



N. 170 - febbraio 2020

Disegno di legge A.S. 1421 Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura

Premessa

Il disegno di legge n. 1421, **approvato** in prima lettura dalla Camera dei deputati il 16 luglio 2019 e **dalla 7^a Commissione del Senato il 29 gennaio 2020, senza modifiche**, reca norme per promuovere la lettura a livello di scuole, amministrazioni pubbliche, enti locali e di altre istituzioni, per contrastare la povertà educativa e culturale, nonché disposizioni sul prezzo dei libri e sugli incentivi alle librerie. Esso si compone di **13 articoli**.

Le più recenti iniziative normative per la promozione della lettura

Si ricorda, anzitutto, che l'art. 22, co. 7-*quater*, del [D.L. 50/2017](#), al fine di potenziare il funzionamento dei sistemi bibliotecari locali, ha previsto l'istituzione, a decorrere dal 2018, di un **Fondo** destinato alla promozione della lettura, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio librario, alla riorganizzazione e al miglioramento dell'efficienza dei sistemi bibliotecari. Il Fondo ha una dotazione di 1 milione di euro annui dal 2018 e deve essere ripartito annualmente secondo le modalità stabilite con decreto interministeriale (MIBAC-MEF).

In attuazione, è intervenuto il [D.I. n. 162 del 23 marzo 2018](#) in base al quale le risorse del Fondo sono destinate per il 70 per cento al sostegno dei sistemi bibliotecari provinciali e comunali e, per il 30 per cento, al sostegno delle biblioteche scolastiche. L'assegnazione delle risorse per il 2018 è stata operata con [D.M. 16 novembre 2018](#). [Qui](#) il riparto fra i sistemi bibliotecari. [Qui](#) il riparto fra le biblioteche scolastiche. Da ultimo, con [D.D.G. 9 aprile 2019](#) – che ha annullato e sostituito il [D.D.G. 14 febbraio 2019](#) – è stata definita la disciplina per l'assegnazione delle risorse per il 2019, in particolare posticipando al 30 maggio 2019 il termine per la presentazione delle domande. Con [D.D.G. 16 ottobre 2016, n. 959](#) è stato approvato il riparto dei finanziamenti per il 2019.

In seguito, l'art. 1, co. 318, della [L. 205/2017](#) (L. di bilancio 2018) ha istituito il **Fondo per la promozione del libro e della lettura**, con dotazione annua pari a 4 milioni di euro (di cui 1 milione di euro destinato alle biblioteche scolastiche), a decorrere dal 2018. Il Fondo, gestito dal Centro per il libro e la lettura, deve essere ripartito annualmente secondo le modalità stabilite con un decreto interministeriale (MIBAC-MEF-MIUR). Sul punto si veda *infra* l'art. 11.

Inoltre, l'art. 1, co. 319-321, della stessa [L. 205/2017](#) ha previsto, a decorrere dal 2018, un **credito di imposta** per gli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della **vendita** al dettaglio di **libri** in esercizi specializzati, o nel settore di vendita al dettaglio di libri di seconda mano (cosiddetto *tax credit* librerie), nel limite di spesa di 4 milioni di euro per il 2018 e di 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2019, parametrato agli importi pagati a titolo di 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 o ad altre spese individuate con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anche in relazione all'assenza di librerie nel territorio comunale. Il credito d'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.

Sul punto interviene l'art. 10, su cui si veda *infra*.

L'art. 1, co. 805, della [L. 145/2018](#) (L. di bilancio 2019) ha previsto che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali, che doveva essere adottato entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, è stabilita la quota percentuale di fruizione del credito di imposta in maniera tale assicurare effetti positivi sui saldi di finanza pubblica non inferiori a 1.250.000 euro annui a decorrere dal 2020.

Si rammenta, altresì, che l'art. 1, co. 806-809, della stessa [L. 145/2018](#) ha previsto, limitatamente agli anni 2019 e 2020, un **credito d'imposta**, nel limite di spesa di 13 milioni di euro per il 2019 e di 17 milioni di euro per il 2020, per le attività commerciali che esercitano esclusivamente la **vendita** al dettaglio di **giornali, riviste e periodici**. L'agevolazione è estesa agli esercizi che – pur non esclusivamente dedicati alla vendita dei giornali – sono, però, gli unici punti vendita nel comune considerato. La disciplina applicativa è contenuta nel [D.P.C.M. 31 maggio 2019](#). Solo per il **2020** l'art. 1, co. 393, della [L. 160/2019](#), ha introdotto una **deroga** alla disciplina suesposta, riconoscendo il credito di imposta anche nei casi in cui la predetta attività commerciale non rappresenti l'unico punto vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici nel comune di riferimento. L'agevolazione è riconosciuta prioritariamente agli esercenti attività commerciali che operano esclusivamente nel settore della vendita al dettaglio di giornali, riviste e periodici.

