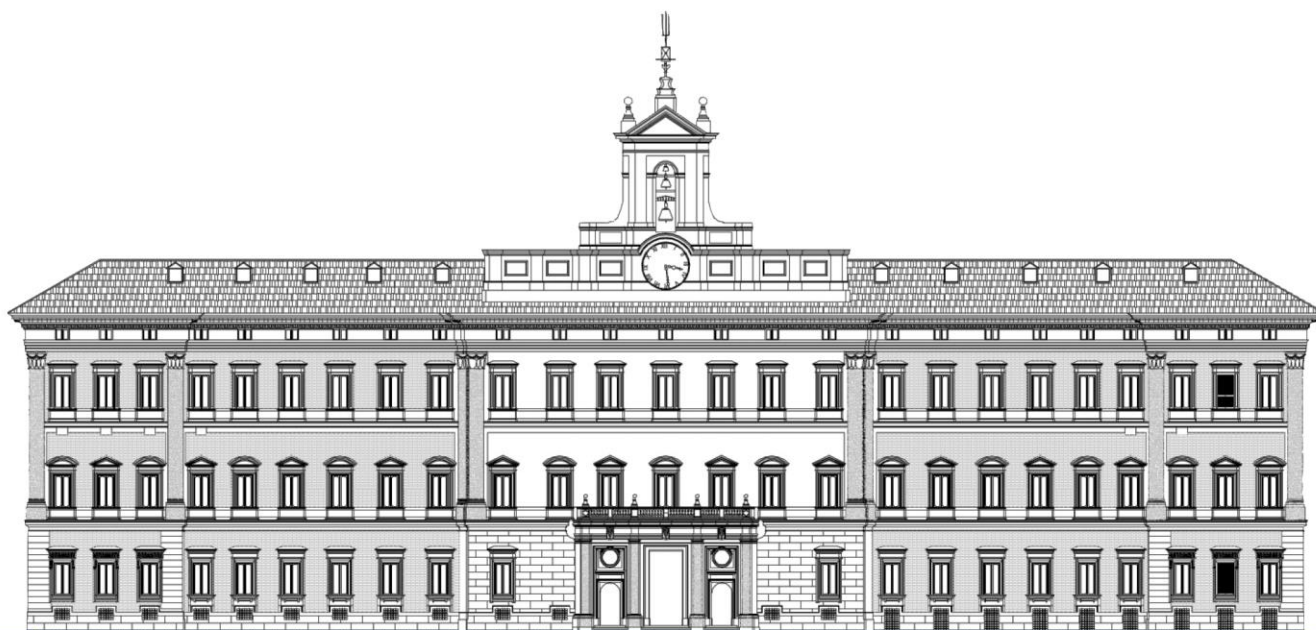




Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 478 e abb.

Promozione e sostegno della lettura

(Nuovo testo)

N. 25 – 26 giugno 2019



Camera dei deputati

XVIII LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 478 e abb.

Promozione e sostegno della lettura

(Nuovo testo)

N. 25 – 26 giugno 2019

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 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

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

PREMESSA	- 3 -
ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI.....	- 4 -
ARTICOLI 1 E 2	- 4 -
PRINCIPI, FINALITÀ E PIANO D'AZIONE NAZIONALE.....	- 4 -
ARTICOLO 3	- 6 -
PATTI LOCALI PER LA LETTURA	- 6 -
ARTICOLO 4	- 7 -
CAPITALE ITALIANA DEL LIBRO	- 7 -
ARTICOLO 5	- 8 -
DIGITALIZZAZIONE	- 8 -
ARTICOLO 6	- 9 -
PROMOZIONE DELLA LETTURA A SCUOLA	- 9 -
ARTICOLO 7	- 10 -
MISURE PER IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ EDUCATIVA E CULTURALE	- 10 -
ARTICOLO 8	- 11 -
DONAZIONI LIBRARIE.....	- 11 -
ARTICOLO 9	- 13 -
SCONTI E VIGILANZA SUL PREZZO DI VENDITA DEI LIBRI.....	- 13 -
ARTICOLO 10	- 14 -
QUALIFICA DI LIBRERIA DI QUALITÀ.....	- 14 -
ARTICOLO 11	- 15 -
INCENTIVI FISCALI PER LE LIBRERIE	- 15 -
ARTICOLO 12	- 16 -
COPERTURA FINANZIARIA	- 16 -

Informazioni sul provvedimento

A.C.	478 e abb.
Titolo:	Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura
Iniziativa:	parlamentare
Relazione tecnica (RT):	assente
Relatrice per la Commissione di merito:	Carbonaro
Gruppo:	M5S
Commissioni competenti:	VII (Cultura)

PREMESSA

Il disegno di legge, recante disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura, non è corredato di relazione tecnica.

