

Camera dei Deputati
VII Commissione permanente (Cultura)

A.C. 478 e abb. – Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura

AUDIZIONE INFORMALE

Lorenzo Casini

*Professore ordinario di diritto amministrativo nella Scuola IMT Alti Studi di Lucca e
Presidente dell'Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione (IRPA)*

SOMMARIO:

1. Premessa	2
2. Lo stato del libro e della lettura in Italia	2
2.1. Alcuni dati di contesto	2
2.2. Due storie di successo: l'app18 e il <i>tax credit</i> librerie	6
3. La promozione della lettura (e del libro)	10
3.1. Gli strumenti di promozione	11
3.2. Le misure di sostegno economico-finanziario	12
3.3. I profili organizzativi	15
4. Conclusioni: «Libri, libri!»	15

Roma, 18 aprile 2019

PER UNA LEGGE SUL LIBRO E SULLA LETTURA

Lorenzo Casini*

1. *Premessa*

Il presente documento prende in esame le proposte di legge A.C. 478 e abb. in materia di promozione e sostegno della lettura.

Dopo una sintetica descrizione di alcuni dati sullo stato del libro e della lettura in Italia e dei risultati raggiunti dai recenti interventi legislativi (par. 2), il documento si sofferma su tre aspetti trattati dalle proposte di legge: 1) gli strumenti di promozione; 2) le misure di sostegno economico-finanziario; 3) i profili organizzativi (par. 3). Da ultimo, sono formulate alcune considerazioni conclusive (par. 4).

Può sin da ora anticiparsi che le proposte di legge rappresentano un segnale molto positivo e un passo importante per dotare finalmente l'Italia di una disciplina di sistema sulla lettura e sul libro, così da avvicinarla a quella di altri Paesi europei.

2. *Lo stato del libro e della lettura in Italia*

In via preliminare, è utile fornire qualche dato con riferimento sia alle condizioni di salute del mercato librario e della lettura in Italia, sia ai risultati ottenuti dalle principali iniziative di sostegno per questo settore avviate negli ultimi anni.

2.1. *Alcuni dati di contesto*

Le principali informazioni statistiche sul libro e sulla lettura sono ricavabili dal rapporto annuale dell'Associazione italiana editori (Aie) e dall'indagine annuale dell'Istat; i dati che seguono sono quindi tratti da tali fonti¹.

¹ *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2018*, a cura dell'Ufficio studi Aie, Milano, Ediser, 2018 (sul sito dell'Aie è disponibile una sintesi: <http://www.aie.it/Cosafacciamo/Cifrenumeridelleditoria/Mercatoeindaginidisetore.aspx>); Istat, *Report sulla Produzione e lettura dei libri in Italia*, 2018 (<https://www.istat.it/it/archivio/225610>).

Il mercato ha raggiunto un valore complessivo di circa 2,7 miliardi di euro (senza Amazon che, insieme con altre voci, porta a un valore stimato di 3,1 miliardi di euro). Nel 2017 sono stati pubblicati 72.059 libri (erano 60.927 nel 2010), di cui 4.037 educativi (il 5,6%) e il resto di varia adulti e ragazzi. In commercio vi sono 1 milione di libri e circa 370.000 *e-book* (questi ultimi erano appena 16.000 nel 2010); il 38% dei libri pubblicati nel 2017 è quindi disponibile anche in *e-book* (per i libri scolastici, la quota sale al 70%).

Nel 2017, si sono venduti nelle librerie il 70,8% dei titoli, *on line* il 20,5% (era il 3,5% nel 2007) e il restante 8,7% nella grande distribuzione organizzata (Gdo), che era al 17,5% nel 2007. Il 26% cento delle vendite è di libri scolastici di adozione (in Francia i libri scolastici coprono una quota di mercato del 14% circa, in Germania dell'11%). Il prezzo medio di copertina alla produzione è 18,77 euro (per gli *e-book* è di 5,78 euro), mentre era di 21,60 euro nel 2010.