In materia, si ricorda inoltre che l'art. 1, co. 667, della [L. 190/2014](#), come modificato dall'art. 1, co. 637, della [L. 208/2015](#), ha introdotto un **regime IVA agevolato** per giornali, notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri e periodici identificati da codice ISBN o ISSN e veicolati attraverso qualsiasi supporto fisico o tramite mezzi di comunicazione elettronica. In particolare, la tassazione è passata dal 22 per cento (aliquota ordinaria) al 4 per cento (aliquota super-ridotta).

Si è trattato di interventi che hanno anticipato orientamenti poi maturati nell'ambito dell'Unione europea. Il 6 novembre 2018, infatti, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la [direttiva 2018/1713](#), che ha modificato la direttiva 2006/112/CE, consentendo agli Stati membri di estendere alle pubblicazioni elettroniche le aliquote IVA ridotte, super ridotte o pari a zero, già previste per le pubblicazioni su supporti fisici (libri, giornali, riviste).

Da ultimo, l'art. 1, co. 389-392, della [L. 160/2019](#) ha previsto la concessione di **contributi** a favore delle **scuole statali e paritarie** - fino al 90 per cento della spesa - e di alcune categorie

di **studenti**, per l'**acquisto di abbonamenti** a quotidiani, periodici e riviste scientifiche e di settore.

Alcuni dati sulla lettura

Nell'[Annuario statistico italiano 2019](#), l'ISTAT rende noto che "la popolazione di 6 anni e più che, nel 2018, si è dedicata alla lettura di libri (per motivi non strettamente scolastici o professionali) nell'arco degli ultimi 12 mesi è pari al 40,6 per cento, un valore costante nell'ultimo biennio (41 per cento nel 2017 e 40,5 per cento nel 2016). Sono i giovani tra gli 11 e 19 anni ad avere le quote di lettori più elevate: il 58,2 per cento degli 11-14enni, il 54,5 per cento dei 15-17enni e il 54,3 per cento dei giovani di 18-19 anni. Contrariamente a quanto accade per i quotidiani, la quota di lettori di libri nel tempo libero diminuisce al crescere dell'età e le donne, in tutte le fasce di età, mostrano un interesse maggiore degli uomini per la lettura (in totale il 46,2 per cento donne lettrici contro il 34,7 per cento di lettori maschi). Tra chi si dedica alla lettura, poco meno della metà (il 46,5 per cento) legge al massimo 3 libri nell'anno - in particolare i giovani - mentre solo il 14,3 per cento legge più di un libro al mese (lettori forti). Tra i lettori forti si distinguono gli adulti dai 55 anni in poi (la percentuale supera la media nazionale) e le donne (15,3 per cento contro il 12,9 per cento dei maschi) di tutte le età. La distanza tra Nord e Sud nell'abitudine alla lettura si amplifica quando si considerano i libri: si dichiarano lettori di almeno un libro negli ultimi 12 mesi il 26,7 e il 29,8 per cento dei residenti, rispettivamente, nel Sud e nelle Isole, mentre la quota sale al 43,5 per cento nel Centro, al 48,4 nel Nord-est e al 49,4 nel Nord-ovest. Il dato delle Isole è caratterizzato da un valore elevato di lettori in Sardegna (44,7 per cento) e dal valore più basso a livello regionale della Sicilia (24,9%). I libri sono letti più frequentemente nei comuni centro delle aree metropolitane (49,2 per cento) e con una frequenza maggiore (il 17,5 per cento dei lettori residenti in città leggono 12 e più libri nell'anno)."

Contenuto

Sul piano della formulazione del testo, si segnala preliminarmente che in virtù del [D.L. 104/2019](#) (L. 132/2019), la nuova denominazione del Ministero per i beni e le attività culturali è diventata "Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo". Occorrerebbe dunque valutare l'opportunità di aggiornare tale denominazione agli articoli 2, 4, 6, 8 e 9.

Inoltre, in virtù del [D.L. 1/2020](#) ([A.S. 1664](#), in corso di conversione), il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca è soppresso e sono istituiti il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca, con competenze differenziate. Anche in questo caso, si valuti l'opportunità di aggiornare la denominazione agli articoli 2 e 8 in relazione alle competenze proprie del Dicastero interessato.

L'**art.1** reca i **principi e le finalità** della legge, attribuendo alla Repubblica il compito di favorire e sostenere 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 sostiene e incentiva inoltre la produzione, la conservazione, la circolazione e la fruizione di libri. Stato, regioni e gli altri enti pubblici territoriali contribuiscono all'attuazione di tali principi.

