



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 3057 e abb.

**Norme per la limitazione degli sprechi, l'uso
consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale**

(Testo unificato)

N. 88 – 8 marzo 2016



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 3057 e abb.

Norme per la limitazione degli sprechi, l'uso
consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale

(Testo unificato)

N. 88 – 8 marzo 2016

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

Estremi del provvedimento

A.C. 3057 e abb.

Titolo breve: Norme per la limitazione degli sprechi, l'uso consapevole delle risorse e la sostenibilità

Iniziativa: parlamentare

in prima lettura alla Camera

Commissione di merito: XII Commissione

Relatore per la Commissione di merito: Gadda

Gruppo: PD

Relazione tecnica: assente

Parere richiesto

Destinatario: alla XII Commissione in sede referente

Oggetto: testo unificato

INDICE

ARTICOLI 1 - 11	- 3 -
MISURE DI SEMPLIFICAZIONE PER LA LIMITAZIONE DEGLI SPRECHI	- 3 -
ARTICOLI 14 E 16.....	- 7 -
DISPOSIZIONI FISCALI E TARIFFA SUI RIFIUTI	- 7 -

PREMESSA

La proposta di legge in esame, di iniziativa parlamentare, reca disposizioni per la limitazione degli sprechi, l'uso consapevole delle risorse e la sostenibilità ambientale.

È oggetto della presente Nota il testo unificato elaborato dalla Commissione di merito (Affari sociali), come risultante dalle modifiche approvate nel corso dell'esame finora svolto in sede referente.

Il provvedimento non è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano, di seguito, le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLI 1 - 11

Misure di semplificazione per la limitazione degli sprechi

Le norme recano misure di semplificazione per la cessione gratuita degli alimenti ai fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi alimentari. Si prevede, fra l'altro, quanto segue:

- in attuazione dell'articolo 58 del DL n. 83 del 2012 relativo al fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti, è istituito, con decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali, un Tavolo permanente di coordinamento con l'obiettivo di promuovere iniziative, indirizzi, modalità e strumenti per la suddetta distribuzione. Il Tavolo è composto da rappresentanti di Ministeri e altre amministrazioni. La partecipazione al Tavolo è a titolo gratuito e non comporta alcun onere per la finanza pubblica (articolo 8);
- nell'ambito dei compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo, la società RAI - Radiotelevisione italiana Spa assicura un numero adeguato di ore di informazione e di messaggi giornalieri di promozione informativa per sensibilizzare il pubblico ad adottare comportamenti e misure volti a ridurre gli sprechi, alimentari e di altro genere. Inoltre, al fine di promuovere modelli di consumo e di acquisto improntati a criteri di solidarietà e di sostenibilità, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali promuove campagne nazionali di comunicazione dei dati raccolti in tema di recupero alimentare e di riduzione degli sprechi. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare promuove campagne informative al fine di incentivare la prevenzione nella formazione dei rifiuti alimentari. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della

- ricerca promuove presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado percorsi mirati all'educazione a una sana alimentazione e a una produzione alimentare ecosostenibile (articolo 9);
- viene rifinanziato il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti di cui all'articolo 58 del DL n. 83 del 2012 nella misura di 2 milioni di euro per l'anno 2016. Inoltre, nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è istituito un Fondo, con una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, destinato al finanziamento di progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze. Agli oneri derivanti dalla disposizione in esame, pari a 3 milioni di euro per l'anno 2016 e a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, si provvede, per l'anno 2016, mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze indifferibili di cui al comma 200 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014 (come rifinanziato¹ dal comma 639 dell'articolo 1 della legge n. 208 del 2015) e per gli anni 2017 e 2018 mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del DL n. 2828 del 2004 (articolo 10);
 - il fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio di cui al comma 323 dell'articolo 2 della legge n. 244 del 2007 è destinato anche alla promozione di interventi finalizzati alla riduzione dei rifiuti alimentari. A tal fine la dotazione del suddetto fondo è incrementata di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Agli oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale per gli anni 2017 e 2018, iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (articolo 11).

Al riguardo, con riferimento agli adempimenti previsti dall'articolo 9, relativi a campagne e percorsi informativi per la riduzione dello spreco alimentare, tenuto conto che le attività in questione non sono configurate come facoltative e che non viene riportata espressamente una clausola di non onerosità, appare opportuno un chiarimento del Governo in merito alla

¹ Il Fondo è stato rifinanziato nella misura di 20 milioni di euro per l'anno 2016 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017.

possibilità per le amministrazioni interessate di far fronte ai compiti attribuiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.

