

Articoli e Saggi

Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare per la concreta realizzazione dell'economia circolare

Monica Delsignore

Sommario: 1. Ricognizione del problema. – 2. Gli sprechi alimentari e la nozione di foodwaste nel diritto internazionale: un approccio solidaristico fatto proprio dai recenti interventi nazionali. – 3. Il diritto alimentare europeo, il suo impatto nella proliferazione dei rifiuti e la sua rilevanza nella prevenzione della produzione dei rifiuti. – 3. L'assenza di una definizione armonizzata di rifiuto, pur nella chiara connotazione ambientale della stessa. – 4. Prospettive sulle possibili conseguenze nell'attuazione delle politiche economiche europee dell'assenza della definizione di rifiuto alimentare.

1. *Ricognizione del problema*

Il tema dei rifiuti alimentari è quanto mai attuale, soprattutto in Italia quale lascito del recente Expo Milano 2015, intitolato, come noto, «Nutrire il pianeta, Energia per la vita», e accompagnato dal monito «che la relazione tra gli esseri umani, il pianeta e il cibo deve elevarsi al centro della nostra attenzione, in quanto si tratta del fondamento vitale della sostenibilità della Terra e dell'umanità», come recita il Protocollo di Milano sull'alimentazione e la nutrizione, proposto e sottoscritto nell'ambito dell'Esposizione Universale.

Molto è stato scritto e detto circa la necessità urgente di ridurre la produzione di rifiuti e sprechi alimentari, ma in concreto ancora poco è stato fatto¹.

A livello internazionale la FAO, l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura, ormai da più di un decennio ha intrapreso un

¹ Come rappresenta, anche attraverso l'analisi di alcune raccolte di dati, L. Gonzalez Vaqué, *Food loss and waste in the European Union: a new challenge for the Food Law?*, in *European Food and Feed Law Review*, 2015, 20. Sul ruolo dell'intervento pubblico nel governo di acqua e cibo, G. Napolitano, *Acqua e cibo tra diritti e sistemi amministrativi*, in B. Biscotti e E. Lamarque (a cura di), *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, Torino 2015, 9.

cammino teso alla riduzione delle perdite che si verificano lungo l'intera catena alimentare, con il dichiarato intento di combattere la fame nel mondo, la malnutrizione e la povertà.

Sempre a livello internazionale, nella conferenza dell'autunno 2015 a Parigi sui cambiamenti climatici COP21² si è, per la prima volta, messo in evidenza l'impatto dei rifiuti alimentari sull'ambiente. Essi, infatti, rappresentano, nei maggiori paesi industrializzati, un rifiuto che nelle discariche ha un lungo periodo di decomposizione e crea potenti gas in atmosfera, come il metano. Il gas di discarica, se non viene catturato, contribuisce gravemente all'effetto serra, proprio perché è composto principalmente di metano, ventitré volte più potente del biossido di carbonio in termini di effetti sul clima e pericolosità nell'arco temporale di cento anni, come evidenziato dal Gruppo intergovernativo sui cambiamenti climatici (IPCC).

In questo contesto le politiche dell'Unione europea, sulla base di un quadro quanto più completo delle perdite nella catena dell'industria alimentare, dalla produzione al consumo degli alimenti, stabiliscono obiettivi ambiziosi per la riduzione di tali sprechi, il riciclaggio e il trattamento dei rifiuti anche alimentari in vista della tutela e protezione dell'ambiente.

In particolare, il pacchetto relativo all'economia circolare contiene riferimenti espressi al fenomeno degli sprechi alimentari e alla necessità di interventi preventivi e riduttivi.

La necessità di rivedere i modelli di sviluppo sociale ed economico ha, infatti, progressivamente condotto all'abbandono del paradigma dell'economia lineare (che consiste in uno schema in cui l'ottimizzazione delle risorse segue una direttrice verticale con processi ripetuti di produzione/consumo/smaltimento) in favore di un'economia pensata per potersi rigenerare da sola, attraverso un processo circolare in cui il rifiuto diventa una risorsa³.

Se, in questo contesto di trasformazione, già con la risoluzione del 19 gennaio 2012 il Parlamento chiedeva al Consiglio, alla Commissione, agli Stati membri e agli attori del settore latamente inteso «di affrontare con urgenza il problema dello spreco alimentare lungo tutta la catena di approvvigionamento e consumo», nel 2014, in funzione del passaggio verso il nuovo modello dell'economia circolare, la Commissione ha elaborato una proposta di modifica delle diret-

² In merito, S. Nespor, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal Protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 81; A. Marroni, *Alcuni chiarimenti sull'esito (positivo) della COP21 di Parigi*, in www.ilmerito.org.

³ In merito F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm.* 2017, 163, M. Melis, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. crit. dir. priv.* 2017, 63 e C. Bovino, *Verso un'economia circolare: la revisione delle direttive sui rifiuti*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, 682.

tive sui rifiuti, sottolineando la necessità di fornire le «definizioni di rifiuti urbani, rifiuti alimentari».

In particolare, nel mese di dicembre 2015, con le comunicazioni COM (2015) 595final e COM (2015) 614def, «L'anello mancante, Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare», la Commissione ha formulato la proposta di modifica della direttiva quadro sui rifiuti, ma anche tale proposta non contiene una definizione appropriata di rifiuti alimentari. In proposito, si ricordi che nel dicembre 2017 è stato raggiunto un accordo provvisorio con i rappresentanti del Parlamento europeo sulle proposte legislative del pacchetto rifiuti, in cui rientra anche la citata revisione della direttiva rifiuti. Il nuovo testo, dunque, dopo l'approvazione formale sarà sottoposto alla votazione del Parlamento in prima lettura e al Consiglio per l'approvazione finale, che verosimilmente avverrà nel corso di quest'anno.

In particolare, la nuova formulazione dell'art. 9 della direttiva⁴, nel prevedere che gli Stati membri adottino misure atte a evitare la produzione di rifiuti, indica, tra tali misure, quelle che «riducono la generazione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella trasformazione e nella fabbricazione, nella vendita e in altre forme di distribuzione degli alimenti, nei ristoranti e nei servizi di ristorazione, nonché nei nuclei domestici».

Nel nuovo testo della direttiva ancora non è offerta nessuna definizione dal legislatore⁵, anche se l'indicazione lascia trasparire che s'intendano rifiuti alimentari sostanze provenienti dall'intera catena di approvvigionamento alimentare, in tutte le sue diverse fasi, dalla produzione agricola, allo stoccaggio, trasformazione, distribuzione, gestione e consumo, a prescindere quindi dalla precedente natura commestibile del materiale in questione. La lettera del nuovo art. 9 sembrerebbe invocare scelte di programmazione e politica dei rifiuti alimentari, considerando gli stessi nient'affatto come gli sprechi o scarti di quanto comunque edibile, ma piuttosto in quanto materiali afferenti all'intera catena di produzione alimentare, dalla coltivazione di base sino al consumo a tavola, materiali che si dimostrano ancora ricchi di sostanze ed elementi utili per nuovi consumi grazie agli studi recenti della chimica verde⁶.

Nella già ricordata comunicazione 614def del 2015, la Commissione precisa, inoltre, che «elaborerà una metodologia comune europea per misurare i rifiuti alimentari in stretta collaborazione con gli Stati membri e le parti interessate».

⁴ Come indica la comunicazione COM (2015) 595final.