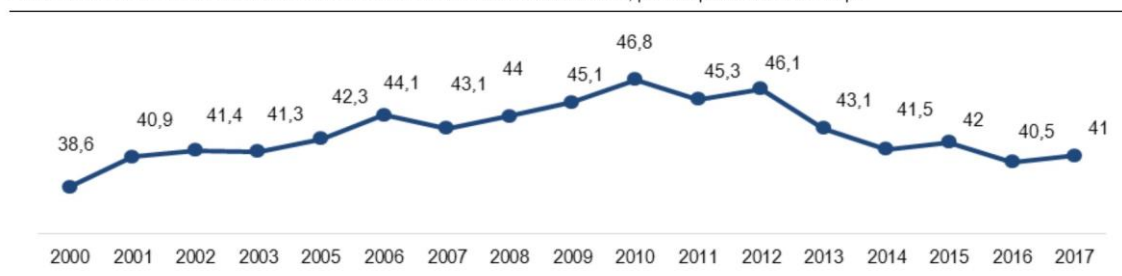
In termini comparati, i dati 2017 restituiscono un mercato italiano con un valore pressoché identico a quello della Francia (2,7 miliardo di euro), superiore a quello della Spagna (2,3 miliardi di euro), ma inferiore a quello del Regno Unito (4 miliardi di euro) e a quello della Germania (oltre 9 miliardi di euro).

Gli editori attivi in Italia nel 2017 sono stati 4.902, di cui 1.318 (ossia il 26,8%) hanno pubblicato più di 10 titoli nell'anno e 2.544 (pari al 51,9%) hanno un catalogo con più di 50 titoli. Le case editrici con almeno un titolo in catalogo sono 12.345, mentre gli editori con oltre 1500 titoli in catalogo sono 110 (pari allo 0,9% del totale). Dei circa 70.000 titoli pubblicati nel 2017, il 17% è dei primi 30 editori per titoli pubblicati. Il Gruppo Mondadori da solo, nel 2017, ha una quota di mercato vicina al 30%.

Oltre il 50% degli editori attivi ha sede nel Nord. Lombardia e Lazio da sole ospitano il 50% dei grandi editori, il 40% dei medi e un terzo dei piccoli. Il 30 per cento degli editori attivi è a Milano o a Roma.

Sulla lettura – ossia sul numero di persone in Italia che leggono almeno un libro l'anno – non vi sono dati concordi. Per l'Istat il dato è 41% e per l'Osservatorio dell'Aie è il 60%. Il tasso di lettura di *e-book* è invece al 7,3% (era all'8,7% nel 2014).

FIGURA 1. PERSONE DI 6 ANNI E PIÙ CHE HANNO LETTO ALMENO UN LIBRO PER MOTIVI NON STRETTAMENTE SCOLASTICI O PROFESSIONALI NEI 12 MESI PRECEDENTI L'INTERVISTA. Anni 2000-2017, per 100 persone di 6 anni e più



Fonte: Istat.

In Italia, il numero di persone che ha letto più di 12 libri in un anno è di circa 3 milioni, un numero inferiore a quello dei dipendenti pubblici. Erano 4 milioni nel 2010, quando i lettori di almeno 1 libro l'anno erano il 46,8%, 3 milioni in più rispetto al 2017. Le donne leggono sensibilmente di più degli uomini (tasso di lettura di oltre il 47% contro il 34%). L'abitudine alla lettura dipende molto dalla famiglia: tra i ragazzi di 11-14 anni, sono lettori l'80% dei figli di genitori che leggono e appena il 39% dei figli di genitori non lettori.

La distribuzione geografica mostra che il Sud e le isole hanno la metà dei lettori del nord (5,7 milioni contro 12 milioni). Oltre alle Province autonome, le Regioni con più lettori sono il Friuli Venezia Giulia e la Lombardia: quest'ultima, con un tasso di lettura vicino al 50%, dato da 4,6 milioni di lettori, un numero più che triplo di quelli della Sicilia, che ha, insieme con la Calabria, il tasso di lettura più basso (25-26%). Interessante notare – senza voler giungere a postulare un nesso di causalità tra i valori – che tali dati, almeno nei picchi, sono di fatto inversamente proporzionali a quelli dell'indice di abusivismo edilizio, ossia il rapporto, calcolato ogni anno dall'ISTAT, tra costruzioni abusive e costruzioni autorizzate².