Piano nazionale d'azione per la promozione della lettura

L'**art. 2** attribuisce al MIBAC, di concerto con il (*soppresso*) MIUR, previa intesa in Conferenza unificata, il compito di adottare ogni tre anni, con proprio decreto, il **Piano nazionale d'azione per la promozione della lettura**, denominato "Piano d'azione". Il primo Piano d'azione è adottato entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge. La predisposizione della proposta del Piano d'azione, il coordinamento e l'attuazione delle attività nonché il monitoraggio e la valutazione sono affidati al **Centro per il libro e la lettura (CEPELL)**. Su tale schema di decreto è previsto il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono entro 30 giorni dall'assegnazione.

L'istituzione del [Centro per il libro e la lettura](#) quale Istituto del MIBAC dotato di autonomia speciale è stata prevista dall'art. 15, co. 3, lett. *l*), del [D.P.R. 233/2007](#). L'art. 2, co. 1, del [D.P.R. 91/2009](#) ha disposto che il Centro gode di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa e contabile e ha rimesso ad un regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, co. 1, della L. 400/1988, la disciplina relativa alla sua organizzazione e al suo funzionamento. In base all'art. 1 del regolamento emanato con [D.P.R. 34/2010](#), che ne disciplina ancora l'organizzazione e il funzionamento, il Centro afferisce alla Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore mentre, ai sensi dell'art. 2, il suo compito è quello di attuare politiche di diffusione del libro e della lettura in Italia, nonché di promozione del libro italiano, della cultura e degli autori italiani all'estero, collaborando con le amministrazioni pubbliche, le istituzioni territoriali e i soggetti privati che operano nella filiera del libro. La natura di Istituto dotato di autonomia speciale è stata confermata dall'art. 30, co. 2, del D.P.C.M. 171/2014, poi sostituito dall'art. 29, co. 2, del [D.P.C.M. 76/2019](#); da ultimo, l'art. 33, co. 2, lett. *b*), del [D.P.C.M. 160/2019](#) ha incluso il Centro per il libro e la lettura tra gli uffici dotati di autonomia speciale.

Si ricorda che nel 2015 è stato presentato, presso il Centro per il libro e la lettura, un [Piano nazionale di promozione della lettura](#), elaborato da un tavolo interistituzionale costituito con D.M. 23 ottobre 2013 e poi sottoposto al consiglio scientifico del CLL, costituito con D.M. 19 marzo 2015.

*In merito al Centro per il libro e la lettura, richiamato al co. 7, si segnala che il riferimento normativo corretto è all'art. 33, co. 2, lett. *b*), del [D.P.C.M. 160/2019](#) che ha abrogato - a decorrere dal 5 febbraio 2020 - il precedente regolamento di organizzazione di cui al [D.P.C.M. 76/2019](#), con cui è stata disposta l'abrogazione del D.P.C.M. 171/2014, indicato invece nel testo.*

Per individuare priorità e obiettivi del Piano d'azione, si tiene conto delle seguenti **finalità**:

- diffondere l'abitudine alla lettura;
- promuovere la frequentazione delle biblioteche e delle librerie e la conoscenza della produzione libraria italiana;
- valorizzare le buone pratiche di promozione della lettura realizzate tra soggetti pubblici e privati;
- valorizzare la lingua italiana;
- valorizzare la diversità della produzione editoriale;
- promuovere la formazione continua degli operatori partecipanti al Piano d'azione;
- promuovere la dimensione interculturale e plurilingue della lettura nelle scuole e nelle biblioteche;
- prevedere interventi mirati per specifiche fasce di lettori e per i territori con più alto tasso di povertà educativa e culturale;
- favorire la lettura da parte delle persone con disabilità o con disturbi del linguaggio e dell'apprendimento;

- promuovere la dimensione sociale della lettura;
- promuovere un approccio alla lettura in riferimento alla valorizzazione delle competenze richieste dall'ecosistema digitale.

Si stabilisce altresì che le amministrazioni pubbliche promuovono per le pubblicazioni l'utilizzo di carta ecologicamente sostenibile.

Il Piano d'azione contiene altresì indicazioni per **azioni** volte a:

- a) favorire la lettura nella prima infanzia;
- b) promuovere la lettura presso le strutture socio-assistenziali per anziani e negli ospedali;
- c) promuovere la lettura negli istituti penitenziari;
- d) promuovere la parità di accesso alla produzione editoriale in favore delle persone con difficoltà di lettura o con disabilità fisiche e sensoriali;
- e) promuovere la lettura presso i teatri;
- f) promuovere l'istituzione di un circuito culturale integrato per la promozione della lettura, denominato «Ad alta voce», con la partecipazione delle istituzioni scolastiche, delle biblioteche di pubblica lettura e delle altre istituzioni o associazioni culturali presenti nel medesimo territorio di riferimento.

