

PROPOSTA NORMATIVA

Quadro normativo europeo e nazionale

Il Ministero della salute il 16.04.2018, in condivisione con le Regioni e province autonome ha elaborato le “Linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti”, in attuazione della Legge 19 agosto 2016, n. 166: “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”. Il documento evidenzia, attraverso decaloghi specifici per la ristorazione ospedaliera, scolastica e commerciale, le implicazioni e l’importanza del fenomeno dello spreco di cibo e fornisce indicazioni sulle strategie da adottare.

Nelle linee di indirizzo si specifica che la riduzione dello spreco alimentare, dalla catena di produzione alla trasformazione industriale, sino alla fase di distribuzione e consumo, rappresenta una delle più importanti sfide di questo secolo, specie se rapportata alle criticità dell’attuale contesto socio-economico della popolazione ed alla concomitante necessità di implementare la solidarietà sociale e la sostenibilità ambientale. Si stima che nell’UE ogni anno sono sprecate, in tutte le fasi della catena alimentare, dalla produzione al consumo, circa 100 milioni di tonnellate di cibo, di cui il 14% è attribuito alla ristorazione collettiva; il costo stimato per smaltire i prodotti alimentari nelle discariche ammonta a circa 143 miliardi di euro. Lo spreco ha anche un impatto non solo sull’economia ma anche sulla società e sull’ambiente. In Italia, si può intuire l’importanza del “problema spreco” anche dai dati relativi alla Ristorazione Collettiva che, secondo Oricon, produce un volume complessivo di pasti che sfiora il miliardo e mezzo, con un fatturato di circa 6,5 miliardi di euro all’anno.

Lo spreco si correla alla consapevolezza e alle attitudini degli individui e alle abilità gestionali lungo la filiera produttiva. La lotta allo spreco alimentare è diventata una priorità all’interno dell’agenda politica europea; in particolare, la Commissione e il Consiglio chiedono di adottare strategie e misure concrete finalizzate a dimezzare lo spreco alimentare lungo tutta la catena di approvvigionamento, entro il 2025.

La proposta di risoluzione del Parlamento Europeo “Strategie per migliorare l’efficienza della catena alimentare nell’UE” (2011/2175(INI), incoraggia istituzioni pubbliche, settore ricettivo, scuole, ospedali e banche alimentari a raccogliere e ridistribuire ai bisognosi derrate alimentari inutilizzate, ancora commestibili, come misura aggiuntiva e non sostitutiva rispetto agli attuali sistemi di tutela sociale; inoltre, ribadisce che è necessario che i cittadini siano informati non solo sulle cause e conseguenze dello spreco ma anche sulle modalità per ridurlo.

La Comunicazione della Commissione del 16.10.2017 “Orientamenti dell’UE sulle donazioni alimentari”, raccomanda che siano predisposti a livello nazionale norme e/o orientamenti pertinenti sulle donazioni alimentari in modo da chiarire a tutti gli attori le disposizioni e le procedure operative esistenti a livello nazionale, ivi comprese le rispettive responsabilità dei soggetti principali, al fine di agevolare l’adempimento degli obblighi e promuovere le migliori pratiche.

Secondo i dati forniti dal Banco Alimentare e dalla Caritas in Italia, nel settore della ristorazione organizzata (che gestisce 3 milioni di tonnellate di alimenti), vengono generate ogni anno 210.000 tonnellate di eccedenze; di queste attualmente viene recuperato solo il 12% circa (pari a 25.000 tonnellate di alimenti). Nel 2016 la rete Banco Alimentare ha recuperato complessivamente una quota pari ad 1 milione e 100.000 pasti, distribuiti, per il 60%, alla rete Caritas in Italia. Considerato che le fonti della ristorazione che generano eccedenze sono molto parcellizzate sul territorio, sarebbe auspicabile costruire reti logistiche virtuose con i partners donatori, a supporto dell'attività di recupero del cibo, posto in essere da numerose organizzazioni senza scopo di lucro.

