linguaggio comune e facilitano il commercio. Possono stimolare una produzione di elevata qualità, migliorare il margine di profitto e tutelare gli interessi dei consumatori. Le norme di commercializzazione pubbliche possono inoltre evitare il proliferare di numerose norme private.

Tuttavia, date tali norme, prodotti perfettamente commestibili possono essere estromessi dalla catena di approvvigionamento alimentare per ragioni estetiche (quali requisiti di dimensione o di forma)[2]. Esistono pochissimi studi che dimostrano che i prodotti invenduti delle due più alte categorie qualitative ("categoria I" o "extra") possono di fatto essere

---

[1] Un'esternalità negativa ha luogo quando un singolo o un'impresa che prende una decisione non deve sostenere l'intero costo della decisione (http://economics.fundamentalfinance.com/negative-externality.php).

[2] FAO, *Global food losses and food waste—extent, causes and prevention*, Roma, 2011.

venduti all'industria di trasformazione. Inoltre, l'industria di trasformazione, per ragioni tecniche, potrebbe richiedere requisiti di dimensione o forma ancora più rigorosi[3, 4].

Vi è pertanto il bisogno di ulteriore ricerca sulla relazione tra norme di commercializzazione e spreco di alimenti[5]. Lo spreco di alimenti collegato all'uso di norme è stato recentemente discusso dal gruppo di lavoro dell'UNECE[6] sulle norme di qualità dei prodotti agricoli. La Commissione e gli Stati membri dell'UE possono influenzare le norme pubbliche dell'UNECE, che sono approvate, e successivamente applicate, dall'UE. In tali discussioni, dovrebbe tenersi conto di questioni di interesse pubblico, quali l'evitare uno spreco di risorse impedendo la generazione di spreco alimentare, sia per ragioni economiche che ambientali.

Secondo esempio: pratiche commerciali sleali e differenze significative nel potere contrattuale

Le pratiche commerciali sleali sono pratiche che si discostano profondamente da una condotta commerciale corretta e sono in contrasto con i princìpi di buona fede e correttezza. Sono di solito imposte, in una situazione di squilibrio, dalla parte più forte alla parte più debole, e possono esistere da qualunque lato della relazione tra impresa e impresa[7]. Le pratiche commerciali sleali e le situazioni in cui il potere contrattuale non è equilibrato tra gli operatori commerciali sono dunque due diversi fenomeni che possono verificarsi allo stesso tempo.

---

3 http://www.fao.org/docrep/V5030e/V5030E0q.htm#Chapter

4 J. Aked, *Maintaining the post-harvest quality of fruits and vegetables*, Cranfield University.

5 http://www.unece.org/index.php?id=41420#/

6 ECE/TRADE/C/WP.7/GE.1/2015/10, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/2, ECE/CTCS/WP.7/GE.1/2016/10. Un documento di lavoro predisposto da diverse delegazioni ha proposto una possibile revisione della presentazione standard e delle norme concernenti mele, pomodori e porri. Quando tale documento è stato discusso nell'aprile 2015, si è deciso di analizzare la revisione delle norme per i porri ed i pomodori. Anche i rappresentanti della World Apple and Pear Association (WAPA) erano presenti a detta riunione.

7 Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori del Parlamento europeo, Briefing, *Unfair Trading Practices in the Business-to-Business Food Supply Chain* (Pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese), http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563430/IPOL_BRI(2015)563430_EN.pdf.

Entrambi i tipi di situazioni possono causare spreco di alimenti (cfr. ***riquadro***). In entrambi i casi, se si ha spreco di alimenti, l'operatore dominante riesce a far sì che l'operatore più debole (quello dominato nella relazione tra imprese) se ne accolli il costo.

Riquadro – Relazioni commerciali con effetti sullo spreco di alimenti

Esempi di pratiche commerciali sleali che possono incidere sullo spreco di alimenti:

- assenza di contratti scritti;

- modifica unilaterale, dopo la conclusione del contratto, dei termini e delle condizioni concordati.

Lo spreco di cibo può verificarsi nel caso di cancellazioni o modifiche dell'ultimo minuto ai volumi di prodotti precedentemente ordinati, quando il fornitore non è in grado di trovare un altro compratore per i propri prodotti.

Esempi di pratiche commerciali "leali" che hanno luogo in situazioni di potere contrattuale sbilanciato e che possono incidere sullo spreco di alimenti:

- clausole contrattuali che fissano un elevato livello di disponibilità dei prodotti senza che l'acquisto sia garantito;

- fornitori che mirano ad una disponibilità dei prodotti molto elevata per non correre il rischio di interrompere i rapporti commerciali con il loro cliente.

Tali situazioni possono comportare spreco di cibo, se il compratore necessita di meno prodotti di quelli messi a disposizione dal fornitore.

La relazione tra sbilanciamenti del potere contrattuale, pratiche commerciali sleali e spreco di alimenti è stata ripetutamente evidenziata dal Parlamento europeo, che ha riconosciuto che "Un commercio equo può a sua volta contribuire a evitare la sovrapproduzione e i rifiuti alimentari"[8]. La Commissione e le autorità degli Stati membri sono a conoscenza dell'esistenza di pratiche sleali nelle relazioni tra imprese e riconoscono che bisogna contrastarle. In una recente relazione della Commissione[9], si afferma che "la Commissione non ritiene […] che uno specifico approccio normativo armonizzato a livello dell'UE offrirebbe in questa fase un valore aggiunto".

Tuttavia, nonostante: i) i tentativi di potenziare il settore primario sostenendo l'istituzione e l'espansione di organizzazioni di produttori[10]; ii) l'esistenza della cosiddetta *Supply Chain*

---

[8] Comunicato stampa – Agricoltura/Industria – 7.6.2016 – 13:10.

[9] Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese, COM(2016) 32 *final*.

[10] Il sostegno finanziario all'istituzione e all'espansione delle organizzazioni di produttori è disponibile nell'ambito del secondo pilastro della PAC e nell'ambito della PCP. Anche elementi del primo pilastro della PAC mirano a ridurre il divario di potere contrattuale tra agricoltori e altre parti nella filiera alimentare.

Initiative (SCI – iniziativa della catena di approvvigionamento)[11] dal 2011 nel contesto del Forum ad alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare[12]; iii) l'esistenza di normativa specifica per la lotta alle pratiche commerciali sleali nella maggior parte degli Stati membri, queste complesse questioni rimangono irrisolte, almeno in una certa misura, e la valutazione dell'impatto delle pratiche commerciali sleali sulla generazione di spreco alimentare resta problematica.

[11] http://www.supplychaininitiative.eu/about-initiative.

[12] La finalità dell'Iniziativa era di accrescere il grado di correttezza nei rapporti commerciali verticali tramite la partecipazione volontaria di attori alla filiera alimentare.

ALLEGATO II

Panoramica degli strumenti dell'UE che possono avere un impatto sulla lotta contro lo spreco di alimenti

A livello della Commissione europea, la DG Salute e sicurezza alimentare è competente per il dossier "spreco alimentare". In tale contesto, adotta una serie di misure (quale l'istituzione di gruppi di lavoro e di gruppi di esperti) e di iniziative di comunicazione. Parecchie altre DG della Commissione hanno parimenti un ruolo da svolgere nella prevenzione dello spreco di alimenti, dal momento che numerose politiche e disposizioni dell'UE (quali la politica agricola, la politica della pesca, la politica in materia di sicurezza dei prodotti alimentari, la politica in tema di rifiuti) possono avere un'influenza sulla generazione di spreco alimentare.

Gli auditor della Corte hanno analizzato, ai fini dell'audit, le politiche e le disposizioni giuridiche dell'UE, individuando quegli strumenti (sia Fondi dell'UE che disposizioni giuridiche non connesse ad alcun Fondo) che possono influenzare il comportamento dei differenti attori[1] della filiera alimentare in termini di prevenzione di spreco di cibo o di donazione di derrate alimentari che andrebbero altrimenti sprecate. I risultati, illustrati nella tabella che segue, forniscono una panoramica degli strumenti dell'UE che incidono sulla lotta contro lo spreco di cibo, indicando in quale parte della filiera alimentare il comportamento dei diversi attori potrebbe essere influenzato.

Strumenti dell'UE che hanno un effetto sulla lotta contro lo spreco di alimenti		Prevenzione dello spreco di alimenti				Donazione
		Produttori	**Trasformatori**	**Rivenditori**	**Consumatori**	
Fondi dell'UE	FEAGA	x	x		x	x
	FEASR	x	x			
	FEAMP	x	x			x
	FEAD					x
Disposizioni giuridiche non connesse ai Fondi	Direttiva Rifiuti[1]	x	x	x		x
	Norme in materia di sicurezza degli alimenti[2]	x	x	x		x
	Etichettatura[3]	x	x	x	x	x
	Tracciabilità[2]	x	x	x		x
	Norme di commercializzazione[4]	x	x	x	x	
	Pratiche commerciali (s)leali	x	x	x		
	IVA[5] ed incentivi finanziari	x	x	x		x

1 Direttiva 2008/98/CE.

2 Regolamento sui princìpi generali della legislazione alimentare (regolamento (CE) n. 178/2002) e pacchetto "igiene degli alimenti" (regolamento (CE) n. 852/2004, regolamento (CE) n. 853/2004, regolamento (CE) n. 854/2004 e direttiva 2004/41/CE).

