



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 1504 e abb.

**Disposizioni per la diffusione del libro su qualsiasi
supporto e per la promozione della lettura**

(Testo unificato)

N. 94 – 4 maggio 2016



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 1504 e abb.

Disposizioni per la diffusione del libro su qualsiasi
supporto e per la promozione della lettura

(Testo unificato)

N. 94 – 4 maggio 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.	1504 e abb.
Titolo breve:	Disposizioni per la diffusione del libro su qualsiasi supporto e per la promozione della lettura
Iniziativa:	parlamentare in prima lettura alla Camera
Commissione di merito:	VII Commissione
Relatrice per la Commissione di merito:	Piccoli Nardelli
Gruppo:	PD
Relazione tecnica:	assente

Parere richiesto

Destinatario:	alla VII Commissione	in sede referente
Oggetto:	testo unificato	

INDICE

ARTICOLO 2	- 3 -
PIANO D'AZIONE NAZIONALE PER LA PROMOZIONE DELLA LETTURA	- 3 -
ARTICOLO 3	- 5 -
PATTI LOCALI PER LA LETTURA E CONFERIMENTO DEL TITOLO "CITTÀ DEL LIBRO"	- 5 -
ARTICOLI 4 E 5	- 6 -
BIBLIOTECHE PUBBLICHE E SISTEMI BIBLIOTECARI.....	- 6 -
ARTICOLO 6	- 7 -
DIGITALIZZAZIONE DELLE COLLEZIONI DI BIBLIOTECHE E ALTRI ISTITUTI	- 7 -
ARTICOLO 7	- 9 -
PROMOZIONE DELLA LETTURA A SCUOLA	- 9 -
ARTICOLO 8	- 11 -
DISPOSIZIONI PER PROMUOVERE LA LETTURA E L'ACQUISTO DEI LIBRI	- 11 -
ARTICOLO 9	- 13 -
ISTITUZIONE DEL FONDO PER LA PROMOZIONE DELLA LETTURA	- 13 -
ARTICOLO 10	- 14 -
MISURE PER IL SOSTEGNO DELLE LIBRERIE INDIPENDENTI	- 14 -
ARTICOLO 11	- 16 -
COPERTURA FINANZIARIA	- 16 -
ARTICOLO 12	- 19 -
ORGANIZZAZIONE DEL CENTRO PER IL LIBRO E LA LETTURA	- 19 -

PREMESSA

Il provvedimento in esame, risultante dall'abbinamento di due proposte di legge di iniziativa parlamentare¹, reca disposizioni per la diffusione del libro su qualsiasi supporto e per la promozione della lettura.

È oggetto della presente Nota il testo unificato delle richiamate proposte di legge, come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame finora svolto in sede referente presso la Commissione Cultura.

Il testo non è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le norme che presentano profili di carattere finanziario.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLO 2

Piano d'azione nazionale per la promozione della lettura

La norma, al fine di favorire la promozione della lettura, prevede:

- l'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un Piano d'azione nazionale che garantisca gli stanziamenti necessari per la sua realizzazione, nel quale si tenga conto delle seguenti finalità (commi 1 – 3):
 - a) diffusione dell'abitudine alla lettura;
 - b) garanzia di un accesso ampio e privo di discriminazioni alla produzione editoriale e al libro, con particolare riguardo alla rimozione degli squilibri territoriali;
 - c) promozione della frequentazione di biblioteche e librerie;
 - d) promozione della conoscenza della produzione libraria italiana, incentivandone la fruizione e la diffusione;
 - e) sostegno del settore librario, sostenendone la diffusione sul territorio nazionale e, in particolar modo, tra istituzioni pubbliche ed associazioni professionali;
 - f) promozione della formazione continua e specifica degli operatori di tutte le istituzioni coinvolte nella realizzazione del Piano d'azione nazionale;
 - g) la promozione, nelle istituzioni scolastiche, della dimensione interculturale e plurilingue della lettura;
- l'individuazione, da parte delle amministrazioni pubbliche, in collaborazione con l'industria editoriale, di sistemi di certificazione in grado di garantire un'origine forestale del libro ecologicamente sostenibile (comma 4);

¹ C. 1504 Giordano e C. 2267 Zampa.

- prevenzione e contrasto dei fenomeni di esclusione sociale dalla fruizione del libro (comma 5);
- indicazioni per favorire la lettura nella prima infanzia; promozione della lettura nei luoghi di detenzione, in particolare negli istituti penali minorili, e negli ospedali; promozione della parità d'accesso alla lettura per le persone affette da disabilità fisiche o sensoriali (comma 6);
- l'affidamento al Centro per il libro e la lettura² del coordinamento e dell'attuazione del Piano nazionale, nonché il relativo monitoraggio e la valutazione dei risultati (comma 7).

Per quanto attiene alle modalità di finanziamento del Piano, si rinvia alle successive parti della presente Nota, riferite agli articoli 9 (Istituzione del Fondo per la promozione della lettura) e 11 (copertura finanziaria).