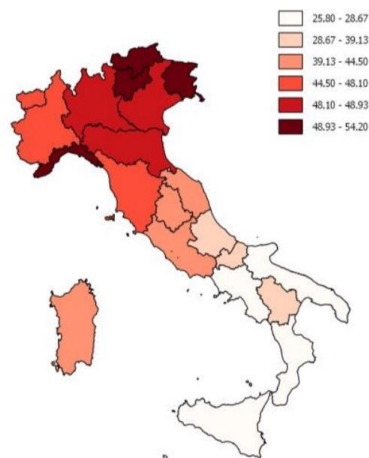
² <https://www.istat.it/it/files//2017/12/cap09.pdf>.

FIGURA 7. PERSONE DI 6 ANNI E PIÙ CHE HANNO LETTO ALMENO UN LIBRO PER MOTIVI NON STRETTAMENTE SCOLASTICI PER REGIONE.

Graduatoria delle regioni. Anno 2017, per 100 persone di 6 anni e più della stessa regione

GRADUATORIA DELLE REGIONI

Provincia Autonoma di Trento	54,2
Provincia autonoma di Bolzano/Bozen	52,0
Friuli-Venezia Giulia	50,6
Liguria	49,1
Lombardia	48,6
Veneto	48,4
Emilia-Romagna	48,3
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	48,0
Toscana	46,4
Piemonte	46,2
Lazio	44,5
Sardegna	44,5
Marche	41,8
Umbria	41,1
Abruzzo	35,2
Molise	33,3
Basilicata	30,8
Puglia	27,6
Campania	27,5
Calabria	26,1
Sicilia	25,8



Fonte: Istat.

La presenza di libri in casa evidenzia un 10,6% di famiglie senza alcun libro e il 46,2% della popolazione con non più di 50 libri. Con oltre 400 libri in casa vi è il 7%.

Infine, le rilevazioni statistiche evidenziano che quale intervento prioritario per lo sviluppo del settore gli operatori identificano innanzitutto la educazione alla lettura.

FIGURA 11. INTERVENTI CHE POSSONO CONTRIBUIRE MAGGIORMENTE ALLO SVILUPPO DEL SETTORE EDITORIALE, PER DIMENSIONE DELL'EDITORE (a). Anno 2017



(a) I valori si riferiscono agli editori "attivi" cioè quelli che hanno pubblicato almeno un'opera libraria nell'anno considerato, e in particolare si definiscono "piccoli" quelli che hanno pubblicato da 1 a 10 opere; "medi" da 11 a 50 opere; "grandi" oltre 50 opere.

Fonte: Istat.

In conclusione, i dati mostrano un mercato importante, almeno in termini di fatturato se comparato con altri Paesi, ma con un numero basso di lettori e con forti disparità territoriali. Per certi versi, lo stato di salute del libro – che comunque vede una diversa condizione, più o meno critica, nelle differenti filiere – è migliore di quello della lettura. Costante è la crescita del settore digitale e dell'*e-book*, nonché delle vendite on-line, che, in termini di vendita, ha contribuito a mettere in difficoltà la grande distribuzione organizzata.

2.2. Due storie di successo: l'app18 e il tax credit librerie

In tale contesto, negli ultimi anni sono state adottate alcune misure per il sostegno della lettura e del libro, già accuratamente ricostruite dal Servizio studi della Camera (Dossier n. 94).

Si segnalano, innanzitutto, anche perché in stretta correlazione con le proposte di legge in discussione, la istituzione, nel 2017, di due appositi fondi: il Fondo destinato alla promozione della lettura, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio librario, alla riorganizzazione e al miglioramento dell'efficienza dei sistemi bibliotecari, con dotazione di 1 milione di euro l'anno³; il Fondo per la promozione del libro e della lettura, con dotazione annua pari a 4 milioni di euro (di cui 1 milione per le biblioteche scolastiche), gestito dal Centro per il libro e la lettura e ripartito annualmente secondo le modalità stabilite con apposito decreto interministeriale a guida Ministero per i beni e le attività culturali (Mibac)⁴.

Le principali iniziative che l'Italia ha introdotto per il sostegno del settore sono però la Card di 500 euro per i diciottenni (c.d. app18) – che ha avuto un impatto molto più significativo della Carta docente – e il credito di imposta per le librerie (c.d. *tax credit* librerie).