⁵ Criticamente anche R. Steffenoni, *EU Regulation on Food Waste: a New Challenge*, in *EU Food Law Regulation: which opportunities for Italy?*, a cura di M. Allena, L. Donato, M. Trimarchi, reperibile al link https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2942896

⁶ In merito si rinvia ai numerosi contributi in P. Morone, F. Papendiek, V.E. Tartiu (a cura di), *Food waste reduction and valorisation*, Springer, 2017.

Nello stesso documento l'Unione Europea s'impegna, infatti, a raggiungere l'obiettivo di dimezzare la produzione di rifiuti alimentari *pro capite*: è difficile, se non impossibile, misurare i rifiuti alimentari, in assenza di una chiara definizione del perimetro entro cui effettuare tale calcolo.

L'incertezza che caratterizza la nozione generale di rifiuto risulta, infatti, ancor più marcata proprio nell'applicazione della categoria alla catena della produzione e approvvigionamento alimentare, ove la composizione e la provenienza dell'alimento impongono ulteriori distinzioni al fine di individuare correttamente la disciplina applicabile, tanto che la stessa Commissione⁷ precisa che la direttiva rifiuti «non dovrebbe» applicarsi alle sostanze a base di vegetali provenienti dall'industria agroalimentare e agli alimenti non d'origine animale non più destinati al consumo umano, ma da utilizzare come mangimi. L'uso del condizionale dà conto dei dubbi applicativi.

Come la stessa Commissione ha sottolineato nella ricordata proposta di modifica della dir. 2008/98/CE, la definizione a livello europeo della nozione giuridica di rifiuto alimentare appare, certamente, un presupposto ineludibile per raggiungere alcuni degli obiettivi ambiziosi posti dall'Unione nelle politiche di economia circolare; ciò affinché le politiche declamate possano sortire davvero effetti concreti.

Una definizione chiara ed esaustiva permetterebbe agli Stati membri, aziende e altre organizzazioni di adottare decisioni sostenibili e programmare gli investimenti necessari per combattere la produzione di rifiuti. Ciò significherebbe centrare più facilmente l'obiettivo della riduzione delle perdite e degli scarti nella produzione, nell'industria agroalimentare e, infine, anche nel consumo.

L'attuale presa di coscienza della necessità di orientare il progresso economico al principio dello sviluppo sostenibile e al modello dell'economia circolare richiede, a livello europeo, uno sforzo programmatico lungimirante, che non può certo esaurirsi in interventi di educazione del consumatore o in iniziative di solidarietà dei distributori finali verso le categorie in difficoltà, così come in parte sta già accadendo in alcuni Stati e come meglio si preciserà in seguito.

Nei documenti e nelle comunicazioni europee ricordati in precedenza si assume, infatti, una prospettiva più ambiziosa di riduzione dell'impatto ambientale, che richiede di analizzare l'intera catena alimentare, in tutti i suoi segmenti. L'obiettivo di trasformare i rifiuti della catena stessa in nuove risorse rientra nella tutela dell'ambiente e dei rischi per la salute, ovvero agli interessi pubblici che sono alla base della disciplina dei rifiuti in Europa e in Italia⁸.

⁷ Nella COM (2015) 595def, al considerando 11 della nuova direttiva 2008/98.

⁸ Da sempre anche la nostra Corte costituzionale ha precisato, nel dirimere il conflitto di competenza tra Stato e regioni, che la disciplina dei rifiuti rientra nella materia della tutela dell'ambiente. Di recente in

Un quadro giuridico comprensibile e coerente rappresenta certamente lo strumento utile per permettere alle imprese e alle autorità di regolazione di adottare decisioni e programmare interventi sulla base di una rappresentazione più sicura delle regole, secondo cui operare, degli obblighi e delle conseguenze delle proprie azioni.

La regolazione attraverso definizioni chiare e univoche riveste, infatti, un ruolo decisivo specialmente quando sono in gioco questioni ambientali. Regole ben costruite e di facile applicazione, basate sul corretto rapporto tra costi e benefici, possono rappresentare un contributo significativo per la protezione dell'ambiente e della salute, uno strumento spesso più efficace sia delle politiche di informazione o educazione, sia anche degli incentivi economici, come già ha precisamente argomentato la dottrina⁹.

2. *Gli sprechi alimentari e la nozione di foodwaste nel diritto internazionale: un approccio solidaristico fatto proprio dai recenti interventi nazionali*

Come si è anticipato, è nell'ordinamento internazionale che il problema della riduzione dei rifiuti e degli sprechi alimentari trova considerazione da più lunga data.

Nonostante ciò, solo di recente si è giunti ad una definizione di rifiuto alimentare, con un termine inglese, *foodwaste*, che si adatta non solo al rifiuto, ma, più in generale, anche allo spreco o allo scarto.

In particolare, nel 2011 la FAO ha commissionato allo *Swedish Institute for Food and Biotechnology* (SIK) uno studio per conoscere i dati delle perdite nella catena di produzione degli alimenti¹⁰. Nel rapporto finale si indica quale «*food loss or waste*», ovvero «perdita o rifiuto», l'alimento che, originariamente destinato al consumo, esca, per qualsiasi ragione, dalla catena alimentare dell'uomo,

questo senso la decisione della Corte cost., 12 maggio 2016, n. 101, al punto 5.1.1. della parte in diritto, ove si richiamano alcuni tra i numerosi precedenti.

⁹ Così si esprimono, riflettendo in proposito, C.R. Sunstein e L.A. Reisch, *Automatically green: behavioural economics and environmental protection*, in *Harv. Envtl. L. Rev.* 38, 127, 2014: «*Well-chosen default rules, attentive to the full set of costs and benefits, are likely to emerge as a significant contributor to efforts to protect human health and the environment - a tool in the regulatory repertoire that is potentially more effective, in many cases, than either information and education or substantial economic incentives*».

¹⁰ Gli studi commissionati dalla FAO riguardavano le perdite di cibo a livello mondiale distinguendo tra paesi ricchi e paesi poveri così da offrire dati su cui ragionare nell'incontro internazionale «*Save Food!*», 16-17 maggio 2011, co-organizzato da Interpack2011, svoltosi a Düsseldorf. In proposito J. Gustavsson, C. Cederberg, U. Sonesson, R. van Otterdijk e A. Meybeck, *Global Food Losses and Food Waste. Extent, Causes, Prevention*, Roma, 2011.

includendo quindi anche quanto utilizzato per i mangimi animali o la produzione di energia¹¹.

Nonostante lo studio sia di soli pochi anni fa, lo stesso non dà conto, né affatto considera la possibilità di riciclare o riutilizzare gli alimenti o gli scarti nella catena produttiva, poiché l'obiettivo, su cui si concentrano l'azione della FAO e, più in generale, le politiche dell'ordinamento internazionale, è la lotta contro la malnutrizione e la fame nel mondo. In tale prospettiva occorre prevenire la produzione non solo del rifiuto, ma anche dello spreco al fine di garantire la destinazione dell'alimento al consumo.

La *Zero Hunger Challenge*, la sfida della Fame Zero, assume ancor maggior centralità nella politica internazionale dopo il 2012 e il summit «Rio + 20», ove si riconosce una diretta interconnessione tra la catena di produzione e distribuzione alimentare e il suo impatto sulla povertà, la fame, la malnutrizione, le risorse naturali e il clima. Anche tra i nuovi obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottati dalle Nazioni Unite nel gennaio 2016, espressamente figura, al numero 2, Zero Hunger.

La prospettiva internazionale è, dunque, specifica e chiaramente indirizzata.