Al riguardo, si osserva che la norma sembra assumere una natura essenzialmente programmatica e pertanto non appare agevole determinarne gli effetti finanziari di carattere immediato e diretto. Tuttavia, poiché viene previsto che il piano d'azione nazionale deve garantire gli stanziamenti necessari per la sua realizzazione, andrebbe chiarito in quali forme e secondo quale programmazione finanziaria debba essere assicurata la realizzazione delle predette finalità. In particolare, per quanto attiene alle modalità di finanziamento, nel rinviare alle successive considerazioni riferite agli articoli 9 e 11, si evidenzia la necessità di acquisire elementi volti a chiarire se il Piano debba essere realizzato entro i limiti delle disponibilità del Fondo di cui all'articolo 9 (1 milione di euro annui) ovvero se concorrano a tale realizzazione anche ulteriori risorse, tenuto conto degli stanziamenti complessivamente previsti dall'articolo 11 (pari a 7 milioni di euro nel 2016 e a 65 milioni di euro nel 2017). In questa seconda ipotesi, andrebbe precisato entro quali limiti tali ulteriori risorse debbano essere destinate alle finalità in esame, posto che non viene definito dal testo un limite complessivo di spesa per la realizzazione del Piano in questione.

² Il Centro per il libro e la lettura è un Istituto dotato di autonomia speciale, scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile che afferisce alla Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore del MIBAC. Tra i suoi compiti rientra l'attuazione delle politiche di diffusione del libro e della lettura in Italia, di promozione del libro italiano, della cultura e degli autori italiani all'estero, collaborando con le amministrazioni pubbliche, le istituzioni territoriali e con i soggetti privati che operano nella filiera del libro.

ARTICOLO 3

Patti locali per la lettura e conferimento del titolo “Città del libro”

La norma:

- prevede che l’attuazione del Piano d’azione nazionale avvenga attraverso la stipula, da parte delle Regioni e degli altri enti territoriali, nell’esercizio della propria autonomia, di Patti locali per la lettura, prevedendo anche la partecipazione di altri soggetti pubblici, in particolar modo le scuole pubbliche, e privati operanti sul territorio e interessati alla promozione della lettura (comma 1);
- stabilisce che i Patti locali per la lettura prevedano, sulla base degli obiettivi generali individuati dal Piano d’azione nazionale e alla luce delle specificità territoriali, interventi finalizzati ad aumentare il numero dei lettori abituali nelle aree di riferimento, per l’attuazione dei quali, come stabilito espressamente dal testo, sono previsti “specifici finanziamenti sui bilanci degli enti e dei soggetti di cui al comma 1” (comma 2);
- dispone che il Centro per il libro e la lettura, d’intesa con l’Associazione nazionale comuni d’Italia, rilasci la qualifica di «Città del libro» alle amministrazioni locali in possesso dei seguenti requisiti (comma 4):
 - presenza di una o più biblioteche in possesso dei requisiti di cui al successivo articolo 4;
 - attivazione di un Patto locale per la lettura che preveda la collaborazione continuativa di enti pubblici, istituzioni scolastiche e soggetti privati rappresentativi della filiera del libro;
 - adozione di provvedimenti a sostegno delle librerie indipendenti;
 - sostegno a programmi per l’avviamento alla lettura in età prescolare e a programmi per la promozione dell’accesso alla lettura da parte di persone a rischio di esclusione sociale;
 - presenza di un festival letterario di rilievo nazionale.

Al riguardo, si rileva che le norme in esame stabiliscono espressamente che le Regioni e gli enti territoriali debbano prevedere “specifici finanziamenti” per l’attuazione del Piano nazionale del libro. Pur tenendo conto dei vincoli finanziari complessivi previsti per gli enti territoriali in base alla vigente normativa, si osserva che la formulazione adottata pone a carico dei medesimi enti obblighi suscettibili di determinare nuove spese.

In merito alla sostenibilità di tali spese nell’ambito dei complessivi vincoli finanziari cui detti enti sono sottoposti andrebbero acquisiti elementi di valutazione dal Governo.

ARTICOLI 4 e 5

Biblioteche pubbliche e sistemi bibliotecari

Normativa vigente: l'art. 101 del d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) afferma che per "biblioteca" si intende una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio. Le biblioteche pubbliche, come altri istituti individuati dalla norma, che appartengono a soggetti pubblici sono destinati alla pubblica fruizione ed espletano un servizio pubblico.

