

Legge sugli sprechi/eccedenze alimentari, farmaci e indumenti

di Alberto Pierobon - Consulente in materia ambientale, dei servizi pubblici e tariffe

Con la Legge 19 agosto 2016, n. 166 sono state approvate le “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”. Analizzando le novità si osserva che la solidarietà e il dono possano concretamente diventare una occasione di ripensamento del ruolo e delle attività svolte dagli enti locali. Non solo per evitare sprechi, ma anche per tutelare la salute, l’ambiente e le situazioni sociali deboli. In tal senso, ricostruendo e riconciliando le materie settoriali (alimenti, farmaci, indumenti usati, ecc.) si indicano possibili percorsi alla luce della nuova disciplina.

Contro gli sprechi, a favore del solidarismo

Dal 14 settembre è in vigore la Legge 19 agosto 2016, n. 166 recante “Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi”.

In una più ampia accezione (1), orecchiando al diritto romano, possiamo far rientrare nel concetto degli “*alimenta*” il cibo, le vesti e i farmaci (2) che riguardano (con altri: es. alloggio) il soddisfacimento minimo dei bisogni fondamentali della vita, derivante dai vincoli familiari, a favore degli indigenti (3). Nella compilazione giustiniana questo diritto era fondato sui vincoli di sangue, più che sulla *patria potestas*, nei presupposti: di un comprovato stato di povertà; dell’incapacità di provvedere al proprio sostentamento; e dell’esistenza di un parente che poteva intervenire, con la determinazione autoritativa di un giudice. Il vincolo, col tempo, si è esteso oltre

la parentela, fino alla “vicinanza”, nonché all’assistenza ai fanciulli bisognosi cui provvedevano i privati e, successivamente, lo Stato (4).

È fondamentale rilevare che gli *alimenta* venivano percepiti come vincolanti la coscienza comune, pena la riprovazione sociale. Non è questa la sede per intrattenerci sul tema, ma l’interpretazione di queste esperienze consente una lettura (sempre più ineludibile in periodi di crisi strutturali, come l’attuale) per la quale l’uomo verso l’indigenza e la sofferenza altrui, in una sensata e compassionevole relazione di apertura, assume la responsabilità verso il prossimo, che può manifestarsi anche col dono gratuito (5). È una giustizia che è sopra il diritto, sopra lo Stato (6). Rimanendo alle nostre leggi, da tempo e con più iniziative (non solo politiche) (7) si nota una maggiore propensione ad intervenire sugli sprechi e/o sulle eccedenze nel ciclo di gestione (dalla produzione al consumo) - così come nei modelli di consumo e di acquisto (8) - relativamente:

(1) Negli alimenti esiste un’accezione larga (per uomo e per animale) e ristretta, lo stesso dicasi per i medicinali, così A. Sigismondi, *Frode alimentare* (voce), *Enciclopedia del Diritto*, Milano, (d’ora in poi “EdD”), XVIII, 1969.

(2) Permangono delle zone “grigie” tra essi: ad es., gli indumenti intimi edibili, avendo una diversa funzione, non sono prodotti alimentari: V. Pacileo, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*, Padova, 2003, pagg. 6-7. I farmaci sono assimilati agli alimenti non per l’idoneità di soddisfacimento dei bisogni alimentari, ma perché curando consentono anche quell’idoneità cui la sostanza è destinata. Si tratta di uno scopo sanitario dove si ritrovano dei “prodotti di confine” (integratori alimentari, cosmetici, etc.): A. Papaldo, *Medicinali* (Voce), in EdD, XXVI, 1976.

(3) S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2008, pag. 65.

(4) R. Orestano, *Alimenti (diritto romano)*, (voce), *Novissimo Digesto*, I, 1957.

(5) Siamo nel campo dei valori (giustizia distributiva) e dei bisogni (sicurezza). Per il grande inquisitore di Dostoevskij la gente ha bisogno di padroni, di ordine e di pane. Serve l’ospitalità, non l’inimicizia che è un *crimen*, una trasgressione del *nomòs*, se non della legge non scritta di *Dike* (Platone). In proposito M. Cacciari, *Il potere che frena*, Milano, 2013 e dello stesso A. (con E. Bianchi), *Ama il prossimo tuo*, Bologna, 2011.

(6) F. Carnelutti, *Discorsi intorno al diritto*, Padova, 1961, pag. 96.

(7) Ricordiamo il disegno di Legge C3057 (abb. 3167-3196-3237-3238-3274); C1716 poi testo unificato in Senato e quindi nella AS2290, approvato in via definitiva.