L'app18 sta per cominciare il suo quarto anno di attività. Nata alla fine del 2015, in origine per portare i ragazzi al cinema, a teatro e nei musei, quale risposta italiana agli attentati terroristici di Parigi, questo strumento si è rivelato essere un importante strumento di sostegno economico ai ragazzi e alla famiglie proprio per l'acquisto di libri.

Nel primo anno (per i nati nel 1998), su un totale di 166 milioni spesi con l'app18, ai libri sono andati 130 milioni di euro, agli *e-book* 2 milioni di euro e agli audiolibri 125.000 euro. Nel secondo anno (per i nati nel 1999), su quasi 200 milioni di euro, 130 milioni sono stati per acquisto di libri, 4 milioni per *e-book* e 130mila euro in audiolibri. Nel terzo anno (per i nati nel 2000), su 60 milioni di euro fino ad ora spesi (la misura è partita più tardi rispetto al solito ed è ancora in corso), ai libri sono andati 35 milioni di euro, agli *e-book* 2,7 milioni di euro e agli audiolibri quasi 100mila euro. Il quarto anno (per i nati nel 2001) non è ancora partito e, vista la tendenza dei primi tre anni, è logico prevedere un incremento (in contraddizione perciò con il taglio del plafond complessivo a 240 milioni realizzato con l'ultima legge di bilancio, n. 145 del 2018).

L'app18 ha determinato un impatto sul mercato dei libri pari a circa il 5% dell'intero fatturato. Inoltre, è ragionevole ritenere che la quota dei libri

³ Art. 22, comma 7-*quater*, del decreto-legge n. 50 del 2017 (conv. legge n. 96 del 2017); decreto interministeriale n. 162 del 23 marzo 2018.

⁴ Art. 1, comma 318, della legge n. 205 del 2017; decreto interministeriale n. 227 del 3 maggio 2018.

scolastici venduti con l'app18 non sia inferiore a quella media complessiva, pari al 26%: di conseguenza, il contributo dello Stato alle famiglie per l'acquisto di libri d'adozione è stato pari ad almeno 35-40 milioni di euro l'anno (ma, verosimilmente, si tratta di cifre assai più elevate). L'app18, pertanto, ha rappresentato un aiuto consistente sia al settore, sia alle famiglie. In aggiunta, il requisito dell'ottenimento dell'identità digitale (il c.d. SPID, introdotto con la riforma avviata con la legge n. 124 del 2015), richiesto per utilizzare l'app18, ha contribuito in modo decisivo a potenziare il tasso di digitalizzazione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

Il *tax-credit* librerie, introdotto dall'art. 1, commi 319 ss., della legge n. 205 del 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. Il credito è 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 apposito decreto Mibac, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (Mef), anche in relazione all'assenza di librerie nel territorio comunale⁵. Il credito d'imposta è di massimo 20.000 euro per le librerie indipendenti (ossia quelle non ricomprese in gruppi editoriali dagli stessi direttamente gestite) e di massimo 10.000 euro per le altre.

Il plafond complessivamente previsto per il *tax credit* librerie era di 4 milioni per il primo anno e di 5 milioni di euro a decorrere dal 2019. La legge n. 145 del 2018 ha però incomprensibilmente previsto una riduzione della misura non inferiore a 1,25 milioni di euro annui a decorrere dal 2020. Tale scelta appare inspiegabile soprattutto alla luce dei dati relativi al primo anno di operatività dell'incentivo.

I dati Mibac evidenziano, infatti, che le istanze presentate sono state 1.196, per un totale di 1.746 punti vendita (di cui oltre il 60% di librerie indipendenti). Gli esercenti con un solo punto vendita sono stati 1.044. Circa il 60% degli esercenti che hanno presentato domanda hanno un fatturato non superiore a 300,000 euro annui. La distribuzione geografica vede una forte presenza al nord (Lombardia ed Emilia Romagna da sole contano il 25% dei punti vendita interessati; la Calabria non arriva al 2%). Quanto infine alle spese indicate per il calcolo del beneficio, gli importi più rilevanti attengono alle spese di locazione (con una media di 12mila euro l'anno per gli esercenti

⁵ Decreto interministeriale 23 aprile 2018.

con fatturato tra 150mila e 300mila euro annui) e a quelle per il personale (con una media crescente per i diversi scaglioni dai 2.000 euro sino addirittura ai 250mila euro annui per le catene, con fatturato superiore ai 900mila euro annui).