Le norme:

- prevedono che le biblioteche dello Stato, delle Regioni, degli altri enti territoriali, delle Università e degli enti culturali e di ricerca, identificate ai sensi dell'articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, garantiscono a tutti il diritto allo studio, alla ricerca, alla documentazione, all'apprendimento permanente, allo svago, all'informazione e alla conoscenza registrata, nonché l'accesso ai libri, indipendentemente dalla natura dei supporti e dai formati, la conservazione della produzione editoriale nazionale e l'attuazione degli interventi di promozione della lettura di cui agli articoli 2 e 3 per mezzo di un complesso di servizi, attività e programmi organizzati allo scopo (articolo 4, comma 1);
- demandano ad un decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo la determinazione delle caratteristiche e degli standard ai quali le biblioteche pubbliche adeguano l'erogazione dei propri servizi, con particolare riferimento a (articolo 4, comma 3):
 - l'articolazione dell'orario in relazione alle esigenze e ai ritmi di vita del pubblico;
 - una dotazione documentaria comprensiva di opere e prodotti editoriali nei principali formati e supporti, adeguata al pubblico di riferimento e costantemente aggiornata;
 - la possibilità di accesso a distanza a pubblicazioni e documenti digitali, nel luogo e nel momento scelti dall'utente;
 - attività e servizi finalizzati ad alfabetizzare l'utente all'uso delle più diffuse tecnologie dell'informazione e ad istruire l'utente sulle tecniche di ricerca dell'informazione;
 - attività di avviamento alla lettura e di promozione del libro;
 - attività di consulenza informativa e documentaria;
- prevedono che il Centro per il libro e la lettura, al fine di valutare il contributo dato dall'attività delle biblioteche di cui al comma 1 al raggiungimento degli obiettivi del Piano d'azione nazionale, definisca entro un anno dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, modalità di raccolta e di elaborazione dei dati relativi alle

- dotazioni, ai servizi, al personale e ai risultati delle medesime biblioteche e curi la raccolta, l'elaborazione periodica e la diffusione dei dati (articolo 4, comma 6);
- pongono le attività ed i servizi delle biblioteche di cui al comma 1 e dei sistemi bibliotecari di cui all'articolo 5 che concorrono all'attuazione del Piano d'azione nazionale o dei Patti locali per la lettura a carico delle risorse del fondo di cui all'articolo 9, con modalità stabilite dal Centro per il libro e la lettura (articolo 4, comma 7);
 - prevedono che le biblioteche di cui all'articolo 4 si organizzino in Reti di biblioteche, che costituiscono i sistemi bibliotecari, per il raggiungimento di finalità e obiettivi di servizio comuni condividendo ove possibile strutture e risorse e coordinando attività e servizi. È prevista, altresì, la possibilità di avviare progetti di cooperazione bibliotecaria di area vasta, anche se non coincidenti con gli ambiti territoriali individuati dalle Regioni di appartenenza (articolo 5, commi 1 e 2);
 - affidano all'Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU) l'individuazione dei servizi la cui dimensione ottimale coincide con l'ambito nazionale e le modalità di finanziamento e attuazione della cooperazione bibliotecaria in tali ambiti (articolo 5, comma 3);
 - stabiliscono che gli ambiti territoriali della cooperazione bibliotecaria e le modalità di costituzione dei sistemi bibliotecari nonché le modalità di adesione al sistema bibliotecario regionale delle biblioteche di interesse locale appartenenti ai privati siano disciplinati dalle Regioni d'intesa con l'ICCU (articolo 5, comma 4).

Al riguardo, si osserva che le disposizioni prevedono la definizione di *standard* e obiettivi comuni di servizio a carico di soggetti pubblici. Appare pertanto necessario acquisire dati ed elementi di valutazione idonei a definire l'impatto finanziario delle disposizioni alla luce delle specifiche esigenze di adeguamento ai predetti *standard* delle amministrazioni interessate.

ARTICOLO 6

Digitalizzazione delle collezioni di biblioteche e altri istituti

La norma:

- stabilisce che il servizio bibliotecario nazionale, coordinato dall'ICCU, provveda all'armonizzazione e all'integrazione dei progetti di digitalizzazione del patrimonio librario delle biblioteche, degli archivi, dei musei, delle scuole statali di ogni ordine e grado, degli istituti per la conservazione e la tutela del patrimonio cinematografico e sonoro e la RAI, indicando altresì i requisiti qualitativi e tecnici per l'ammissibilità di tali progetti a finanziamenti pubblici (commi 1 e 2);

- prevede la possibilità per i soggetti pubblici di stipulare contratti o convenzioni che attribuiscono a terzi il diritto di utilizzazione esclusiva delle riproduzioni digitali delle opere in loro possesso e detta le condizioni per la stipula di detti accordi (comma 3);
- dispone l'istituzione, per il finanziamento delle iniziative di digitalizzazione di cui al presente articolo, di un apposito capitolo nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, al quale imputare una quota non inferiore al 70 per cento degli importi derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste per la riproduzione e la distribuzione illegali di contenuti digitali di cui all'articolo 171-ter della legge 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni (comma 6).

Al riguardo, si osserva che le attività di digitalizzazione del patrimonio librario previste dalla norma appaiono assumere carattere potenzialmente oneroso. Andrebbero quindi acquisiti dati ed elementi idonei a verificare se i progetti in questione possano trovare attuazione entro il limite delle risorse derivanti da una quota delle entrate da sanzioni previste dalla normativa vigente per la riproduzione e la distribuzione illegali di contenuti digitali, come indicato dal comma 6, e se tale utilizzo possa pregiudicare altre finalità previste a legislazione vigente. Va inoltre considerato che tali entrate, essendo collegate all'accertamento delle infrazioni, non rivestono caratteri di certezza, anche per quanto attiene alla relativa proiezione temporale: andrebbe pertanto verificata l'idoneità delle risorse in questione a finanziare le iniziative previste dall'articolo in esame.