È oggetto della presente Nota il testo come risultante dagli emendamenti approvati nel corso dell'esame finora svolto in sede referente presso la Commissione Cultura (seduta del 25 giugno 2019)

In sintesi, il testo prevede in modo espreso i seguenti oneri, ai quali si provvede ai sensi dell'articolo 12:

Disposizione	Contenuto	Onere (euro)
Art. 2	Piano nazionale d'azione per la promozione della lettura	3.500.000 annui dal 2020
Art. 2, comma 6	Collaborazioni esterne del Centro per il libro e la lettura	150.000 annui dal 2020
Art. 4	Capitale italiana del libro	500.000 annui dal 2020
Art. 5	Digitalizzazione	1.000.000 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022
Art. 6	Promozione della lettura a scuola	1.000.000 annui dal 2020
Art. 7	Contrasto povertà educativa	5.000.000 annui dal 2020
Art. 11	Incentivi fiscali per le librerie	3.750.000 annui a decorrere dal 2020

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

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLI 1 e 2

Principi, finalità e Piano d'azione nazionale

Le norme individuano principi e finalità del provvedimento (art. 1), prevedendo che la Repubblica, in attuazione degli articoli 2, 3 e 9 della Costituzione, favorisca e sostenga la lettura quale mezzo per lo sviluppo della conoscenza, la diffusione della cultura, la promozione del progresso civile, sociale ed economico della Nazione, la formazione e il benessere dei cittadini. La Repubblica promuove altresì interventi volti a sostenere e a incentivare la produzione, la conservazione, la circolazione e la fruizione dei libri come strumenti preferenziali per l'accesso ai contenuti e per la loro diffusione, nonché per il miglioramento degli indicatori del Benessere equo e sostenibile (BES).

Viene quindi istituito (art. 2) il Piano nazionale d'azione per la promozione della lettura, di seguito denominato «Piano d'azione», per la cui attuazione sono previsti stanziamenti nel limite di spesa di 3.500.000 euro annui. Il piano è adottato¹ con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ogni tre anni; il primo Piano d'azione è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge (comma 1).

Sono quindi individuate le finalità del Piano e talune azioni (commi 3 e 5).

Le amministrazioni pubbliche, in collaborazione con l'industria editoriale, promuovono, per le pubblicazioni, l'utilizzo di carta con origine forestale ecologicamente sostenibile (comma 4).

Sono affidate al Centro per il libro e la lettura² le seguenti funzioni:

- predisposizione della proposta di Piano d'azione;
- coordinamento e attuazione delle attività del Piano d'azione;
- monitoraggio delle attività pianificate e valutazione dei risultati.

Il Centro per il libro e la lettura dà conto, ogni due anni, degli esiti del monitoraggio e della valutazione dei risultati.

Per le “attività preliminari e successive all'adozione del Piano d'azione”, il Centro per il libro e la lettura, in deroga ai limiti finanziari previsti dalla legislazione vigente, può avvalersi di collaboratori esterni, conferendo, entro il limite di spesa di 150.000 euro annui, fino a tre incarichi di collaborazione³ a persone di comprovata qualificazione professionale, per la durata massima di 36 mesi (comma 6).

¹ Su proposta del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, previo parere della Conferenza Stato-Regioni.

² Previsto dall'articolo 30, comma 2, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 agosto 2014, n. 171, recante il Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali.

³ Ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il Centro per il libro e la lettura è un ufficio del MIBAC dotato di autonomia speciale quale ufficio di livello dirigenziale generale. Il Centro è attualmente disciplinato dal D.P.R. 25 gennaio 2010, n. 34, che attribuisce all'ufficio autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile. Fra le altre funzioni, il Centro:

- incentiva, anche attraverso iniziative promozionali, la diffusione del libro e la conoscenza delle biblioteche e dei relativi servizi;
- promuove e realizza campagne informative per sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti dei prodotti editoriali e della lettura;
- promuove e organizza manifestazioni ed eventi, in Italia e all'estero, volti a diffondere la produzione editoriale italiana e la cultura della lettura in generale; in particolare, il CLL organizza ogni anno una campagna nazionale di promozione della lettura;
- sostiene, anche mediante l'Osservatorio del libro e della lettura, le attività di diffusione del libro e della lettura, di coordinamento e di sostegno delle iniziative promosse dalle biblioteche, dalle scuole e dalle istituzioni pubbliche e private, con particolare riguardo a quelle rivolte ai giovani;
- implementa le politiche inerenti alla diffusione del libro e della lettura con particolare riferimento all'attività svolta dalle librerie e dalle biblioteche.

Presso il Centro opera un Collegio dei revisori dei conti che effettua il controllo di regolarità amministrativo-contabile. L'attività contrattuale del Centro è svolta con l'osservanza delle disposizioni emanate in attuazione della normativa europea e di quella nazionale vigente in materia.

Agli oneri finanziari “derivanti dall'attuazione del presente articolo” si provvede a valere sulle risorse individuate dall'articolo 12 (comma 7).

In merito ai profili di quantificazione, si osserva che la norma riconduce gli oneri derivanti dal Piano d'azione nazionale per la lettura nonché dalle collaborazioni esterne per il Centro per il libro e la lettura entro limiti di spesa predeterminati. In proposito, non si formulano dunque osservazioni, essendo gli oneri limitati all'entità degli stanziamenti predisposti.