3 Termini di conservazione degli alimenti ed indicazione della data in etichetta (regolamento (CE) n. 1169/2011).

4 Regolamento (CE) n. 1580/2007 (come modificato, in particolare, dal regolamento (CE) n. 1221/2008).

5 Direttiva 2006/112/CE del Consiglio.

La precedente tabella elenca gli strumenti dell'UE disciplinati da regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio, da regolamenti della Commissione o da direttive del Parlamento europeo e del Consiglio. A seconda del tipo di testo, l'influenza sull'applicazione delle disposizioni può essere diretta (nel caso dei regolamenti) o indiretta (nel caso delle direttive), lasciando margini interpretativi agli Stati membri circa le modalità con le quali recepiscono le disposizioni dell'UE.

Rispetto agli strumenti dell'UE citati, la responsabilità degli Stati membri, per quanto concerne lo spreco di cibo, è quindi di utilizzare i Fondi e di applicare/recepire le disposizioni dell'UE in modo tale da favorire la prevenzione dello spreco di alimenti e la donazione di questi ultimi.

[1] Ai fini della presente relazione, nella consapevolezza che si tratta di una semplificazione dei molti diversi livelli esistenti, i settori della filiera alimentare sono stati divisi in quattro gruppi (produttori, trasformatori, rivenditori e consumatori).

ALLEGATO III

Principali dichiarazioni politiche sullo spreco di alimenti a partire dal 2009

[1] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1059_it.htm.

[2] Dichiarazione congiunta contro lo spreco di alimenti: sottoscritta da accademici e ricercatori di università di diversi paesi del mondo, deputati del Parlamento europeo, politici e rappresentanti di organizzazioni internazionali e della società civile (http://www.lastminutemarket.it/media_news/wp-content/uploads/2010/12/JOINT-DECLARATION-FINAL-english.pdf)

[3] Risoluzione del Parlamento europeo su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE (2011/2175(INI)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0430+0+DOC+XML+V0//IT.

[4] Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2012 su come evitare lo spreco di alimenti: strategie per migliorare l'efficienza della catena alimentare nell'UE (GU C 227 E del 6.8.2013, pag. 25) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0014+0+DOC+XML+V0//IT.

[5] Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, su un programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta".

[6] Dichiarazione scritta, presentata a norma dell'articolo 136 del regolamento, sullo spreco alimentare, firmata da 13 membri del Parlamento europeo (http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+WDECL+P8-DCL-2015-0001+0+DOC+WORD+V0//IT).

[7] Risoluzione del Parlamento europeo del 30 aprile 2015 su Expo Milano 2015: Nutrire il pianeta, energia per la vita (2015/2574(RSP)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0184+0+DOC+XML+V0//IT.

[8] Comunicato finale della riunione dei ministri dell'agricoltura del G20, Istanbul, 7-8 maggio 2015.

[9] Risoluzione del Parlamento europeo del 9 luglio 2015 sull'efficienza delle risorse: transizione verso un'economia circolare (2014/2208(INI)), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0266+0+DOC+XML+V0//IT.

[10] Comitato delle regioni dell'Unione europea, Risoluzione sull'alimentazione sostenibile, RESOL-VI/004.

[11] Nazioni Unite, "Trasformare il nostro mondo. L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", risoluzione 70/1 adottata dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.

[12] Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti, COM(2015) 595 *final* - 2015/0275 (COD) Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare. 2015/0275(COD).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"LOTTA ALLO SPRECO DI ALIMENTI: L'UE HA L'OPPORTUNITÀ DI MIGLIORARE L'EFFICIENZA DELLA FILIERA ALIMENTARE SOTTO IL PROFILO DELLE RISORSE"

SINTESI

I. La Commissione riconosce pienamente che lo spreco alimentare è un problema mondiale e sta adottando provvedimenti per prevenirlo e per ottimizzare l'uso delle risorse lungo l'intera catena del valore nel settore alimentare. Nel 2015, nell'ambito del pacchetto di misure sull'economia circolare, la Commissione ha ribadito l'impegno dell'UE per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione degli sprechi alimentari previsto dall'Agenda mondiale 2030 per lo sviluppo sostenibile.

III. Il nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare, adottato dalla Commissione nel 2015, riconosce la prevenzione degli sprechi alimentari come settore prioritario e propone di affrontare il problema nell'ambito di un piano d'azione multidimensionale elaborato collegialmente da tutte le direzioni generali.

i. La Commissione ritiene che il suo livello di ambizione non sia scemato nel tempo; ritiene di avere invece assicurato che le disposizioni relative allo spreco alimentare siano chiare, attuabili e coerenti con il quadro normativo dell'Unione. Pertanto i documenti strategici della Commissione non sono più dichiarazioni "programmatiche" ma costituiscono proposte più concrete, necessarie per sostenere l'attuazione dei programmi di prevenzione degli sprechi alimentari da parte di tutti gli attori. In tale contesto la Commissione ha potuto contare sul dialogo approfondito che ha avviato nel 2012 con una vasta gamma di soggetti interessati riguardo a possibili iniziative.

La Commissione ritiene che una nuova definizione comune di spreco o rifiuto alimentare non sia necessaria, in quanto le definizioni di "alimento" e "rifiuto" sono già consolidate nel quadro giuridico dell'UE.

L'Unione ha avviato lavori su una metodologia per la misurazione degli sprechi alimentari al fine di garantire che i programmi nazionali di prevenzione degli sprechi e la definizione degli obiettivi si fondino su dati concreti.

ii. La prevenzione degli sprechi alimentari esige interventi lungo l'intera catena del valore nel settore alimentare e una cooperazione intersettoriale rafforzata. La prevenzione degli sprechi alimentari e l'ottimizzazione dell'uso delle risorse possono contribuire a definire modelli innovativi di produzione, commercializzazione, distribuzione e consumo degli alimenti.

La Commissione ha cercato di sostenere gli sforzi delle parti interessate attraverso il piano d'azione per l'economia circolare da essa proposto. In particolare la nuova piattaforma dell'UE dedicata al tema delle perdite e degli sprechi alimentari mira a sostenere tutti gli attori per quanto concerne la definizione di misure necessarie a prevenire gli sprechi alimentari, la condivisione delle migliori prassi e la valutazione dei progressi compiuti nel tempo.

iii. La Commissione riconosce che le varie disposizioni pertinenti alla donazione di prodotti alimentari (ad esempio in materia di igiene alimentare o di informazioni sugli alimenti ai consumatori) sono attualmente oggetto di interpretazioni diverse all'interno dell'Unione. Di conseguenza la donazione di cibo non è utilizzata al massimo delle sue potenzialità. Come precisato nella comunicazione sull'economia circolare[1], la Commissione intende adottare provvedimenti volti

[1] COM (2015) 614 final

ad agevolare un'interpretazione comune delle disposizioni giuridiche dell'Unione pertinenti al dono di alimenti. A tale riguardo essa si è impegnata, fra l'altro, a elaborare orientamenti a livello dell'UE in materia di donazione di alimenti per informare i donatori e le banche alimentari su come conformarsi alla legislazione pertinente dell'Unione nel quadro normativo attuale (ad esempio in materia di sicurezza degli alimenti, igiene dei prodotti alimentari, tracciabilità, responsabilità ecc.).

IV.

i. Un piano d'azione specifico per sostenere le azioni dell'UE in materia di prevenzione e riduzione degli sprechi alimentari è stato adottato nell'ambito del piano d'azione per l'economia circolare del 2015. Questo piano d'azione pluriennale guiderà gli sforzi profusi dalla Commissione, dagli Stati membri e dagli attori della catena del valore nel settore alimentare per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile. La piattaforma dell'UE sul tema delle perdite e degli sprechi alimentari sosterrà tutti gli attori anche per quanto riguarda la definizione delle misure necessarie a prevenire gli sprechi alimentari.

ii. La Commissione ritiene che gli sprechi alimentari possano costituire un elemento aggiuntivo da analizzare nelle future valutazioni d'impatto delle politiche pertinenti dell'UE.

iii. Attualmente la Commissione si sta adoperando per chiarire le disposizioni giuridiche dell'UE che agevolano la donazione di alimenti (cfr. la risposta della Commissione al punto III, iii.).