In merito ai profili di copertura finanziaria, (comma 6) si rileva che la norma prevede l'istituzione di un apposito capitolo nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per provvedere al finanziamento delle iniziative di digitalizzazione delle collezioni di biblioteche e di altri istituti. Al medesimo capitolo è imputata una quota non inferiore al 70 per cento degli importi derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie per la riproduzione e la distribuzione illegali di contenuti digitali, di cui all'articolo 171-ter della legge n. 633 del 1941. In proposito appare necessario acquisire l'avviso del Governo in merito alla possibilità di destinare a tale finalità i suddetti importi,

posto che le sanzioni pecuniarie previste dal predetto articolo 171-*ter* della legge n. 633 del 1941 sono versate, ai sensi del comma 5 del medesimo articolo, all'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici³.

Si evidenzia inoltre che nella disposizione in esame non viene indicata a chi spetti il compito di provvedere alla determinazione dell'ammontare della quota delle sanzioni di cui all'articolo 171-*ter* della legge n. 633 del 1941 da imputare all'istituendo capitolo.

Si segnala infine la necessità di prevedere espressamente il versamento degli importi derivanti dalle menzionate sanzioni all'entrata del bilancio dello Stato per la loro successiva riassegnazione al capitolo previsto dalla disposizione in commento. Sui predetti aspetti è comunque necessario acquisire l'avviso del Governo.

ARTICOLO 7

Promozione della lettura a scuola

La norma prevede:

- la promozione, da parte delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, dell'istituzione di Reti di biblioteche, con una scuola capofila in cui operi personale in possesso di idonee qualifiche professionali nella gestione di servizi di biblioteca (comma 1);
- l'emanazione di un decreto ministeriale che disciplini l'istituzione e l'organizzazione delle biblioteche nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e definisca standard minimi relativi alla sede, al personale, alle raccolte, all'accessibilità, alle prestazioni e alle attività delle biblioteche scolastiche (comma 2);
- forme di collaborazione tra le biblioteche scolastiche, singole o in rete, ed i sistemi bibliotecari territoriali e nazionale, da attuarsi anche mediante la condivisione di strumenti informatici e di catalogazione, nonché attività di formazione; è previsto, altresì, che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca promuova ed

³ L'Ente è stato soppresso dall'articolo 7, comma 16, del decreto legge n. 78 del 2010 e le relative funzioni sono state trasferite all'ENPALS, che è succeduto in tutti i rapporti attivi e passivi. Ai sensi della medesima disposizione è stato istituito presso l'ENPALS il Fondo assistenza e previdenza dei pittori e scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici, con evidenza contabile separata. A sua volta l'ENPALS è stato soppresso a decorrere dal 1° gennaio 2012 ad opera dell'articolo 21, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011 e le relative funzioni sono state attribuite all'INPS, che è succeduto in tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente.

Attualmente la gestione del Fondo pittori, scultori, musicisti, scrittori e autori drammatici è pertanto attribuita all'INPS.

incentivi la collaborazione tra le scuole e il Servizio bibliotecario nazionale al fine dell'utilizzo condiviso dei sistemi di catalogazione validati e certificati dall'ICCU e dei relativi percorsi di formazione all'uso (comma 4);

- la promozione, da parte delle biblioteche scolastiche, di programmi di alfabetizzazione alla ricerca dell'informazione e alla fruizione delle risorse digitali da parte di docenti e studenti (comma 5);
- la promozione, da parte delle scuole statali e non statali di ogni ordine e grado, nell'ambito dell'autonomia loro riconosciuta, della lettura come momento qualificante del percorso didattico ed educativo degli studenti (comma 6);
- l'istituzione della "Settimana della lettura a scuola", cui ogni anno partecipano le scuole statali e non statali di ogni ordine e grado nel corso della quale ogni istituzione scolastica organizza iniziative di promozione della lettura, in rete con altre scuole del territorio e in collaborazione con istituzioni locali, associazioni di volontariato, librerie, biblioteche, autori ed editori (comma 8).

Al riguardo, si osserva che la norma sembra suscettibile di determinare effetti onerosi a carico delle istituzioni scolastiche con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- la presenza di personale qualificato per la gestione di servizi di biblioteca all'interno delle scuole capofila (comma 1).

A tale riguardo si rileva che la norma non specifica il numero di unità di personale necessarie ed il relativo inquadramento; non si precisa, inoltre, se si debba far riferimento a professionalità già esistenti presso le istituzioni scolastiche;

- la definizione di *standard* minimi delle sedi, del personale, delle raccolte, dell'accessibilità, delle prestazioni ed attività delle biblioteche scolastiche (comma 2).

Tale previsione sembra prefigurare un obbligo per le istituzioni scolastiche di dotarsi di strutture, personale e servizi corrispondenti ai predetti standard;

- la previsione di percorsi di formazione ed alfabetizzazione da parte delle biblioteche scolastiche (comma 5).