(8) Ad es. con il *doggy bag* i clienti si portano a casa il cibo da

- agli alimenti (9): ove è necessaria che la loro cedibilità avvenga senza pericolo per la salute umana (10), per cui rilevano altri elementi, ad es. lo stato di conservazione, il termine ultimo (anche di consumo), la data di scadenza, ecc. (11);

- ai medicinali: con la necessità di un “piano di autocontrollo”, evitando la cessione: dei farmaci da custodirsi in frigorifero, quelli somministrati solo nelle strutture ospedaliere; le sostanze qualificate “droghe”;

- ad altro: i prodotti igienici; quelli per la pulizia della persona, della casa, degli animali e l’abbigliamento usato nel rispetto di norme tecniche.

Emerge così (ma non solo) una questione etica e di giustizia connessa all’eccesso e allo spreco di beni invenduti/invendibili e/o non più necessari, meritevoli di essere recuperati o donati, a fini di solidarietà sociale e/o per attività di interesse generale, negli obiettivi di sviluppo sostenibile (*circular economy*) (12).

Prime considerazioni: sicurezza, igiene, ambiente

Ma, quali sono le priorità dell’utilizzo delle eccedenze? Qual è la soglia di sicurezza - intesa come

loro avanzato nei ristoranti (cfr. l’art. 9, comma 3). Secondo il Rapporto sullo spreco domestico di *Waste Watcher* (l’Osservatorio permanente sugli sprechi alimentari delle famiglie ogni famiglia italiana butta in media circa 200 grammi di cibo la settimana, con un valore complessivo di circa 8,7 miliardi di euro: si potrebbero recuperare in Italia 1,2 milioni di tonnellate di derrate che rimangono sui campi, oltre 2 milioni di tonnellate di cibo dall’industria agroalimentare e più di 300 mila tonnellate dalla distribuzione.

(9) Sia prodotti agroalimentari che alimentari, nell’ultima accezione comunitaria che assume il ruolo del consumo, rispetto agli elementi di origine, al distacco dal suolo, all’elemento biologico e al prevalente peso economico della materia prima agricola, anche rapportata alle componenti di elaborazione industriale. Si veda S. Masini, *op. cit.*, pagg. 66-67.

(10) Lo Stato storicamente tutela la propria popolazione nell’alimentazione (diversa dalla nutrizione) sotto vari profili: garanzia igienico-sanitaria; prevenzione e repressione delle frodi; normalità dei prezzi, etc., ciò soprattutto prima dell’avvento della 1^a G.M. Sintomatica è stata la malattia sociale della pellagra, dapprima avvertita nella Legge 21 luglio 1902, n. 427 e poi nel testo unico leggi sanitarie del 1934. Dal 1939 lo Stato interviene sull’annona; per il fabbisogno delle forze armate, sulle acquisizioni forzose, sugli ammassi, per calmiere dei prezzi, etc.: cfr. F. Corsi, *Alimentazione*, II, EdD, 1958.

(11) Il termine minimo di conservazione (TMC) è fino a 30 giorni, diverso dal termine ultimo di consumo o della data di scadenza (consumo): è una condizione estrinseca che supera, fa scattare il reato *ex art. 5, lett. b)*, Legge n. 283/1962. La condizione intrinseca della “cattiva conservazione” necessita di analisi per accertare la salute sia viziata, oppure se vi sia un tentativo di frode in commercio (es. l’alterazione delle etichette): F.G. Pagliari, *Alimenti scaduti: limiti e deroghe alla vendita*, www.altalex.com. Il termine “da consumare entro” esprime il divieto di vendita, diversamente da quello “da consumare preferibilmente entro”, così V. Pacileo, *op. cit.*, pag. 68.

(12) Nuovo modello economico e di sviluppo - contrapposto all’economia lineare - che riduce al necessario l’uso, reimmettendo gli scarti, utilizzando le fonti rinnovabili, oltre che

requisiti e condizioni igienico-sanitarie - occorrente? Quali sono le distinzioni e le verifiche da adottarsi per le truffe, le alterazioni, le frodi, la tossicità, ecc.? Quali sono i livelli accettabili di impatto ambientale e sulle risorse naturali? Fino a dove va spinta - e come - la prevenzione (13) e la riduzione dei rifiuti (in particolare quelli biodegradabili da smaltire in discarica)? Come coniugare tutto questo con la finalità della libera donazione agli indigenti? Qual è la migliore regola e la più acconcia organizzazione onde perseguire siffatti obiettivi?

È interessante notare l’ineludibile nesso intercorrente tra la salute (“il normale svolgimento delle funzioni fisiopsichiche”) e l’alimentazione, tanto che la polizia degli alimenti divenne - sin dai primi del ‘900 - un importante capitolo della polizia sanitaria, dove la vigilanza igienica s’interessa di tutto ciò che è destinato all’alimentazione umana (14).

Eccoci quindi all’alimento che deve essere sempre consumabile, senza creare pericolo per la salute pubblica (uomo, ma anche animale) e per l’ambiente (15): l’alimento deve essere genuino (16), non nocivo (17), cioè commestibile (salubre) (18).

orientando la domanda ai consumi più sostenibili, rivisitando in questa ottica tutti i processi. In proposito, sia consentito rinviare al nostro “*Circular economy* e proventi tariffari”, ICEF, Cassino, aprile 2016.