La Commissione ha proposto varie modifiche del regolamento FEAD nel quadro della proposta di revisione del regolamento finanziario, adottata il 14 settembre 2016. Una di queste modifiche, se approvata, offrirà agli Stati membri la possibilità di utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi per finanziare le donazioni di prodotti alimentari. Tale misura è volta a facilitare l'uso delle donazioni di prodotti alimentari nel quadro del FEAD.

La politica comune della pesca (PCP) non contempla la donazione di pesce ritirato dal mercato; gli Stati membri possono tuttavia incoraggiare e sostenere lo sviluppo di strutture atte a consentire la donazione del pesce che non può essere commercializzato a fini di consumo umano diretto. La donazione può essere facilitata anche attraverso l'aiuto all'ammasso sostenuto dal FEAMP; tale meccanismo mira a compensare i costi sostenuti per la stabilizzazione e il magazzinaggio di prodotti che non possono essere venduti al di sopra di un determinato prezzo. Dopo il periodo di magazzinaggio, le organizzazioni di produttori (OP) della pesca, quando reintroducono i prodotti per il consumo umano diretto, possono renderli disponibili sul mercato gratuitamente. Dopo la scadenza del meccanismo nel 2019, le OP saranno autorizzate a predisporre un meccanismo analogo attingendo a risorse proprie.

INTRODUZIONE

1. Sebbene vi sia molta incertezza sui dati relativi allo spreco alimentare nell'UE, la quantità di alimenti prodotti nell'Unione che va sprecata risulta essere inferiore alla stima mondiale. Il progetto di ricerca "Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies" (FUSIONS), finanziato dall'Unione, calcola che il 20% circa degli alimenti prodotti nell'UE vada sprecato; gli sprechi sono concentrati soprattutto nella fase di consumo[2].

2. La Commissione ritiene che, al fine di prevenire gli sprechi alimentari, sia necessario descrivere quale materiale costituisce uno spreco alimentare in ogni fase della filiera alimentare, ovvero produzione, distribuzione e consumo. A tale scopo, la Commissione intende elaborare una

[2] Estimates of European food waste levels (stime dei livelli europei di rifiuti alimentari), FUSIONS, marzo 2016 (http://www.eu-fusions.org/phocadownload/Publications/Estimates%20of%20European%20food%20waste%20levels.pdf)

metodologia[3] che illustrerà, alla luce delle definizioni UE di "alimento" e "rifiuto"[4], quale materiale, in ogni fase della filiera alimentare, è considerato un rifiuto alimentare e quale non lo è, in particolare alla luce delle deroghe previste agli articoli 2 e 5 della direttiva quadro sui rifiuti (2008) (ad esempio un sottoprodotto derivante dalla produzione o un alimento utilizzato nell'azienda agricola o per la produzione di bioenergia non è considerato rifiuto). La base giuridica per il monitoraggio, la misurazione e la comunicazione del livello di rifiuti alimentari è contenuta nella proposta della Commissione[5] relativa alla revisione della direttiva quadro sui rifiuti (2008).

La metodologia fornirà indicazioni dettagliate per quanto riguarda la modalità di quantificazione degli sprechi alimentari, i settori della filiera alimentare interessati e il tipo di dati da raccogliere e trasmettere ai fini dell'adempimento degli obblighi di controllo e comunicazione stabiliti nella proposta di modifica della direttiva quadro sui rifiuti. Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che la proposta di una definizione specifica e univoca di "spreco alimentare" non apporterebbe alcun valore aggiunto.

3. Il quadro di definizione proposto dal progetto FUSIONS è stato un primo passo nella preparazione di un manuale destinato a sostenere gli Stati membri nell'elaborazione di metodi coerenti per acquisire dati nazionali sullo spreco alimentare in tutti i settori della catena del valore nel settore alimentare. Il manuale generale per la quantificazione degli sprechi alimentari elaborato da FUSIONS era inteso come strumento funzionale basato sul quadro di definizione proposto nel progetto di ricerca ma, pur sovrapponendosi al quadro normativo dell'Unione (per quanto riguarda la definizione di "rifiuto" e di "alimento"), non sempre risulta coerente con le definizioni ivi previste. In particolare la definizione fornita da FUSIONS ricomprende una maggiore varietà di materiali agricoli rispetto a quelli che possono essere considerati rifiuti in base al quadro normativo dell'UE (cfr. il punto 2).

5. La Commissione ritiene che la gerarchia dei rifiuti definita nella direttiva quadro sui rifiuti sia pienamente applicabile ai rifiuti alimentari. La Commissione non ritiene necessario stabilire una specifica gerarchia dei rifiuti alimentari nella legislazione dell'UE in materia di rifiuti.

7. I dati dell'UE sugli sprechi alimentari sono ad oggi insufficienti. La proposta legislativa in materia di rifiuti tenta di ovviare a tale lacuna in quanto non è possibile gestire ciò che non si misura.

15. Il dialogo condotto a livello internazionale e dell'Unione per ottimizzare le attività di prevenzione e riduzione degli sprechi alimentari proseguirà e sarà intensificato giacché gli attori principali a livello internazionale (l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura, il Programma ambientale delle Nazioni Unite) sono invitati a partecipare alla piattaforma dell'UE sul tema delle perdite e degli sprechi alimentari.

La prevenzione degli sprechi alimentari esige piani d'azione integrati che riuniscano tutti gli attori della catena del valore nel settore alimentare e soggetti pubblici[6]. Servono misure legislative e non

---

[3] L'approccio previsto dalla Commissione per l'elaborazione di una metodologia di misurazione degli sprechi alimentari in ogni fase della filiera alimentare è stato discusso in occasione di un incontro con esperti degli Stati membri il 22 giugno 2016. http://ec.europa.eu/food/safety/docs/fw_eu-actions_ms_20160622_p06.pdf

[4] Nel diritto dell'Unione la definizione di "alimento" è fornita nel regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo nella sicurezza alimentare. La definizione di "rifiuto" è invece fornita nella direttiva 2008/98/CE.

[5] COM(2015)595 final: Proposta della Commissione recante modifica della direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti.

[6] Committee on World Food Security (Comitato per la sicurezza alimentare mondiale) (2014). Policy recommendations. Food Losses and Waste in the Context of Sustainable Food Systems (http://www.fao.org/3/a-av037e.pdf)

legislative; tale approccio alla prevenzione degli sprechi alimentari si riflette nel piano d'azione per la promozione dell'economia circolare.

La lotta contro gli sprechi alimentari non rientra tra gli obiettivi della PAC quali definiti all'articolo 39 del TFUE. La PAC attuale prevede una vasta gamma di misure per la prevenzione e la riduzione delle perdite e degli sprechi alimentari nei settori della produzione primaria e della trasformazione. Per le altre fasi della filiera alimentare la PAC non dispone di una base giuridica per intervenire.

OSSERVAZIONI

26. Già nel 2011 la Commissione aveva emanato orientamenti sulla prevenzione degli sprechi alimentari[7] e l'Agenzia europea per l'ambiente organizza dal 2012 specifici seminari online in materia di prevenzione degli sprechi con l'intento di agevolare lo scambio di informazioni e conoscenze tra gli Stati membri, anche attraverso sessioni dedicate agli sprechi alimentari (ad esempio il seminario online svoltosi a ottobre del 2013).

Dal 2012 la Commissione dialoga e collabora attivamente con tutti gli attori per individuare in quali fasi della filiera alimentare si verificano sprechi di cibo, a quale stadio si sono incontrati ostacoli alla prevenzione degli sprechi alimentari e quali sono gli ambiti in cui è necessario un intervento a livello dell'UE. Ciò ha condotto all'elaborazione di un piano d'azione integrato in materia di sprechi alimentari, adottato dalla Commissione nell'ambito del pacchetto di misure sull'economia circolare nel 2015.

Risposta congiunta al punto 26 e al titolo che precede il punto 27

La Commissione ritiene che il suo livello di ambizione non sia scemato nel tempo; ritiene di avere invece assicurato che le disposizioni relative allo spreco alimentare siano chiare, attuabili e coerenti con il quadro normativo dell'Unione. I documenti strategici della Commissione non sono più dichiarazioni "programmatiche" ma costituiscono proposte più concrete, necessarie per sostenere l'attuazione dei programmi di prevenzione degli sprechi alimentari da parte di tutti gli attori dell'intera catena del valore nel settore alimentare. Innanzitutto l'impegno degli Stati membri dell'UE per la prevenzione degli sprechi alimentari, che comprende la fissazione di valori obiettivo a livello nazionale e la definizione di indicatori per valutare i progressi compiuti nel tempo, è fondamentale per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi del pacchetto di misure sull'economia circolare.