Quanto alle **risorse**, è prevista l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali, del **Fondo per l'attuazione del Piano nazionale d'azione per la promozione della lettura**, gestito dal Centro per il libro e la lettura e ripartito annualmente, con una dotazione di **4.350.000 euro annui dal 2020**. Le modalità di riparto sono stabilite con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con i Ministri dell'istruzione, dell'università e della ricerca (*sul punto, andrebbe chiarito quale sia il Ministro interessato alla luce della soppressione del MIUR e della istituzione di due distinti Ministeri*) e dell'economia e delle finanze, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

In base al successivo art. 11, viene **abrogata** dal 2020, **la disposizione istitutiva del Fondo per la promozione del libro e della lettura** (si veda *infra*).

Il medesimo Centro per il libro e la lettura elabora un documento biennale contenente gli esiti del monitoraggio e della valutazione, trasmettendolo alle Camere.

Per le attività preliminari e successive all'adozione del Piano d'azione, il Centro può avvalersi di collaboratori esterni conferendo fino a 3 incarichi di collaborazione per la durata massima di 36 mesi a persone di comprovata qualificazione, entro il limite di spesa di 150.000 euro annui a decorrere dal 2020.

Patti locali per la lettura

Per consentire agli enti territoriali la partecipazione al Piano d'azione, l'**art. 3** dispone che comuni e regioni aderiscono al Piano medesimo attraverso la stipula di patti locali per la lettura volti a coinvolgere le biblioteche e altri soggetti pubblici, come le scuole, nonché soggetti privati operanti sul territorio.

Tali patti prevedono interventi per aumentare il numero di lettori abituali nelle aree di riferimento. Gli enti e gli altri soggetti che stipulano i patti locali possono prevedere specifici finanziamenti per l'attuazione degli interventi, compatibilmente con l'attuazione dei rispettivi bilanci. Il CEPPELL censisce periodicamente e raccoglie i dati statistici relativi all'attuazione dei patti locali per la lettura.

Si segnala che nel [Piano nazionale di promozione della lettura](#) del 2015 del CEPPELL erano previsti i **patti locali per la lettura** "al fine di riunire tutti gli stakeholder presenti in un dato territorio per promuovere la lettura". Il Patto rappresentava un vero e proprio contratto, in cui tutti i soggetti si impegnavano a organizzare, prendere parte e monitorare iniziative di promozione della lettura. I patti locali per la lettura sono stati sviluppati all'interno del progetto sperimentale del CEPPELL [In vitro](#), finalizzato ad allargare la base dei lettori e a rendere la lettura un'abitudine sociale diffusa e riconosciuta. In questo ambito, i patti locali sono stati intesi quali strumenti amministrativo-istituzionali che hanno consentito all'ente che ha assunto il coordinamento locale di collegare e orientare l'azione di tutti gli attori interessati all'incremento degli indici di lettura.

Capitale italiana del libro

L'**art. 4** disciplina le modalità per il conferimento del titolo di "Capitale italiana del libro" - a partire dall'anno 2020 - ad una città italiana, al fine di favorire progetti, iniziative e attività per la promozione della lettura. Il titolo è conferito annualmente dal Consiglio dei ministri, all'esito di una apposita selezione sulla base dei progetti delle città che si candidano. Le modalità di svolgimento della selezione sono stabilite con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali previa intesa in Conferenza unificata, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. I progetti delle città designata Capitale italiana del libro sono finanziati nel limite di spesa di 500.000 euro annui a decorrere dal 2020.

Si ricorda che dal 2001 l'UNESCO assegna annualmente il titolo di "[Capitale mondiale del libro](#)" a seguito della [risoluzione n. 29](#) approvata il 2 novembre 2001. La giornata mondiale del libro e del diritto d'autore si celebra ogni 23 aprile. Per il 2019 la città designata è Sharja degli Emirati arabi uniti, mentre per il 2020 è stata designata Kuala Lumpur (Malaysia).

La disciplina contenuta nell'articolo in esame ricalca quella prevista dall'**art. 7, co.3-quater**, del [D.L. 83/2014](#), che ha introdotto il titolo di "Capitale italiana della cultura" sul modello delle "Capitali europee della cultura". [Qui](#) il sito dedicato alle capitali italiane della cultura.

Promozione della lettura a scuola

L'**art. 5** dispone che le scuole statali e non statali di ogni ordine e grado promuovono la lettura nell'ambito della loro autonomia. A tale scopo gli uffici scolastici regionali individuano, con appositi bandi, la "scuola polo responsabile del servizio bibliotecario scolastico di ogni ordine e grado" all'interno delle reti tra le istituzioni scolastiche del medesimo ambito territoriale, di cui all'**art. 1, co.70**, della [L. 107/2015](#).