(13) Il recupero, a fini di solidarietà sociale, dei prodotti alimentari invenduti, rientra nel Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (PNPR) per la riduzione dei rifiuti biodegradabili.

(14) G. Rabaglietti, *Alimenti e bevande* (Igiene degli), (voce), *Novissimo Digesto Italiano*, I, 1957.

(15) La pericolosità per la salute è un “concetto di relazione” come ricorda G. Pica, *Illeciti alimentari*, VII agg., EdD.

(16) Esiste la teoria della “doppia genuinità” riferito al comportamento e alla legge. È sui fulcri della genuinità e della pericolosità che è stata ricostruita la sistematica del diritto alimentare. L’art. 516 Cod. pen. da norma di salvaguardia dell’onestà commerciale è diventata norma di tutela della salubrità e qualità degli alimenti, pur confliggendo con alcune ipotesi (artt. 5, 6 e 12 della Legge 30 aprile 1962, n. 283), fermo restando gli art. 440 (contraffazione) e 442 (adulterazione) del Cod. pen.: G. Pica, *op. cit.* Non sono genuini i prodotti che hanno subito una artificiosa alterazione della essenza e composizione, nella commistione di sostanze estranee e con la sottrazione dei principi nutritivi caratteristici.

(17) Un alimento o prodotto alimentare o derrata alimentare può presentarsi anche con sostanze incorporate (es. acqua), senza però la presenza accidentale di residui o contaminanti od altro: così V. Pacileo, *op. cit.*, pag. 6. La nocività deriva dai processi naturali (decomposizione e putrefazione) ma anche sotto l’aspetto artificiale (inventato dall’uomo) che porta un alimento a non essere genuino (“ciò che appare quello che è” F. Carnelutti), ovvero “l’essenza propria di quel tipo di cose”, così A. Sigismondi, *Frode alimentare* (voce), EdD, XVIII, 1969. Indica nella composizione fisicochimica della cosa la possibile nocività, ovvero nell’esistenza di azioni umane falsificatrici dell’alimento, G. Pica, *op. cit.*

(18) Si ha un alimento commestibile nell’assenza di qualsiasi condizione negativa, rifacendosi all’igiene dei processi alimentari, alla disciplina igienica di vigilanza, a quella sanitaria

I farmaci, come detto, condividono questa “sicurezza”, come pure l’abbigliamento e l’altro materiale di pulizia.

I precedenti tentativi

La Legge 25 giugno 2003, n. 155 (c.d. del Buon Samaritano) nella responsabilità *food safety* equiparava al consumatore finale - per le attività di: conservazione, trasporto, deposito e utilizzo (19) - le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) che effettuano, a fini di beneficenza, distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti (20).

L’approccio europeo al diritto alimentare, sin dal Regolamento 28 gennaio 2002, n. 178 è globale e integrato, prevedendo la responsabilità dei soggetti, la “rintracciabilità” (21) dei prodotti per tutta la filiera - anche interna (22) - secondo la scansione: provenienza delle materie prime, loro trasformazione nei processi e, infine, distribuzione del prodotto finito (art. 18), applicando le tre interconnesse componenti dell’analisi del rischio (valutazione, gestione e comunicazione) per gli alimenti “*unsafe*” (insicuri o inadatti al consumo umano) (23).

La “Legge di stabilità 2014”, Legge 27 dicembre 2013, n. 147, all’art. 1, commi 236-237, distingueva tra i donatori: gli operatori settore alimentare (Osa), inclusi quelli della ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, e le Onlus che effettuano, ai fini di beneficenza, distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari ceduti dagli Osa.

La *food safety* prevede “corrette prassi operative” (adottabili anche con manuali), nel rispetto del Regolamento europeo 29 aprile 2004, n. 852 e dell’art. 1, comma 236, cit. Legge n. 147/2013 come ss.mm.

Veniva così “riaggiustato” il c.d. principio della “responsabilità di percorso”, per il quale gli Osa dovevano fornire garanzie per il cibo donato - sul corretto stato di conservazione, il trasporto, il deposito e l’utilizzo degli alimenti - anche dopo la consegna alle organizzazioni.

Però queste iniziative rimanevano critiche per l’assenza di:

- un quadro regolamentare chiaro e omogeneo in materia igienico-sanitaria;
- procedure standardizzate;
- alleggerimenti burocratici per gli adempimenti di natura fiscale;
- incentivi.

Fermo restando che “il problema dei problemi” è quello morale (24), la Legge n. 166/2016 cerca di rispondere a queste richieste e bisogni, pur risolvendo l’esperienza del dono nella logica dell’autorità, che media per la sicurezza e la stabilità della società.