Rispetto a questo quadro, gli esercizi che hanno avuto accesso al *tax credit* sono 778, pari a circa il 65% dei richiedenti. Nello specifico, 23 esercenti hanno ricevuto il credito per l'intero ammontare richiesto, pari a complessivi 142mila euro, in quanto unici sul territorio comunale. Sono 755 invece gli esercenti appartenenti al primo scaglione di fatturato – quello inferiore ai 300.000 euro annui – derivante dalla vendita di libri, i quali hanno ricevuto, rispetto al credito richiesto di 6.178.600,00 euro, un totale di 3.858.000,00 euro (v. tab 1).

Tab. 1 – Dati di utilizzo del *tax credit* librerie – prima applicazione 2018

Esercenti	Credito richiesto	Credito erogato	Differenza tra credito richiesto e credito erogato
Librerie uniche su territorio comunale	€ 142.000,00	€ 142.000,00	0
Librerie non uniche sul territorio comunale, appartenenti ad esercenti con ricavi da libri tra € 0,00 e € 300.000,00	€ 6.178.600,00	€ 3.858.000,00	€ 2.320.600,00
Librerie non uniche sul territorio comunale, appartenenti ad esercenti con ricavi da libri tra € 300.000,00 e € 600.000,00	€ 2.422.200,00	0	€ 2.422.200,00
Librerie non uniche sul territorio comunale, appartenenti ad esercenti con ricavi da libri tra € 600.000,00 e € 900.000,00	€ 777.700,00	0	€ 777.700,00
Librerie non uniche sul territorio comunale, appartenenti ad esercenti con ricavi da libri superiore di € 900.000,00	€ 1.017.400,00	0	€ 1.017.400,00
TOTALE	€ 10.537.900,00	€ 4.000.000,00	€ 6.537.900,00

Fonte: Mibac – DG Biblioteche e istituti culturali.

I tre scaglioni di esercizi con fatturato annuo superiore ai 300mila euro annui (da 300mila a 600mila euro; da 600mila euro a 900mila euro; sopra i 900mila euro) non hanno quindi avuto accesso al beneficio. La differenza tra importo totale richiesto e quello effettivamente erogato è di circa 6,5 milioni di euro.

Come il Sindacato italiano librai e cartolibrari ha più volte ricordato, il *tax credit* è stato disegnato correttamente, anche grazie alla consultazione che il Ministero ha condotto con tutte le categorie interessate durante la stesura del decreto attuativo. Gli scaglioni di fatturato, per esempio, sono stati direttamente indicati dalle categorie. In più, la gestione del beneficio da parte della struttura competente, la Direzione generale Biblioteche e istituti culturali del Mibac, è stata particolarmente efficiente.

Risulta quindi evidente che il mancato accesso al beneficio di tutti gli esercizi che hanno fatto domanda va risolto incrementando le risorse complessive, non riducendo l'entità dell'importo del credito spettante ai singoli esercenti. Il *tax credit* librerie nasce infatti per aiutare i piccoli esercizi e per favorire, con il tempo, la nascita di esercizi dove oggi non esistono.

In definitiva, sia l'app18, sia il *tax credit* librerie sono due storie di successo per il sostegno del settore che è bene siano mantenute e, nel caso dell'incentivo fiscale, potenziate. Ove ciò non avvenga, l'impatto sul mercato dell'editoria sarà molto negativo.

3. *La promozione e il sostegno della lettura (e del libro)*

All'interno del quadro sopra descritto, la proposta di legge A.C. 478 e le altre abbinate rappresentano un segnale importante, innanzitutto di attenzione del Parlamento, con pressoché ogni parte politica rappresentata, di maggioranza e di opposizione, alla promozione e al sostegno del libro e della lettura.

Vi sono diversi punti di vicinanza e sovrapposizione tra la proposta di legge portante e le altre, per esempio con riguardo alla riduzione dello sconto massimo ammissibile sul prezzo dei libri (oggi previsto dalla legge n. 128 del 2011, la c.d. legge Levi).