Risposta congiunta al punto 27, primo e secondo trattino

In linea con gli orientamenti politici trasposti nel suo programma di lavoro per il 2015, la Commissione ha applicato il principio della discontinuità politica a tutte le proposte pendenti per motivi di coerenza con tali priorità. Ciò ha riguardato anche la comunicazione sull'alimentazione sostenibile. I risultati del lavoro svolto nell'ambito della prevenzione degli sprechi alimentari, compresa una consultazione pubblica[8] organizzata nel contesto della preparazione della comunicazione sull'alimentazione sostenibile, sono confluiti nel piano d'azione sulla prevenzione dei rifiuti alimentari presentato nel quadro del pacchetto di misure sull'economia circolare. Pertanto la Commissione ritiene che in questa fase la pubblicazione a se stante della comunicazione apporterebbe solo un valore aggiunto limitato.

28. La Commissione ritiene che il suo livello di ambizione riguardo agli sprechi alimentari non sia mutato e che gli strumenti predisposti per raggiungere risultati e monitorare i progressi siano stati

---

7 http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf)

8 http://ec.europa.eu/environment/archives/eussd/pdf/food_results.pdf

resi più incisivi. La proposta legislativa in materia di rifiuti presentata dalla Commissione impone agli Stati membri di valutare i progressi mediante la misurazione degli sprechi alimentari e l'uso di indicatori e obiettivi per il monitoraggio degli sprechi. Un valore di partenza a livello dell'UE può essere stabilito soltanto dopo che gli Stati membri abbiano raccolto dati sufficienti in maniera coerente. Inoltre la piattaforma dell'UE sul tema delle perdite e degli sprechi alimentari, che si riunirà per la prima volta a novembre del 2016, faciliterà la realizzazione di progressi da parte di tutti gli attori.

Per quanto riguarda la definizione di spreco alimentare e il valore di partenza, si veda anche la risposta della Commissione al punto 2.

Riquadro 1 – Perché è importante un "valore di partenza"?

L'individuazione di un valore di partenza va di pari passo con l'elaborazione di strumenti per la misurazione dei livelli di spreco alimentare, la definizione di indicatori e obiettivi e il controllo delle misure di prevenzione degli sprechi alimentari adottate a livello nazionale. I dati sugli sprechi alimentari raccolti secondo la metodologia comune dell'UE serviranno a definire un valore di partenza comune allo scopo di fissare valori obiettivo in materia di prevenzione degli sprechi alimentari.

La questione sarà ulteriormente esaminata con gli Stati membri nel quadro degli obblighi di comunicazione previsti dalle Nazioni Unite in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, nel corso delle discussioni sulla proposta legislativa in materia di rifiuti riguardo agli obblighi di comunicazione e monitoraggio, nell'elaborazione di una metodologia comune per la misurazione degli sprechi alimentari e infine nella piattaforma dell'UE dedicata al tema delle perdite e degli sprechi alimentari. Tali processi terranno conto delle misure e delle pratiche esistenti negli Stati membri e, in particolare, dei valori di partenza e dei metodi di misurazione nazionali ai fini degli indicatori e dei valori obiettivo nazionali.

29. Cfr. la risposta della Commissione ai punti 26 e 32.

30. Perché sia efficace, la prevenzione degli sprechi alimentari esige un intervento a tutti i livelli (mondiale, dell'UE, nazionale, regionale e locale) e l'impegno di tutti gli attori principali. Tutti i soggetti coinvolti concordano sulla necessità di prevenire lo spreco alimentare e la maggioranza di essi ha intrapreso iniziative.

La Commissione ha intavolato un dialogo con un'ampia gamma di parti interessate per individuare le questioni da affrontare a livello dell'UE a sostegno del lavoro che esse svolgono sul campo. L'approccio seguito è di tipo inclusivo, in quanto la Commissione ha cercato di dialogare sia con soggetti privati sia con enti pubblici. Il tema della prevenzione degli sprechi alimentari è di natura multidimensionale e pertanto è stato affrontato non soltanto all'interno di gruppi di esperti ad hoc ma anche in altri consessi dotati di competenze più ampie[9].

---

[9] Nel periodo 2010-2014 il Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera alimentare ha esaminato le modalità per migliorare la sostenibilità del sistema alimentare, compresa la prevenzione degli sprechi alimentari (https://ec.europa.eu/growth/sectors/food/competitiveness/supply-chain-forum_it). Anche la Tavola rotonda europea su consumo e produzione sostenibile, un'iniziativa copresieduta dalla Commissione e dai partner della filiera alimentare, esamina il tema degli sprechi alimentari nella sua attività di valutazione dell'impronta ecologica della filiera alimentare europea (http://www.food-scp.eu/). Il Forum della distribuzione è stato istituito nel 2009 dalla Commissione insieme a rappresentanti di EuroCommerce e della European Retail Round Table con l'obiettivo di favorire lo scambio delle migliori prassi e l'adozione di misure volte a rafforzare la sostenibilità nel settore del commercio al dettaglio europeo, compresa la prevenzione degli sprechi alimentari (http://ec.europa.eu/environment/industry/retail/index_en.htm). L'Agenzia europea dell'ambiente e la Commissione hanno organizzato seminari con gli Stati membri per lo scambio di esperienze e la diffusione delle migliori prassi in materia di prevenzione degli sprechi, compresi gli sprechi alimentari. Il progetto FUSIONS, che è stato creato nel contesto del settimo Programma quadro e riunisce 21 partner provenienti da 13 paesi, ha istituito un inventario di innovazioni sociali volte a prevenire gli sprechi alimentari e dato vita a una serie di progetti pilota correlati (http://www.eu-fusions.org/index.php/social-

Il gruppo di parti interessate riunito dalla Commissione a partire dal 2012 ha affrontato una vasta gamma di tematiche correlate alla prevenzione degli sprechi alimentari (ad esempio la redistribuzione degli alimenti, l'indicazione della data, l'impiego sicuro dei prodotti alimentari non più destinati al consumo umano nei mangimi, la misurazione degli sprechi alimentari ecc.) e ha fornito chiarimenti in merito agli ambiti nei quali i soggetti interessati hanno incontrato ostacoli nella prevenzione degli sprechi alimentari. I contributi forniti da questo gruppo hanno pertanto contribuito a orientare e strutturare la definizione di un piano d'azione dell'UE per la lotta contro lo spreco alimentare. Il gruppo ha inoltre contribuito alla condivisione delle migliori prassi e il suo apporto è stato integrato nel registro pubblicato sul sito Internet della Commissione[10].

31. Il gruppo di esperti degli Stati membri ha il compito specifico di fornire alla Commissione e agli Stati membri pareri e consulenze nella preparazione di eventuali iniziative politiche e di migliorare l'attuazione coerente della legislazione, dei programmi e delle politiche dell'Unione per quanto riguarda la prevenzione degli sprechi alimentari.

A questo stadio la Commissione non ritiene che la nuova piattaforma dell'UE sul tema delle perdite e degli sprechi alimentari (che riunisce soggetti pubblici e privati) sia necessariamente destinata a sostituire il gruppo di esperti degli Stati membri. La Commissione rivaluterà tale questione non appena sarà istituita la piattaforma e dopo che saranno stati definiti i relativi processi operativi e che sarà stato chiarito l'impegno di tutte le parti.

32. Anche se i gruppi di esperti possono contribuire a stimolare, agevolare e ottimizzare il cambiamento, lo slancio necessario per la prevenzione degli sprechi alimentari non dipende unicamente dal numero delle riunioni organizzate. Per la Commissione è importante garantire che le iniziative intraprese a livello dell'UE apportino un concreto valore aggiunto e si concentrino sui principali risultati da conseguire. I partecipanti alle riunioni non sono cambiati, bensì è cambiata la necessità per la Commissione di avviare un dialogo sia con le parti interessate sia con gli Stati membri. Ad esempio il 22 giugno 2016 si è tenuta una riunione congiunta allo scopo di discutere un documento di lavoro in preparazione degli orientamenti dell'UE sulla donazione di prodotti alimentari. La nuova piattaforma dell'UE sul tema delle perdite e degli sprechi alimentari riunirà tutti gli attori pertinenti (enti pubblici e privati) al fine di rafforzare la cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti e di agevolare l'elaborazione di programmi e soluzioni integrate in materia di lotta contro gli sprechi alimentari.

La decisione della Commissione di assegnare il dossier degli sprechi alimentari ad un'unica direzione generale (DG Salute e sicurezza alimentare) – decisione attuata nell'ambito dell'organizzazione della nuova Commissione nel 2014 – ha contribuito a razionalizzare le attività attraverso una chiara definizione delle responsabilità e a garantire che la prevenzione degli sprechi alimentari sia sempre considerata nell'ottica della sicurezza degli alimenti e dei mangimi. È necessario garantire continuità nelle azioni e mantenere in ogni momento le competenze pertinenti e un approccio coerente.