Occorre promuovere una cultura scientifica e civile, orientata ai principi della sostenibilità e solidarietà, al fine di incoraggiare i comportamenti più virtuosi.

Ciò era già ribadito dalla Dichiarazione di Parma, con la quale gli Stati Membri della Regione Europea dell'OMS, si erano impegnati a ridurre l'impatto dell'ambiente sulla salute e realizzare azioni concrete per contrastare le disuguaglianze socioeconomiche della Sanità.

La sopra citata Risoluzione del Parlamento Europeo, "nel chiedere al Consiglio, alla Commissione, agli Stati membri e agli attori della catena agroalimentare di affrontare con urgenza il problema (omissis), ritiene che per gli sprechi alimentari, sia necessario coinvolgere tutti gli attori (omissis) lungo tutta la catena dell'approvvigionamento e del consumo".

Anche la FAO, "a causa dell'entità e complessità delle problematiche inerenti lo spreco alimentare" riconosce "la necessità di intraprendere un'azione in partenariato con altre organizzazioni regionali e internazionali, e con gli attori della catena alimentare che vanno dai pastori, agricoltori e pescatori alle aziende operanti a livello mondiale".

Tale impostazione metodologica, che presuppone un'azione condivisa tra i diversi attori del processo, rappresenta il modello vincente da adottare, sia a livello micro che macro sul sistema della ristorazione collettiva. In tal senso le Regioni/Province Autonome potrebbero individuare quelle pratiche virtuose di recupero dei pasti già in essere, rispondenti alle indicazioni delle presenti linee guida, da porre a disposizione dei vari attori, per consentire l'attuazione di strategie vincenti.

A livello legislativo, il tema dello spreco alimentare ha visto una serie di evoluzioni atte alla semplificazione burocratica delle procedure di raccolta e donazione di cibo ed eccedenze alimentari.

Il 2 agosto 2016 è stata approvata la Legge 116/2016 o anche "legge anti-sprechi" che si concentra su incentivi e semplificazione burocratica in modo da rendere più agevole la donazione da parte dei diversi comparti della filiera agroalimentare.

Gli obiettivi della nuova legge anti-sprechi sono quelli di favorire il recupero e la donazione delle eccedenze a scopo solidale e sociale, destinandole ai poveri e ai bisognosi; cercare di limitare l'impatto negativo sull'ambiente e sulle risorse naturali promuovendo il riuso e il riciclo dei prodotti; contribuire al raggiungimento

degli obiettivi stabiliti da Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e dello spreco alimentare. Infine si vuole investire energie sull'attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione delle istituzioni e dei consumatori, soprattutto i più giovani.

In base al decreto legislativo n.50 del 18 aprile 2016 (Nuovo Codice degli Appalti), i servizi di ristorazione scolastica, ospedaliera e assistenziale sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (articolo 95, comma3); in particolare l'offerta è valutata in base a criteri oggettivi, quali aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto.

Con il decreto legislativo n.56 del 19 giugno 2017 –G.U. 5 maggio 2017, cd. Decreto “correttivo” al Nuovo Codice degli Appalti, viene introdotta, all'art.95, in nuovo comma 10 bis che prevede, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, di valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta. A tal fine, la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento.

“Pertanto tra i criteri di aggiudicazione mediante punteggio di qualità potrà essere inserita anche la lotta allo spreco alimentare.”

La redazione delle linee di indirizzo scaturisce dal lavoro di ricerca ad approfondimento da parte di gruppi specifici per ogni tipologia di ristorazione, nonché dal confronto con i vari soggetti in esse coinvolti.

