

Position statement della Fondazione Banco Alimentare Onlus

La Fondazione Banco Alimentare Onlus (di seguito, “FBAO”), attraverso la sua rete di 21 Banche Alimentari in Italia, è impegnata nella lotta contro lo spreco alimentare a favore del sostegno alimentare agli indigenti.

La FBAO è stata fondata in Italia nel 1989 ed è membro della Federazione Europea dei Banche Alimentari (FEBA) dal 1990.

La *mission* dei Banche Alimentari che appartengono alla Rete Banco Alimentare (di seguito, “Rete Banco Alimentare”) consiste nel recupero quotidiano delle eccedenze alimentari dalla filiera agro-alimentare e nella redistribuzione a 8.898 strutture caritative che assistono quasi 2 milioni di indigenti in Italia. Il recupero e la redistribuzione di prodotti alimentari a persone svantaggiate ha come obiettivi non solo la sicurezza alimentare (*food security*), ma anche il miglioramento della sostenibilità dei sistemi alimentari e la riduzione dell’impatto dello spreco alimentare nell’ambiente.

La FBAO presenta la propria posizione come contributo al dibattito in corso sullo spreco alimentare a livello europeo.

La FBAO apprezza favorevolmente gli sforzi della Commissione europea, del Parlamento europeo e del Consiglio dell’Unione europea nell’analizzare e definire il problema dello spreco alimentare, con l’obiettivo di individuare eventuali ulteriori azioni per facilitarne la prevenzione e la riduzione e la condivisione di buone pratiche a livello UE.

La FBAO sottolinea come i Banche Alimentari e tutte le organizzazioni caritative non-profit, che recuperano eccedenze alimentari e le distribuiscono agli indigenti, trarrebbero beneficio da un’armonizzazione della politica europea, il cui effetto sarebbe una ricaduta positiva sull’intera società. Infatti, quest’attività contribuisce all’inclusione sociale e alla riduzione della fame, assicurando il rispetto di diritti essenziali stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dai trattati fondativi dell’Unione europea (ad es. Art. 153 del TFUE). Inoltre, il recupero delle eccedenze alimentari rende più efficiente la sostenibilità della filiera agro-alimentare, in linea con la strategia Europa 2020.

L’attività quotidiana della Rete Banco Alimentare è resa possibile grazie al recupero di prodotti alimentari da tutti i settori della filiera agro-alimentare, in particolare dalla produzione, distribuzione e ristorazione collettiva organizzata. In considerazione del risultato sociale positivo generato da quest’attività, i policymaker europei e nazionali dovrebbero sostenere e promuovere la donazione di eccedenze alimentari con incentivi fiscali e legali.

La Rete Banco Alimentare è costantemente impegnata nel garantire il massimo livello di sicurezza (*food safety*) nel fornire cibo sano alle organizzazioni caritative e ai loro

beneficiari finali, gli indigenti, tuttavia vi sono alcune norme di sicurezza alimentare (*food safety*) che rappresentano potenziali ostacoli e vincoli alla donazione di alimenti.

La FBAO contribuisce al dibattito in corso sottolineando come il caso italiano possa essere una buona pratica per l'intera Unione europea.

Sicurezza alimentare (*food safety*) e responsabilità civile in Italia

Il Decreto Legislativo N. 460/1997 riconosce una categoria specifica di organizzazioni caritative non-profit: le O.N.L.U.S. (Organizzazioni non Lucrative di Utilità Sociale), organizzazioni non-profit che svolgono la loro attività ai fini di solidarietà sociale.

Secondo il quadro normativo italiano, le O.N.L.U.S., comprese le O.N.L.U.S. che recuperano eccedenze alimentari e le distribuiscono gratuitamente agli indigenti (di seguito, "O.N.L.U.S."), beneficiano di uno "status speciale" se confrontate a tutte le altre organizzazioni non-profit.

Le autorità sanitarie italiane, sia a livello nazionale che regionale, devono far rispettare le norme di sicurezza alimentare (*food safety*) europee, come da [Regolamento \(CE\) N. 178/2002](#) e da Pacchetto Igiene (cioè [Regolamento \(CE\) N. 852/2004](#), [Regolamento \(CE\) N. 853/2004](#), [Regolamento \(CE\) N. 854/2004](#), [Regolamento \(CE\) N. 882/2004](#)).