---

innovations) e ha favorito l'impegno multipartecipativo (governo, industria, ONG a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE) nel periodo 2012-2016. Il progetto REFRESH nell'ambito di Orizzonte 2020 (http://eu-refresh.org/about-refresh) è destinato a sostenere i progressi dell'Unione verso il raggiungimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile riguardante la riduzione degli sprechi alimentari attraverso l'istituzione di "quadri d'azione" in materia di sprechi alimentari, che saranno sviluppati e sperimentati in Germania, nei Paesi Bassi, in Spagna e in Ungheria insieme a partner provenienti dal mondo delle imprese, dalla società civile e dai governi.

[10] (http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/good_practices/index_en.htm).

Riquadro 4 – Nessun vero segno di progressi da parte del gruppo di lavoro o del gruppo di esperti:

Risposta al primo trattino relativo agli orientamenti sulla donazione di alimenti: l'elaborazione di orientamenti in un ambito così complesso, nel quale è necessario raccogliere elementi concreti che contribuiscano ad orientare la politica in una molteplicità di ambiti e individuare le effettive pratiche di mercato, richiede ampie consultazioni. La Commissione presenterà un progetto di orientamenti alla nuova piattaforma dell'UE dedicata al tema delle perdite e degli sprechi alimentari in occasione della sua prima riunione a novembre del 2016, in vista dell'adozione degli orientamenti definitivi da parte della Commissione entro la fine del 2017.

Risposta al secondo trattino: il fatto che le norme dell'Unione non vietino la commercializzazione di alimenti la cui data minima di durata è stata oltrepassata è stato ribadito in occasione di varie riunioni di esperti. La Commissione intende esaminare anche tale questione nel contesto dell'elaborazione degli orientamenti dell'UE volti ad agevolare la donazione di prodotti alimentari.

Risposta al terzo trattino: Indicazione della data: la Commissione ha avviato uno studio finalizzato a individuare in che modo gli operatori del settore alimentare e le autorità di controllo interpretano e utilizzano l'indicazione della data e il possibile impatto delle pratiche sugli sprechi alimentari. I risultati di questa ricerca, avviata da un contraente esterno a settembre del 2016, dovrebbero pervenire entro la fine del 2017 e sosterranno il futuro processo decisionale per quanto riguarda l'indicazione della data e la prevenzione degli sprechi alimentari. Ulteriori informazioni sul lavoro svolto dalla Commissione[11] in relazione all'indicazione della data, comprese le informazioni e i materiali di comunicazione elaborati, sono state pubblicate in tutte le lingue al fine di promuovere una migliore comprensione del significato delle diciture "da consumarsi preferibilmente entro" e "da consumare entro".

Risposta al quarto trattino: le prime riunioni tenutesi nel periodo 2012/2013 hanno individuato una vasta gamma di settori con un potenziale impatto sulla prevenzione degli sprechi alimentari. Le azioni contemplate dal piano d'azione per la prevenzione degli sprechi alimentari racchiuso nel pacchetto di misure sull'economia circolare sono frutto di consultazioni e di una definizione di priorità in seno alla Commissione.

Informazioni sulle attività dei gruppi operativi, sui progetti e sulle attività in rete nell'ambito del PEI-AGRI, la relazione finale del focus group del PEI sulle filiere corte e il recente workshop del PEI-AGRI dal titolo "Cities and Food – Connecting Consumers and Producers" sono disponibili all'indirizzo http://ec.europa.eu/eip/agriculture. Sono state inoltre elaborate e pubblicate sul sito Internet della RESR informazioni sulle attività della rete in materia di filiere corte, compresa una selezione di esempi e raccomandazioni per una migliore attuazione. La RESR ha inoltre organizzato per le autorità di gestione un workshop su un'attuazione più efficace della misura di cooperazione, ovvero la misura utilizzata per sostenere lo sviluppo delle filiere corte e dei mercati locali nel quadro del FEASR. Inoltre le perdite e gli sprechi alimentari sono considerati un tema prioritario nel programma di lavoro 2017 del PEI-AGRI.

34. Cfr. la risposta della Commissione al punto 15.

35. Le successive riforme della politica, la più recente delle quali risale al 2013, hanno comportato il passaggio dagli aiuti accoppiati legati direttamente alla produzione di determinati prodotti a un tipo di sostegno agli agricoltori che non provoca distorsioni del mercato o degli scambi.

[11] http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

37. La Commissione osserva che il sostegno dell'UE è indipendente dai livelli di spreco e che i pagamenti diretti non forniscono, né direttamente né indirettamente, un incentivo alla produzione di prodotti agricoli. La maggioranza dei pagamenti diretti (il 90% circa) è disaccoppiata dalla produzione e non è legata a nessuna produzione in particolare. Gli agricoltori che ricevono gli aiuti possono esercitare un'attività agricola, ad esempio il mantenimento dei terreni agricoli in uno stato idoneo al pascolo o alla coltivazione senza produzione. Gli alimenti deperibili sono chiaramente soggetti a un maggiore spreco.

Risposta congiunta ai punti 38 e 39.

Il sostegno accoppiato facoltativo può essere concesso soltanto nella misura necessaria a incentivare il mantenimento degli attuali livelli di produzione nei settori o nelle regioni interessate. Dal 2015 questo tipo di sostegno può rappresentare il 10% di tutti i pagamenti diretti. L'aumento della quota di sostegno accoppiato riflette le scelte degli Stati membri a favore di settori in difficoltà nella misura necessaria a incentivare il mantenimento dei livelli di produzione. Il superamento di questi livelli di riferimento è attentamente monitorato dalla Commissione.

40. Sebbene non sia stato intrapreso alcuno studio specifico a livello dell'UE sulla questione dei potenziali sprechi alimentari legati ai pagamenti diretti, gli studi e le valutazioni sulle politiche di mercato comprendono sistematicamente un'analisi dei quantitativi di produzione.

Risposta congiunta ai punti 41 e 42.

La Commissione osserva che le misure d'intervento sui mercati non contribuiscono a generare uno spreco di alimenti. I prodotti acquistati all'intervento o immagazzinati grazie all'aiuto all'ammasso devono essere immagazzinati in maniera tale da garantire che la loro qualità rimanga inalterata. In assenza di tali misure, il prodotto non sarebbe raccolto quando i prezzi sono inferiori ai costi di raccolta e pertanto andrebbe "sprecato".

Misure di mercato quali l'intervento pubblico o l'ammasso privato possono essere utilizzate soltanto come rete di sicurezza in presenza di una grave crisi del mercato, per evitare di sostenere uno squilibrio strutturale.

Misure di prevenzione e gestione delle crisi quali il ritiro dal mercato, la raccolta prima della maturazione e la mancata raccolta sono intese a impedire gli abusi. Il livello del sostegno è tale che per i produttori sarebbe preferibile vendere i propri prodotti sul mercato anziché ritirarli.

La distribuzione gratuita e il ritiro per altre destinazioni non sono intesi come sbocco alternativo ma costituiscono invece uno strumento che contribuisce alla gestione delle situazioni di crisi. Le quantità che possono essere ritirate sono modeste. Il ritiro prevede un uso specifico dei prodotti ritirati (ad esempio a favore di associazioni caritative o di istituti scolastici).

43. La Commissione sta mettendo a punto le modalità di un eventuale utilizzo delle scorte di intervento da parte degli Stati membri nel quadro del programma di aiuti alimentari a favore degli indigenti.

Cfr. inoltre la risposta della Commissione al punto 41.

44. La Commissione rileva che 1,8 milioni di tonnellate rappresentano circa lo 0,002% della produzione nel periodo compreso tra il 2008 e il 2015 e che il ritiro dei prodotti deve essere effettuato nel rispetto dei requisiti ambientali previsti per lo smaltimento.

La Commissione ritiene che le misure di prevenzione e gestione delle crisi non generino sprechi alimentari. Ad esempio la raccolta prima della maturazione non ha alcun impatto sulla produzione alimentare.

45. L'intervento pubblico non contribuisce a produrre spreco alimentare. Esso consente il ritiro di prodotti che non hanno sufficienti sbocchi sul mercato e che altrimenti avrebbero potuto generare uno spreco di alimenti. Con l'aumento del prezzo di mercato, i prodotti sono immessi sul mercato per la vendita o distribuiti con modalità alternative, oppure destinati ad un utilizzo nell'ambito del programma di aiuti alimentari a favore degli indigenti.

Per quanto riguarda le misure eccezionali adottate in risposta al divieto d'importazione russo e alla necessità di produrre un concreto impatto sulla crisi dei mercati, per la natura stessa delle misure una valutazione d'impatto non è necessaria (procedura d'urgenza).

47. Nelle loro strategie per il programma "Latte nelle scuole" 10 Stati membri (Bulgaria, Croazia, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Malta, Romania e Spagna) prevedono misure di accompagnamento. La strategia di uno Stato membro (Croazia) per l'anno scolastico 2016-2017 contiene un riferimento ad attività d'istruzione che contribuiscono alla prevenzione degli sprechi alimentari.