Focus normativo sul progetto “Fuori lo Spreco”

Il progetto “Fuori lo Spreco” si integra nella normativa con il piano regionale delle Politiche Sociali 2017-2020 della Regione Puglia, nonché con i dettami e con gli obiettivi dichiarati della Legge Regionale n. 13 del 2017 “Recupero e riutilizzo di eccedenze, sprechi alimentari e prodotti farmaceutici”. La LR 13/2017 in particolare rende attuativo un protocollo di intesa, tra Regione Puglia, ANCI in rappresentanza dei Comuni, e diverse organizzazioni del Terzo Settore (Caritas, Banco Alimentare, Banco delle Opere di Carità, Croce Rossa Italiana, Forum del Terzo Settore, FederFarma e Banco Farmaceutico, Consorzio Emmanuel, start-up innovative, ecc...) già impegnate con le rispettive reti e attività e fissa gli impegni reciproci per realizzare in Puglia un piano complessivo di azioni positive e di attività per il recupero e riutilizzo di eccedenze, sprechi alimentari e prodotti farmaceutici, anche a sostegno dei servizi del pronto intervento sociale in favore delle fasce più deboli della popolazione.

Tra gli impegni sanciti dal protocollo: la collaborazione per lo snellimento delle pratiche fiscali, igienico-sanitarie e assicurative relative sia alle procedure di recupero che alle pratiche di redistribuzione e foodsharing; la

promozione di iniziative locali di informazione, educazione e sensibilizzazione sui temi della legge regionale, in particolare a cura delle istituzioni scolastiche e delle principali agenzie formative e organizzazioni solidali attive sul territorio; la strutturazione di reti locali per la raccolta delle eccedenze e per la tempestiva, equa ed efficace redistribuzione delle stesse in favore della popolazione più fragile ed esposta i rischi di povertà estrema.

Partendo da questo quadro normativo si ritiene utile richiamare la normativa di riferimento per l'istituzione carceraria e in particolare l'articolo 9 della Legge sull'ordinamento penitenziario (L. 26 luglio 1975, n. 354) "Alimentazione".

"I detenuti e agli internati è assicurata un'alimentazione sana e sufficiente, adeguata all'età, al sesso, allo stato di salute, al lavoro, alla stagione, al clima. Ai detenuti che ne fanno richiesta è garantita, ove possibile, un'alimentazione rispettosa del loro credo religioso. Il vitto è somministrato, di regola, in locali all'uopo destinati. I detenuti e gli internati devono avere sempre a disposizione acqua potabile. La quantità e la qualità del vitto giornaliero sono determinate da apposite tabelle approvate con decreto ministeriale. Il servizio di vettovagliamento è di regola gestito direttamente dall'amministrazione penitenziaria. Una rappresentanza dei detenuti o degli internati, designata mensilmente per sorteggio, controlla l'applicazione delle tabelle e la preparazione del vitto. Ai detenuti e agli internati è consentito l'acquisto, a proprie spese, di generi alimentari e di conforto, entro i limiti fissati dal regolamento. La vendita dei generi alimentari o di conforto deve essere affidata di regola a spacci gestiti direttamente dall'amministrazione carceraria o da imprese che esercitano la vendita a prezzi controllati dall'autorità comunale. I prezzi non possono essere superiori a quelli comunemente praticati nel luogo in cui è sito l'istituto. La rappresentanza indicata nel precedente comma, integrata da un delegato del direttore, scelto tra il personale civile dell'istituto, controlla qualità e prezzi dei generi venduti nell'istituto."

La normativa dell'ordinamento penitenziario definisce per i detenuti negli istituti di pena i basilari principi umanitari desumibili dagli artt. 27 e 32 della Costituzione. Nonostante il richiamo ai principi costituzionali esiste un fenomeno diffuso nelle carceri italiane relativa allo spreco o al rifiuto del vitto da parte dei detenuti. Secondo gli ultimi dati reperibili dalle carceri italiane e confermate dalle rilevazioni del progetto "Fuori lo spreco" tra le forme di protesta più diffuse, oltre allo sciopero della fame, c'è il rifiuto del vitto che ammonta ufficialmente a 1.548 casi anche se il fenomeno pare essere molto più diffuso. Prendendo per buono il dato nazionale di 1.548 rifiuti e considerando che lo Stato paga 3,80 euro al giorno per detenuto per colazione, pranzo e cena si arriva alla cifra di 5.882 euro al giorno gettati, ben 2.146.930 euro all'anno. E questo solo per chi rifiuta di servirsi dal carrello ufficialmente. Da alcune testimonianze di detenuti esiste un fenomeno, presente e diffuso ma non quantificabile, che porta i detenuti a riempirsi di cibo al carrello per poi gettarlo nei servizi igienici in cella.