In riferimento ai predetti aspetti, andrebbero indicati le risorse con cui si prevede di far fronte alle predette attività nonché i soggetti a carico dei quali le relative spese dovrebbero gravare.

Infine, per quanto attiene all'istituzione della "Settimana della lettura a scuola", appare necessaria una conferma in merito alla possibilità che alle iniziative collegate al suo

svolgimento si possa far fronte con le risorse finanziarie, umane e strumentali già disponibili a legislazione vigente.

ARTICOLO 8

Disposizioni per promuovere la lettura e l'acquisto dei libri

La norma:

- dispone l'assegnazione, a partire dal 1° gennaio 2017, di una carta elettronica per le librerie dell'importo nominale di 200 euro annui, finalizzata a promuovere l'acquisto dei libri - anche in formato digitale ed esclusi i libri di testo - da parte dei cittadini italiani o di altri Paesi membri dell'Unione europea, residenti nel territorio nazionale (comma 1);
- autorizza una spesa di 50 milioni di euro annui, per l'assegnazione della carta di cui al comma 1 ai contribuenti individuati secondo le soglie di reddito stabilite con decreto del Ministro dei beni e le attività culturali e del turismo, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Viene stabilito che le somme assegnate con la carta non costituiscono reddito imponibile del beneficiario e non rilevano ai fini del computo del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (comma 2);
- dispone l'abrogazione dell'art. 9 del DL n. 145/2013 (comma 3).

L'art. 9 del DL n. 145/2013 ha previsto la possibilità di attivare un credito di imposta per l'acquisto di libri, anche in formato digitale, muniti di codice ISBN, presso gli esercizi commerciali che effettuano vendita di libri al dettaglio: l'importo spettante a ogni studente di scuola secondaria di secondo grado (pubblica o legalmente parificata, avente sede nel territorio nazionale) è fissato con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sulla base della popolazione studentesca nell'anno scolastico 2014-2015; ai dirigenti scolastici è affidato il compito di rilasciare agli studenti un buono sconto di pari importo, utilizzabile ai fini dell'ottenimento di uno sconto del 19 per cento per l'acquisto di libri di lettura, presso i suddetti esercizi commerciali. Viene demandata ad apposito decreto interministeriale la definizione delle modalità per usufruire del credito d'imposta ed ogni altra disposizione necessaria per il monitoraggio dell'operazione ed il rispetto del limite massimo di risorse stanziato nonché l'ammontare dell'intervento nella misura massima di 50 milioni di euro a valere sulla proposta nazionale relativa alla programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali europei.

La relazione tecnica riferita all'articolo ha specificato che l'effettiva attivazione dell'agevolazione sarebbe avvenuta a seguito della definizione della programmazione 2014/2020 dei fondi strutturali comunitari e previa individuazione di tale misura all'interno del

pertinente programma operativo nazionale. La RT ha inoltre affermato che pertanto la norma è di carattere programmatico in quanto subordinata all'individuazione esatta dell'importo da destinare alla misura nell'ambito del pertinente programma operativo nazionale 2014-2020.

La misura, allo stato, non ha avuto attuazione.

- affida al Centro per il libro e la lettura la promozione di accordi con le associazioni degli editori e dei librai al fine di consentire il rilascio di buoni acquisto di libri in favore di persone in cerca di occupazione, secondo modalità e requisiti da stabilirsi con successivo decreto ministeriale (comma 4);
- prevede, mediante una modifica dell'art. 23, comma 46, del DL n. 98/2011, che tra le finalità alle quali può essere destinata, a scelta del contribuente, una quota pari al cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sia inserita, altresì, quella del finanziamento dell'attività di promozione dei libri e della lettura (comma 5);
- estende, mediante una modifica all'art. 1, comma 1, del DL n. 83/2014, il regime fiscale agevolato, previsto sotto forma di credito d'imposta, in favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo, anche alle attività di promozione della lettura promosse da amministrazioni pubbliche o enti privati non a scopo di lucro (comma 6).

L'art. 1, comma 1, del DL n. 83/2014 ha introdotto un regime fiscale agevolato sotto forma di credito d'imposta (in luogo della detrazione) in favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro per interventi a favore della cultura e dello spettacolo. In particolare, ha disposto che spetti un credito di imposta per le erogazioni liberali in denaro effettuate per interventi di manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici, per il sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica e per la realizzazione di nuove strutture, il restauro e il potenziamento di quelle esistenti delle fondazioni lirico-sinfoniche o di enti o istituzioni pubbliche che, senza scopo di lucro, svolgono esclusivamente attività nello spettacolo.

A tale norma, originariamente riferita al triennio 2014-2016 poi resa permanente, sono inizialmente stati attribuiti effetti di minore entrata (IRPEF) nella misura di 3,40 milioni di euro nel 2016 e 4,40 milioni di euro nel 2017 ed in termini di maggiori spese in conto capitale (IRES), nella misura di 8,50 milioni di euro nel 2016 e 13,80 milioni di euro nel 2017.