I soggetti e le modalità

I soggetti sono anzitutto gli operatori (produttori, commercianti, ecc.) e i donatori senza fine di lucro (Osa, Onlus (25), Enti pubblici e privati istituiti per beneficenza). È una cessione a titolo gratuito, per i quali essi operatori restano responsabili dei requisiti igienico sanitari dei prodotti fino alla cessione (non alla distribuzione) (26).

Le persone fisiche vengono intercettate nell’*input* quali conferitori diretti ai soggetti intermedi. Cioè il rapporto è di separazione tra la persona fisica del donante e del beneficiario, perché si deve passare per una mediazione col pretesto del modo sicuro di gestire questi flussi dei doni. Ma così si viene a costruire i soggetti e un ordine del dono quale ammissibile entro questo nuovo sistema che guarda -

dei locali, strutture, attività, conservazione delle sostanze e lavoro: G. Pica, *op. cit.*

(19) Ma rientra anche l’attività commerciale, posto che già prima, per i puri e semplici intermediari la responsabilità non è neutra rispetto a quella da prodotto, per l’obbligo di non commerciare prodotti ritirati dal commercio, alimentari e farmaci scaduti, etc. U. Carnevali, *Responsabilità del produttore* (II agg.), EdD, 1998.

(20) Disciplina della distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale. Rientrano nel campo di applicazione le Onlus che prevedono espressamente nei loro statuti o atti costitutivi la “beneficenza”, così come stabilito dall’art. 10 del D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 “Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale”. L’art. 1 della Legge n. 155/2003 è stato modificato dall’art. 13 della presente legge.

(21) Che viene definita dal Reg. n. 178/02/CE (art. 2) come la possibilità di ricostruire e seguire il percorso dei materiali od oggetti attraverso tutte le fasi della lavorazione, trasformazione

e della distribuzione.

(22) Il sistema HCCP vuole la “storia del prodotto”, con l’introduzione di maggiori autocontrolli.

(23) Sintetizzabile negli alimenti potenzialmente nocivi/dannosi per la salute in quanto deteriorati, avariati, decomposti, etc. Anche qui riemerge il principio di precauzione (art. 7), ricavato dal principio di proporzionalità.

(24) M. Bertolissi, *Fiscalità diritti libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Napoli, 2015, pag. 21.

(25) Farmacie, parafarmacie, esercizi commerciali (art. 5, comma 1, D.L. n. 223/2006), negozi di vendita al dettaglio, esercizi di somministrazione di cibi e bevande, comitati, art. 39 Cod. civ., mostre.

(26) Gli operatori sono responsabili del mantenimento dei requisiti igienico sanitari dei prodotti alimentari fino al momento della cessione, poi si applica la Legge n. 155/2003, così l’art. 5, comma 1 della presente legge. Per i farmaci occorre la distribuzione da parte di personale sanitario.

in ultima analisi - con criterio utilitaristico al bene, più che al dono. Un bene, appunto, ricostruito positivamente in una così voluta (e limitata) struttura organizzativa.

Sulle condizioni di sicurezza e di tutela della salute della gestione degli *alimenti*, si richiedono altresì: la integrità dell'imballaggio, la conservazione (la panificazione gode di un regime specifico (27)), l'adozione di corrette prassi operative, la possibilità di effettuare la selezione (non il miscelamento) (28) dei prodotti (anche di quelli confiscati (29)).

Delle eccedenze alimentari, possibili oggetto della donazione, si fornisce un elenco non esaustivo: sono i prodotti invenduti, difettosi, irregolari in certe etichettature, quelli promozionali, i quasi scaduti o i danneggiati, quelli che presentano alterazione dell'imballaggio secondario (30), ma eccedenze sono considerate anche i "prodotti agricoli in campo o di prodotti di allevamento" (31).

Le eccedenze alimentari, tra altro, possono essere destinate all'autocompostaggio o al compostaggio di comunità col metodo aerobico (32), come pure possono essere trasformate in altri prodotti alimentari (33).

Gli Enti pubblici: loro orbite funzionali e gestionali

La novella legislativa dispone che "Le regioni possono stipulare accordi o protocolli di intesa per promuovere comportamenti responsabili e pratiche virtuosi volti a ridurre lo spreco di cibo e per dotare gli operatori della ristorazione di contenitori riutilizzabili, realizzati in materiale riciclabile, idonei a consentire ai clienti l'asporto dei propri avanzi di cibo. Tali iniziative possono essere promosse nel sito Internet dei comuni interessati" (34).

Anche gli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità devono ri-

spettare le linee di indirizzo che saranno emanate dal Ministero della Salute (previa conferenza dei servizi) sulla riduzione dello spreco connesso alla somministrazione degli alimenti (35).

In effetti, nel settore della ristorazione si vuole promuovere l'utilizzo di contenitori riutilizzabili idonei a consentire ai clienti l'asporto del loro cibo avanzato (36).