Queste problematiche sono state rilevate con procedure qualitative anche nelle due case circondariali di Lecce e Taranto ma non è possibile effettuare una quantificazione. Secondo gli ultimi dati disponibili sempre del Ministero della Giustizia sono presenti presso la C.C. Lecce 964 detenuti e presso la C.C. Taranto 415

detenuti. Il rifiuto del vitto non è stato rilevato presso IPM di Bari dove è una media di oltre 30 minori ristretti e dove il vitto è preparato internamente.

Pertanto dal lavoro di analisi e mappatura realizzato nei tre istituti esiste una problematica derivante dal combinato disposto tra l'organizzazione dell'Ordinamento Penitenziario che prevede lo scarto di qualsiasi tipo di eccedenze derivante dal vitto dei detenuti per ragioni di sicurezza e il rifiuto (nella fase iniziale o dopo il ritiro in cella) del vitto da parte di un numero significativo degli stessi detenuti.

In nessuno dei tre istituti viene effettuata la raccolta differenziata se non per ciò che concerne i rifiuti prodotti dagli uffici.

Dalle buone prassi alla strutturazione di un protocollo operativo

Il primo punto sul quale sarebbe opportuno intervenire con la finalità di ridurre lo spreco alimentare è ridurre il fenomeno del rifiuto del vitto da parte dei detenuti (nella fase iniziale o in cella) migliorando la qualità per aumentarne la probabilità di consumo. Se teniamo conto che l'Ordinamento Penitenziario prevede lo scarto di qualsiasi tipo di eccedenze derivante dal vitto dei detenuti per ragioni di sicurezza si ritiene che sia possibile migliorare la qualità e la variabilità dei cibi in carcere introducendo i principi e i dettami della dieta mediterranea dall'Istituto Superiore di Sanità (<https://www.iss.it/il-progetto-arianna>) nelle tabelle approvate con decreto ministeriale per il vitto dei detenuti. La dieta mediterranea (MD) è un pattern alimentare caratterizzato da un frequente consumo di olio di oliva, spezie, legumi, pesce, frutta e verdura e un moderato consumo di cereali integrali. Nel corso degli anni, si sono accumulate numerose e significative evidenze epidemiologiche sugli effetti della DM su outcomes di salute. È ormai consolidato nella letteratura scientifica che la DM è associata ad una minor prevalenza di obesità e un minor rischio di eventi cardiovascolari, neoplasie, diabete di tipo 2, sindrome metabolica, rispetto allo stile di dieta occidentale. Inoltre, la DM riduce la mortalità per tutte le cause. La produzione dei cibi che compongono il pattern dietetico mediterraneo è molto più sostenibile di quella degli alimenti di origine animale, dal momento che richiede meno acqua, meno terreno e produce meno emissione di gas serra.

Il secondo punto su cui si potrebbe intervenire con la finalità di ridurre lo spreco alimentare sarebbe quello registrare preventivamente quei detenuti che rifiutano il vitto (non per ragioni legate alla qualità o quantità del cibo ma per altre ragioni) consentendo loro di destinare il proprio vitto ai soggetti del Terzo Settore (quali il Banco Alimentare) che si occupano di povertà alimentare. In questo modo l'azienda che gestisce la somministrazione dei pasti non farebbe entrare il cibo in carcere ma lo potrebbe destinare al circuito del contrasto alla povertà alimentare, evitando di doverlo sprecare.