I rifiuti e le perdite nella catena alimentare sono definiti con l'intento di individuare le migliori pratiche e soluzioni percorribili per ridurre la fame nel mondo e la malnutrizione, attraverso politiche c.d. di *food security*¹², con un obiettivo, dunque, che è sensibilmente diverso e distinto da quello proprio delle politiche europee di riduzione dei rifiuti. Solo di recente, al tema della malnutrizione si affianca quello della sostenibilità ambientale, che non è sempre declinata in sincronia con la riduzione dei rifiuti alimentari, quanto piuttosto in relazione alla produzione e coltivazione degli alimenti con intenti comunque di sostegno, in questo all'economia, di Paesi emergenti¹³.

¹¹ La definizione è contenuta a pagina 2 dello studio, ove si legge: «*food that was originally meant to human consumption but which fortuity gets out the human food chain is considered as food loss or waste even if it is then directed to a non-food use (feed, bioenergy...)*. 'Food' waste or loss is measured only for products that are directed to human consumption, excluding feed and parts of products which are not edible. Per definition, food losses or waste are the masses of food lost or wasted in the part of food chains leading to edible products going to human consumption».

¹² In merito al distinguo tra *food safety* e *food security* si rinvia a C. Ricci, *Contenuti normativi del diritto a un cibo "adeguato" a livello internazionale*, in Id. (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano 2012, 33 e M. Ramajoli, *Dalla food safety alla food security e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, 271. Sul tema della *food security*, dei diritti fondamentali e della sovranità alimentare si veda F. Pocar, *Generazioni di diritti umani e diritti delle generazioni future*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità*, cit., 3, S. Rodotà, *Il diritto al cibo*, Milano, 2014 e G. Zagrebelsky, *Due concetti costituzionali: sovranità alimentare e olismo*, in B. Biscotti, E. Lamarque (a cura di) *Cibo e acqua*, cit., 1.

¹³ Si pensi, ad esempio, al tema del c.d. *Land grabbing*, su cui si rinvia a A. Bonfanti, «*Accaparramento di terra e responsabilità sociale di impresa nel diritto internazionale*», in M. Cutillo, F. Novak e T. Scovazzi (a cura di), *La responsabilità sociale di impresa in tema di diritti umani e protezione dell'ambiente: il caso del Perù*, Milano, 2014, 187.

Ancora da ultimo le Nazioni Unite nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, stilata a seguito del summit mondiale tenuto nel 2015 in occasione del settantesimo anniversario dell'istituzione, hanno individuato al numero due della lista dei diciassette nuovi *Sustainable Development Goals* l'obiettivo di «*End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture*» così confermando la prospettiva in cui lotta alla fame del mondo e ad una agricoltura sostenibile si combinano tra di loro¹⁴.

Oltreoceano, analogamente, l'*Environmental Protection Agency* negli Stati Uniti¹⁵ definisce i rifiuti alimentari come cibo e preparazioni alimentari non consumati, rifiuti prodotti da residenze e stabilimenti commerciali, come negozi, ristoranti, mense, cucine e fonti industriali, indicando obiettivi di riduzione nei propri atti di regolazione. La disposizione redatta dall'Agenzia americana non è così distante dalla definizione a livello internazionale fatta propria dalla FAO. La definizione statunitense mira a ridurre gli sprechi di alimenti con intenti di solidarietà sociale e il cibo è considerato un rifiuto solo se deriva dagli ultimi anelli della catena alimentare, cioè quando si tratti di un bene pronto per essere venduto o consumato. Il fine perseguito non è quello della protezione dell'ambiente, se non indirettamente, poiché il vero intento è il riutilizzo di prodotti ancora commestibili in favore delle fasce più povere della popolazione.

Nella stessa direzione si collocano recenti interventi di alcuni legislatori europei¹⁶.

In Francia con la legge dell'11 febbraio 2016, n. 138 s'inasprisce la lotta contro il *gaspillage alimentaire*¹⁷. Le disposizioni obbligano i supermercati di grandi dimensioni a donare ad organizzazioni caritatevoli il cibo prossimo alla data entro la quale è «preferibile» il consumo, oppure a trasformarlo in mangime per gli animali o ancora in compost, applicando sanzioni elevate nel caso di violazione del dettato normativo.

Anche in Italia nell'agosto 2016 è stata adottata la legge n. 166 contenente «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi», con la quale s'intende favorire la cessione gratuita delle eccedenze alimentari agli enti

¹⁴ Il programma, con l'elenco degli obiettivi, è consultabile al link <https://sustainabledevelopment.un.org>.

¹⁵ C. T. Coleman, *Wasted food lost opportunities* reperibile al link <https://www.usda.gov/ocel/foodwaste/webinars/07162014/CherylColemanEPAFoodWastePresentation.pdf>; C. Shaeffer Kalashian, *Out of sight, out of mind: finding a solution to food waste in America*, in 23(2013) *S. J. Agric. L. Rev.*, 103.

¹⁶ Ragiona in una prospettiva comparata tra sistema europeo e statunitense, F. Planchenstainer, «*They Collected What Was Left of the Scraps*»: *Food Surplus as an Opportunity and Its Legal Incentives*, 2013, reperibile al link <http://eprints.biblio.unitn.it/archive/4094>.

¹⁷ Qualche osservazione in merito propone D. Cerini in Id. e E. Lamarque, *Cibo e farmaci non consumati diventano doni, quando possibile, non rifiuti. Commento a prima lettura della L. 19 agosto 2016, n. 166*, in *Corr. Giur.*, 2016, 1376 ss., in particolare 1383.

pubblici o privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche. Come da altri già precisato¹⁸, «la cifra che sostiene e ispira l'intera legge è quella della solidarietà politica, economica e sociale», sulla base degli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Certo l'art. 1 della legge indica tra gli obiettivi primari anche la «limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali mediante azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti e a promuovere il riuso e il riciclo al fine di estendere il ciclo di vita dei prodotti» e il «raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti [...], e dal Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare previsto dal medesimo Programma, nonché alla riduzione della quantità dei rifiuti biodegradabili avviati allo smaltimento in discarica»¹⁹. Il vero scopo della legge è, però, quello di favorire il recupero e la donazione di prodotti alimentari e farmaceutici per fini di solidarietà sociale. Le disposizioni successive, infatti, disciplinano la condotta degli operatori del settore, in un'ottica premiante, attraverso la semplificazione amministrativa e gli incentivi fiscali, così da indurre comportamenti virtuosi, permettendo il consumo di alimenti altrimenti destinati a restare invenduti o non consumati. Si tratta di una disciplina che riprende le disposizioni già contenute nella legge n. 155/2003 in tema di distribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà, la cosiddetta legge del buon samaritano, e all'art. 157 del d.lgs. n. 219/2006 quanto ai medicinali e generalizza ed estende la platea dei destinatari.

Pare chiaro, allora, che gli interventi francese e italiano certamente di riflesso contribuiscono alla prevenzione nella produzione dei rifiuti, ma lo scopo primo delle disposizioni resta nell'ambito del sostegno sociale, in un momento storico in cui aumenta il numero delle persone bisognose. Il tema della protezione ambientale è solo indirettamente connesso alle scelte e iniziative del legislatore nazionale, che mirano piuttosto a ridurre gli sprechi, concentrandosi sul segmento del consumo finale del bene.

Ben diverso, invece, è l'obiettivo proclamato nelle comunicazioni e nella legislazione europea in tema di rifiuti alimentari, che considera un orizzonte più ampio, mirando all'introduzione di politiche di sviluppo sostenibile da applicarsi alla catena alimentare nella sua interezza nell'ambito delle politiche di tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, come di seguito si preciserà.