Si osserva peraltro che per entrambe le predette voci di spesa non viene esplicitato l'esercizio finanziario di decorrenza dell'onere, che – secondo quanto desumibile dalla norma di copertura – è individuabile nel 2020.

Inoltre, per quanto riguarda il comma 4 (secondo cui le amministrazioni pubbliche, in collaborazione con l'industria editoriale, promuovono, per le pubblicazioni, l'utilizzo di carta con origine forestale ecologicamente sostenibile), andrebbe chiarito se dette attività di promozione debbano essere svolte a invarianza di oneri (pur in mancanza di una clausola espressa di

neutralità) ovvero nell'ambito delle risorse previste per il Piano d'azione (pur essendo la previsione esterna a tale piano).

Andrebbero infine forniti elementi di valutazione idonei a verificare la possibilità per il Centro per il libro e la lettura di svolgere le funzioni allo stesso affidate, in relazione al Piano d'azione, con le risorse proprie e avvalendosi delle collaborazioni esterne nel limite di spesa sopra indicato, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica.

ARTICOLO 3

Patti locali per la lettura

La norma:

- prevede che l'attuazione del Piano d'azione avvenga attraverso la stipula, da parte delle Regioni e degli altri enti territoriali, nell'esercizio della propria autonomia, di Patti locali per la lettura, intesi a coinvolgere le biblioteche e altri soggetti pubblici, in particolare le scuole, nonché soggetti privati operanti sul territorio 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 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, nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri finanziari per la finanza pubblica, provveda al censimento periodico e alla raccolta di dati statistici relativi all'attuazione dei patti locali per la lettura (comma 3).

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che i commi 1 e 2 stabiliscono che le Regioni e gli altri enti territoriali partecipano all'attuazione del Piano d'azione (nazionale) mediante propri "Patti locali per la lettura": questi Patti dispongono interventi per la cui attuazione sono previsti specifici finanziamenti a valere sui bilanci degli enti territoriali.

Le previsioni in esame pongono dunque a carico degli enti territoriali adempimenti di carattere obbligatorio (gli "interventi") e oneroso (tali da richiedere lo stanziamento di specifiche somme): in merito alla sostenibilità di tali oneri nell'ambito dei vincoli finanziari cui le regioni

e gli altri enti territoriali sono sottoposti, appare necessario acquisire elementi di valutazione dal Governo.

Il comma 3 pone a carico del Centro per il libro e la lettura, a invarianza di risorse, il compito del censimento periodico e della raccolta di dati statistici relativi all'attuazione dei patti locali: andrebbero acquisiti elementi dati ed di valutazione volti a confermare l'effettiva possibilità per il Centro di provvedere a tali adempimenti nell'ambito delle risorse già disponibili a legislazione vigente.

ARTICOLO 4

Capitale italiana del libro

La norma prevede l'assegnazione annuale ad una città italiana del titolo di "Capitale italiana del libro", previa selezione basata sui progetti presentati dalle città candidate. I progetti presentati dalla città assegnataria del titolo sono finanziati entro il limite di spesa di 500.000 euro annui (comma 1).

Il titolo viene assegnato, a partire dal 2020, dal Consiglio dei ministri al fine di favorire progetti, iniziative ed attività per la promozione della lettura: le modalità della selezione sono definite con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali.

Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'articolo, si provvede a valere sulle risorse individuate all'articolo 12 (comma 2).

In merito ai profili di quantificazione, non si hanno osservazioni da formulare circa il finanziamento dei progetti presentati dalla "Capitale italiana del libro", in quanto l'onere è configurato nell'ambito di un limite di spesa; si rileva peraltro, in analogia a quanto osservato per l'articolo 1, che la decorrenza dell'onere non viene esplicitata, ma si desume dalla norma di copertura di cui all'art. 12 nonché, indirettamente, dall'assegnazione del titolo a decorrere dal 2020.

Tenuto conto che lo stanziamento previsto è espressamente finalizzato al finanziamento dei progetti della città assegnataria del titolo, andrebbe comunque acquisita conferma che gli adempimenti connessi alla selezione annuale dei progetti vincitori possa essere svolta nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

ARTICOLO 5

Digitalizzazione

La norma prevede che i soggetti pubblici realizzino o promuovano, anche attraverso contratti e convenzioni, iniziative di digitalizzazione finalizzate ad assicurare il più ampio accesso al patrimonio culturale (nel rispetto dei diritti sussistenti sulle opere), a sostenere l'innovazione tecnologica nel settore editoriale e a favorire l'utilizzo di strumenti didattici in versione digitale nel rispetto del Piano Nazionale Scuola Digitale previsto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (comma 1).

A tal fine, viene istituito, nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività, un fondo destinato all'erogazione di contributi per il finanziamento delle iniziative di digitalizzazione ora descritte, con una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 (comma 2).

I requisiti e le modalità per l'accesso ai finanziamenti e la relativa ripartizione sono disciplinati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali (comma 3).

Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione del presente articolo si provvede - ai sensi dell'articolo 12, comma 2 - mediante corrispondente riduzione del Fondo per il capitale immateriale, la competitività e la produttività⁴ (Industria 4.0) (comma 4).

In merito ai profili di quantificazione, si prende preliminarmente atto che l'onere è configurato nell'ambito di un limite di spesa, riferito agli anni dal 2020 al 2022. Considerato che tali finanziamenti sono espressamente definiti come "contributi" e che le iniziative per la digitalizzazione potrebbero comportare, oltre alle spese per la messa a punto del sistema, anche oneri di carattere permanente (quali- ad esempio - le spese per manutenzione, aggiornamento e assistenza dei sistemi informatici o per acquisizione e digitalizzazione di nuove opere o per canoni e corrispettivi contrattuali per i titolari dei diritti di proprietà intellettuale), appare opportuno acquisire elementi di valutazione circa le ulteriori fonti di finanziamento delle iniziative, che la norma sembra configurare come di carattere obbligatorio per i "soggetti pubblici".

⁴ Di cui all'articolo 1, comma 1091, della legge 27 dicembre 2017, n. 205

ARTICOLO 6

Promozione della lettura a scuola

La norma prevede che le scuole statali e non statali di ogni ordine e grado, nell'ambito dell'autonomia loro riconosciuta, promuovano la lettura come momento qualificante del percorso didattico ed educativo degli studenti e quale strumento di base per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla cultura nell'ambito della società della conoscenza (comma 1).

A tal fine, gli uffici scolastici regionali individuano, attraverso appositi bandi, nelle reti tra istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale, di cui all'articolo 1, comma 70, della legge n. 107/2015⁵, la scuola che opera quale "Polo responsabile del servizio bibliotecario scolastico di ogni ordine e grado" (comma 2).

Ciascuna delle scuole polo sopra citate:

- promuove la collaborazione tra le istituzioni scolastiche della rete e quelle del territorio, con particolare riferimento alle biblioteche di pubblica lettura e alle altre istituzioni o associazioni culturali, assicurando ai relativi progetti una identità comune denominata «Ad alta voce». I predetti progetti, anche con l'utilizzo dei materiali delle Teche RAI e delle opportunità offerte dai Patti locali per la lettura di cui all'articolo 3, sono realizzati avvalendosi delle risorse disponibili a legislazione vigente, incluso l'organico dell'autonomia di cui all'articolo 1, comma 65, della legge n. 107/2015⁶ [comma 3, lett. a)];
- organizza la formazione per il personale delle scuole della rete impegnato nella gestione delle biblioteche scolastiche, per cui si autorizza la spesa di 1 milione di euro annui a decorrere dal 2020 [comma 3, lett. b)].

Ai sensi del comma 4 agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione del presente articolo, si provvede a valere sulle risorse individuate all'articolo 12, comma 3.

La disposizione richiamata prevede che all'onere 1 mln di euro a decorrere dal 2020 si provveda:

- quanto a 1 milione per ciascuno degli anni 2020 e 2021, mediante corrispondente riduzione del fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche⁷;

⁵ Nella norma si prevede la costituzione di reti fra scuole dello stesso ambito territoriale, sulla base di linee guida emanate dal MIUR, i cui accordi individuano i criteri e le modalità per l'utilizzazione dei docenti nella rete e i piani di formazione del personale scolastico e senza oneri per la finanza pubblica.

⁶ La norma stabilisce, in linea generale, che il riparto della dotazione organica tra le regioni venga effettuato sulla base del numero delle classi, per quanto attiene ai posti "comuni", e sulla base del numero degli alunni per quanto attiene ai posti del "potenziamento" senza ulteriori oneri rispetto alla dotazione organica assegnata; è stabilito, altresì, espressamente che il riparto non deve pregiudicare la realizzazione degli obiettivi di risparmio del regolamento di cui al D.P.R. n. 81/2009, dovendo il solo personale della dotazione organica dell'autonomia assicurare prioritariamente la copertura dei posti vacanti e disponibili.

⁷ Di cui all'articolo 1, comma 763, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che – a sua volta – rifinanzia il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

- quanto a 1 milione di euro annui a decorrere dal 2022 mediante corrispondente riduzione del Fondo "La Buona Scuola"⁸ (comma 4).

In merito ai profili di quantificazione, si osserva che la norma pone a carico delle "scuole polo" il compito di promuovere la collaborazione tra le istituzioni scolastiche della rispettiva rete fra scuole e quelle del territorio, provvedendovi nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, incluso l'organico dell'autonomia: andrebbero dunque acquisiti elementi idonei a suffragare l'assunzione che le "scuole polo" di ciascuna "rete fra scuole" possano effettivamente provvedere a tali nuovi adempimenti senza nuovi o maggiori oneri.