Il terzo punto su cui si potrebbe intervenire con la finalità di riutilizzare lo scarto alimentare sarebbe quello di replicare le buone prassi sperimentate con i progetti:

- “Fare con meno”, per la prevenzione e minimizzazione dei rifiuti nel territorio di Augusta. Questo progetto sperimentale che prevede la gestione comunitaria del rifiuto organico prodotto dalle cucine della Casa di reclusione. Tutto avverrà attraverso la progettazione di un percorso facilitato, attività di formazione per operatori e detenuti e co-creazione della compostiera di comunità. Nella compostiera andranno sia scarti di lavorazione provenienti dalla cucina che rimasugli dei pasti. Non subiranno la stessa sorte quegli alimenti integri e commestibili, che saranno inseriti in un circuito per riutilizzare gli sprechi alimentari. È stato inoltre auspicato che ad Augusta si possa realizzare un laboratorio in cui creare e costruire le compostiere per la comunità locale. Il direttore della Casa di reclusione, Antonio Gelardi, ha dichiarato come il progetto aiuti a limitare i consumi di acqua, di energia ed effettuare in generale interventi di efficientamento energetico con un’azione sinergica di “risocializzazione” per restituire alla società un cittadino più consapevole ed “educato” secondo un’accezione del termine non stereotipata ed innovativa.
- Carcere verde, un progetto portato avanti dalla Provincia di Rieti con City Net, azienda che si occupa di igiene urbana, e Achab Group, rete di comunicazione impegnata sui temi ambientali. Alla base del progetto la corretta gestione degli scarti organici alimentari, la loro valorizzazione e il loro reimpiego. Il rifiuto organico prodotto dalla mensa carceraria, infatti, rappresenta il 30/40 per cento del totale. Grazie alla compostiera elettromeccanica Big Hanna viene trasformato direttamente in loco lo scarto della preparazione dei pasti e gli avanzi di cibo in compost riutilizzabile. Il processo di compostaggio è naturale, senza impiego di additivi chimici e completamente automatizzato. Il fertilizzante ottenuto potrà essere impiegato all’interno del carcere per la realizzazione di orti e serre, dove i detenuti avranno l’opportunità di coltivare frutta e verdura per il consumo interno e, magari in futuro, anche per creare una linea di prodotti biologici da mettere sul mercato. “Oltre agli aspetti educativi e sociali, il compostaggio di comunità è una pratica che riserva notevoli vantaggi anche dal punto di vista ambientale – spiegano i promotori del progetto –: l’impatto ambientale del rifiuto è praticamente azzerato, e le emissioni di CO2 equivalente, legate ai trasporti di questa tipologia di rifiuto, si riducono drasticamente, dato che il trattamento avviene sul posto e non prevede trasporti a distanza”. Si stima che per ogni tonnellata di materiale compostato sul posto, si ottenga un risparmio in emissioni di CO2 equivalente in atmosfera, pari a 461 kg. Attraverso questo progetto, l’amministrazione penitenziaria potrà anche beneficiare di riduzioni sulla tariffa rifiuti.
- RecuperAle, un progetto che ha dato vita ad una birra artigianale realizzata utilizzando eccedenze alimentari di qualità destinate a essere buttate via, fatta insieme a detenuti in un percorso di reinserimento. Le organizzazioni promotrici del progetto sono due onlus: EquoEvento, organizzazione senza scopo di lucro che recupera e dona le eccedenze alimentari di qualità ad enti caritatevoli, case famiglia, poveri e bisognosi, e Vale la Pena, progetto di inclusione sociale ideato e gestito da Semi di

Libertà Onlus, un birrifico artigianale dove persone in esecuzione penale esterna, provenienti dal carcere romano di Rebibbia, vengono formate e inserite nella filiera della birra artigianale. Il progetto lavora creativamente su due criticità: la prima relativa al fatto che un terzo del pane prodotto ogni giorno viene sprecato e la seconda è che il 70% dei detenuti che sconta la pena solo in carcere torna a delinquere. Il pane invenduto viene reimpiegato in un processo di produzione di una birra per la quale sono impiegate persone in esecuzione penale esterna.