Considerato il valore sociale delle O.N.L.U.S. e il principio di proporzionalità, le autorità italiane hanno attuato norme specifiche per promuovere la donazione di alimenti, garantendone allo stesso tempo la sicurezza alimentare (*food safety*). L'Italia ha approvato alcune di queste norme mentre l'UE adottava le norme in tema di sicurezza alimentare (*food safety*). Quindi, la loro interpretazione si è evoluta nel tempo, tenendo in considerazione il primato del diritto UE.

Nel 2003, con lo scopo di promuovere le donazioni alimentari, il Parlamento italiano ha approvato la [Legge N. 155/2003](#)¹, seguendo l'esempio fornito dal *Good Samaritan Act* degli Stati Uniti (1996). Negli Stati Uniti tale Atto protegge i donatori di alimenti e le organizzazioni caritative non-profit, che recuperano e distribuiscono eccedenze alimentari, dalla responsabilità civile e penale qualora il prodotto donato in buona fede, in seguito, causi danni al destinatario.

¹ **Legge N. 155**, la cosiddetta **Legge del Buon Samaritano**, è entrata in vigore il 16/07/2003 in Italia – Regolamento per la distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale.

Art. 1

1. *Le organizzazioni riconosciute come O.N.L.U.S. ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, che effettuano, a fini di beneficenza **distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, sono equiparati, nei limiti del servizio prestato, ai consumatori finali ai fini del corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti.***

Ai sensi della Legge N. 155/2003, le O.N.L.U.S. sono considerate “consumatori finali” in riferimento alla responsabilità derivante da norme di sicurezza alimentare (*food safety*). La Legge N. 155/2003 è antecedente al Pacchetto Igiene e si basa sulla seguente *ratio*:

- ✓ In ragione del loro status speciale, le O.N.L.U.S., come i Banchi Alimentari, sono considerate consumatori finali;
- ✓ La legge promuove la donazione di alimenti, in quanto i donatori sono responsabili solo nei confronti delle O.N.L.U.S a cui vengono donati gli alimenti, le quali sono equiparate al consumatore finale. Pertanto, le norme di responsabilità da prodotto ai sensi della [Direttiva 85/374/CEE](#)² e del diritto nazionale civile non si applicano alla donazione di alimenti.

Nel 2004 l’UE ha approvato il Pacchetto Igiene definendo meglio il concetto di operatore alimentare e fissando norme generali di igiene alimentare. Come conseguenza, da un lato il Regolamento (CE) N. 852/2004 ha preceduto le norme nazionali definendo per analogia le ONLUS (e cioè anche i Banchi Alimentari) come operatori alimentare, e dall’altro lato la Legge N. 155/2003 è ancora in vigore a livello di diritto civile: i donatori restano protetti da azioni per responsabilità da prodotto difettoso. I beneficiari delle O.N.L.U.S., quindi, non hanno diritto di intraprendere azioni legali nei confronti dei donatori di alimenti poiché l’O.N.L.U.S. è considerata l’ultimo anello della filiera agro-alimentare. Sia l’analisi giuridica sia economica dimostrano che senza alcun adattamento del diritto civile, i donatori possono essere scoraggiati a donare alimenti alle organizzazioni caritative.

Più recentemente la [Legge N. 147/2013](#)³, nel riconfermare nuovamente lo status speciale delle O.N.L.U.S., ha fissato una serie di requisiti fondamentali in tema di sicurezza (*safety*) per la donazione di alimenti. Infatti, secondo la Legge N. 147/2013 sia le O.N.L.U.S. che i donatori di alimenti (cioè, gli operatori del sistema alimentare, inclusi quelli della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica) devono garantire un adeguato stato di conservazione, trasporto, deposito e uso dei prodotti alimentari donati, ciascuno per la parte di competenza.

² L’Art. 7 della Direttiva 85/374/EEC esonera il produttore dalla responsabilità nel caso in cui il prodotto non sia stato “distribuito nel quadro della sua attività professionale”. Questo è il caso di operatori del settore alimentare che trasferiscono eccedenze alimentari.