Precedentemente, in tema di imballaggi, si era tentato di promuovere la produzione dei riutilizzabili o dei facilmente riciclabili (compostabili), ponendo le basi per ridurre il CAC (Contributo Ambientale Conai *ex art.* 224 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) (37) in una logica più aperta alle iniziative private virtuose, cioè meno suddita alla c.d. posizione dominante dei consorzi obbligatori.

I comuni possono conferire gli alimenti donati alle strutture pubbliche, quali convitti, comunità o comunque per le situazioni di disagio e/o di marginalità. Potranno altresì alimentare gli animali di affezione custoditi in strutture (es. canili), ecc.

Viene inserito, con l'art. 17, una sorta di incentivo facoltizzando, una "riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti" (sic!) aggiungendo un periodo al comma 652 dell'art. unico della Legge n. 147/2013, il quale ora recita: "alle utenze non domestiche relative ad attività commerciali, industriali, professionali e produttive in genere, che producono o distribuiscono beni alimentari, e che a titolo gratuito cedono, direttamente o indirettamente, tali beni alimentari agli indigenti e alle persone in maggiori condizioni di bisogno ovvero per l'alimentazione animale, il comune può applicare un coefficiente di riduzione della tariffa proporzionale alla quantità, debitamente certificata, dei beni e dei prodotti ritirati dalla vendita e oggetto di donazione".

Anche questo, per come congeniato, pare essere un incentivo "spettacolo", propagandistico più che

(27) Cfr. art. 4, comma 3.

(28) Cfr. art. 5, comma 2 "ai fini della cessione (...) gli operatori del settore alimentare operano una selezione degli alimenti in base ai requisiti di qualità e igienico-sanitari". Il successivo comma 3 impone agli operatori di adottare "le misure necessarie per evitare rischi di commistione o di scambio tra i prodotti destinati ai diversi impieghi".

(29) Vedi l'art. 6, che aggiunge l'ultimo comma all'art. 15 del D.P.R. 29 luglio 1982, n. 571.

(30) Mentre l'imballaggio primario deve essere garantito nella sua integrità: cfr. anche art. 2, comma 1, lett. f) ultimo periodo e l'art. 4, comma 1, Legge n. 166/2016. Che gli imballaggi siano un nerbo portante in materia alimentare è fuor di dubbio. Il legislatore stanZIA somme per la ricerca e lo sviluppo tecnologico della *shelf life* dei prodotti alimentari e del loro confezionamento, per la promozione della produzione di imballaggi riutilizzabili o facilmente riciclabili: art. 11, comma 2.

(31) Cfr. l'art. 3, comma 5, che all'ultimo periodo precisa: "Le operazioni di raccolta o ritiro dei prodotti agricoli effettuate direttamente dai soggetti donatori o da loro incaricati sono svolte sotto la responsabilità di chi effettua le attività medesime, nel rispetto delle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare".

(32) Cfr. art. 3, comma 3.

(33) Cfr. art. 4, comma 2.

(34) Art. 9, comma 4.

(35) Art. 10.

(36) Art. 12, comma 1.

(37) Si veda l'art. 9-*bis* "misure riduzioni imballaggi" emendamento 1.8 Montero e altri in Comm. Affari Sociali XII, seduta del 4 febbraio 2016. Sia permesso rinviare al nostro "Diritto pubblico e diritto privato nei consorzi nazionali dei rifiuti da imballaggi", *www.agromafie*, 2015 e bibliografia ivi citata.

reale, basti qui limitarsi ad osservare: la sua facoltatività; l'opinabilità di un coefficiente di riduzione discrezionale - pur se indicato come proporzionale - peraltro aggirabile (con la sussidiazione incrociata dei costi e ricavi) "ingrassando" la parte fissa della tariffa e rendendo rachitica quella variabile (38), quindi svuotando l'effetto della riduzione finale.

I comuni ben possono qui ritagliarsi un proprio ruolo: anzitutto funzionalmente. Un'eco di tanto si rinviene nella proposta di Legge AC3274, ove all'art. 3 si prevedeva che i comuni associati individuavano idonei centri di recupero per il deposito temporaneo e il prelievo di beni ancora utilizzabili e non inseriti nel circuito rifiuti solidi urbani e assimilati e destinati alla loro cessione gratuita (secondo un D.M. Salute), prevedendosi che in sede di gara per la ristorazione collettiva fossero inseriti - con l'offerta economicamente più vantaggiosa - punteggi premianti per gli offerenti che si impegnavano a cedere ad ONLUS gli avanzi di cibo.

In effetti, va riorganizzata e ripensata (fuori dal paradigma imprenditoriale) sia la gestione pubblica dei rifiuti (alimenti, farmaci e indumenti), sia quella del riuso e riutilizzo dei non rifiuti.