49. Altre misure, quali gli investimenti in immobilizzazioni materiali finalizzati a migliorare l'efficienza della trasformazione dei prodotti agricoli o a consentire l'utilizzo di macchinari più efficienti, contribuiscono alla riduzione degli sprechi alimentari nell'UE.

Risposta congiunta ai punti 50 e 51.

La lotta contro lo spreco alimentare non è un obiettivo specifico della politica di sviluppo rurale; pertanto gli Stati membri non erano tenuti a includerla espressamente nelle rispettive strategie. Gli Stati membri, tuttavia, hanno avuto la possibilità di affrontare la questione degli sprechi alimentari nelle loro strategie e nei loro programmi attraverso varie misure quali il trasferimento di conoscenze, le attività di informazione, gli investimenti in immobilizzazioni materiali, il benessere degli animali e la cooperazione.

56. La Commissione condivide le osservazioni della Corte secondo le quali sono necessari dati più attendibili per monitorare in maniera efficace l'applicazione dell'obbligo di sbarco.

Risposta al secondo trattino: sebbene il regolamento sul controllo non preveda esplicitamente l'obbligo di trasmettere dati sui rigetti, la Commissione ha avviato un processo di raccolta dei dati sui rigetti al fine di monitorare l'applicazione dell'obbligo di sbarco. La Commissione può inoltre raccogliere dati sui rigetti per finalità scientifiche attraverso il quadro per la raccolta di dati.

Risposta al terzo trattino: mancano dati accurati e illustrativi sulla percentuale di rigetti, principalmente perché la revisione delle modalità di applicazione concernenti le attestazioni sui giornali di pesca che elencano in dettaglio i rigetti distinguendoli per tipo (pescato al di sotto della taglia minima di riferimento per la conservazione, specie vietate o altro) ha potuto essere adottata soltanto a ottobre del 2015, in seguito all'accordo raggiunto sul regolamento omnibus del maggio 2015. L'integrazione progressiva, nella normale attività operativa del settore, di nuovi requisiti concernenti le annotazioni sui giornali di pesca nonché i cambiamenti imposti dalle autorità di controllo richiedono tempo. Nel frattempo la Commissione e le amministrazioni fanno affidamento su stime delle catture segnalate come rigetti, fornite attraverso i dati sulla gestione dello sforzo di pesca e tramite il quadro per la raccolta di dati.

63. Il regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari[12] incoraggia l'elaborazione di manuali di corretta prassi igienica. Si tratta di manuali dell'UE valutati e approvati dal comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi oppure di manuali nazionali valutati dalle autorità nazionali (a proposito di questi ultimi, cfr. il punto 64).

[12] Regolamento (CE) n. 852/2004

Come stabilito dal regolamento, l'iniziativa di elaborare un manuale dell'UE deve provenire da organizzazioni di parti interessate. La Commissione incoraggia in ogni occasione tali organizzazioni a utilizzare questo strumento ai fini dell'applicazione dei requisiti in materia di igiene e offre gratuitamente un servizio di traduzione in tutte le lingue. Sono stati pubblicati orientamenti sulle modalità di preparazione di questi manuali[13] e finora la Commissione non ha mai rifiutato di valutare i progetti di orientamenti presentati. La Commissione stessa ha assunto l'iniziativa di elaborare taluni manuali. Per quanto riguarda specificamente la riduzione degli sprechi alimentari, il comitato permanente ha recentemente riesaminato gli orientamenti dell'UE sulla donazione di alimenti dal titolo "Every Meal Matters"; tali orientamenti sono in attesa di approvazione definitiva.

64. Sebbene l'elaborazione e l'aggiornamento dei manuali nazionali sia di competenza nazionale, la Commissione ha il compito di gestire un sistema di registrazione e di metterlo a disposizione degli Stati membri.

Nell'estate del 2016 sono stati introdotti un nuovo formato e un nuovo registro elettronico che, tra l'altro, semplificano la ricerca di determinati argomenti negli oltre 700 manuali nazionali pubblicati nel registro[14].

Risposta congiunta ai punti 65 e 66.

La dimensione della partita deve essere definita dall'operatore del settore alimentare. Essa dipende dal sistema di produzione dell'operatore (in funzione del quale, ad esempio, varia la quantità di alimento prodotto nella quale è possibile rilevare il pericolo) e dalla possibilità di eseguire operazioni di pulitura e disinfezione tra le partite di produzione, dalla larghezza dei recipienti (e dalla frequenza di svuotamento), dall'eventuale tracciabilità interna ecc. Il richiamo di partite di alimenti di dimensioni inferiori è giustificabile soltanto se si può dimostrare che la partita in questione è stata prodotta separatamente dalle altre partite e che non vi era possibilità di contaminazione incrociata. Occorrerebbe inoltre valutare in maggior dettaglio se partite di dimensioni inferiori contribuirebbero effettivamente a una strategia di riduzione dei rifiuti alimentari in fase di produzione.

Considerato il livello complessivamente elevato della sicurezza degli alimenti nell'Unione, i richiami e i ritiri contribuiscono in misura minima agli sprechi alimentari generati.

67. L'indicazione della data è di competenza degli operatori del settore alimentare, i quali stabiliscono se sul prodotto debba essere apposta la dicitura "da consumare entro" oppure "da consumarsi entro", nonché il periodo di conservabilità sulla base di considerazioni inerenti alla sicurezza, alla qualità e alla commercializzazione. Per alcuni alimenti non è obbligatorio indicare in etichetta la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro": ne sono un esempio la frutta fresca e alimenti non deperibili quali sale, zucchero e aceto. L'unica categoria di alimenti per la quale l'indicazione della data è prescritta dalla legislazione dell'Unione è quella delle uova da tavola[15].

---

[13] http://ec.europa.eu/food/safety/docs/biosafety_fh_legis_guidelines_good_practice_en.pdf

[14] Cfr.: https://webgate.ec.europa.eu/dyna/hygienelegislation/

[15] Il termine minimo di conservazione (espresso con la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro") è applicabile alle uova della categoria A commercializzate con la dicitura "fresche" (uova da tavola) ed è stabilito nel regolamento (CE) n. 589/2005 (articolo 2) sulla commercializzazione delle uova. Il regolamento (CE) n. 853/2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale fissa inoltre un termine di ventun giorni per la consegna al consumatore finale (allegato III, sezione X, capitolo 1, punto 3).

68. La Commissione è attivamente impegnata a esaminare le modalità per migliorare l'uso e la comprensione della data di consumo da parte di tutti gli attori della filiera alimentare e delle autorità di controllo[16] (cfr. la risposta al punto 32 riguardo allo studio in corso avviato dalla Commissione).

70. La Commissione riconosce che le varie disposizioni pertinenti alla donazione di prodotti alimentari (ad esempio in materia di igiene alimentare o di informazioni sugli alimenti ai consumatori) sono attualmente oggetto di interpretazioni diverse all'interno dell'Unione. Di conseguenza la donazione di alimenti non è utilizzata al massimo delle sue potenzialità. Come precisato nella comunicazione sull'economia circolare[17], la Commissione intende adottare provvedimenti volti ad agevolare un'interpretazione comune delle disposizioni giuridiche dell'Unione pertinenti al dono di alimenti. A tale riguardo essa si è impegnata, fra l'altro, a elaborare orientamenti a livello dell'UE in materia di donazione di alimenti per informare i donatori e le banche alimentari su come conformarsi alla legislazione pertinente dell'Unione nel quadro normativo attuale (ad esempio in materia di sicurezza degli alimenti, igiene dei prodotti alimentari, tracciabilità, responsabilità ecc.).

71. La donazione di alimenti è un tipo di misura di prevenzione dei rifiuti, come indicato peraltro nelle linee guida della DG Ambiente sulla prevenzione dei rifiuti alimentari[18]. Gli alimenti possono essere messi a disposizione degli utilizzatori finali attraverso i canali della distribuzione commerciale o attraverso le organizzazioni del settore della redistribuzione (ossia banche alimentari e/o organizzazioni caritative). Il dono di alimenti fa dunque parte della filiera alimentare e può anche contribuire alla prevenzione degli sprechi alimentari.

Il monitoraggio della redistribuzione degli alimenti nel quadro della prevenzione dello spreco alimentare sarà oggetto di ulteriori discussioni in seno alla piattaforma dell'UE dedicata al tema delle perdite e degli sprechi alimentari.

72. La legislazione dell'UE contiene vari riferimenti ad attività che sono esenti da obblighi oppure assoggettate a obblighi meno gravosi. Tuttavia l'interpretazione di tali disposizioni, ad esempio nel settore dell'igiene e dell'etichettatura degli alimenti, varia da uno Stato membro all'altro. Pertanto la Commissione chiarirà ulteriormente gli obblighi che incombono agli operatori del settore alimentare e alle banche alimentari e/o alle organizzazioni caritative nel trattamento dei prodotti alimentari donati, elaborando a tal fine orientamenti a livello dell'UE volti a facilitare la donazione di alimenti (cfr. la risposta della Commissione al punto III, iii., e al punto 32).