La scuola polo, con le risorse eventualmente disponibili per l'attuazione dei patti locali per la lettura, può promuovere collaborazioni 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, al fine di promuovere la lettura tra i giovani. I relativi progetti possono essere realizzati anche con l'utilizzo dei materiali delle Teche della società RAI – Radiotelevisione italiana Spa.

La scuola polo può inoltre organizzare la formazione per il personale delle scuole della rete impegnato nella gestione delle biblioteche scolastiche. Per tale scopo è autorizzata la spesa di **1 milione di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021** (per la relativa copertura si rinvia all'**art. 12**).

Si segnala che il Centro per il libro e la lettura, insieme all'allora MIUR, ha promosso un [bando](#) per il finanziamento di **poli di biblioteche scolastiche** per la promozione del libro e della lettura per l'anno 2019.

Misure per il contrasto della povertà educativa e culturale

L'**art. 6** dispone che lo Stato contribuisce alle spese per l'acquisto di libri, prodotti e servizi culturali da parte di cittadini italiani e stranieri residenti nel territorio nazionale appartenenti a nuclei familiari economicamente svantaggiati mediante la "**Carta della cultura**". I requisiti per l'assegnazione della Carta e le relative modalità di rilascio sono stabiliti con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

La Carta della cultura è una carta elettronica del valore nominale di 100 euro, utilizzabile dal titolare entro un anno dal rilascio per l'acquisto di libri, anche digitali, muniti di codice ISBN. I libri acquistati sono destinati ad uso personale e non sono rivendibili.

Nella seduta della VII Commissione della Camera dei deputati del 25 giugno 2019 è stato chiarito che i libri di testo scolastici devono ritenersi ricompresi fra quelli acquistabili con la Carta.

Le somme assegnate con la Carta non costituiscono reddito imponibile e non rilevano ai fini del computo del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Per l'assegnazione della Carta, nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali è istituito il **Fondo "Carta della cultura"** con una dotazione di 1 milione di euro annui a decorrere dal 2020. Al Fondo afferiscono donazioni, lasciti, disposizioni testamentarie di soggetti privati, destinati alle finalità dello stesso Fondo. Al Fondo può, inoltre, essere conferito parte del volume di affari delle imprese, "senza effetti ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive". Detti importi sono versati al bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo medesimo.

L'espressione "volume d'affari" è definita all'art. 20 del [DPR 633/1972](#) ai fini dell'IVA: con tale espressione si intende l'ammontare complessivo delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi effettuate con riferimento a un anno solare. Alcune categorie di beni e servizi sono escluse dal volume d'affari.

Si segnala che la 6^a Commissione del Senato, nel [parere](#) reso sul testo il 29 ottobre 2019, si è espressa sull'articolo 6, comma 4, nella parte in cui prevede che "le imprese possono destinare parte del proprio volume di affari, senza effetti ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive". In proposito, la 6^a Commissione ha formulato un parere non ostativo, << a condizione di sostituire le parole "volume d'affari" con le altre "utile di esercizio" e nel presupposto che l'espressione "senza effetti ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive", interpretata in senso letterale, implica la non fruizione di benefici o agevolazioni fiscali in corrispondenza della erogazione liberale a sostegno del Fondo di cui al comma 2 del citato articolo 6. >>

Occorrerebbe valutare se il già citato decreto interministeriale che indicherà i requisiti per l'assegnazione della Carta e le modalità di rilascio non debba definire anche le modalità per il conferimento di risorse da parte delle imprese.

Le imprese che destinano almeno l'1 per cento del loro volume di affari sono autorizzate ad usare un logo del MIBAC che certifica il loro impegno nella lotta contro la povertà educativa e culturale.

Si ricorda che al fine di promuovere lo sviluppo della cultura e la conoscenza del patrimonio culturale, a tutti i residenti nel territorio nazionale in possesso, ove previsto, di permesso di soggiorno in corso di validità, i quali compiono diciotto anni di età **nel 2020**, è assegnata, nell'anno del compimento del diciottesimo anno e nel rispetto del limite massimo di spesa di 160 milioni di euro per l'anno 2020, una Carta elettronica (**cd. Card cultura diciottenni**), utilizzabile per acquistare biglietti per rappresentazioni teatrali e cinematografiche e spettacoli dal vivo, **libri**, abbonamenti a quotidiani anche in formato digitale, musica registrata, prodotti dell'editoria audiovisiva, titoli di accesso a musei, mostre ed eventi culturali, monumenti, gallerie, aree archeologiche e parchi naturali nonché per sostenere i costi relativi a corsi di musica, di teatro o di lingua straniera. Tale previsione è contenuta all'art. 1, co. 357-358, della [L. 160/2019](#).