In questa sede, sono formulate osservazioni su tre aspetti:

- 1) gli strumenti di promozione;
- 2) le misure di sostegno economico-finanziario;

3) i profili organizzativi.

3.1. *Gli strumenti di promozione*

In materia di promozione, le proposte di legge presentano diverse iniziative di rilievo. Si segnalano, in particolare, l'introduzione di un Piano nazionale di azione, la previsione di patti locali per la lettura, il conferimento del titolo di città del libro, il potenziamento degli interventi di digitalizzazione, la promozione della lettura a scuola, la costituzione di un albo per le librerie di qualità.

Quanto al Piano, si rappresenta la necessità di prevedere anche un adeguata dotazione finanziaria. Non pare verosimile, infatti, che tutte le misure previste siano realizzabili senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nell'ambito delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente. Si suggerisce pertanto uno stanziamento di almeno 5 milioni di euro annui. In aggiunta, potrebbe essere utile coordinare il Piano con l'utilizzo delle risorse del Fondo per la promozione del libro e della lettura, soprattutto ove si riuscisse a incrementare la dotazione. Andrebbe infine forse rafforzato il coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali.

I patti locali per la lettura sono una iniziativa importante e potrebbero essere usati anche per mettere insieme tutti gli interventi previsti nelle diverse proposte di legge che contemplino un ruolo delle istituzioni o delle comunità locali. Anche qui, sarebbe importante coinvolgere le Regioni e gli enti locali. Occorre infatti ricordare che questa materia è comunque legata ad ambiti di potestà di legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

La città del libro è un'idea ottima. Al riguardo, però, sarebbe forse preferibile trarre ispirazioni da modelli già in uso e dimostratisi come esperienze di successo. In particolare, potrebbero essere qui replicate la formula e la procedura vigenti per la identificazione, ogni anno, della «Capitale italiana della cultura» (di cui all'articolo 7 del d.l. n. 83 del 2014, conv. legge n. 106 del 2014), istituendo il titolo di «Capitale italiana del libro», da conferire annualmente a partire dal 2020 o dal 2021. Tale scelta offrirebbe ai Comuni uno strumento più facilmente riconoscibile e potrebbe favorire la preparazione, da parte delle città candidate, di dossier virtuosi sotto il profilo economico e con attenzione agli obiettivi di sostenibilità dell'Agenda UN 2030. Sarebbe quindi importante anche prevedere un contributo per la

città alla quale sarà conferito il titolo, per esempio di 500mila euro (per la Capitale italiana della cultura è di 1 milione).

Sulla digitalizzazione è opportuno, innanzitutto, coordinare gli interventi proposti con quelli già esistenti. Inoltre, sarebbe importante chiarire che la digitalizzazione va strettamente collegata alle modalità di fruizione e non solo a finalità di conservazione. Analogamente, per la lettura a scuola è importante garantire il coordinamento con le iniziative già previste dalla legislazione vigente. Ciò vale, per esempio, in materia di biblioteche scolastiche, con gli interventi programmati a valere sul Fondo per la promozione del libro e della lettura.

Infine, sull'albo delle librerie di qualità, formula ispirata al modello francese, pare necessario semplificare l'attuale formulazione del testo. In primo luogo, si suggerisce la creazione di un unico albo, eventualmente con due sezioni, allo scopo di alleggerire gli oneri procedurali e organizzativi. In secondo luogo, si sconsiglia di prevedere parametri così dettagliati già in sede legislativa; sarebbe preferibile limitarsi a indicare alcuni criteri – per esempio l'assortimento diversificato di titoli, la qualità del servizio e la proposta di eventi culturali – e rinviare a un decreto attuativo. In terzo luogo, più in generale, occorre riflettere sul fatto che l'introduzione di una tale misura andrà evidentemente a favore, nel breve-medio periodo, di una specifica parte geografica del Paese, vale a dire il Nord Italia e, in parte, il Centro Italia.

3.2. *Le misure di sostegno economico-finanziario*

Le proposte di legge prevedono quattro principali misure di sostegno economico-finanziario al libro e alla lettura: la conferma dell'app18 o comunque la introduzione di altre card per l'acquisto di libri; la riduzione dello sconto massimo ammissibile sul prezzo dei libri; il potenziamento dei fondi dedicati già esistenti; il rafforzamento del *tax credit* librerie.