La donazione di prodotti alimentari è un tema complesso, che coinvolge una molteplicità di soggetti diversi e comporta pratiche che evolvono nel tempo in base alle esigenze dei donatori (agricoltori, produttori alimentari, rivenditori ecc.) e dei destinatari (banche alimentari, organizzazioni caritative e utilizzatori finali). Per agevolare tali pratiche, gli orientamenti dell'UE devono tenere conto di tutti questi elementi e garantire l'attuazione di prassi sicure e verificabili dalle autorità di regolamentazione (cfr. inoltre le risposte della Commissione al punto 32 e al riquadro 4).

73. L'applicazione delle norme in materia di IVA alla donazione di alimenti è una delle questioni che la Commissione dovrà affrontare nell'elaborazione degli orientamenti volti a facilitare la donazione di prodotti alimentari (cfr. il punto III, iii., e il punto 32).

---

[16] http://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/date_marking/index_en.htm

[17] COM (2015) 614 final

[18] http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf).

Riquadro 11 – Applicazione dell'IVA alle derrate alimentari donate

La Commissione osserva che il valore sul quale è calcolata l'IVA potrebbe essere basso o prossimo allo zero se la donazione ha luogo in prossimità della data indicata dopo la dicitura "da consumarsi preferibilmente entro" o se i prodotti non sono idonei alla vendita. Se il prodotto alimentare non ha realmente alcun valore, l'IVA potrebbe essere addirittura zero.

74. Sebbene la nuova PCP non contempli la donazione di pesce ritirato dal mercato, gli Stati membri possono incoraggiare e sostenere lo sviluppo di strutture atte a consentire la donazione del pesce che non può essere commercializzato per il consumo umano diretto.

La donazione può essere facilitata anche attraverso il meccanismo di ammasso sostenuto dal FEAMP. Tale meccanismo contribuisce a compensare i costi sostenuti per la stabilizzazione e l'immagazzinamento di prodotti che non è stato possibile vendere al di sopra di un determinato prezzo. Dopo il periodo di magazzinaggio, le organizzazioni di produttori del settore della pesca (OP), quando reintroducono i prodotti per il consumo umano diretto, possono renderli disponibili sul mercato gratuitamente. Il meccanismo giungerà a scadenza nel 2019 ma le OP sono autorizzate a predisporre un meccanismo analogo finanziandolo tramite risorse proprie.

76. Le procedure atte a facilitare l'uso delle scorte d'intervento a favore degli indigenti non sono ancora state inserite nell'atto di esecuzione pertinente e sono in corso discussioni con gli Stati membri. Occorre inoltre rilevare l'assenza di scorte d'intervento nel 2014. Gli acquisti all'intervento di latte scremato in polvere sono iniziati nel 2015 e sono proseguiti nel 2016 in risposta al calo dei prezzi nel settore lattiero. Non si è ancora registrata una ripresa dei mercati lattiero-caseari; pertanto in conformità dell'articolo 16, paragrafo 1, lettera a), del regolamento unico OCM, le condizioni di mercato non consentirebbero ancora il prelievo dalle scorte d'intervento. A questo stadio l'unico prodotto giacente all'intervento è il latte scremato in polvere.

78. Durante la programmazione delle risorse del FEAD la Commissione si è premurata soprattutto di assicurare che i programmi FEAD fossero in linea con gli obiettivi del FEAD di cui sopra. Gli Stati membri hanno avuto la possibilità di scegliere tra le varie opzioni contemplate dal regolamento FEAD e di orientare il sostegno in base alle esigenze delle persone indigenti.

Risposta congiunta al primo e al secondo trattino

L'articolo 9 del regolamento FEAD stabilisce una procedura per la modifica dei programmi operativi. Considerata la data di fine ammissibilità della spesa nel quadro del FEAD (31 dicembre 2023), i testi attuali dei programmi non precludono la possibilità di apportarvi modifiche in futuro.

Ad ogni modo anche qualora la possibilità di facilitare la donazione di alimenti non sia esplicitamente prevista dal programma, ciò non significa che nello Stato membro in questione non si effettuino donazioni di alimenti. Ad esempio il PO finlandese è incentrato sugli alimenti acquistati ma sul campo anche le organizzazioni partner distribuiscono prodotti alimentari donati, in genere alimenti freschi.

79. La qualità dei dati è una materia di competenza degli Stati membri.

La Commissione svolge periodicamente missioni di audit per garantire la corretta attuazione della politica e per recuperare gli importi spesi indebitamente. La Commissione effettua inoltre verifiche sulla qualità delle relazioni annuali al fine di evitare incongruenze. I pagamenti sono effettuati soltanto a fronte di operazioni eseguite e controllate.

La Commissione rileva inoltre che le organizzazioni di produttori possono donare prodotti per la distribuzione gratuita senza chiedere il sostegno dell'UE.

80. Servono garanzie per assicurare che le misure di prevenzione e gestione delle crisi conseguano il loro obiettivo e che i fondi dell'UE siano spesi in maniera adeguata.

La legislazione prevede che il sostegno per la distribuzione gratuita sia maggiore rispetto a quello concesso per il ritiro di prodotti destinati ad altri scopi. È chiaramente data priorità alla fornitura degli aiuti attraverso associazioni caritative e altre istituzioni approvate dagli Stati membri.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

81. La Commissione riconosce pienamente la necessità di adottare provvedimenti per prevenire gli sprechi alimentari e ottimizzare l'impiego delle risorse lungo l'intera catena del valore nel settore alimentare. Nel 2015, nell'ambito del pacchetto di misure sull'economia circolare, la Commissione ha ribadito l'impegno dell'UE per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione degli sprechi alimentari previsto dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

83. La prevenzione dei rifiuti alimentari è evidenziata come settore prioritario nel pacchetto di misure sull'economia circolare del 2015. È stato presentato un piano d'azione integrato, comprendente iniziative legislative e non legislative, al fine di affrontare il problema degli sprechi alimentari nell'Unione. La nuova piattaforma dell'UE dedicata al tema delle perdite e degli sprechi alimentari riunisce soggetti pubblici e attori della catena del valore nel settore alimentare, comprese organizzazioni di consumatori e altre organizzazioni non governative. Essa è intesa a sostenere tutti gli operatori nella condivisione delle migliori prassi e nell'adozione di misure che consentano di realizzare progressi verso il conseguimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile riguardante la riduzione degli sprechi alimentari. La piattaforma dovrebbe individuare nuove iniziative e opportunità per affrontare il tema della prevenzione degli sprechi alimentari a livello dell'Unione.

84. La Commissione ritiene che la sua ambizione non sia scemata nel tempo. Nel 2015 essa ha adottato un pacchetto di misure sull'economia circolare, che riconosce la prevenzione degli sprechi alimentari come settore prioritario e propone di affrontare tale problema nel quadro di un piano d'azione multidimensionale elaborato collegialmente da tutti i servizi della Commissione. Esso rafforza l'integrazione delle misure in materia di rifiuti alimentari non soltanto nella politica di prevenzione dei rifiuti ma anche nei programmi di prevenzione degli sprechi predisposti dagli Stati membri La Commissione ha cercato di assicurare che le disposizioni relative allo spreco alimentare siano chiare, attuabili e coerenti con il quadro normativo dell'Unione.

La proposta della Commissione impone agli Stati membri di ridurre lo spreco di alimenti in ogni fase della filiera alimentare, di monitorare i livelli di spreco e di riferire in merito ai progressi realizzati sul piano della prevenzione. L'attuazione dei programmi di monitoraggio degli sprechi alimentari negli Stati membri dell'UE, sorretta da una metodologia di misurazione armonizzata, fornirà una base fattuale per l'adozione di misure nazionali efficaci in materia di prevenzione degli sprechi alimentari e per la fissazione di obiettivi di riduzione degli sprechi alimentari.

Raccomandazione 1

La Commissione accetta la raccomandazione 1 riguardo al ruolo che essa stessa può svolgere nel sostenere gli sforzi degli Stati membri dell'Unione.

Vari interventi sono già in corso. Il coinvolgimento di organizzazioni internazionali (l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura, il Programma ambientale delle Nazioni Unite) nella piattaforma dell'UE dedicata al tema delle perdite e degli sprechi alimentari contribuirà a facilitare la cooperazione e il coordinamento degli sforzi a livello nazionale, dell'EU e globale.

La Commissione sta già attuando iniziative volte a combattere gli sprechi alimentari nel quadro del piano d'azione per l'economia circolare del 2015. Essa sta già elaborando una metodologia volta a stabilire che cosa costituisca uno spreco alimentare in ogni fase della catena del valore nel settore

alimentare sulla base del quadro giuridico esistente. Tale metodologia sosterrà la misurazione coerente dei livelli di spreco alimentare, necessaria per valutare l'impatto delle misure adottate.