Fisco e forma

Per questi *alimenti* siffattamente "donati" si introduce (con l'art. 16) una semplificazione procedurale negli adempimenti fiscali (39) (D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633), ovvero con modalità telematiche (comunicazione) da parte del cedente, stabilendo diverse tempistiche e obblighi di importo.

Si tratta di operazioni esenti IVA (art. 10, n. 12, cit. D.P.R.) (40) se si adempie ex art. 2, comma 2, D.P.R. 10 novembre 1997, n. 441.

(38) Sulla tematica sia consentito rinviare al nostro "Partire dal basso per capire gestione e provento di un servizio pubblico", in questa *Rivista*, n. 5/2016 e bibliografia ivi citata.

(39) Cfr. l'art. 16.

(40) Il tributo non incide su queste operazioni, per ragioni socio economiche, attività di interesse pubblico, etc. che qui si abbinano ad un presupposto soggettivo: AA.VV. (a cura di P. Centore), *Codice Iva nazionale e comunitaria commentato*, Milano, 2010, pag. 357. Come è stato osservato, la differenziazione tra esclusioni ed esoneri sembra sia stata effettuata "non tanto in base a valutazioni di ordine contenutistico, ma semplicemente sulla spinta di determinate necessità classificatorie" (F. Gallo), rispondenti ad esigenze contingenti di tecnica tributaria e di opportunità pratica (M. Lupi), così A. Viotto, *Le esenzioni*, in AA.VV., *L'imposta sul valore aggiunto*, Torino, 2001, pag. 89. "Le numerose operazioni esenti stabilite dal legislatore delegato (...) alcune sono ispirate a motivi di rilevante utilità sociale o culturale, come genericamente indicato nella legge delega, e precisamente a finalità di igiene e sanità pubblica, di educazione, istruzione e cultura, di assistenza sociale o di beneficenza. Per altre, invece, il regime di esenzione trae origine dalla considerazione che si tratti di servizi esercitati direttamente dallo

La circ. Ag. Entrate 23 luglio 1998, n. 193/E per le operazioni superiori (ora) a 15 mila euro indicava la necessità di inoltrare una comunicazione (41), agli uffici dell'amministrazione finanziaria e ai comandi GDF, 5 giorni prima. In presenza di un modico valore va inoltrata solo una comunicazione preventiva, non più l'annotazione mensile sui registri IVA di natura, qualità e quantità dei beni ceduti gratuitamente.

Per la Legge 24 maggio 2005, n. 80 (c.d. "più dai meno versi") fino al 10% del reddito si possono dedurre certe donazioni (per un massimo 70 mila euro) a favore di no profit riconosciute.

L'art. 13, comma 2, D.Lgs. n. 460/1997, stabilisce che ai fini IRPEF e IRES la cessione di derrate alimentari o di prodotti farmaceutici non va considerata un ricavo (art. 53, comma 2, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917; circ. 26 giugno 1998, n. 168/E).

Restano escluse dalle agevolazioni fiscali i superalcolici e altri prodotti "freschi".

In ogni caso è necessario previamente effettuare una selezione, individuando una apposita area (installandovi apposita cartellonistica) e adottando un piano di autocontrollo.

Infine, per queste donazioni non si richiede *ab substantiam* la forma scritta, perché la semplice comunicazione di cui all'art. 16 vale *ab probationem*, applicandosi l'art. 769 ss. Cod. civ. (42).

Gli alimenti e i rifiuti urbani biodegradabili: un aiuto alle Pubbliche Amministrazioni?

I RUB (rifiuti urbani biodegradabili) con alta presenza di organico - o tal quali - avviati allo smaltimento in discarica, possono creare cedimenti strut-

Stato o da altri enti pubblici territoriali i cui proventi hanno in tutto o in parte carattere di entrate tributarie in senso lato oppure di servizi esercitati nel diretto interesse di tali enti (come, ad esempio, per i servizi di riscossione dei tributi)" così P. Filippi, *Valore aggiunto (imposta sul) voce*, XLVI, EdD, 1993. L'effettuazione di tali operazioni comporta in linea generale l'impossibilità di portare in detrazione, ai fini della determinazione dell'imposta da versare periodicamente, l'ammontare dell'IVA afferente agli acquisti di beni o di servizi utilizzati per l'effettuazione di tali operazioni. Infatti, l'esenzione si applica solo per le liberalità che siano state fatte a favore degli enti morali ivi preveduti. Il profilo soggettivo richiede una persona giuridica pubblica (Stato, Regione, Provincia Comune o altro ente pubblico ex art. 11 Cod. civ.) ovvero una persona giuridica privata (associazione, fondazione, altra istituzione) che abbiano per finalità esclusive assistenza, beneficenza, etc.: G. Mandò - D. Mandò, *Manuale dell'imposta sul valore aggiunto*, Milano, 2011, pag. 271 ss.

(41) Data, ora e luogo di inizio del trasporto dei beni gratuitamente ceduti.