Al riguardo, relativamente alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, che prevedono l'assegnazione di una carta elettronica per le librerie, si evidenzia che le disposizioni accordano l'agevolazione all'interno di un limite complessivo di spesa di 50 milioni di euro annui. Nel rilevare che non viene specificata la decorrenza della predetta autorizzazione di

spesa – che dovrebbe peraltro riguardare gli esercizi dal 2017, tenuto conto della decorrenza della relativa agevolazione – si osserva che la norma rinvia ad un decreto ministeriale la definizione dei criteri e delle modalità di attribuzione ed utilizzo della carta. Non si hanno osservazioni da formulare in proposito, nel presupposto che la procedura di assegnazione e fruizione sia idonea a garantire il rispetto del predetto limite di spesa.

Quanto al comma 5, che include la promozione dei libri e della cultura tra le finalità cui possono essere riferite le opzioni del 5 per mille, andrebbe chiarito se tale inclusione sia compatibile con gli stanziamenti già previsti a legislazione vigente per il finanziamento della misura del 5 per mille.

La disposizione di cui al comma 6, che prevede un'estensione del regime fiscale agevolato, sotto forma di credito d'imposta in favore di alcuni soggetti, è suscettibile di determinare effetti onerosi in termini di minor gettito. In proposito andrebbero acquisiti i relativi dati ai fini di una stima di tali effetti, tenuto conto che non è prevista l'attribuzione del beneficio entro un limite massimo di spesa. Tali dati appaiono necessari anche al fine di verificare la congruità dell'onere complessivo derivante dall'attuazione della proposta in esame, come indicato all'articolo 11.

In merito ai profili di copertura finanziaria, con riferimento al comma 2, si segnala la necessità di indicare l'anno a decorrere dal quale è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro annui per l'assegnazione della carta elettronica per l'acquisto di libri. In relazione a quanto previsto dal comma 1, ovvero che le carte sono assegnate a partire dal 1° gennaio 2017, si ritiene che anche l'autorizzazione di spesa debba decorrere dal medesimo anno 2017. Sul punto è necessario acquisire il parere del Governo.

ARTICOLO 9

Istituzione del Fondo per la promozione della lettura

La norma autorizza la spesa di un milione di euro annui per l'istituzione, nello stato di previsione dei beni e delle attività culturali e del turismo del Fondo per la promozione del libro e della lettura, finalizzato all'attuazione del Piano d'azione nazionale per la

promozione della lettura e dei Patti locali di cui alla presente legge. La gestione del Fondo è affidata al Centro per il libro e la lettura, sulla base degli indirizzi contenuti nel Piano d'azione nazionale. Alle risorse del Fondo accedono, con modalità stabilite dal Centro per il libro e la lettura, le biblioteche di cui all'articolo 4, i sistemi bibliotecari di cui all'articolo 5, le istituzioni scolastiche, le librerie, nonché altre organizzazioni pubbliche o private senza fini di lucro che concorrono all'attuazione del Piano d'azione nazionale per la promozione della lettura o dei Patti locali.

Al riguardo, si rileva che la spesa autorizzata per l'istituzione del Fondo viene riferita alle finalità del Piano d'azione nazionale e dei Patti locali. Poiché l'utilizzo per tali finalità è ricondotto al limite delle risorse del Fondo, non si hanno osservazioni da formulare nel presupposto – sul quale appare opportuna una conferma - che le procedure di accesso al Fondo da parte dei diversi soggetti indicati siano idonee a garantire il rispetto di tale limite di spesa.

Si osserva infine che la norma autorizza la spesa di un milione senza specificarne la relativa decorrenza.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si segnala la necessità di indicare, al comma 4, l'anno a decorrere dal quale è autorizzata la spesa di un milione di euro annui da destinare al Fondo per la promozione del libro e della lettura.

ARTICOLO 10

Misure per il sostegno delle librerie indipendenti

La norma reca la definizione di libreria indipendente, qualificata come impresa commerciale, non controllata da gruppi di società della distribuzione, che esercitano in maniera prevalente la vendita al dettaglio di libri, in locali accessibili al pubblico o in rete (comma 1).

Viene quindi introdotta un'agevolazione fiscale in favore dei soggetti che affittano i locali alle librerie indipendenti, consistente in una riduzione forfetaria del 30 per cento del reddito imponibile derivante dal contratto di locazione (comma 2).

Un'ulteriore agevolazione è introdotta in favore delle librerie indipendenti che realizzano ricavi annui non superiori a 250.000 euro. In particolare, alle predette librerie è riconosciuto un credito d'imposta, in via transitoria per 5 anni, fissato in misura

corrispondente al 25 per cento delle spese sostenute per la locazione e comunque per un importo non superiore a 20.000 euro (comma 3).

Per la definizione delle modalità applicative relative alle agevolazioni fiscali disciplinate dai commi 2 e 3, si rinvia ad un apposito decreto ministeriale, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame (comma 4).

La norma, inoltre, stabilisce che la qualifica di libreria di qualità è riconosciuta dal Centro per il libro (comma 5). Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano le modalità di riconoscimento della qualifica di libreria di qualità e le misure per favorire l'operatività nel territorio delle librerie con tale qualifica (comma 6).