Per quanto concerne la formazione per il personale scolastico impegnato nella gestione delle biblioteche scolastiche, per cui si autorizza la spesa di 1 milione di euro annui a decorrere dal 2020, non si formulano osservazioni, essendo l'onere limitato alla relativa autorizzazione di spesa, nel presupposto, sul quale appare opportuna una conferma, che le risorse individuate risultino sufficienti per la predetta finalità.

ARTICOLO 7

Misure per il contrasto della povertà educativa e culturale

La norma istituisce la «Carta della cultura», una carta elettronica di importo nominale pari a euro 100, utilizzabile entro un anno dal suo rilascio, intestata al titolare e utilizzabile nei pagamenti per l'acquisto di libri, anche digitali, muniti di codice ISBN.

Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali, emanato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, è istituito nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali il fondo «Carta della cultura» e sono definiti i requisiti per ottenere l'assegnazione della carta e le modalità di attribuzione e di utilizzo della stessa. Il Fondo opera sino a concorrenza delle risorse assegnate ai sensi del presente articolo.

Sono conferiti al Fondo i proventi derivanti da donazioni, lasciti o disposizioni testamentarie di soggetti privati, comunque destinati allo Stato per il conseguimento delle finalità del Fondo. Con il suddetto decreto sono stabilite anche le modalità di conferimento di somme al Fondo da parte di privati.

Per i fini di cui alla disposizione in esame, le imprese possono destinare alle finalità del fondo parte del proprio volume di affari, senza effetti ai fini delle imposte sui redditi e

⁸ Di cui all'articolo 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107.

dell'imposta regionale sulle attività produttive. Le imprese che destinano alle finalità del fondo almeno l'1 per cento del loro volume di affari sono autorizzate ad utilizzare un logo del Ministero dei beni e delle attività culturali che certifica il loro impegno nella lotta contro la povertà educativa e culturale.

Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione dell'articolo in esame, entro il limite di 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, si provvede a valere sulle risorse individuate all'articolo 12, comma 3-*bis*.

In merito ai profili di quantificazione, si evidenzia che la norma prevede l'istituzione di un Fondo per l'assegnazione di una carta elettronica per l'acquisto di libri. In proposito si rileva che il Fondo opera nel limite delle risorse assegnate e stabilite dalla disposizione in misura pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2020. Su tale aspetto non si hanno, pertanto, osservazioni da formulare essendo l'onere limitato allo stanziamento previsto.

Con riferimento alla possibilità per le imprese di destinare al Fondo parte del proprio volume d'affari "senza effetti ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive", andrebbero in primo luogo acquisiti chiarimenti in merito al regime fiscale applicabile a tali conferimenti, precisando se si intenda riconoscere la deducibilità degli stessi ai fini della determinazione della base imponibile. In tal caso andrebbero verificati i relativi effetti di gettito anche alla luce della disciplina vigente riguardo al trattamento fiscale delle erogazioni liberali.

Si segnala in proposito che, ai fini IRES, l'art. 100, comma 2, lett. *m*), del TUIR, riconosce la deducibilità dal reddito complessivo delle erogazioni in denaro allo Stato ed altri soggetti pubblici per la realizzazione di programmi nei settori culturale e dello spettacolo. Per la fruizione del beneficio sono previsti specifiche condizioni ed adempimenti. Per quanto attiene ad altre erogazioni, quali ad esempio quelle in favore di fondazioni ed associazioni operanti nel settore dello spettacolo, la deducibilità è riconosciuta entro determinati limiti.

ARTICOLO 8

Donazioni librarie

Normativa vigente. L'articolo 16 della legge n. 166/2016 (Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi), esclude la presunzione di cessione di particolari tipologie di beni qualora la distruzione si realizzi con la loro cessione gratuita agli enti donatari. In particolare, la norma si riferisce alle eccedenze alimentari, ai

medicinali donati, agli articoli di medicazione di cui le farmacie devono obbligatoriamente essere dotate secondo la farmacopea ufficiale, ai prodotti destinati all'igiene ed alla cura della persona, ai prodotti per l'igiene e pulizia della casa, agli integratori alimentari, ai presidi medico chirurgici, ai prodotti di cartoleria e di cancelleria ed, infine, agli altri prodotti individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione. Tali beni ceduti gratuitamente non si considerano destinati a finalità estranee all'esercizio dell'impresa.

Alla norma – già oggetto di una precedente modifica (da ultimo art. 1, comma 208, lett. f), n. 2 della legge n. 205/2017 (bilancio 2018) - non sono stati ascritti effetti sui saldi di finanza pubblica.