(42) Art. 18 "disposizioni finali".

turali sia del corpo della discarica che delle infrastrutture collegate (43), causando anche danni alle emissioni liquide (percolati ed acque di superficie), nonché alla raccolta del biogas (CH₄ e CO₂). Problemi ancora maggiori possono derivare dai fanghi ad alto contenuto di organico. Ma dove le raccolte differenziate dei codici CER 200108 e 200201 funzionano (es. in Alto Adige), si abbassa il carico organico derivante dai RUB rispetto ai limiti normativi (art. 5 del D.Lgs. n. 36/2003: 81 kg/ab/anno). Per cui intercettare “a monte” (in sede di prevenzione) gli avanzi alimentari contribuisce a diminuire queste problematiche (e correlati costi di intervento pubblico), senza poi considerare, come detto, i benefici arrecabili ai circuiti virtuosi dell'alimentazione agli indigenti, agli animali e al compostaggio.

Gli indumenti usati: i commerci che si possono evitare (44)

Gli “articoli e accessori di abbigliamento” usati, se “conferiti dai privati direttamente presso le sedi operative dei soggetti donatori” si considerano cessioni a titolo gratuito. Ove non siano riutilizzabili rimangono gestiti come rifiuti (45).

Pochi hanno notato la novità introdotta dalla legge in parola, all'art. 14, comma 3, ove “al fine di contribuire alla sostenibilità economica delle attività di recupero degli indumenti e degli accessori di abbigliamento” nell'aver modificate le norme tecniche (D.M. 5 febbraio 1998) rendendo facoltativa la igienizzazione dopo la selezione, solo ove necessaria per rispettare gli standard microbiologici (impianto R3) (46).

Gli indumenti usati sono un *business* (l'inchiesta Mafia Capitale *docet*) dove col paravento o con la maschera del *no profit* e/o cooperativistico ... se ne vedono di tutti i colori. Gli appalti evidenziano perlopiù il costo di raccolta e gestione, non il valore economico appetibile. Dopo la raccolta degli indumenti, si effettua una selezione che toglie il ma-

teriale indesiderato, assecondando le richieste del mercato, trascurando l'igienizzazione necessaria per neutralizzare la carica batterica eventualmente esistente o per contenerla nei limiti previsti dalla norma. Si risparmia e si abbreviano così i tempi tra la raccolta degli indumenti e la loro commercializzazione.

Ma gli stracci e gli indumenti usati possono rappresentare un potenziale veicolo di malattie infettive, concorrendo alla disseminazione di ectoparassiti vettori di malattie infettive. Ecco il punto che però viene indebolito dalla presente legge, facoltizzando l'igienizzazione.

Si dirà: ma la selezione è precauzionistica, perché si effettua un preliminare controllo e poi si decide se necessita o non l'igienizzazione. Ma se parliamo di un rifiuto che viene a contatto con l'uomo è necessaria la disinfezione. Troviamo proprio questi indumenti in Africa, Asia e nei mercati dei poveracci, spesso grazie ad “operazioni triangolari” per sfuggire all'IVA. Gli amministratori locali e il management, nonché i controllori sono spesso colpevoli (quantomeno per omissione e diligenza), se non collusi. Ecco perché occorre riappropriarsi dell'intero circuito, senza vanificare (dietro all'etichetta caritatevole o pubblica) la generosità e lo spirito di chi conferisce questi materiali perché altri possano usarli. Anche il servizio pubblico può essere colpevole.

I farmaci: l'esagerazione nei consumi e loro conseguenze

Come accennato, i farmaci vengono assimilati agli alimenti perché curando consentono il soddisfacimento dei bisogni umani arrivando all'organismo umano.

Più esattamente i farmaci sono destinati sin dalla produzione all'impiego come medicamento in relazione al bisogno della persona che ne fruisce per scopo sanitario: prevenzione, diagnosi, cure, riabilitazione. La distinzione è rilevante anche sotto il

(43) Pozzi gas, sistemi raccolta percolati e acque superficiali, sistemi di *capping* temporaneo/definitivo, muri di sostegno, strade accesso, etc.

(44) Su queste vicende (e molte altre casistiche) sia permesso rinviare al nostro (con A. Zardetto), *Ho visto tante cose ... Tutti i trucchi per rubare in Italia raccontati da un manager*, Roma, 2017.

(45) Sintomatico è soffermarsi sul fatto che, un tempo per gli indumenti usati militari, solamente se utilizzabili come stracci o rottami, ovvero nell'impossibilità di ripristinarli in forma originale, non si applicava l'art. 28 TULPS: G. Renato, *Commercio non autorizzato o clandestino di cose preziose o antiche (disciplina di PS)*, VII, EdD, 1960. Anche gli indumenti

usati come abbigliamento scenico da parte di un lavoratore venivano sottoposti ad idonei trattamenti di pulitura e disinfezione: G. Rabaglietti, *Lavoro (igiene del)*, XXIII, EdD, 1973. Tanto sottolinea la necessità - avvertita anche dal risalente sentire comune - dell'abbigliamento come veicolo di batteri, se non infettivo.