Al riguardo, si osserva che la norma, introducendo agevolazioni fiscali, è suscettibile di determinare effetti negativi di gettito di cui andrebbe acquisita la relativa stima. Tali elementi appaiono necessari anche in considerazione del fatto che le agevolazioni previste dall'articolo in esame non sono concesse entro limiti massimi di spesa predeterminati.

Inoltre, per quanto concerne il comma 2, andrebbe chiarito se il beneficio interessi tutte le tipologie di soggetti locatori (in particolare se siano incluse anche le società di capitale) e se la riduzione forfetaria del reddito da locazione determini effetti, oltre che ai fini IRPEF e relative addizionali ed IRES, anche ai fini IRAP.

In merito al profilo temporale, andrebbe altresì chiarito se con riferimento al primo anno di applicazione, il beneficio spetti per i canoni di locazione maturati a decorrere dall'entrata in vigore delle norme in esame ovvero per l'intera annualità.

Per quanto concerne il comma 3, andrebbero chiarite le modalità di fruizione del credito d'imposta introdotto, anche sotto il profilo temporale, precisando se sia ammesso l'utilizzo in compensazione ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241 del 1997. In tal caso infatti andrebbero precisate le modalità procedurali per il riconoscimento del beneficio ai fini della salvaguardia degli equilibri di cassa.

In merito ai commi 5 e 6, riferiti alle librerie di qualità, andrebbe precisato a quali misure, volte a favorire l'operatività di tali librerie, faccia riferimento il testo, al fine di verificarne la portata finanziaria.

ARTICOLO 11

Copertura finanziaria

La norma reca disposizioni finalizzate alla copertura finanziaria degli oneri recati dal provvedimento in esame, indicati in euro 7 milioni per l'anno 2016 ed euro 65 milioni a decorrere dall'anno 2017.

In particolare il comma 2, richiama l'allegato C-*bis* annesso al D.L. n. 98/2011.

Il richiamato allegato contiene l'elenco delle disposizioni, vigenti nel mese di luglio 2011, recanti esenzioni o agevolazioni fiscali. Si tratta, complessivamente, di n. 483 voci concernenti misure in favore di qualunque tipologia di soggetto (persona fisica, società di persone, società di capitali, associazioni, enti non commerciali, ecc.) riguardanti sia le imposte dirette che le imposte indirette. Sulla stessa materia è stata pubblicata, nel novembre 2011, la Relazione finale del Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale, costituito dal Ministro dell'economia e finanza (c.d. Relazione Vieri Ceriani). Si ricorda che la legge di contabilità dello Stato (L. n. 196/2009), come modificata dal d.lgs. n. 160/2015, stabilisce (art. 21, c. 11-*bis*) l'obbligo di allegare allo stato di previsione dell'entrata un rapporto annuale sulle spese fiscali, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso.

Un più aggiornato elenco degli effetti delle agevolazioni fiscali in vigore è ora contenuto negli allegati A e B alla Nota integrativa della Tabella 1 – Stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato per l'esercizio 2016.

Il comma 2 prevede:

- l'abrogazione dell'esenzione di cui all'articolo 3, comma 7, del D.L. n. 330/1994 (lettera *a*)).

Il richiamato articolo 3 reca, nei commi da 1 a 6, modifiche alla disciplina delle detrazioni IRPEF (per carichi di famiglia, per tipologia di lavoro e per oneri). Il comma 7 che si intende abrogare reca disposizioni relative alla decorrenza delle modifiche introdotte dai commi precedenti.

L'allegato C-*bis* attribuisce alla disposizione che si intende abrogare (descritta come "detrazione su interessi passivi e oneri accessori relativi a mutui ipotecari per l'acquisto di immobili da adibire ad abitazione diversa da quella principale") effetti finanziari pari, in termini di competenza, a 7 milioni annui;

- l'abrogazione dell'esenzione di cui all'articolo 1, comma 496, della legge n. 266/2005 (lettera *b*)).

Il richiamato comma 496 introduce la facoltà di applicare un regime di imposta sostitutivo (ad aliquota del 20 per cento) in luogo del regime ordinario alle plusvalenze da cessione di immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni.

L'allegato C-*bis* attribuisce alla disposizione che si intende abrogare effetti finanziari pari, in termini di competenza, a 1,5 milioni annui;

- la riduzione dell'agevolazione di cui all'articolo 1, comma 48, della legge n. 244/2007 da applicare in misura tale da assicurare un risparmio di 56,5 milioni (lettera *c*).

Il richiamato comma 48 prevede la possibilità di applicare un regime di imposta sostitutivo, in luogo della tassazione ordinaria, in relazione al riallineamento in bilancio tra valori civilistici e valori fiscali.

L'allegato *C-bis* attribuisce alla disposizione che si intende modificare effetti finanziari pari complessivamente, in termini di competenza, a 771,1 milioni annui.