Donazioni librerie

L'**art. 7** **esclude** dal campo di applicazione dell'**IVA** le **cessioni gratuite di libri** e relativi supporti integrativi non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per imperfezioni o danni, che non ne modificano l'idoneità all'utilizzo, effettuate a favore di enti pubblici o privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche. A tal fine, novella l'art. 16, co. 1, della [L. 166/2016](#).

L'art. 16 citato prevede che la presunzione di cessione – in base alla quale, ai sensi del DPR 441/1997, in fase di controllo fiscale, i beni che non si trovano nei locali di un'impresa e che, invece, dovrebbero essere presenti, si presumono ceduti e l'IVA si dà per non assolta – non opera per alcuni prodotti (tra cui eccedenze alimentari e medicinali destinati alla donazione, prodotti destinati all'igiene e alla cura della persona, ovvero altri prodotti individuati da apposito decreto ministeriale) se essi vengono ceduti gratuitamente a enti pubblici e enti privati senza scopo di lucro, con effetti analoghi a quelli della "distruzione" e, cioè, con la non applicazione dell'IVA.

Prezzo dei libri

L'**art. 8** novella la [L. 128/2011](#) in materia di prezzo dei libri.

Le modifiche incidono anzitutto sulle finalità generali della legge, di cui all'art. 1, co. 2, della L. 128/2011, volta a contribuire allo sviluppo del settore librario, al sostegno della creatività letteraria, alla promozione del libro e della lettura, alla diffusione della cultura, alla tutela del pluralismo dell'informazione. Tra esse, il disegno di legge in commento aggiunge la tutela dell'offerta editoriale che si affianca alla tutela del pluralismo dell'informazione e viene raggiunta anche attraverso il contrasto di pratiche limitative della concorrenza.

Vengono poi novellati i co. 2, 3 e 4 dell'art. 2 della L. 128/2011.

La L. 128/2011 stabilisce che il prezzo al consumatore finale dei libri è liberamente fissato dall'editore o dall'importatore, comprensivo di IVA. La vendita del libro al consumatore finale, da chiunque e con qualsiasi modalità effettuata, può prevedere uno sconto sul prezzo fissato. A legislazione vigente, tale sconto è pari ad una percentuale massima del 15 per cento, elevabile al 20 per cento nel caso:

- di manifestazioni di particolare rilevanza internazionale, nazionale, regionale e locale;

- di organizzazioni non lucrative di utilità sociale, centri di formazione legalmente riconosciuti, istituzioni o centri con finalità scientifiche o di ricerca, biblioteche, archivi e musei pubblici, istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, educative e università.

Le **modifiche** che il disegno di legge intende apportare **riducono lo sconto massimo, che passa dal 15 al 5 per cento e, solo per i libri adottati dalle scuole come libri di testo, dal 20 al 15 per cento**. Detti limiti massimi di sconto si applicano anche alle vendite di libri effettuate per corrispondenza o tramite piattaforme digitali nella rete internet mentre **non si applicano** alle vendite di libri alle biblioteche, purché i libri siano destinati all'uso dell'istituzione, restando esclusa la loro rivendita.

Si segnala che l'art. 2, co. 5, della L. 128/2011, non novellato dall'art. 8 in commento, già prevede la non applicazione dei limiti massimi di sconto ai libri venduti, tra l'altro, alle biblioteche (nonché ad altre istituzioni), senza alcuna condizione. Si valuti dunque un coordinamento tra le disposizioni.

A legislazione vigente, è prevista inoltre la possibilità, per gli editori, di realizzare campagne promozionali di un mese, non reiterabili, con sconti sul prezzo dei libri superiori a quelli stabiliti e comunque non superiori ad un quarto del prezzo già fissato (pari perciò al 25 per cento). Tali campagne non possono essere svolte nel mese di dicembre.

Con le **novelle** che si intendono apportare, si mantiene la possibilità per le case editrici di offrire sconti maggiori di quelli fissati per un mese all'anno, tranne dicembre, per ciascun marchio editoriale. Le **differenze** rispetto alla normativa in vigore stanno **nell'abbassamento del limite massimo di sconto applicabile**, pari al **20 per cento** del prezzo apposto, e nella **individuazione con decreto ministeriale dei mesi in cui è possibile effettuare tali sconti** maggiorati, fermo restando che ciascuna casa editrice può scegliere un solo mese all'anno. In prima applicazione, tale D.M. deve essere adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Si pone altresì una **nuova condizione**, consistente nel fatto che l'offerta non può riguardare titoli pubblicati nei sei mesi precedenti a quello in cui si svolge la promozione.