(46) Si tratta del decreto sul recupero dei rifiuti: punto 8.9.3, lett. “a” del sub allegato 1 dell'allegato 1 al D.M., cit. La modifica è intervenuta, in sede di Commissione (relatrice M.C. Gadda del PD), in data 10/03/2016 riformulando l'emendamento 10.5 Fiorio, Cenni (PD), recependo un parere-osservazioni della 1^a Commissione Affari Costituzionali che però non sembra riguardare questi aspetti.

profilo penale: per i medicinali l'art. 440, comma 3, Cod. pen. pone una circostanza aggravante rispetto all'adulterazione di sostanze alimentari pericolose per la salute pubblica e l'art. 443 Cod. pen. riguarda il commercio di medicinali guasti o imperfetti, e scaduti di validità (47).

Quel che viene sottostimato è l'abuso dei medicinali (anche nelle dosi). Infatti, il consumo di farmaci (ad uso umano e veterinario) raddoppia ogni dieci anni e vengono smaltiti in modo scorretto.

Chi assume medicinali, escreta parte degli stessi - assieme alle urine o alle feci - senza metabolizzarli (come nei metaboliti attivi): queste sostanze vengono quindi trattate negli impianti di depurazione che filtrano le acque reflue, non eliminando del tutto molti inquinanti (es. farmaci xenobiotici). Indi, le acque depurate vengono sversate nel sistema idrico (acque di superficie e di falda), incidendo negativamente sull'ambiente, in particolare sulla catena alimentare (cibo e acqua potabile) e quindi sulla salute umana, sugli animali e sulle piante.

L'eccesso di ormoni da medicinali sembra aver provocato vari effetti negativi: ad es. la femminilizzazione nei pesci maschi (48) e l'alterazione nelle piante commestibili (49).

Con la nuova disciplina sulle donazioni si potranno attenuare questi problemi, come minor conferimento di farmaci inutilizzati agli indigenti, anche se le soluzioni vanno trovate a monte, cioè dallo sviluppo dei medicinali al loro utilizzo (*green pharmacy*).

Ricostruzione o riconciliazione della donazione agli indigenti?

Gli *alimenta*, così come donati anche dalle persone fisiche, ma solo conferibili alle persone giuridicamente riconosciute (enti intermedi), che poi li distribuiscono a favore delle persone indigenti (*lato sensu*), rimangono sussunti entro un modello utilitaristico. Si canalizza il dono come relazione senza che però venga, come dire, "liberato". La scelta è di comporre la relazione orizzontale del vivere tra esseri solidali, nella disciplina che rimane verticale, ricostruendo una giustizia distributiva con le sole soggettività riconosciute statalmente, secondo le modalità disciplinate dalle normative tecniche sulla sicurezza.

Rimane un'inconciliabilità del dualismo tra anima e corpo. La coscienza sociale, uniforme il molteplice del sociale, per individuate esigenze associative e utilitaristiche, in una finzione che comunque fa, al di là della coscienza individuale, confondendo il dono tra un agire per qualcuno e un fine.

Infatti, la legge in parola racconta e regola il dono, fuori dall'esperienza viva e negli anzidetti limiti (anche valoriali). Ma, si può migliorare, evitando, ad es., l'abdicazione del ruolo e della funzione pubblicistica implicita nei tanti tentativi di reinserire queste attività nei servizi pubblici imprenditoriali, orecchiando (se non scimmiettando) ai modelli privatistici e alle loro deviazioni (50). C'è ancora molto da fare. Anche il dono sembra non poter sfuggire al potere, a una società senza potere: la sicurezza della storia (51).

(47) V. Pacileo, *op. cit.*, pagg. 28-29.

(48) Si altera il sistema endocrino, influenzando negativamente diverse funzioni vitali, quali lo sviluppo, la crescita o la riproduzione.

(49) Il contenuto di acqua, la lunghezza delle radici, la dimensione complessiva e l'efficacia del processo di fotosintesi.

(50) Occorre lasciare fuori dall'ombrello gestionale del sistema pubblico tradizionalmente inteso, tutte queste attività, incentivando le relazioni orizzontali dove gli enti locali, come notato, potranno indirettamente beneficiare dei minori costi

per le infrastrutture (impianti discariche, depurazione, disinquinamento, ecc.) e per assecondare i bisogni sociali della popolazione (ad es. nei circuiti alimentari, nella distribuzione di farmaci e di abbigliamento, ecc.) pur sempre anche qui in una logica erariale, ma necessaria.

(51) Sicurezza che l'uomo chiama "proprietà, contratto, legge, sentenza, amicizia, matrimonio e che si chiama anche potere" così R. Meneghelli, *La magia del potere*, Padova, s.d., pag. 55.