Al riguardo, si rileva preliminarmente che l'articolo 11 del progetto di legge individua un onere complessivo di 7 milioni di euro per il 2016 e 65 milioni di euro annui a decorrere dal 2017, derivante dall'attuazione del testo legislativo in esame. Non vengono peraltro precisate le voci di spesa che concorrono a determinare tale onere e le disposizioni cui le stesse sono specificamente imputabili. In proposito appare opportuno acquisire tali indicazioni anche alla luce di quanto previsto dall'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009.

In base alla norma citata infatti ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve indicare espressamente le relative spese per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto.

Per quanto attiene alle risorse utilizzate a fini di copertura, come già segnalato, una rassegna aggiornata degli effetti finanziari delle c.d. "spese fiscali" (*tax expenditures*) è contenuta negli allegati alla Nota integrativa riferita allo stato di previsione dell'entrata nel bilancio dello Stato 2016.

In particolare gli effetti della norma su cui interviene la lettera *b*) risultano confermati da tali allegati in 1,5 milioni annui, mentre non risultano distintamente indicati gli effetti delle disposizioni su cui intervengono le lettere *a*) e *c*).

Tanto premesso, si evidenzia preliminarmente l'esigenza di acquisire una stima aggiornata degli effetti derivanti dalle disposizioni di cui alle lettere *a*) e *c*).

Inoltre, andrebbe verificata l'idoneità dell'abrogazione disposta dalla lettera *a*) a fornire una copertura agli oneri del provvedimento, di carattere permanente, tenuto conto che l'agevolazione che si intende abrogare è riferita agli interessi relativi a mutui contratti e stipulati entro il 31 dicembre 1992.

Sul piano della formulazione letterale della norma, si fa presente che l'abrogazione è riferita ad un comma (comma 7 dell'articolo 3 del DL n. 330/1994) che non reca la disciplina sostanziale dell'agevolazione che si intende sopprimere ma che regola esclusivamente la decorrenza delle modifiche (introdotte dai commi

precedenti del medesimo articolo 3) in materia di detrazione IRPEF per lavoro dipendente, per oneri e per carichi di famiglia.

Per quanto concerne l'abrogazione prevista dalla lettera c), si rileva inoltre che il testo dispone che l'agevolazione sia ridotta fino a determinare un risparmio di euro 56,5 milioni. Non viene peraltro precisata la misura della riduzione dell'aliquota d'imposta sostitutiva che si intende operare né si rinvia in proposito ad un decreto che definisca le modalità attuative della disposizione anche al fine di consentire una verifica degli effetti finanziari stimati.

Per quanto attiene infine alla norma di cui la lettera b), pur prendendo atto che negli allegati tecnici più recenti non risulta modificato l'effetto a regime imputabile all'agevolazione su cui si intende intervenire, si evidenzia la necessità di un chiarimento. Infatti la norma oggetto di abrogazione dispone l'applicazione di un'imposta sostitutiva in luogo del regime ordinario di tassazione. La stima dei relativi effetti di gettito indicata (1,5 milioni di euro annui) sembrerebbe imputabile alla differenza tra le maggiori entrate in termini di imposta sostitutiva e le minori entrate in termini di imposte ordinarie non versate. Tenuto conto che le scadenze dei pagamenti delle imposte sostitutive sono diverse da quelle delle imposte ordinarie, l'abrogazione in esame appare suscettibile di dar luogo a una modificazione temporale dei flussi di entrata, con parziale disallineamento negli anni iniziali. Su tale disallineamento temporale di cassa è opportuno acquisire la valutazione del Governo ai fini di una verifica dell'effettivo recupero di gettito imputabile a tale modalità di copertura.

In merito ai profili di copertura finanziaria, si rileva che la norma determina in 7 milioni di euro per l'anno 2016 e in 65 milioni di euro a decorrere dal 2017 l'onere derivante dall'attuazione della presente legge e stabilisce che alla copertura di tali oneri si provvede mediante i risparmi derivanti dall'abrogazione o dalla riduzione delle esenzioni e agevolazioni fiscali indicate al comma 2 dell'articolo in esame.

In proposito si segnala innanzitutto la necessità di riformulare più correttamente la disposizione, distinguendo gli oneri relativi a disposizioni che comportano previsioni di spesa ("valutati in"), come quella di cui all'articolo 10, dagli oneri relativi a disposizioni che

prevedono autorizzazioni di spesa ("pari a"), cioè quelle di cui agli articoli 8, comma 2, e 9, comma 4.

Si segnala poi la necessità di indicare, al comma 1, che l'onere di 65 milioni di euro a decorrere dal 2017 ha cadenza annuale.

Si potrebbe infine valutare l'opportunità di sostituire l'espressione "mediante i risparmi" con la seguente: "mediante utilizzo delle maggiori entrate".

Sui punti sopra esposti è comunque necessario acquisire l'avviso del Governo.

ARTICOLO 12

Organizzazione del Centro per il libro e la lettura

La norma prevede l'adozione di un decreto ministeriale per la modifica dell'organizzazione del Centro per il libro e la lettura al fine di consentire al medesimo di svolgere i compiti istituzionali in materia di promozione del libro e della lettura stabiliti dalla proposta di legge in esame.

Nulla da osservare al riguardo per i profili di quantificazione.