In particolare, la RT affermava che la norma prevede una serie di disposizioni concernenti gli aspetti di carattere tributario e finanziario in ordine alla cessione gratuita delle eccedenze alimentari, dei prodotti farmaceutici, di altri prodotti a fini di solidarietà sociale e che la stessa individua specifiche modalità e requisiti in tema di comunicazioni telematiche agli uffici dell'amministrazione finanziaria: da tali disposizioni – prosegue la RT – non appare derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Anche la RT relativa alla legge di bilancio del 2018 affermava che il comma 208 dell'articolo 1 è finalizzato a razionalizzare - armonizzandole ed inserendole in un unico testo normativo - le disposizioni dirette ad incentivare, sotto il profilo fiscale, le donazioni dei prodotti indicati nella norma destinati ai fini di solidarietà sociale, che, tra l'altro, pongono in capo ai soggetti interessati (sia donante che donatario) l'onere di effettuare una serie di adempimenti volti a garantire e a provare, a pena di decadenza dal regime di favore in questione, all'Amministrazione finanziaria che i beni ceduti sono effettivamente ed esclusivamente utilizzati per finalità solidaristiche e assistenziali. La RT affermava quindi che, sotto l'aspetto strettamente finanziario, alla disposizione non si ascrivevano effetti coerentemente con le valutazioni precedenti, in considerazione del mero ampliamento della possibile platea di beneficiari di beni non più commercializzati.

La norma modifica la disciplina sopra descritta⁹, aggiungendo i libri e i relativi supporti integrativi - non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per imperfezioni, alterazioni, danni o vizi che non ne modificano l'idoneità all'utilizzo o per altri motivi simili - all'elenco dei beni per i quali non opera la presunzione di cessione qualora la distruzione si realizzi con la loro cessione gratuita agli enti pubblici, agli 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, compresi gli enti del Terzo settore.

⁹ Viene introdotta la lettera d-bis) all'articolo 16, comma 1, della legge n. 166/2016.

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che la norma estende l'ambito applicativo di una disciplina cui non sono stati ascritti – né nella versione originaria né in quella già novellata - effetti ai fini dei saldi di finanza pubblica. Tanto premesso, appare utile acquisire conferma della perdurante neutralità finanziaria della medesima disciplina anche a seguito delle modifiche previste dalla norma in esame.

ARTICOLO 9

Sconti e vigilanza sul prezzo di vendita dei libri

La norma modifica l'articolo 1 della legge n. 128/2011 (Nuova disciplina del prezzo dei libri) aggiungendo alle finalità della legge quella di contrastare le pratiche limitative della concorrenza come obiettivo funzionale alla tutela del pluralismo dell'informazione e dell'offerta editoriale (comma 1).

Si rammenta che alla legge n. 128 del 2011 non sono stati ascritti effetti finanziari.

La norma inoltre (comma 2):

- stabilisce la percentuale massima di sconto sulla vendita di libri, in qualsiasi modalità effettuata, nel 5 per cento (in luogo dell'attuale 15 per cento); tale percentuale è elevata al 15 per cento per i libri adottati dalle istituzioni scolastiche come libri di testo; tali limiti massimi di sconto si applicano anche alle vendite effettuate per corrispondenza o tramite *internet*;
- permette - per un solo mese l'anno, per ciascun marchio editoriale - alle case editrici di offrire uno sconto comunque non superiore al 20 per cento (in luogo dell'attuale 25 per cento);
- consente, per un mese una sola volta l'anno, ai punti vendita di offrire sconti sui libri con la percentuale massima del 15 per cento;
- sopprime la possibilità di sconti per le vendite di libri in occasione di manifestazioni di particolare rilevanza (cd. "sconto fiera");
- vieta iniziative commerciali, da chiunque promosse, che accordino sconti superiori, anche nel caso in cui prevedano la sostituzione dello sconto diretto con la consegna di buoni spesa.

Infine, la vigilanza sul rispetto delle disposizioni della legge n. 128/2011 sulla disciplina del prezzo dei libri, come modificata dall'articolo in esame, viene trasferita dai comuni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che provvede all'accertamento e all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie amministrative. A tal fine l'autorità si avvale della Guardia di finanza, ai sensi dell'articolo 54, comma 4, della legge n. 52/1996¹⁰, nonché,

¹⁰ La norma richiamata prevede che l'Autorità si avvale della collaborazione dei militari della Guardia di finanza.

all'occorrenza, della collaborazione di altri organi dello Stato, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 287/1990¹¹ (commi 3 e 4).

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e gli altri organi dello Stato di cui essa si avvale provvedono alle predette attività di vigilanza e sanzionatorie con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 5).

In merito ai profili di quantificazione, poiché la norma, intervenendo sulla disciplina delle percentuali massime di sconto applicabili alla vendita dei libri, incide principalmente su rapporti tra soggetti privati (novellando disposizioni cui non sono stati ascritti effetti finanziari), non si formulano osservazioni.

Inoltre la competenza sanzionatoria sul rispetto delle disposizioni della legge n. 128/2011 (disciplina del prezzo dei libri) è trasferita dai comuni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), che si avvale della Guardia di finanza e della collaborazione di altri organi dello Stato. Pur rilevando che l'Autorità opera attraverso forme di autofinanziamento, andrebbero acquisiti elementi di valutazione volti a dimostrare che la stessa nonché le strutture e gli uffici di cui essa può avvalersi possano effettivamente provvedere ai nuovi adempimenti nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

ARTICOLO 10

Qualifica di libreria di qualità

La norma prevede l'istituzione, presso il Ministero dei beni e delle attività culturali, dell'Albo delle librerie di qualità (comma 1).