Resta ferma poi, come previsto attualmente, la possibilità per i venditori al dettaglio, che devono che devono in ogni caso essere informati e messi in grado di partecipare alle medesime condizioni, di non aderire a tali campagne promozionali.

Si introduce inoltre la possibilità anche per **i punti vendita**, di effettuare, in uno dei mesi individuati dal decreto ministeriale, **una sola volta l'anno**, sconti sui libri fino ad un massimo del **15 per cento**. Infine, si prevede il **divieto**, nei confronti di chiunque, di promuovere iniziative commerciali che accordino **sconti superiori** ai suddetti limiti, anche nel caso in cui prevedano la sostituzione dello sconto diretto con la consegna di **buoni spesa**, utilizzabili contestualmente o successivamente all'acquisto dei libri sui quali sono riconosciuti.

L'art. 8 modifica poi la normativa sulla relazione al Parlamento. Attualmente, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro per i beni e le attività culturali e con il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero, se nominato, con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all'informazione e all'editoria, nel quadro delle rispettive competenze, trasmette alla

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, che provvede al successivo inoltro alle Camere, una relazione sugli effetti delle disposizioni della presente legge sul settore del libro. Tale relazione non è stata mai presentata.

Detta disciplina viene così **modificata**: entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Ministro per i beni e le attività culturali (ora Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo), di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca (*anche in questo caso, andrebbe chiarito quale sia il Ministro interessato alla luce della soppressione del MIUR e della istituzione di due distinti Ministeri*) e con l'Autorità di governo competente in materia di informazione ed editoria predispone e trasmette una relazione alle Camere sugli effetti della L. 128/2011 come modificata. **La competenza dunque passa al MIBACT e non vi è più il filtro della Presidenza del Consiglio.** Viene pertanto abrogato il comma 3 dell'art. 3 della L. 128/2011 e modificata la relativa rubrica.

Disposizioni a favore delle librerie

Gli **art. 9 e 10** introducono disposizioni riguardanti le librerie.

L'**art. 9** istituisce l'**Albo delle librerie di qualità** presso il MIBACT, a cui possono iscriversi su loro domanda le librerie che hanno i requisiti indicati con decreto del Ministro, che definisce anche le modalità di formazione e tenuta dell'Albo. Tale decreto è adottato entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge. L'Albo è pubblicato in una pagina dedicata del sito internet del MIBACT.

Alcuni **requisiti** sono già indicati nel co. 4 dell'art.9 in esame: le librerie che possono iscriversi sono quelle che esercitano in modo prevalente l'attività di vendita al dettaglio di libri in locali accessibili al pubblico e che assicurano un servizio innovativo e caratterizzato da continuità, diversificazione dell'offerta libraria e realizzazione di iniziative di promozione culturale nel territorio. Nella definizione dei requisiti, si tiene conto:

- dell'assortimento diversificato di titoli offerti in vendita;
- della qualità del servizio;
- delle attività di proposta di eventi culturali;
- dell'adesione ai patti locali per la lettura, ove attivati;
- della specificità del territorio.

L'iscrizione nell'Albo dà alla libreria il diritto di utilizzare il **marchio** di «**libreria di qualità**». Il marchio di «libreria di qualità» è concesso al **punto di vendita** e non all'impresa. Esso ha validità di **tre anni**, rinnovabile, a domanda, per il successivo triennio, previa verifica della permanenza dei requisiti per l'iscrizione nell'Albo.

L'**art. 10** incrementa di **3.250.000 euro annui**, a decorrere **dal 2020**, il limite di spesa relativo al **credito di imposta** di cui possono usufruire gli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della **vendita al dettaglio di libri** in esercizi specializzati, o nel settore di vendita al dettaglio di libri di seconda mano, cosiddetto *tax credit* librerie (art. 1, co. 319, [L. 205/2017](#), già descritto in precedenza). A legislazione vigente detto limite di spesa è pari a 5 milioni di euro a decorrere dal 2019.

Con [D.I. n. 215 del 24 aprile 2018](#) sono state dettate disposizioni applicative in materia di credito di imposta per gli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri.

La [relazione tecnica](#) verificata positivamente dal MEF il 27 gennaio 2020, nel riportare i dati relativi ai beneficiari del suddetto credito di imposta per gli anni 2018-2019, riscontra che finora non è stata assicurata la copertura per tutti i potenziali beneficiari richiedenti, tra cui le librerie con maggiori difficoltà economiche ma più diffuse sul territorio. L'aumento della dotazione per il finanziamento del *tax credit* librerie consentirà pertanto di agevolare fiscalmente un numero maggiore di librerie.