¹⁸ Un commento offrono E. Lamarque e D. Cerini, *Cibo e farmaci non consumati*, cit. La legge è in vigore dal 14 settembre 2016 e A. Muratori, *Legge n.166/2016: qualcosa finalmente si muove per la riduzione degli sprechi alimentari, e altro ancora*, in *Ambiente e sviluppo*, 2016, 703.

¹⁹ Art. 1, lett. d), l. n. 166/2016.

3. *Il diritto alimentare europeo, il suo impatto nella proliferazione dei rifiuti e la sua rilevanza nella prevenzione della produzione dei rifiuti*

Sino allo scorso decennio, gli sforzi del legislatore europeo si sono concentrati nella predisposizione di regole per la protezione delle acque e per il trattamento dei rifiuti²⁰, senza che particolare attenzione rivestissero i rifiuti alimentari.

Al contrario, per lungo tempo, la legislazione alimentare europea ha, almeno in parte, contribuito alla proliferazione dei rifiuti alimentari²¹.

In un primo momento, gli alimenti sono stati considerati semplicemente alla stregua di un bene²², la cui libera circolazione rappresentava l'obiettivo da raggiungere. Dopo la nota decisione *Cassis de Dijon*²³ si è andato affermando il principio del mutuo riconoscimento²⁴ così da realizzare l'apertura dei mercati nazionali senza la necessità di uno specifico intervento legislativo. La libera circolazione degli alimenti, tuttavia, ha finito per rappresentare una limitazione ai poteri di regolazione nazionale degli Stati Membri in tema di tutela della salute e dell'ambiente. Come è stato precisato²⁵, esiste una difficile relazione tra esigenze del mercato ed esigenze di tutela ambientale e solo con il recente affermarsi del principio dello sviluppo sostenibile²⁶ diventa possibile tentare di individuare punti di equilibrio²⁷.

²⁰ Come scrive F. Bruno, *Environmental issues in food law*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, 115, in particolare 124.

²¹ Per un quadro esaustivo sul diritto alimentare europeo, L. Costato e F. Albinini (a cura di), *European Food Law*, Padova, 2012. Sul tema dello sviluppo ed evoluzione della legislazione alimentare si rinvia a M. Ramajoli, *Dalla food safety alla food security e ritorno*, in *Amministrare* 2015, 271, ove si precisa che solo in tempi recenti si è passati da un approccio igienico sanitario ad un approccio quasi olistico, volto alla tutela non solo della salute, ma anche dell'agricoltura, dell'uso dei suoli, dell'ambiente, degli scambi commerciali, del consumatore e della sicurezza dei lavoratori. Sulla giuridificazione del settore e la confluenza e convergenza di finalità sanitarie, economiche, sociali e ambientali, M. Ramajoli, *La giuridificazione del settore alimentare*, in *Dir. amm.*, 2015, 657. Sempre in tema, M. Gnes, *Alimenti*, in M.P. Chiti e G. Greco (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II ed., tomo I, Milano, 2007, 117 ss. Sulle interazioni tra ambiente e alimentazione, G. Rossi, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, 12 ss.

²² Sulla identificazione degli alimenti come un bene privato anche ad opera degli economisti criticamente J. L. Vivero-Pol, *The idea of food as commons or commodity in academia. A systematic review of English scholarly texts*, in *Journal of Rural Studies* 53 (2017) 182-201.

²³ Corte giust., 20 febbraio 1979, in C-120/1978, *Rewe Zentral ag c. Bundesmonopolverwaltung fuer Branntwein*, c.d. *Chassis de Dijon*.

²⁴ In merito si rinvia a N. Bassi, *Mutuo riconoscimento e tutela giurisdizionale*, Milano, 2008.

²⁵ N. de Sadeleer, *EU Environmental Law and the Internal Market*, Oxford, 2014.

²⁶ F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile, La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; M. Allena e F. Fracchia, *Globalization, environment and sustainable development, in global, European and Italian perspectives*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 781.

²⁷ Sul valore dell'equilibrio nel rispetto delle priorità ambientali J. Morand-Deviller, *Il giusto e l'utile nel diritto dell'ambiente*, in R. Ferrara e C.E. Gallo (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Milano, 2014, 1.

Verso la fine degli anni '80 con il noto caso *Smanor* sullo yogurt gelato²⁸, un nuovo approccio ha messo in luce la necessità di garantire non solo la circolazione del bene, quanto la composizione e la qualità degli alimenti, anche nell'intento di informare e tutelare il consumatore. L'innovazione tecnologica ha giocato senz'altro un ruolo di rilievo nella lavorazione e conservazione dei cibi²⁹, così come le ricorrenti crisi sulla sicurezza degli alimenti³⁰, dalla mucca pazza alla diossina, hanno sviluppato una diversa sensibilità a tutela della salute umana.

Frutto della nuova impostazione è stato il regolamento n. 178/2000, che istituisce l'Autorità per la sicurezza alimentare, EFSA³¹ (*European Food Safety Authority*), e detta una disciplina a garanzia della qualità e composizione degli alimenti disponibili sul mercato.

Proprio queste politiche di sicurezza alimentare³², insieme con le politiche agricole, hanno contribuito al contempo all'aumento dei rifiuti alimentari.

Difetti estetici o requisiti di conservazione hanno incrementato il livello dei cibi non destinabili al consumo, posto che, ad esempio, frutta o verdura al di sotto di certe dimensioni o raccolti in assenza di particolari accorgimenti tecnici non possono essere immessi sul mercato.

Anche le nuove disposizioni a garanzia della sicurezza del cibo richiedono l'applicazione di particolari tecniche di conservazione che non sono sempre accessibili perché troppo costose, così obbligando a disfarsi di quanto non adeguatamente immagazzinato e conservato.

Così pure la disciplina delle etichettature dei cibi, con l'indicazione della data preferibile per il consumo, ha inciso sulla produzione di rifiuti, tanto da essere oggetto oggi di studi per una nuova formulazione³³.

²⁸ Corte giust., 14 luglio 1988, in C-298/1987, *Smanor SA*.

²⁹ F. Albisinni, *Food Law and Innovation in European Law*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, cit., 3.

³⁰ In merito alle difficoltà del processo di compiuta armonizzazione nella sicurezza alimentare cfr. M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006; F. Rossi Dal Pozzo, *Profili comunitari ed internazionali della disciplina degli organismi geneticamente modificati*, Milano, 2005. Sul tema della prevenzione del rischio e delle scelte che ne derivano nella legislazione sulla sicurezza alimentare, L. Foffani, A. Doval Pais e D. Castronuovo (a cura di), *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, Milano, 2014.

³¹ S. Cassese, *Proposte per un'Autorità nazionale per la sicurezza alimentare*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 799; S. Gabbi, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009; D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, 2012; G. Abels, A. Kobusch and J. Trasch, *Scientific Regulatory Cooperation within the EU: On the Relationship between EFSA and National Food Authorities*, in A. Alemanno e S. Gabbi (a cura di), *Foundations of EU Food Law and Policy. Ten Years of the European Food Safety Authority*, Ashgate Publishing Limited, 2014.

³² Per un quadro chiaro e ragionato si rinvia a M. Savino, *Autorità e libertà nell'Unione europea: la sicurezza alimentare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 415.