Nulla da osservare con riferimento all'istituzione, prevista dall'articolo 8, di un Tavolo permanente di coordinamento, nel presupposto che - tenuto conto che la partecipazione è espressamente definita a titolo gratuito e senza oneri per la finanza pubblica - non sia prevista la corresponsione di compensi né emolumenti di qualsiasi natura (indennità, rimborsi spese, ecc.).

In merito ai profili di copertura finanziaria, con riferimento al comma 4 dell'articolo 8, premesso che le disposizioni sono sostanzialmente finalizzate a sostituire l'articolo 7 del decreto ministeriale 17 dicembre 2012², che ha istituito il Tavolo permanente di coordinamento, si rileva l'opportunità di riformulare la previsione relativa alla gratuità della partecipazione al citato Tavolo tecnico - sebbene la disposizione stessa riproduca il comma 6 dell'articolo 7 del predetto decreto ministeriale - conformemente alla legislazione vigente, stabilendo che la partecipazione al Tavolo non dà luogo alla corresponsione di compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati.

In merito all'articolo 10, comma 3, si rileva preliminarmente che la disposizione provvede alla copertura degli oneri derivanti dal rifinanziamento del Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti³, pari a 2 milioni di euro per l'anno 2016, nonché dall'istituzione del Fondo nazionale per progetti innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze⁴, pari a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, attraverso le seguenti modalità:

² Il citato decreto ministeriale 17 dicembre 2012 è stato emanato in attuazione dell'articolo 58 del decreto-legge n. 83 del 2012, che ha istituito il Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti.

³ Si ricorda che il Fondo è stato istituito dall'articolo 58, comma 1, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, ed è stato rifinanziato dall'articolo 1, comma 399, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

⁴ L'istituzione del citato Fondo nazionale è prevista dall'articolo 10, comma 2, del presente provvedimento.

- quanto a 3 milioni di euro per l'anno 2016 mediante corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione⁵ (capitolo 3076 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze);

- quanto a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 mediante corrispondente riduzione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (capitolo 3075 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze).

Ciò premesso, si segnala innanzitutto che dovrebbe essere valutata l'opportunità di differire gli oneri imputati all'anno 2016 all'esercizio finanziario 2017, considerati sia i tempi ancora necessari alla conclusione dell'*iter* legislativo sia il fatto che il Fondo destinato al finanziamento di progetti innovativi potrà essere utilizzato solo subordinatamente all'adozione – entro 60 giorni dall'entrata in vigore del provvedimento - dell'apposito decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, nonché alla presentazione, da parte degli interessati, dei citati progetti innovativi, che dovrebbe verosimilmente avvenire sulla base di quanto sarà stabilito dal suddetto decreto.

Per quanto riguarda l'utilizzo del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, in primo luogo si segnala l'opportunità, dal punto di vista formale, di riferire la riduzione dell'autorizzazione legislativa di spesa, anziché all'articolo 1, comma 639, della legge n. 208 del 2015, all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, come rifinanziato dal citato comma 639. In secondo luogo, si rileva che il Fondo presenta, per l'anno 2016, le disponibilità necessarie a far fronte agli oneri ad esso imputati, pari a 3 milioni di euro, e che la stessa disponibilità risulterebbe anche nell'anno 2017 qualora l'onere fosse differito a tale anno. Ciò posto, appare comunque necessario che il Governo confermi che l'utilizzo di dette risorse non pregiudichi la realizzazione di interventi già previsti a legislazione vigente a valere sulle risorse del medesimo Fondo.

Per quanto riguarda invece il Fondo per gli interventi strutturali di politica economica, del quale è previsto l'utilizzo per la copertura di oneri pari a 1 milione di euro per ciascuno degli

⁵ Istituito dall'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014 e rifinanziato dall'articolo 1, comma 639, della legge n. 208 del 2015.

anni 2017 e 2018, appare opportuno che il Governo chiarisca se detto Fondo rechi le necessarie disponibilità – anche nell'anno 2019, nell'ipotesi in cui gli oneri per il triennio 2016-2018 fossero differiti al triennio 2017-2019 - e che il loro impiego non sia suscettibile di compromettere la realizzazione di interventi già previsti a legislazione vigente a valere sulle risorse del Fondo stesso.