³ **Art. 1, Legge N. 147, 27 dicembre 2013**

*Le organizzazioni riconosciute non lucrative di utilità sociale ai sensi dell'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e successive modificazioni, che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari, ceduti dagli operatori del settore alimentare, inclusi quelli della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché i citati operatori del settore alimentare che cedono gratuitamente prodotti alimentari devono garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti, ciascuno per la parte di competenza. Tale obiettivo è raggiunto anche mediante la predisposizione di **specifici manuali nazionali di corretta prassi operativa** in conformità alle garanzie speciali previste dall'articolo 8 del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, e successive modificazioni, validati dal Ministero della salute.*

In linea con il principio di flessibilità previsto dal Regolamento (CE) N. 852/2004 le O.N.L.U.S., ad esempio i Banchi Alimentari, sono tenute a rispettare tali requisiti anche attraverso la predisposizione di un manuale nazionale di corrette prassi igiene.

Conclusioni

Il quadro normativo italiano ha dimostrato di essere efficace nel promuovere la donazione di alimenti, garantendo allo stesso tempo la sicurezza alimentare (*food safety*). In più di un decennio dall'approvazione della Legge N. 155/2003 non si è verificato alcun caso di danno da prodotto difettoso (*safety concern*).

Ad esempio, nel periodo novembre 2003 – Dicembre 2013 grazie al programma Siticibo la Rete Banco Alimentare ha recuperato 3.038.518 porzioni di pasti, 869 tonnellate di pane e 948 tonnellate di frutta dalla ristorazione collettiva e 23.491 ton. di prodotti alimentari dalla Grande Distribuzione Organizzata a favore degli indigenti.⁴

La Rete Banco Alimentare applica elevati standard di sicurezza (*safety*) grazie anche alla elaborazione di accordi di collaborazione sottoscritti dai donatori di alimenti e dalle organizzazioni caritative che ricevono gli alimenti stessi. Gli accordi definiscono chiaramente le responsabilità e i requisiti essenziali in termini di igiene e sicurezza (*safety*) che devono essere rispettati al fine di collaborare con la Rete Banco Alimentare. Il rispetto quindi della sicurezza alimentare (*food safety*) è una parte essenziale dell'accordo.

Attualmente la FBAO e Caritas Italiana, in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore (Piacenza) e con il sostegno del Ministero della Salute, stanno sviluppando un manuale di corrette prassi nel rispetto di quanto previsto dalla Legge N. 147/2013.

Raccomandazioni

Con l'obiettivo di rafforzare la donazione di alimenti, ottenere un più efficace quadro normativo e ridurre lo spreco alimentare a livello europeo, la FBAO raccomanda l'adozione delle seguenti misure da parte delle istituzioni europee:

- Garantire che gli Stati membri possano adottare norme specifiche per tutelare le organizzazioni caritative non-profit che recuperano eccedenze alimentari all'interno della flessibilità prevista dal Regolamento (CE) N. 852/2004 e in linea con il principio di proporzionalità, come accade in Italia; e
- Escludere le organizzazioni caritative non-profit che recuperano eccedenze alimentari di origine animale dal campo di applicazione del Regolamento (CE) N. 853/2004, come

⁴ Il programma Siticibo ha lo scopo di recuperare e distribuire prodotti freschi e cucinati, una categoria di alimenti molto deperibili, dai settori della ristorazione collettiva e della Grande Distribuzione Organizzata.

suggerito dalla Commissione europea in occasione della riunione del gruppo di lavoro sulle perdite alimentari e spreco alimentare del gruppo consultivo per la filiera alimentare, la salute animale e vegetale tenutosi l'8 maggio 2014; e

- Diffondere linee guida a livello UE che proteggano i donatori di alimenti e le organizzazioni caritative non-profit che recuperano e distribuiscono eccedenze alimentari, ad es. i Banchi Alimentari, da azioni legali per responsabilità da prodotto difettoso, con l'eccezione di azioni per danno da colpa grave.

Riferimenti bibliografici:

Campiglio L., Rovati G., *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Guerini e Associati, Milan, 2009.

Planchenstainer F., ["They Collected What Was Left of the Scraps": Food Surplus as an Opportunity and Its Legal Incentives](#), Trento Law and Technology Research Group. Research Paper Series, Università degli Studi di Trento, Trento, 2013.