³³ In proposito si segnala L. Donato, *Brief Considerations on the Regulation of Food Labelling*, in *EU Food Law Regulation: which opportunities for Italy?* reperibile al link <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?ab>

Allo stesso modo, esaminando le politiche agricole europee, esistono strumenti che hanno senz'altro comportato l'aumento degli scarti e dei rifiuti alimentari. Basti pensare alle quote imposte nella produzione, ad esempio, di patate, latte, agrumi, cereali, che inducono spesso a disfarsi dell'eccedenza per non incorrere nelle sanzioni diversamente previste, così dunque trasformando l'alimento in rifiuto.

L'evoluzione del diritto alimentare e le scelte di politica agricola mettono in luce gli svantaggi dell'assenza di un coordinamento nella legislazione europea di settore e la necessità di integrare la politica e la legislazione ambientale nelle altre politiche³⁴. Al contempo, nel ragionare sulla definizione di rifiuto alimentare, si evidenzia la necessità di distinguere la prevenzione dagli altri strumenti della gerarchia del trattamento dei rifiuti. Se le politiche di prevenzione debbono intervenire nella legislazione e disciplina del settore alimentare, diversamente la riutilizzazione, il riciclo e lo smaltimento di quanto nel processo produttivo costituisce un rifiuto ha lo scopo di tutelare l'ambiente e la salute dai possibili pericoli inerenti il trattamento di quel materiale. Questo obiettivo non va mai dimenticato nell'interpretazione della definizione di rifiuto.

3.1. *L'assenza di una definizione armonizzata di rifiuto, pur nella chiara connotazione ambientale della stessa*

Come si anticipava, la disciplina europea dei rifiuti si colloca nell'ambito della tutela dell'ambiente e della salute: in estrema sintesi, le direttive³⁵ definiscono il rifiuto, richiedendo agli Stati membri di intervenire con regole sulla sua gestione e smaltimento, dirette appunto a garantire la salvaguardia dell'ambiente e a proteggere la salute umana. La violazione di tali regole comporta responsabilità via via più gravi in funzione della pericolosità o quantità del materiale trattato o della qualifica soggettiva del trattante.

stract_id=2942896 . Si ricordi, inoltre, l'attività svolta da WRAP (Waste and Resources Action Programme) che nel novembre 2017 ha adottato le *Labelling guidance*.

³⁴ La necessità di integrazione, pur con riferimento alla dimensione esterna della politica ambientale nelle altre politiche, è messa in luce da O. Porchia, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. Ferrara e C.E. Gallo (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano 2014, 178.

³⁵ Come noto, le prime direttive rifiuti risalgono alla metà degli anni Settanta (momento di emersione, a livello transnazionale, degli interessi di tutela e protezione dell'ambiente) con la dir. 75/442/CEE, recepita in Italia solo nel 1982 con il d.P.R. 10 settembre 1982, n. 915, oggi abrogato. La direttiva è stata successivamente rivista dalla successiva dir. 91/156/CEE (accompagnata dalla dir. 91/689/CE sui rifiuti pericolosi e la dir. 94/62/CE sugli imballaggi), cui sono seguite le direttive 2006/12/CE e 2008/98/CE. Per un quadro generale si rinvia agli autori citati nella nota 40.

La Commissione stabilisce una gerarchia di obiettivi nella gestione dei rifiuti, gerarchia in cui la prevenzione è la priorità, seguita dal recupero e, infine, dallo smaltimento in sicurezza.

La scelta tra i possibili strumenti non è tuttavia da determinarsi esclusivamente sulla base di considerazioni ambientali. Il principio dello sviluppo sostenibile richiede, infatti, che la migliore soluzione ambientale debba essere individuata, contemperando i costi economici e sociali che la soluzione stessa comporta e paragonandola ad altri rimedi utilizzabili, che pure comportino un inquinamento maggiore. L'idea di fondo, ancor più evidente nelle recenti comunicazioni sull'economia circolare, è che, realizzati gli interventi di prevenzione, il rifiuto debba divenire una risorsa³⁶, in quanto bene suscettibile di nuovo utilizzo in attività produttive successive³⁷.

Il considerando 6 della direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) specifica che «*L'obiettivo principale di qualsiasi politica in materia di rifiuti dovrebbe essere di ridurre al minimo le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti per la salute umana e l'ambiente. La politica in materia di rifiuti dovrebbe altresì puntare a ridurre l'uso di risorse e promuovere l'applicazione pratica della gerarchia dei rifiuti*».

In proposito, l'articolo 2 della direttiva 2008/98/CE esclude espressamente dal regime dei rifiuti «*le materie fecali... , la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati nell'attività agricola, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana*»³⁸, così in qualche modo di nuovo confermando che all'ambiente e alla salute umana afferiscono gli interessi perseguiti dalla disciplina, sicché se non assumano rilievo possibili danni o pericoli agli stessi, la normativa di protezione non trova applicazione.

Ne deriva che la nozione di rifiuto è funzionale agli obiettivi di tutela ambientale, così da salvaguardare anche la salute dei cittadini.

Se in tale contesto occorre ragionare anche quanto al recupero e smaltimento dei rifiuti alimentari, la definizione ha uno scopo ben distinto da quello pro-

³⁶ Nello stesso senso C. Feliziani, *Tutela ambientale e servizio pubblico*, Roma, 2014, 37.

³⁷ In merito all'intenzione di influire sul mercato per orientarlo alla protezione dell'ambiente, D. Pocklington, *The significance of the proposed changes to the waste framework directive*, in *European Environmental Law Review*, vol. 15(3), 2006, 75.

³⁸ Da una recente ricerca risulta che i rifiuti agricoli sono sempre riutilizzati come sottoprodotti o lasciati sul campo, il che equivale a un riciclo "a circuito breve" della sostanza organica. In ogni caso, tali sostanze ritornano quasi sempre nel terreno dopo l'eventuale utilizzazione zootecnica (come componente nell'alimentazione o per la formazione della lettiera). Casi particolari sono quelli dell'utilizzo energetico e della trasformazione industriale, i cui rifiuti (es.: ceneri nel primo caso e scarti vegetali nel secondo) sono spesso conferiti in discarica per una serie di motivazioni legate ad aspetti di natura economica o di carattere logistico. Si veda lo studio di settore a cura di ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, oggi ISPRA) e ONR (Osservatorio Nazionale sui Rifiuti), *I rifiuti del comparto agroalimentare*, reperibile sul sito di ISPRA.

prio del diritto internazionale, di lotta alla fame e alla malnutrizione, e dei ricordati recenti interventi legislativi nazionali, in tema di riduzione degli sprechi a fini di solidarietà sociale. Si tratta, invece, di individuare quei materiali abbandonati che siano in grado di costituire una minaccia per l'ambiente e di indurre il mercato a identificare e proporre nuove tecniche per permetterne il riutilizzo.

In particolare, ai sensi della direttiva, non esiste una definizione precisa di rifiuto alimentare: come noto, è generalmente definito rifiuto «qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi, abbia deciso od abbia l'obbligo di disfarsi»³⁹.

La generalità e sommarietà della definizione ha condotto la Corte di giustizia a pronunciarsi in più occasioni sul significato e sulla estensione della categoria dei rifiuti⁴⁰.