Nell'Albo sono iscritte, su loro domanda, le librerie aventi i requisiti stabiliti dal decreto ministeriale di cui al comma 4; tale iscrizione dà alla libreria il diritto di utilizzare il marchio di libreria di qualità (comma 2). Il marchio di «libreria di qualità» è concesso al punto di vendita e non all'impresa, ha validità di tre anni ed è rinnovabile, a domanda, per il successivo triennio (comma 3).

Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali sono disciplinati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le modalità di formazione e tenuta dell'Albo delle librerie e sono stabiliti i relativi requisiti per l'iscrizione (comma 4).

¹¹ Nella norma si prevede che l'Autorità può nell'ambito dell'istruttoria richiedere alle imprese, enti o persone di fornire informazioni e documenti utili, disporre ispezioni per controllare i documenti aziendali, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato e disporre perizie e analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria.

All'attuazione del presente articolo, il Ministero per i beni e le attività culturali provvede nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente senza nuovi o maggiori oneri finanziari per lo Stato. Inoltre, il Ministero per i beni e le attività culturali rende pubblico Albo delle librerie di qualità tramite una pagina dedicata e facilmente accessibile del proprio sito *web* istituzionale (comma 5).

In merito ai profili di quantificazione, si rileva che la norma è corredata di una clausola di non onerosità, espressamente riferita alla disciplina delle modalità di formazione e tenuta dell'Albo delle librerie (comma 4), e di un'ulteriore clausola di carattere più generale, relativa alla complessiva attuazione dell'articolo in esame (comma 5).

In proposito, andrebbero acquisiti elementi di valutazione volti a verificare l'effettiva possibilità di dare attuazione alle predette previsioni sulla base delle risorse già esistenti e, quindi, senza nuovi oneri per la finanza pubblica.

ARTICOLO 11

Incentivi fiscali per le librerie

Normativa vigente. L'articolo 1, comma 319, della legge n. 205/2017 riconosce, a decorrere dall'anno 2018, agli esercenti di attività commerciali operanti nel settore della vendita di libri al dettaglio in esercizi specializzati con codice ATECO principale 4761, nel limite di spesa di 4 milioni di euro per l'anno 2018 e di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, un credito di imposta parametrato agli importi pagati quali IMU, TASI e TARI con riferimento ai locali dove si svolge la medesima attività di vendita di libri al dettaglio, nonché alle eventuali spese di locazione. Il credito di imposta è stabilito nella misura massima di 20.000 euro per gli esercenti di librerie che non risultano ricomprese in gruppi editoriali dagli stessi direttamente gestite e di 10.000 euro per gli altri esercenti.

La norma prevede effetti sui saldi di finanza pubblica nell'ordine di 4 milioni di euro per il 2018 e di 5 milioni di euro a decorrere dal 2019.

La norma incrementa di 3.750.000 euro annui a decorrere dal 2020 l'autorizzazione di spesa sopra descritta (comma 1).

L'intervento è finalizzato al potenziamento delle attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri.

Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione del presente articolo si provvede a valere sulle risorse individuate all'articolo 12, comma 4 (comma 2).

In merito ai profili di quantificazione, non si hanno osservazioni da formulare essendo l'onere limitato allo stanziamento previsto.

ARTICOLO 12

Copertura finanziaria

La norma provvede agli oneri derivanti dalle seguenti disposizioni:

- adozione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di un Piano nazionale d'azione per la promozione della lettura, per la cui attuazione sono previsti “stanziamenti entro il limite di spesa di 3.500.000 euro annui”, ai sensi dell'articolo 2, comma 1. Al riguardo, da un lato andrebbe valutata l'opportunità di prevedere, in luogo dell'attuale formulazione del testo, l'introduzione di una apposita autorizzazione di spesa - di importo equivalente a quello dianzi indicato - da destinare all'attuazione del citato Piano nazionale, dall'altro, appare necessario esplicitare l'effettivo andamento temporale dei predetti oneri, in conformità a quanto prescritto dall'articolo 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009 in materia di contabilità pubblica¹², giacché l'anno iniziale di decorrenza degli oneri è dato desumerlo solo indirettamente dalla norma di copertura finanziaria di cui al comma 1 del presente articolo 12;
- avvalimento di collaboratori esterni da parte del Centro per il libro e la lettura, “entro il limite di spesa di 150.000 euro annui” (articolo 2, comma 6). Anche a tale riguardo, appare necessario indicare l'anno di decorrenza dei predetti oneri, che è dato ricavare solo indirettamente dalla norma di copertura finanziaria di cui al comma 1 del presente articolo 12;
- finanziamento dei progetti della città assegnataria del titolo di “Capitale italiana del libro”, entro il limite di spesa di 500.000 euro annui (articolo 4, comma 1). Anche a tale riguardo, appare necessario indicare l'anno di decorrenza dei predetti oneri, che è dato ricavare solo indirettamente dalla norma di copertura finanziaria di cui al comma 1 del presente articolo 12;
- istituzione presso il Ministero per i beni e le attività culturali di un Fondo per il finanziamento delle iniziative di digitalizzazione di cui all'articolo 5, con una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022;
- introduzione di una specifica autorizzazione di spesa, pari a 1 milione di euro annui a decorrere dal 2020, rivolta allo svolgimento di iniziative di formazione del personale impegnato nella gestione delle biblioteche scolastiche (articolo 6, comma 3, lettera *b*));

¹² Si rammenta che, ai sensi della disposizione in commento, “ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa”.