1) Quanto all'app18, si è già rilevata l'importanza strategica che essa presenta non solo come incentivo al mercato, ma più in generale quale strumento di sussidio alle famiglie e di educazione alla lettura. I dati sono schiacciati. La misura, come è noto, è stata finanziata fino ai nati nel 2001. È perciò importante stabilizzarla. Si tratta di circa 290 milioni di euro l'anno, di parte corrente, a decorrere dal 2020. Ove ciò non accada, il settore subirà un calo vicino al 5% nelle vendite. È chiaro che sarebbe allora doveroso

introdurre misure compensative per limitare gli effetti negativi che si determinerebbero.

In ogni caso, visto anche il costo di avviamento che ha avuto far partire l'app18, non pare ragionevole sostituirla con altri strumenti, simili ma diversi. Né pare convincente – anche per la non semplice fattibilità tecnica – introdurre nuove card assegnate in base al calcolo dell'Isee o costruite agendo sul regime delle detrazioni fiscali. Qualora vi fossero risorse disponibili, ma non sufficienti per confermare l'app18, sarebbe allora preferibile usarle per altre misure invece di impiegarle per strumenti analoghi, ma assai meno efficaci.

2) In merito alla riduzione dello sconto massimo ammesso per i libri, è condivisibile la proposta di allineare la normativa italiana con quella francese, sia quanto all'entità dello sconto massimo consentito (che passerebbe dal 15% al 5%, come in Francia), sia quanto al limite imposto per le vendite a distanza (in particolare per Amazon, per cui lo sconto non sarebbe più cumulabile con la gratuità delle spese di spedizione). Tuttavia, è bene valutare alcuni elementi.

Il primo elemento è che lo sconto, di per sé, non è chiaramente sufficiente a migliorare la situazione, soprattutto dei piccoli operatori. È decisivo accompagnare la misura con altri interventi e incentivi fiscali, come del resto le proposte di legge già prevedono.

Il secondo elemento è che, attualmente, la disciplina del prezzo dei libri prevede un buon numero di deroghe che, a questo punto sarebbe bene ridurre o comunque rivedere. Si ricorda che in Germania non è ammesso alcuno sconto. Allo stesso tempo, andrebbe seriamente valutata la possibilità per alcuni grandi operatori di offrire con l'acquisto libri anche buoni per altre categorie di bene (c.d. *cross merchandising*).

Il terzo elemento è che in Francia – dove la *loi* Lang sul prezzo dei libri fu introdotta trent'anni prima della nostra legge Levi e la legge c.d. anti-Amazon sulla non cumulabilità della gratuità delle spese di spedizione con lo sconto è stata approvata nel 2014 – esistono diverse analisi che già evidenziano i pro e i contro di queste misure, di cui è bene tenere conto⁶: per

⁶ Si veda il dettagliato Rapporto parlamentare su la «évaluation de la loi n° 2014-779 du 8 juillet 2014 encadrant les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition» dell'aprile 2018: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rap-info/i0862.asp>.

esempio, Amazon ha prontamente reagito alla disposizione prevedendo un costo di 1 centesimo per le spese, aggirando così il divieto; allo stesso tempo, la misura ha prodotto un effetto positivo sugli editori e sulle librerie c.d. indipendenti.

Il quarto elemento, infine, attiene alla disciplina degli *e-book*. Anche se si tratta di un mercato ancora contenuto, dopo l'equiparazione a fini fiscali ottenuta nel 2015 – uno dei rari casi in cui l'Italia ha guidato le politiche Ue – la disciplina del prezzo dei libri andrebbe applicata oramai anche agli *e-book*, come avviene in Francia.

3) Sul potenziamento dei fondi già esistenti, operazione assolutamente necessaria e condivisibile, andrebbe valutata anche la possibilità di prevedere un unico fondo per la promozione del libro e della lettura, dove potrebbero confluire quelli già esistenti. Tale fondo, che dovrebbe restare presso il Mibac, potrebbe finanziare tutte le misure previste dalla legge, ad eccezione dei *tax credit* (le cui risorse debbono restare su capitoli di bilancio Mef) e dell'app18, se rifinanziata. In tal caso, un importo ragionevole potrebbe essere di almeno 15-20 milioni di euro, di cui almeno 5 potrebbero essere impiegati per il Piano nazionale di azione.