Nella decisione *ARCO Chemie Nederland / EPON*⁴¹ si è sottolineato che la nozione di rifiuto deve essere interpretata in senso ampio alla luce dell'obiettivo della direttiva quadro di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, ribadendo successivamente⁴² che la finalità essenziale delle direttive rifiuti «è la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti». Anche la definizione del termine «disfarsi» si è dimostrata particolarmente difficile da precisare. Nella causa *Vessoso e Zanetti*⁴³, confermata dalla successiva decisione *Tombesi*⁴⁴, la Corte ha stabilito che il sistema di sorveglianza e di gestione istituito dalla direttiva è destinato ad applicarsi a qualsiasi oggetto o sostanza di cui il proprietario si disfi, anche se esso abbia un valore commerciale o si presti ad essere raccolto per il riciclaggio, la rigenerazione o il riutilizzo.

In merito non si può dimenticare che la definizione estensiva della nozione di rifiuto è il frutto anche della sua applicazione proprio in relazione al settore alimentare. In particolare, alcune normative italiane escludevano dall'ambito della disciplina sui rifiuti gli scarti alimentari originati dall'industria agroalimentari o i residui, derivanti dalle preparazioni nelle cucine di qualsiasi tipo di cibo, destina-

³⁹ Come si legge all'art. 3 della dir. 2008/98/CE.

⁴⁰ Sull'elaborazione della definizione di rifiuto a livello europeo si rinvia a C. Feliziani, *op. cit.*, 45 ss.; V. Paone, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti*, Milano, 2008. A livello nazionale si veda F. De Leonardis, *I rifiuti: dallo smaltimento alla prevenzione*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015; Id., *Principi di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 2079; P. Dell'Anno, *Disciplina della gestione dei rifiuti*, in R. Ferrara e C.E. Gallo (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 162; V. Cerulli Irelli e G. Clemente di San Luca (a cura di), *La disciplina giuridica dei rifiuti in Italia*, Napoli, 2011.

⁴¹ Corte giust., 15 giugno 2000, in C-418/97 e C-419/97.

⁴² Corte giust., 18 dicembre 2007, in C-263/05, *Commissione c. Repubblica Italiana*. Con la sentenza l'Italia è stata condannata perché le disposizioni in questione sono state ritenute tali da circoscrivere illegittimamente la portata della nozione di rifiuto contenuta nelle direttive.

⁴³ Corte giust., 28 marzo 1990, in cause riunite C-206/88 e C-207/88.

⁴⁴ Corte giust., 25 giugno 1997, in C-304/94.

bili all'utilizzo per l'alimentazione degli animali. In una nota sentenza⁴⁵ la Corte di giustizia ha ritenuto che in linea di principio la nozione di rifiuto non esclude alcun tipo di residui derivanti da processi produttivi, sicché la sola circostanza del possibile riutilizzo di tali materiali non è sufficiente ad escluderne la qualificazione alla stregua di rifiuti, così condannando l'Italia per la scorretta trasposizione della direttiva.

In particolare, in altra decisione⁴⁶, è stato precisato che «un bene, un materiale o una materia prima derivante da un processo di estrazione o di fabbricazione che non è principalmente destinato a produrlo può costituire un sottoprodotto, del quale il detentore non cerca di disfarsi, ma che intende sfruttare o commercializzare a condizioni favorevoli in un processo successivo». Tuttavia, i sottoprodotti afferiscono esclusivamente «a quelle situazioni in cui il riutilizzo, compreso quello per i fabbisogni di operatori economici diversi da quello che li ha prodotti, non sia solo eventuale, bensì certo, prescindendo da operazioni di trasformazione preliminare, ed avvenga nel corso del processo di produzione».

Ancora di recente, la Corte ha ribadito che alla luce dell'obbligo di procedere a un'interpretazione estensiva della nozione di «rifiuto», occorre circoscrivere i casi i cui la disciplina non trova applicazione «alle situazioni in cui il riutilizzo del bene o della sostanza in questione non sia soltanto eventuale ma certo»⁴⁷.

La genericità nella definizione di rifiuto e la corrispondente limitatezza nell'interpretazione della nozione di sottoprodotto hanno di fatto minato la trasposizione ed applicazione della direttiva⁴⁸, nonché l'utilizzo delle distinte categorie di non rifiuto e sottoprodotto. Le stesse linee guida per l'interpretazione della direttiva 2008/98/CE⁴⁹ testimoniano l'esistenza di numerose incertezze applicative da parte delle autorità e degli operatori economici privati, pur senza risolvere in via definitiva le questioni derivanti dalla successiva trasposizione a livello nazionale. I problemi di definizione s'ingrandiscono, infatti, con l'attuazione delle direttive sui rifiuti, poiché le prospettive dei diversi ordinamenti nazionali

⁴⁵ Corte giust., 18 dicembre 2007, in C-195/05.

⁴⁶ Corte giust., 22 dicembre 2008, in C-283/07. Il caso deriva da una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia per errata trasposizione della dir. 75/442. Nel caso di specie si è ritenuto che la disciplina non escludesse che il riutilizzo del materiale fosse effettuato «solo dopo il decorso di un periodo di tempo notevole, se non addirittura indeterminato, e che pertanto siano necessarie delle operazioni di stoccaggio durevole dei materiali in questione. Ebbene, siffatte operazioni di stoccaggio sono tali da rappresentare un intralcio per il detentore. Inoltre, esse costituiscono una potenziale fonte di danno per l'ambiente».

⁴⁷ Corte giust., 12 dicembre 2013, in C-241/12 e C-242/12. Nel caso di specie assumeva un'importanza determinante la circostanza che la Shell avesse ripreso il carico di gasolio accidentalmente mischiato con altra sostanza con l'intenzione di sottoporlo a un'operazione di mescolanza e di reimmetterlo sul mercato.

⁴⁸ Comunicazione della Commissione, «Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali», COM (2003) 301 finale, 20.

⁴⁹ Non legalmente vincolanti, ma adottate dalla Direzione Generale dell'ambiente nel luglio 2012 per chiarire concetti chiave.

aggiungono nuovi dubbi e ambiguità acuiti dalla varietà di livelli legislativi, varietà di giurisdizioni e varietà di contesti ordinamentali.

Tuttavia, occorre dar conto di iniziative recenti in Italia che mostrano una nuova sensibilità rispetto al ripensamento delle categorie e all'importanza di distinzioni chiare, anche se in concreto lasciano ancora forti dubbi quanto alla capacità di perseguire l'obiettivo.

Così un decreto dell'ottobre 2016 del Ministero dell'ambiente reca i «criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualificazione dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti»⁵⁰, anche se poi in concreto riprende la definizione già contenuta nella direttiva e traspone all'art. 184-*bis* del c.d. codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) e contiene non poche imprecisioni⁵¹.

Il giudice penale, di recente, riferendosi al residuo produttivo, interpreta la nozione di sottoprodotto con un più ampio margine di applicazione, ritenendo il residuo non si qualifichi rifiuto anche nel caso in cui non sia utilizzato «tal quale, in quanto sono permessi trattamenti minimi, rientranti nella normale pratica industriale», i quali non incidono o fanno perdere al materiale la sua identità o le caratteristiche merceologiche e di qualità ambientale che esso già possiede⁵².

Quanto alla cessazione della qualificazione come rifiuto (c.d. *end of waste*) di un materiale recuperato⁵³, con una nota del Ministero del 1 luglio 2016 si è precisato che l'AIA rilasciata per il trattamento di rifiuti può definire quando il rifiuto, a valle dell'operazione di recupero, cessa di essere tale⁵⁴, così offrendo all'impresa titolare dell'impianto maggior certezza quanto al tipo di lavorazione compiuta e alla disciplina applicabile. Si noti, però, che con una recentissima sentenza⁵⁵, ancora non pubblicata, il Consiglio di Stato ha stabilito che spetta allo Stato e non alle Regioni il potere di individuare, sulla base di analisi caso per caso e a integrazione di quanto già previsto dalle direttive comunitarie, le ulteriori tipo-

⁵⁰ Decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 13 ottobre 2016, n. 264. Per primi commenti si rinvia a A. Muratori, *D.M. 264/2016: criteri realmente "indicativi" per riconoscere i sottoprodotti?*, in *Ambiente e sviluppo* 2017, 251.