- misure per il contrasto della povertà educativa e culturale, di cui all'articolo 7, dalla cui attuazione deriva un onere quantificato "entro il limite di 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2020". In proposito, andrebbe acquisito un chiarimento da parte del Governo in merito alla riconducibilità di detto onere esclusivamente alla istituzione presso il Ministero per i beni e le attività culturali, ai sensi del comma 2 del citato articolo 7, del Fondo "Carta della cultura", del quale la norma in esame non definisce peraltro la dotazione di bilancio, ovvero se esso dipenda anche da ulteriori disposizioni del medesimo articolo 7;
- incremento, in misura pari a 3,75 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 319, della legge n. 205 del 2017, che ha introdotto un credito di imposta per gli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri (articolo 11, comma 1).

Alla copertura degli oneri testé descritti - pari complessivamente a 14,9 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022 e a 13,9 milioni di euro annui a decorrere dal 2023 - si provvede tramite le seguenti modalità:

- a) quanto a 7,9 milioni di euro annui a decorrere dal 2020 mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente, allo scopo utilizzando, quanto a 4,15 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, l'accantonamento di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze e, quanto a 3,75 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, l'accantonamento di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali, che recano entrambi le occorrenti disponibilità. Da un punto di vista formale, si segnala tuttavia la necessità di riformulare in maniera conforme alla corrente prassi legislativa le clausole di copertura in esame, in particolare imputando la riduzione del fondo speciale di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze al vigente bilancio triennale 2019-2021;
- b) quanto a 1 milione di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi volti a favorire lo sviluppo del capitale immateriale, della competitività e della produttività¹³, di cui all'articolo 1, comma 1091, della legge n. 205 del 2017. In proposito, appare in primo luogo necessario acquisire un chiarimento da parte del Governo in merito all'effettiva sussistenza delle risorse ivi previste a copertura, nonché una rassicurazione circa il fatto che il loro utilizzo non sia suscettibile di pregiudicare la realizzazione di interventi già programmati a valere sulle risorse del Fondo medesimo¹⁴. In secondo luogo, appare necessario che il Governo confermi la natura

¹³ Tale Fondo risulta allocato sul cap. 7385 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e presenta una dotazione di bilancio pari a 85 milioni di euro per l'anno 2020 e a 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2024.

¹⁴ Ciò anche alla luce degli utilizzi, con finalità di copertura, del Fondo in parola, da ultimo disposti dall'articolo 38, commi 1-*octies*, lettera b) e 1-*quaterdecies*, del decreto-legge n. 34 del 2019, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame delle Camere (S. 1354).

integralmente di conto capitale degli oneri, oggetto di copertura, di cui all'articolo 5, al fine di escludere il potenziale verificarsi di una dequalificazione della spesa;

c) quanto a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021, mediante corrispondente riduzione del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 1, comma 763, della legge n. 145 del 2018;

d) quanto a 1 milione di euro annui a decorrere dal 2022, mediante corrispondente riduzione del Fondo "La Buona scuola per il miglioramento e la valorizzazione dell'istruzione scolastica"¹⁵, di cui all'articolo 1, comma 202, della legge n. 107 del 2015;

e) quanto a 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica¹⁶.

In merito ai profili di copertura finanziaria, con riferimento ai Fondi oggetto di riduzione, di cui alle lettere *c)*, *d)* ed *e)*, appare necessario acquisire un chiarimento da parte del Governo in merito all'effettiva disponibilità delle risorse ivi previste a copertura, nonché una rassicurazione circa il fatto che il loro utilizzo non sia comunque suscettibile di pregiudicare la realizzazione di interventi già programmati a valere sulle risorse dei Fondi medesimi. Tale esigenza risulta particolarmente avvertita con riferimento al Fondo per interventi strutturali di politica economica, ciò alla luce delle numerose disposizioni del decreto-legge n. 34 del 2019, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, il cui disegno di legge di conversione è attualmente all'esame delle Camere (S. 1354), che ne hanno previsto l'utilizzo con finalità di copertura.

Infine, sotto il profilo meramente formale all'articolo 12, comma 1, laddove vengono richiamate le "altre" disposizioni del presente provvedimento oggetto di copertura ai sensi del medesimo comma 1, appare opportuno specificare puntualmente le suddette disposizioni onerose, vale a dire quelle di cui agli articoli 2, commi 1 e 6, e 4.

¹⁵ Tale Fondo risulta allocato sul cap. 1285 dello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

¹⁶ Tale Fondo risulta allocato sul cap. 3075 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.