- Il progetto “RAEE in carcere” da Formula Solidale, una cooperativa sociale che gestisce il laboratorio di pre-trattamento RAEE di Forlì, primo esempio in Italia di laboratorio esterno alla struttura penitenziaria, dove i detenuti in esecuzione di pena lavorano al disassemblaggio dei RAEE R4 (piccoli elettrodomestici) favorendone il recupero. In tale contesto, l’obiettivo del progetto RAEE in Carcere è quello di promuovere l’inclusione socio-lavorativa di persone svantaggiate in esecuzione penale o reduci dal carcere, attraverso la corretta gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), al fine di favorirne il pieno rientro nella legalità e nella vita civile della comunità. L’attività di recupero si avvale dell’articolo 15 dell’Ordinamento Penitenziario, individuando nel lavoro uno degli elementi essenziali del trattamento rieducativo del detenuto. Il progetto, di natura interprovinciale, nasce dall’interazione tra Cooperative sociali, Agenzie di formazione, Istituzioni e Consorzi. Formula Solidale gestisce il laboratorio di pre-trattamento RAEE di Forlì, primo esempio in Italia di laboratorio esterno alla struttura penitenziaria, dove i detenuti in esecuzione di pena lavorano al disassemblaggio dei RAEE R4 (piccoli elettrodomestici) favorendone il recupero. L’esperienza di RAEE in Carcere ha il merito di far interagire, all’interno della stessa drammaturgia, rigorosamente circolare, attori di natura ambientale, sociale ed economica alzando l’immaginario sipario posto tra società libera e società detenuta.

Conclusioni

Il progetto Fuori lo Spreco ha reso possibile un percorso di sensibilizzazione e formazione ai detenuti coinvolti rispetto alle normative attualmente in vigore relative al contrasto agli sprechi alimentari e farmaceutici, l’economia circolare, i Criteri Ambientali Minimi, i temi della partecipazione e della legalità, l’inclusione sociale. Una delle finalità è stata quella di trasmettere il concetto che le eccedenze e la donazione non sono più solo un atto solidaristico ma un’opportunità per la comunità nell’ottica dell’economia circolare, di combattere la disuguaglianza sociale e nel miglioramento della qualità della vita. Dall’analisi della normativa e degli ordinamenti esistenti sono evidenti alcune criticità che dovrebbero essere superate con interventi normativi specifici. Abbiamo segnalato i dispositivi normativi su cui si dovrebbe intervenire per migliorare la qualità del cibo e ridurre gli sprechi. Nelle more di un intervento legislativo e normativo occorre rilevare che dall’analisi dei contesti oggetto del nostro progetto emerge quanto sia rilevante la capacità di strutturare protocolli specifici di intesa tra l’istituzione carcerario con soggetti del Terzo Settore, della formazione e del mondo aziendale al fine di rendere efficaci e replicabili le buone prassi per il recupero degli sprechi realizzate in altre carceri

italiane. La Legge Regionale n° 13/2017 fornisce un esempio utile per la strutturazione di protocolli finalizzati alle riduzioni degli sprechi: la collaborazione per lo snellimento delle pratiche fiscali, igienico-sanitarie e assicurative relative sia alle procedure di recupero che alle pratiche di redistribuzione e foodsharing; la promozione di iniziative locali di informazione, educazione e sensibilizzazione sui temi della legge regionale, in particolare a cura delle istituzioni scolastiche e delle principali agenzie formative e organizzazioni solidali attive sul territorio; la strutturazione di reti locali per la raccolta delle eccedenze e per la tempestiva, equa ed efficace redistribuzione delle stesse in favore della popolazione più fragile ed esposta i rischi di povertà estrema.