Abrogazioni, copertura e decorrenza

L'art. 11 abroga, a decorrere dal 1° gennaio 2020:

- l'art. 1, co. 318, della L. 205/2017 che aveva istituito nello stato di previsione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo il Fondo per la promozione del libro e della lettura;
- il [D.M. n. 227 del 3 maggio 2018](#) che aveva attuato il predetto art. 1, co. 318, della L. 205/2017, recando modalità di riparto del Fondo per la promozione del libro e della lettura.

Ciò alla luce di quanto previsto all'art. 2 del disegno di legge in commento.

In particolare il D.I. 227 del 3 maggio 2018 ha individuato fra le linee di intervento le seguenti:

- favorire la cooperazione fra istituzioni scolastiche, biblioteche, enti locali, librerie, istituti culturali, istituzioni della formazione superiore, centri provinciali per l'istruzione degli adulti ed enti di ricerca per l'attivazione di iniziative di promozione della lettura nei territori;
- arricchire il patrimonio librario, promuovendone la digitalizzazione, e potenziare le dotazioni infrastrutturali delle biblioteche destinate alla fruizione pubblica e delle biblioteche scolastiche;
- favorire interventi specifici per la prima infanzia (0-6 anni), in collaborazione con il Comitato nazionale per la promozione della lettura nella prima infanzia (costituito presso il Centro per il libro e la lettura a seguito dello specifico Protocollo di intesa fra MIBAC, Ministero della salute e MIUR dell'8 giugno 2016);
- rimuovere le barriere che impediscono l'accesso ai prodotti editoriali da parte delle persone con difficoltà di lettura o disabilità fisiche o sensoriali.

In proposito, durante l'esame in sede redigente in 7^a Commissione, il Governo ha accolto l'ordine del giorno [G/1421/4/7](#) nel quale si rileva, con riguardo alle abrogazioni disposte dall'articolo 11, "che si tratta di norme sostanzialmente assorbite e superate da quelle, corrispondenti, contenute nello stesso disegno di legge ed efficaci dalla stessa data, cosicché non vi saranno sovrapposizioni normative per lo stesso periodo in riferimento a casi rilevanti ai fini dell'applicazione di tali normative" e che "in applicazione delle norme abrogate, non vi sono casi pendenti di applicazione della normativa in questione, dovendosi escludere, pertanto, la possibilità di violare ogni forma di legittimo affidamento".

L'art. 12 reca la **copertura** finanziaria degli oneri derivanti dall'art. 2 (fondo per l'attuazione del Piano nazionale d'azione per la promozione della lettura), 4 (progetti della Capitale italiana del libro), 5 (formazione del personale delle scuole), 6 (Fondo "Carta della cultura"), 10 (incentivi fiscali per le librerie), pari a **10.250.000 euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 e a 9.250.000 a decorrere dal 2022**.

Per coprire tali oneri si provvede:

- quanto a 5.250.000 euro annui dal 2020, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2019-2021, 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 2019, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali.

Al riguardo, la [relazione tecnica](#) verificata positivamente dal MEF il 27 gennaio 2020 precisa che formalmente la copertura andrebbe aggiornata al nuovo triennio 2020-2022. Tuttavia, dato che il provvedimento è in seconda lettura e che l'onere decorre dal 2020, "si ritiene che la copertura possa considerarsi correttamente formulata, nel presupposto che la riduzione del Fondo speciale per il triennio 2019-2021 sia inteso riferito al bilancio per il triennio 2020-2022." Tale presupposto ha dunque motivato il [parere](#) non ostativo della 5^a Commissione del Senato.

- quanto a 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, mediante corrispondente utilizzo delle risorse derivanti dall'abrogazione delle disposizioni inerenti l'istituzione del Fondo per la promozione del libro e della lettura;
- 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 incrementato dall'art. 1, comma 763, della [L. 145/2018](#).

Quest'ultimo incremento è stato poi ridotto, per l'anno 2020, in virtù dell'art. 2, co. 5-*bis*, del [D.L. 126/2019](#) (L. 159/2019). Le risorse disponibili risultano dunque pari a 114,31 milioni di euro per il 2020 e 79,81 milioni di euro per il 2021.

L'art. 13 stabilisce che le disposizioni della legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2020. Tale previsione, originariamente finalizzata a differire l'efficacia del provvedimento, ora risulta avere un effetto retroattivo.

Nell'ordine del giorno [G/1421/4/7](#) accolto dal Governo in 7^a Commissione, si fa riferimento al fatto che "la decorrenza dell'efficacia dal 1° gennaio 2020, data anteriore a quella della prossima entrata in vigore, consente di comprendere in alcune delle misure previste anche attività o evenienze realizzate o iniziate dopo il 31 dicembre 2019 e prima dell'entrata in vigore".

a cura di R. Di Cesare