86. La Commissione conviene che la prevenzione degli sprechi alimentari esige interventi lungo l'intera catena del valore nel settore alimentare e una cooperazione intersettoriale rafforzata. La prevenzione degli sprechi alimentari e l'ottimizzazione dell'uso delle risorse possono contribuire a definire modelli innovativi di produzione, commercializzazione, distribuzione e consumo degli alimenti.

La Commissione ha cercato di sostenere gli sforzi dei soggetti interessati attraverso il piano d'azione proposto nell'ambito del piano d'azione per l'economia circolare. In particolare la nuova piattaforma dell'UE dedicata al tema delle perdite e degli sprechi alimentari mira a sostenere tutti gli attori per quanto concerne la definizione di misure necessarie a prevenire gli sprechi alimentari, la condivisione delle migliori prassi e la valutazione dei progressi compiuti nel tempo.

La lotta contro gli sprechi alimentari non rientra tra gli obiettivi della PAC quali definiti all'articolo 39 del TFUE. La PAC attuale prevede una vasta gamma di misure per la prevenzione e la riduzione degli sprechi alimentari nei settori della produzione primaria e della trasformazione. Per le altre fasi della filiera alimentare la PAC non dispone di una base giuridica per intervenire.

Raccomandazione 2

a) La Commissione non accetta la raccomandazione 2, lettera a); essa tuttavia esaminerà il problema delle perdite e degli sprechi alimentari nell'attività di preparazione della prossima PAC tenendo conto che:

- la produzione agricola primaria genera soltanto una minima quantità di perdite alimentari, che costituiscono un problema completamente diverso dai rifiuti alimentari (di cui nella direttiva quadro sui rifiuti). I rifiuti alimentari si concentrano principalmente nelle restanti fasi della filiera alimentare, ovvero trasformazione, vendita al dettaglio e consumo;
- la politica di sviluppo rurale prevede già una serie di misure che possono essere utilizzate per prevenire e ridurre le perdite e gli sprechi alimentari;
- gli investimenti nel quadro dei programmi di sviluppo rurale sostengono già la prevenzione degli sprechi alimentari nel settore della trasformazione (ad esempio da parte delle cooperative per il miglioramento delle capacità di immagazzinamento) e gli sforzi da compiere in futuro dovranno essere proporzionati all'importanza del problema, che è limitata.

b) La Commissione accetta la raccomandazione 2, lettera b).

La Commissione accetta la raccomandazione della Corte secondo la quale per quanto riguarda la politica comune della pesca è necessario un controllo più rigoroso dell'attuazione dell'obbligo di sbarco. Sebbene la lotta contro gli sprechi alimentari non sia di per sé un obiettivo della politica comune della pesca, che è intesa a garantire la sostenibilità ambientale, economica e sociale della pesca e dell'acquacoltura, la Commissione conviene che la lotta contro lo spreco alimentare può essere facilitata attraverso l'attuazione degli strumenti esistenti a livello nazionale, regionale e locale.

c) La Commissione accetta la raccomandazione 2, lettera c). Per quanto riguarda l'igiene dei prodotti alimentari, l'accesso via web a manuali in materia di igiene dei prodotti alimentari è stato reso possibile nel 2016 e facilita ulteriormente lo scambio di buone prassi. Quanto alla tracciabilità, la Commissione sta già realizzando audit dei sistemi di controllo degli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi nell'ambito del quadro giuridico che disciplina la sicurezza degli alimenti. Per quanto concerne l'indicazione della data, come precisato nel piano d'azione per l'economia circolare, la Commissione sta sondando possibili alternative per diffondere tra tutti gli

attori un uso più efficace e una migliore comprensione delle date riportate sull'etichetta dei prodotti. A sostegno di tale attività, la Commissione ha avviato un nuovo studio, i cui risultati dovrebbero essere resi noti nel 2017 (cfr. la sezione relativa all'indicazione della data, punto 32).

87. Come precisato nella comunicazione sull'economia circolare[19], la Commissione intende adottare misure volte a chiarire la legislazione dell'Unione al fine di facilitare il dono di alimenti. A tale riguardo essa si è impegnata fra l'altro a elaborare orientamenti a livello dell'UE in materia di donazione di alimenti per informare i donatori e le banche alimentari su come conformarsi alla legislazione pertinente dell'Unione nel quadro normativo attuale (ad esempio in materia di sicurezza degli alimenti, igiene dei prodotti alimentari, tracciabilità, responsabilità ecc.).

Raccomandazione 3

a) La Commissione accetta la raccomandazione 3, lettera a), e la sta già attuando. Al fine di promuovere un'interpretazione armonizzata delle pertinenti disposizioni giuridiche dell'UE, la Commissione intende elaborare, in collaborazione con gli Stati membri e le parti interessate, orientamenti dell'UE volti a facilitare la donazione di alimenti. Una prima bozza sarà riesaminata dalla piattaforma dell'UE sul tema delle perdite e degli sprechi alimentari a novembre del 2016; l'adozione del testo definitivo da parte della Commissione è prevista entro la fine del 2017.

b) La Commissione non accetta la raccomandazione 3, lettera b), perché nel quadro della riforma della PCP e di uno dei suoi pilastri – l'OCM – la Commissione ha proposto di "provvedere alla distribuzione gratuita dei prodotti sbarcati per scopi benefici o caritativi". Tale proposta è stata respinta dal Parlamento e dal Consiglio.

c) La Commissione accetta la raccomandazione 3, lettera c). È possibile smaltire i prodotti agricoli acquistati come scorte mediante intervento pubblico mettendoli a disposizione del programma di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti nell'Unione se tale programma lo prevede.

d) La Commissione accetta la raccomandazione 3, lettera d), e si sta adoperando per promuovere la donazione di prodotti alimentari.

La Commissione ha proposto varie modifiche del regolamento FEAD nel quadro della proposta di revisione del regolamento finanziario, adottata il 14 settembre 2016. Una di queste modifiche, se approvata, offrirà agli Stati membri la possibilità di utilizzare le opzioni semplificate in materia di costi per finanziare le donazioni di prodotti alimentari. Tale misura è volta a facilitare l'uso delle donazioni di prodotti alimentari nel quadro del FEAD.

Pur essendosi impegnata a semplificare l'attuazione del FEAD, anche per quanto riguarda le donazioni di prodotti alimentari, la Commissione concentrerà sempre l'attenzione sul conseguimento degli obiettivi del Fondo, ovvero promuovere la coesione e l'inclusione sociale e contribuire ad alleviare le forme più gravi di povertà nell'Unione. La riduzione degli sprechi alimentari non è di per sé un obiettivo del FEAD.

Il ritiro per scopi caritatevoli è attualmente una forma di donazione organizzata a titolo gratuito a favore dei destinatari finali. La relativa legislazione prevede un sostegno maggiore per la distribuzione gratuita (ritiro di prodotti per scopi caritatevoli) rispetto a quello concesso per il ritiro di prodotti destinati ad altri scopi. È inoltre prevista un'etichettatura specifica per evidenziare l'origine dei finanziamenti UE e per promuovere l'utilizzo degli stessi. Per quanto riguarda l'assegnazione dei prodotti ritirati dal mercato, è data priorità alla fornitura degli aiuti ai bisognosi attraverso associazioni caritative e altre istituzioni approvate dagli Stati membri. I prodotti ritirati sono destinati ad altri impieghi che sono alternativi rispetto alla distribuzione gratuita.

---

[19] COM (2015) 614 final

Evento	**Data**
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	15.7.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	16.9.2016
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	10.11.2016
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	6.12.2016

Lo spreco di cibo è un problema mondiale al quale negli scorsi anni è stata prestata maggiore attenzione da parte del pubblico e dei decisori politici. Gli alimenti sono un bene prezioso e la loro produzione può richiedere moltissime risorse. Le stime indicano che fino ad un terzo degli alimenti va sprecato o perso; si tratta dunque di ingenti costi ambientali ed economici.

La Corte ha esaminato il ruolo che l'UE svolge nella lotta allo spreco di cibo, le azioni adottate finora e le modalità con le quali i vari strumenti d'intervento dell'UE operano per ridurre detto spreco. L'attenzione si è concentrata sulle azioni di prevenzione e donazione, che sono quelle maggiormente auspicabili nella lotta contro lo spreco alimentare.

La Corte conclude che quanto fatto finora non è stato sufficiente e che la strategia dell'UE in materia di spreco alimentare deve essere potenziata e coordinata in modo migliore. La Commissione dovrebbe riflettere su come utilizzare le politiche esistenti per meglio lottare contro lo spreco e la perdita di alimenti.

CURIA RATIONIUM
CORTE DEI CONTI EUROPEA

Ufficio delle pubblicazioni

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

© Unione europea, 2016
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.
Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della figura 4 a pag. 26 e delle foto nel riquadro 6 a pagina 34, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.