In merito all'articolo 11, comma 3, si rileva preliminarmente che la disposizione provvede alla copertura dell'onere derivante dall'incremento della dotazione del Fondo per la promozione di interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di nuove tecnologie di riciclaggio⁶, pari a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018, mediante corrispondente riduzione dell'accantonamento del Fondo speciale di conto capitale relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Ciò posto, si segnala che il citato accantonamento, seppur privo di un'apposita voce programmatica, reca le necessarie disponibilità. Sul punto appare comunque opportuno acquisire una conferma da parte del Governo.

Infine si segnala, dal punto di vista formale, l'opportunità di riformulare la disposizione in esame prevedendo la riduzione delle proiezioni per gli anni 2017 e 2018 dello stanziamento del Fondo speciale di conto capitale nonché l'autorizzazione al Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni di bilancio.

ARTICOLI 14 e 16

Disposizioni fiscali e tariffa sui rifiuti

Normativa vigente. Il comma 2, lett. a) dell'articolo 2 del DPR n. 441 del 1997 dispone che le cessioni previste dall'articolo 10, n. 12), del DPR n. 633 del 1972 (cessioni fatte ad enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica e alle ONLUS), sono provate con comunicazione scritta da parte del cedente agli uffici dell'amministrazione finanziaria e ai comandi della Guardia di finanza di competenza, con l'indicazione della data, ora e luogo di inizio del trasporto, della destinazione finale dei beni, nonché dell'ammontare complessivo, sulla base del prezzo di acquisto, dei beni gratuitamente ceduti. La comunicazione deve pervenire ai suddetti uffici almeno cinque giorni prima della consegna e può non

⁶ Il Fondo è stato istituito dall'articolo 2, comma 323 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

essere inviata qualora l'ammontare del costo dei beni stessi non sia superiore a euro quindicimila o si tratti di beni facilmente deperibili.

In proposito si rileva che l'esclusione dell'obbligo di comunicazione per i beni da ultimo indicati è stata prevista dal comma 396 della legge n. 208 del 2015 che ha modificato il suddetto comma 2. La RT riferita a tale disposizione affermava che la stessa non comporta oneri data la sua natura procedurale della stessa. Inoltre nel corso dell'esame parlamentare il Governo ha precisato, con riferimento alle implicazioni per l'attività di controllo dell'amministrazione finanziaria, che la disposizione non presenta criticità in tal senso, tenuto conto che l'ente che riceve i beni ha comunque l'obbligo di emettere e conservare una dichiarazione sostitutiva di atto notorio attestante la natura, qualità e quantità dei predetti beni.

Le norme prevedono quanto segue:

- vengono modificati (senza novellare il citato comma 2, lett. a) dell'articolo 2 del DPR n. 441 del 1997) gli obblighi informativi previsti con riferimento alle cessioni di cui all'articolo 10, n. 12), del DPR n. 633 del 1972 (cessioni fatte ad enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica e alle ONLUS). In particolare, si dispone che le cessioni siano provate secondo modalità telematiche (anziché con comunicazione scritta) da parte del cedente agli uffici dell'amministrazione finanziaria e ai comandi del Corpo della guardia di finanza competenti. La comunicazione deve pervenire ai suddetti uffici o comandi entro la fine del mese cui si riferiscono le cessioni gratuite in essa indicate (anziché almeno cinque giorni prima della consegna). È inoltre previsto, per le cessioni di beni alimentari deperibili, l'esonero dall'obbligo della comunicazione preventiva.

Inoltre, si dispone che detta comunicazione sia valida anche ai fini dell'applicazione del comma 15 dell'articolo 6 della legge n. 133 del 1999, in base al quale i prodotti alimentari non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione, ceduti gratuitamente ai soggetti indicati nell'articolo 10, n. 12), del DPR n. 633 del 1972 (enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica e alle ONLUS) si considerano distrutti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto.