⁵¹ Così, ad esempio, l'art. 6 nel riferirsi alle normali pratiche industriali indica le operazioni «che costituiscono parte integrante del ciclo di produzione del residuo».

⁵² Cass. pen., III, 4 giugno 2015, n. 40109. Nel caso di specie si trattava di residui di produzione in plastica che richiedevano lo stoccaggio, la lavorazione e la frantumazione e macinazione prima del loro nuovo utilizzo. Per un commento A. Muratori, *Sottoprodotti: prime aperture anche della Suprema Corte*, in *Ambiente e sviluppo* 2016, 16.

⁵³ Di cui all'art. 184-*ter* del codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152/2006.

⁵⁴ La previsione era già contenuta nel d.l. n. 172/2008, convertito nella l.n. 210/2008, ma la precisazione dà atto delle esigenze di chiarezza e degli stimoli all'applicazione di quanto già sancito. In merito A. Muratori, *Il decreto competitività pasticcia sull'end of waste*, in *Ambiente e sviluppo* 2014, 771, D. Rottgen, *È arrivata la conferma per l'end of waste tramite provvedimenti autorizzatori*, in *Ambiente e sviluppo* 2016, 632 e G. Barozzi Reggiani, *Ambiente, rifiuti, principio di legalità: obiettivo end of waste*, in www.federalismi.it 2018.

⁵⁵ Cons. St., sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1129.

logie di materiale da non considerare più come rifiuti ma come materia prima secondaria, così riaccentrando i poteri in proposito ad evitare interpretazioni e prassi locali diversificate.

La Corte di giustizia, con una decisione del marzo 2013⁵⁶, ha precisato che la cessazione della qualifica di rifiuto interviene ogni volta che l'operazione di recupero consente di rendere il rifiuto utilizzabile senza pericolo per la salute e senza nuocere all'ambiente.

Del resto, la definizione molto generale, e la conseguente politica del «tutto è rifiuto» a lungo fatta propria dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, non sembra offrire la miglior soluzione in vista della protezione dell'ambiente⁵⁷, poiché finisce per imporre costi elevati per il controllo, pressoché impossibile, del corretto trattamento di una massa consistente di materiali e beni.

Le linee guida, insieme agli interventi più recenti e al già citato pacchetto sull'economia circolare, elaborato dalla Commissione, paiono richiedere un ripensamento della disciplina dei rifiuti, che, attraverso una nozione di sottoprodotto costruita sulle specificità dei diversi settori, in primis quello alimentare, inviti gli operatori a ricercare nuove strategie di lavorazione dei materiali, anziché frenare l'iniziativa per il timore di incorrere in sanzioni.

Non si dimentichi, infatti, che la definizione di una sostanza come rifiuto assume rilievo stante le limitazioni a tutela dell'ambiente e della salute che il trattamento del rifiuto conosce.

In base alle norme, la qualificazione di una sostanza o di un materiale come rifiuto comporta per il detentore l'acquisizione di uno *status* giuridico ed il rispetto di una serie di obblighi. Ogni soggetto coinvolto, società, ente o persona, nella gestione dei rifiuti deve agire nel rispetto di vincoli legislativi e delle regole di condotta stabilite dalla legislazione nazionale e comunitaria.

Pensiamo a un camion che trasporta pomodori dalla Francia verso l'Italia. Se l'industria alimentare italiana constata che i pomodori non sono più commestibili, o comunque non possono essere utilizzati nell'impianto di produzione di pelati, e ritiene di restituirli, facendoli trasportare di nuovo in Francia, considerare tali pomodori rifiuto o non rifiuto ha rilevanti conseguenze. Se sono rifiuti, infatti, il camion necessita di un'autorizzazione speciale per il trasporto transfrontaliero di rifiuti.

Il mancato rispetto delle obbligazioni derivanti dalle Direttive rifiuti comporta, in aggiunta, sanzioni anche pecuniarie sia per lo Stato⁵⁸, sia per i sogget-

⁵⁶ Corte giust., 7 marzo 2013, in C-358/2011.

⁵⁷ P. Dell'Anno, *op. cit.*, 179-180.

⁵⁸ Come, ad esempio, è accaduto con la recente condanna dell'Italia per la gestione dei rifiuti in Campania. Da ultimo la sentenza Corte giust., 16 luglio 2015, in C-653/13, conferma la mancata esecuzione della condanna nella causa C-297/08 e condanna al pagamento di sanzioni pecuniarie.

ti coinvolti, cui si affiancano in molti Stati, tra cui ad esempio l'Italia, sanzioni penali previste per la violazione di divieti.

Il pacchetto di economia circolare contiene la già menzionata proposta di modifica della direttiva quadro sui rifiuti, ma, come si anticipava, anche tale proposta non pare soddisfacente. Pur evidenziandosi l'esistenza di specificità per tipologia di rifiuto e la conseguente necessità di una riflessione che tenga conto delle esigenze proprie e diversificate del settore cui il rifiuto appartiene, manca ancora una definizione adeguata di rifiuti alimentari⁵⁹.

Il concetto di rifiuti alimentari, come ricordato nell'introduzione, si trova al già ricordato nuovo art. 9 della dir. 2008/98 che è dedicato alla prevenzione dei rifiuti e afferma che: «1. Gli Stati membri adottano misure per prevenire la produzione di rifiuti. Tali misure sono: [...] Ridurre la produzione di rifiuti alimentari nella produzione primaria, nella lavorazione e nella produzione, nella vendita al dettaglio e altra distribuzione di cibo, nei ristoranti e servizi di ristorazione così come nelle famiglie».

Ancora nessuna definizione è offerta dal legislatore, anche se si suppone che i rifiuti alimentari siano prodotti attraverso l'intera catena di approvvigionamento alimentare, dalla fase di produzione agricola alle fasi di stoccaggio, trasformazione, distribuzione, gestione e consumo.

L'assenza di una definizione, che tenga conto della specificità del settore, anche eventualmente ammettendo una applicazione meno restrittiva della nozione di sottoprodotto, pone, però, una serie di problemi nel garantire che la normativa sia attuata pienamente e secondo le scadenze previste, tanto più che anche in base alle categorie non giuridiche non è facile comprendere se un rifiuto sia o meno alimentare.

Anche nella quotidianità e nel linguaggio comune risulta difficile essere d'accordo su cosa debba intendersi per rifiuto alimentare. Può trattarsi di materiale edibile, così come di materiale non commestibile? Le bucce di patate sono sprechi alimentari? I gusci d'uovo? Occorre riferirsi a rifiuti che possano essere prodotti o solo a rifiuti che non si possa non produrre? Le croste della pizza sono rifiuti alimentari, così come i noccioli di oliva nella spremitura per ricavarne l'olio? I residui del raccolto ancora edibili sono rifiuti? Vale a dire pomodori o olive rimasti a terra sono rifiuti alimentari? O il fatto che il terreno venga rivoltato dopo il raccolto implica che di rifiuto non si tratti?⁶⁰

⁵⁹ Comunicazione COM (2015) 614 def, «Chiusura del ciclo».