4) Infine, è senz'altro opportuno e utile potenziare il *tax credit* librerie, almeno raddoppiando il plafond annuale ed elevandolo a 8-10 milioni di euro annui. Ciò consentirebbe di soddisfare tutte le richieste dei diversi esercizi (con ragionevole previsione tutte quelle degli esercizi con fatturato annuo inferiore ai 600mila euro annui), favorendo altresì la creazione di nuovi esercizi nelle Regioni attualmente in difficoltà.

Da ultimo, al di là delle quattro misure sopra descritte, andrebbe valutata la possibilità di introdurre anche altri incentivi fiscali, destinati agli operatori delle diverse filiere del settore. Si tratterebbe, in sostanza, di agire in modo simile a quanto realizzato, per esempio, nel cinema, con la legge n. 220 del 2016, dove sono previsti incentivi per ogni segmento dell'attività, dalla scrittura e sviluppo alla produzione, sino alla distribuzione e alle sale. Nel caso del libro e della lettura, al *tax credit* librerie si potrebbero così affiancare analoghe misure per gli editori indipendenti o, eventualmente, per i distributori. Nel caso le risorse disponibili per le proposte di legge siano limitate e non consentano, per esempio, di rendere permanente la app18, allora la possibilità di introdurre simili incentivi fiscali andrebbe presa in seria

considerazione allo scopo di ridurre gli effetti negativi prodotti dalla cessazione della Card per i diciottenni.

3.3. *I profili organizzativi*

Le proposte di legge prevedono interventi che potrebbero produrre effetti anche di tipo organizzativo. In particolare, la proposta A.C. 478 chiama in causa, in più occasioni, il Centro per il libro e la lettura del Mibac quale amministrazione di riferimento. Tenuto conto dei nuovi compiti e del possibile incremento di risorse che il Centro sarà chiamato a gestire, va valutata la possibilità di rafforzare tale struttura, anche prevedendone, eventualmente, una riorganizzazione. In tal caso, sarebbe forse preferibile intervenire in modo leggero, senza prevedere trasformazioni della natura giuridica o altre soluzioni che, per i loro effetti sul personale, potrebbero rallentare in misura significativa l'attuazione della nuova legge.

Inoltre, si segnala l'opportunità che il Mibac rafforzi la dotazione organica della Direzione generale Biblioteche e istituti culturali. È evidente che le misure previste dalle proposte di legge aumenteranno il carico di lavoro di questa struttura. È importante che le procedure di reclutamento in fase da avvio tengano conto anche di questa esigenza.

4. *Conclusioni: «Libri, libri!»*

Le proposte di legge in materia di promozione del libro e della lettura sono molto importanti per il Paese. È quindi auspicabile che il loro iter prosegua spedito.

Le azioni prioritarie da compiere sono:

- 1) semplificare e potenziare gli strumenti di promozione, prendendo anche spunto da modelli virtuosi già esistenti (per es. la Capitale italiana della cultura);
- 2) rafforzare le misure di sostegno economico-finanziario, puntando sulla app18, sulle modifiche alla legge n. 128 del 2011, sul potenziamento del Fondo per la promozione del libro e della lettura e sugli incentivi fiscali (soprattutto il *tax credit* librerie).

In conclusione, tutti i dati confermano che è necessario e urgente investire risorse sulla lettura e sul libro, anche per recuperare il ritardo italiano

rispetto agli altri Paesi. Non è più rinviabile, per l'Italia, dotarsi di una legge all'altezza della nostra storia e del nostro patrimonio culturale, anche immateriale. Perché il libro è «il conseguimento maggiore dell'umanità» e i libri «non sono più oggetto per la cultura di pochi, ma si trasformano in potenti operatori sociali [...] Contro i libri si sono accanite tutte le forme di stato e di religione, ma non è niente in confronto a quanto sono stati amati»⁷.

⁷ F. García Lorca, *Libri, libri! Discorso al Paese di Fuente Vaqueros* (1931).