Infine, alle cessioni gratuite delle eccedenze alimentari ai fini di solidarietà sociale di cui all'articolo 3 del provvedimento in esame non si applicano gli obblighi di comunicazione volti a provare la distruzione o la trasformazione dei beni previsti dal comma 4⁷ dell'articolo 2 del DPR n. 441 del 1997 (articolo 14, commi 1-4);

⁷ In particolare il citato comma 4 prevede che la distruzione dei beni o la trasformazione in beni di altro tipo e di più modesto valore economico è provata:

a) da comunicazione scritta da inviare agli uffici di cui al comma 2, lettera a), nei termini e con le modalità ivi previsti, indicando luogo, data e ora in cui verranno poste in essere le operazioni, le modalità di distruzione o di

- viene esteso l'ambito applicativo del comma 2 dell'articolo 13 del d.lgs. n. 460 del 1997, che esclude dall'assoggettabilità alle imposte dirette la cessione gratuita alle ONLUS di derrate alimentari e di prodotti farmaceutici, in alternativa alla usuale eliminazione dal circuito commerciale. In particolare, l'estensione prevista dalla disposizione in esame riguarda sia i beni oggetto di cessione (nei quali sono inclusi gli altri prodotti destinati ai fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro) sia i beneficiari delle cessioni (nei quali viene ricompreso il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità) (articolo 14, comma 5);
- viene altresì esteso l'ambito applicativo del suddetto comma 15 dell'articolo 6 della legge n. 133 del 1999, in base al quale i prodotti alimentari non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione, ceduti gratuitamente agli enti pubblici, associazioni riconosciute o fondazioni aventi esclusivamente finalità di assistenza, beneficenza, educazione, istruzione, studio o ricerca scientifica e alle ONLUS si considerano distrutti agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto. L'estensione riguarda sia i beni (nei quali sono inclusi anche i prodotti farmaceutici e gli altri prodotti destinati ai fini di solidarietà sociale senza scopo di lucro) sia i soggetti beneficiari delle cessioni (nei quali viene ricompreso il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità) (articolo 14, comma 6);
- si prevede che la cessione dei prodotti alimentari trasformati in prodotti destinati in via prioritaria all'alimentazione umana o al sostegno vitale di animali, ai sensi dell'articolo 4, comma 2 del provvedimento in esame, in favore dei soggetti

trasformazione, la natura, qualità e quantità, nonché l'ammontare complessivo, sulla base del prezzo di acquisto, dei beni da distruggere o da trasformare e l'eventuale valore residuale che si otterrà a seguito della distruzione o trasformazione dei beni stessi. Tale comunicazione non è inviata qualora la distruzione venga disposta da un organo della pubblica amministrazione;

b) dal verbale redatto da pubblici funzionari, da ufficiali della Guardia di finanza o da notai che hanno presenziato alla distruzione o alla trasformazione dei beni, ovvero, nel caso in cui l'ammontare del costo dei beni distrutti o trasformati non sia superiore a euro 10.000, da dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15. Dal verbale e dalla dichiarazione devono risultare data, ora e luogo in cui avvengono le operazioni, nonché natura, qualità, quantità e ammontare del costo dei beni distrutti o trasformati;

c) da documento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 agosto 1996, n. 472, progressivamente numerato, relativo al trasporto dei beni eventualmente risultanti dalla distruzione o trasformazione.

cessionari è qualificata come operazione permutativa esente dall'IVA (articolo 14, comma 7);

- si prevede, infine, la possibilità per il comune di applicare un coefficiente di riduzione della tariffa sui rifiuti 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 (articolo 16).

Al riguardo, si rileva che le disposizioni di cui ai commi da 1 a 4 dell'articolo 14 prevedono modifiche di obblighi informativi previsti a legislazione vigente e, in alcuni casi, l'esonero dai medesimi. Le disposizioni rispondono quindi essenzialmente a finalità di semplificazione degli adempimenti a carico degli operatori interessati: andrebbero peraltro escluse implicazioni relative all'attività di controllo da parte degli uffici competenti sulle operazioni in questione, con conseguenti possibili effetti di gettito.

Con riferimento alle disposizioni previste dall'articolo 14, commi 5 e 6, relative all'estensione dell'ambito applicativo dell'articolo 13 del d.lgs. n. 460 del 1997 e del comma 15 dell'articolo 6 della legge n. 133 del 1999, andrebbero acquisiti dati ed elementi di valutazione al fine di valutare i relativi effetti di gettito.

Analoghi dati ed elementi di valutazione appaiono necessari con riferimento alle conseguenze derivanti dalla disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 14 che prevede l'esenzione dall'IVA delle cessioni dei prodotti alimentari trasformati.

Infine, non si formulano osservazioni con riferimento alla disposizione di cui all'articolo 16 (che prevede la possibilità per i comuni di applicare un coefficiente di riduzione della tariffa sui rifiuti 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 tali beni alimentari agli indigenti), tenuto conto che la riduzione ivi prevista è configurata come facoltativa.