⁶⁰ Qualche osservazione in merito alla difficoltà nel qualificare i residui di lavorazione agro-industriale propone R. Bianchi, *Bucce d'arancia, fondi di caffè e recupero di energia nel programma «Europa Rifiuti 0»*, in *Ambiente e sviluppo* 2015, 441.

4. *Prospettive sulle possibili conseguenze nell'attuazione delle politiche economiche europee dell'assenza della definizione di rifiuto alimentare*

Nella ricostruzione precedente si è tentato di mettere in luce l'assenza di una nozione condivisa di rifiuto alimentare e sottoprodotto, sia nelle fonti giuridiche, sia anche nel linguaggio comune.

Ciò accade, nonostante molti siano i richiami alla necessaria riduzione dei rifiuti alimentari nei documenti europei e pure si proponano precise misure quantitative di riduzione, che presuppongono vi sia chiarezza quanto all'oggetto della misura.

Da qui, come si è sottolineato sin da principio, il rilievo che si ritiene debba invece assumere la regolazione attraverso l'adozione di una definizione quanto più chiara e univoca di rifiuto alimentare e di sottoprodotto, in grado di tener conto delle specificità del settore, insieme alla percezione della necessità di dialogo tra le diverse politiche, alimentare, agricola e dei rifiuti, e di coordinamento nella legislazione europea laddove esistano obiettivi condivisibili o sovrapposti.

Nel costruire la definizione di rifiuto alimentare occorre anzitutto valutare se ci si riferisca al sistema nella sua interezza, considerando cioè la catena di approvvigionamento alimentare in tutte le sue componenti, o si scelga, invece, di riferirsi alle sole fasi finali in cui il prodotto lavorato è pronto per il consumo.

La riduzione dei rifiuti alimentari è un problema specifico individuato dalla Commissione, che viene affrontato nel programma di un'Europa a zero rifiuti, attraverso la transizione verso un'economia circolare⁶¹, in cui «il cerchio si chiude con la trasformazione dei rifiuti in risorse»⁶².

Nell'Unione europea la crescita economica è ancora accompagnata dalla produzione di quantità sempre maggiori di rifiuti, con conseguente spreco di materiali e di energia, danni all'ambiente ed effetti negativi sulla salute e sulla qualità della vita. Ridurre questi impatti negativi è un obiettivo strategico che l'Unione deve raggiungere per diventare una «società del “riciclaggio” che usa le risorse in modo efficace»⁶³.

Posto che la priorità assoluta per tutte le fasi dell'economia circolare è far sì che si producano meno rifiuti, la Commissione ritiene necessarie strategie *ad hoc* per la categoria specifica dei rifiuti alimentari, vista la stima che fino al 30% degli alimenti prodotti in tutto il mondo vada perso o sprecato, e propone che gli Stati membri elaborino strategie nazionali di prevenzione dei rifiuti alimentari,

⁶¹ Come appunto si legge nella Comunicazione della Commissione COM/2014/0398 final/2, «Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti».

⁶² COM/2014/0398 final/2, 10.

⁶³ COM(2008) 811 definitivo, Libro Verde, La gestione dei rifiuti organici biodegradabili nell'Unione europea, {SEC(2008) 2936}.

sforzandosi di garantire una riduzione almeno del 30 per cento entro il 2025 dei rifiuti alimentari nei settori della fabbricazione, della vendita al dettaglio/distribuzione, dei servizi di ristorazione e ospitalità e dei nuclei domestici.

Ma perché non si tratti solo di slogan politici, è bene vi sia una definizione chiara, che specifichi cosa si intende ridurre e che permetta scelte e investimenti di lungo termine in base alla specificità del settore.

La definizione deve tenere a mente l'obiettivo che si intende perseguire che, a livello europeo, non è quello della lotta alla malnutrizione e alla fame nel mondo, né quello del sostegno sociale, ma, invece, quello della protezione dell'ambiente dall'inquinamento che deriva anche dai rifiuti alimentari.

Ecco perché, come già si ricordava nell'introduzione, regole ben costruite e di facile applicazione, basate sul corretto rapporto tra costi e benefici, con definizioni chiare e un adeguato apparato sanzionatorio possono rappresentare un contributo significativo per la protezione dell'ambiente e della salute, uno strumento spesso più efficace sia delle politiche di informazione o educazione, sia anche degli incentivi economici. Certamente in funzione dello sviluppo sostenibile, e del nuovo sistema di produzione che allo stesso si lega, il legislatore è chiamato a intervenire per indirizzare la scelta verso il consumo e l'utilizzo di beni conformi all'economia circolare, ma senz'altro più costosi, in modo da favorirne la diffusione. In tal senso, ad esempio, paiono le nuove disposizioni in tema di *green public procurement*⁶⁴ frutto della trasposizione delle direttive sui contratti pubblici o anche la disciplina statunitense *USDA Biopreferred program*, che, a partire dal 2002, ha introdotto, anzitutto, un sistema di controllo e etichettatura dei prodotti biologici con un catalogo consultabile on line, prevedendo, successivamente, l'obbligo di acquisto di tali prodotti per le forniture della Agenzie e amministrazioni federali.

Prima di intervenire sul mercato, però, occorre intervenire sulla disciplina dei rifiuti che è alla base dell'intero sistema.

Il rischio di una definizione troppo generica è che venga considerato rifiuto ogni scarto alimentare, senza invece valorizzare i sottoprodotti e agevolare la simbiosi industriale nella filiera, che prelude alla realizzazione dello sviluppo sostenibile, principio alla base anche dell'economia circolare.

⁶⁴ Su cui di recente S. Villamena, *Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la «competitività non di prezzo» anche alla luce della recente disciplina europea*, in questa Rivista 2015, 355 e C. Viviani, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. app.* 2016, 993.

Sulla necessità di una definizione armonizzata di rifiuto alimentare per la concreta realizzazione dell'economia circolare

La mancanza di una definizione chiara di rifiuto si applica anche agli scarti alimentari. In particolare, si osserva come la definizione di rifiuto alimentare faccia riferimento a scopi molto diversi. La FAO distingue tra “perdita di cibo” e “spreco alimentare” e le definizioni mirano a combattere la fame nel mondo.

Nel sistema dell'Unione europea vale la definizione generale di rifiuto, che mira a tutelare l'ambiente e la salute dei consumatori. Tale definizione conosce ulteriori ambiguità nelle diverse attuazioni a livello statale.

È evidente, allora, la difficoltà di far dialogare norme che tutelano interessi così diversi. La definizione di un concetto di base di rifiuto alimentare contribuirebbe anche a sensibilizzare e a favorire investimenti da parte dei diversi operatori del ciclo della produzione alimentare, favorendo anche il raggiungimento degli obiettivi dell'economia circolare.

On the need for a harmonised definition of food waste for the concrete implementation of the circular economy

The lack of a clear definition of waste also applies to the food sector. In particular, it may be noted how the definition of food waste is used for very different purposes. The FAO distinguishes between 'food loss' and 'food waste', and the definitions aim to combat world hunger.

In the European Union system, the general definition of waste applies, with the aim of protecting the environment and consumer health. This definition is subject to further ambiguity in its various implementations at a state level. Hence, there is a clear difficulty in harmonising norms that need to protect such diverse interests.

The definition of a basic concept of food waste would also contribute to raising awareness and fostering investment among various operators in the food production cycle, while also favouring the achievement of the goals of the circular economy.