



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

XVIII Legislatura
CAMERA DEI DEPUTATI
VII Commissione (Cultura, scienza e istruzione)

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

AUDIZIONE INFORMALE

Paola Passarelli
Direttore generale "Biblioteche e istituti culturali"

SOMMARIO:

- | | |
|---|------------|
| 1. Premessa: le condizioni di <i>literacy</i> come principi generali dell'azione | pag. 2 |
| 2. L'incremento del Fondo per la promozione del libro e della lettura | pag. 4 |
| 3. Le azioni strategiche per la promozione e il sostegno della lettura | pag.
12 |
| 4. Gli interventi a favore della digitalizzazione | pag.
15 |
| 5. La promozione della lettura a scuola | pag.
17 |
| 6. Le misure di agevolazione fiscale per promuovere la lettura | pag.
18 |
| 7. La disciplina degli sconti sui prezzi dei libri | pag.
20 |
| 8. Le forme di sostegno economico-finanziario agli esercenti del settore librario | pag.
21 |

Roma, 13 maggio 2019



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

1. Premessa: le condizioni di *literacy* come principi generali dell'azione

Il presente documento prende in esame le proposte di legge **C. 478 Piccoli Nardelli**, **C. 1410 Belotti**, **C. 1516 Mollicone**, **C. 1614 Frassinetti** e **C. 1686 Casciello**, recanti disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura.

Occorre subito evidenziare che gli interventi normativi in esame si inseriscono tutti nel solco di una particolare attenzione che il legislatore – ormai da alcuni anni^[1] – pone nei riguardi della incentivazione alla c.d. *literacy*, ossia allo sviluppo della capacità di leggere, scrivere e contare^[2].

Sappiamo, infatti, che in Europa, un quindicenne su cinque e circa 55 milioni di adulti hanno competenze di *literacy* valutate al di sotto della soglia minima: queste condizioni rendono difficile la ricerca di un lavoro, aumentano il rischio di povertà e di esclusione sociale, limitano le opportunità di partecipazione culturale e civile, di apprendimento continuo e di crescita personale. In altre parole, tali condizioni producono l'effetto di limitare le prospettive di crescita socio-economica dei Paesi europei.

Per queste ragioni, nel 2016, è stata elaborata una **Dichiarazione europea del diritto alla lettura e alla scrittura (*literacy*)**. Gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero garantire alle persone di tutte le età, indipendentemente dalla classe sociale, dalla religione, dall'etnia e dal sesso, le risorse e le opportunità necessarie per sviluppare competenze di *literacy* sufficienti a comprendere e utilizzare testi scritti sia in formato cartaceo sia in digitale.

Sono undici le condizioni necessarie individuate dal progetto dell'*European Literacy Policy Network* (ELINET) per mettere in pratica il diritto fondamentale di acquisire le competenze di *literacy*^[3]:

1. *I bambini sono incoraggiati dalla famiglia ad acquisire le competenze di literacy.*
2. *I genitori sono supportati nel sostenere i loro bambini ad acquisire competenze di literacy.*
3. *Asili nido e scuole dell'infanzia di qualità e accessibili a tutti, promuovono lo sviluppo del linguaggio e della emergent literacy.*

¹ Non è un caso infatti che la proposta di legge in questione, infatti, si inserisce nel solco del testo unificato degli A.C. 1504 e 2267 – adottato come testo base dalla VII Commissione della Camera nel luglio 2015, del quale, tuttavia, non si è concluso l'esame entro la fine della scorsa legislatura. Sul punto, Camera dei deputati, Servizio Studi, *Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura A.C. 478, Dossier n. 94 – Schede di lettura 11 febbraio 2019*, pag. 1, consultabile all'indirizzo internet http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/CU0048.pdf?_1554969742171.

² Per un inquadramento teorico del concetto di "*literacy*", v. M. Banzato (2013). *Literacy e complessità*, in TD Tecnologie Didattiche, 21 (1), pp. 4-13.

³ Sull'azione dell'UE in materia di *literacy*, <http://www.eli-net.eu/about-us/literacy-declaration/#c1570>.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

4. *Una formazione alla literacy di qualità per bambini, adolescenti e adulti costituisce un core business di tutte le istituzioni educative.*
5. *Tutti gli insegnanti ricevono una formazione efficace e un aggiornamento professionale continuo nelle metodologie di insegnamento della literacy in modo da poter svolgere il loro difficile ruolo nel migliore dei modi.*
6. *La competenza digitale è promossa a tutte le età.*
7. *La lettura intesa come piacere è attivamente promossa e incoraggiata.*
8. *Le biblioteche sono accessibili e adeguatamente fornite.*
9. *I bambini e i giovani con bisogni educativi speciali, ricevono un sostegno appropriato da parte di personale competente.*
10. *Gli adulti ricevono il sostegno per sviluppare le competenze di literacy necessarie per consentire loro la piena partecipazione sociale.*
11. *I decisori politici, i professionisti, i genitori e le comunità lavorano insieme ai fini di assicurare eguale accesso alla literacy, riducendo i divari nei livelli sociali ed educativi.*

Considerato che la *literacy* è un prerequisito essenziale a qualsiasi forma di apprendimento, e che nella società del ventunesimo secolo, caratterizzata dalla continua diffusione e innovazione delle tecnologie digitali e dai continui cambiamenti nel mondo del lavoro, l'acquisizione delle competenze di *literacy* non può limitarsi ai bambini e agli adolescenti, ma deve essere riconosciuta come un bisogno e requisito che coinvolge tutte le fasi della vita, potrebbe essere utile richiamare queste undici condizioni anche nelle proposte di legge in esame.

Per quanto concerne segnatamente il tema della *literacy* in Italia, occorre rilevare che il Paese sta affrontando una vera e propria “emergenza lettura”. I dati sono incontrovertibili⁴: vi è una bassa percentuale di persone che leggono al di fuori del contesto scolastico-universitario. Tra queste, comunque, leggono di più i giovani, mentre la quota di lettori diminuisce al crescere dell'età; le donne leggono più degli uomini; al Nord del Paese, invece, si legge di più che al Sud, indice di un'Italia che purtroppo, su molti aspetti, sembrerebbe funzionare a “geometria variabile”.

Così stando le cose, dunque, l'Italia non può che considerarsi agli ultimi posti di un'ideale graduatoria europea della lettura, ovvero ai primi posti di un'altrettanta ideale graduatoria europea relativa al tasso di analfabetismo di ritorno e di uno scarso consumo di libri.

⁴ ISTAT, *Annuario statistico italiano 2018*, Cap. 10 “Cultura e tempo libero”.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

A fronte di una siffatta criticità culturale – e quindi strutturale del Paese – il primo merito di queste proposte di legge – che va subito rilevato – è quello di affrontare il problema in maniera organica e complessiva, riconoscendo e sancendo l'importanza della lettura. Il merito, dunque, è quello di avviare una *public policy* nazionale di promozione e sostegno della lettura, cercando di coinvolgere e mettere in relazione tutti gli attori istituzionali^[5].

2. L'incremento del Fondo per la promozione del libro e della lettura

Nel corso del 2017, sono stati istituiti due fondi *ad hoc* per la promozione della lettura:

- a) 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'anno dal 2018^[6];
- b) Il Fondo per la promozione del libro e della lettura, con dotazione annua pari a 4 milioni di euro a decorrere dal 2018 (di cui 1 milione per le biblioteche scolastiche), gestito dal Centro per il libro^[7].

Ciò posto, appare doveroso sottolineare in via preliminare che l'articolo 7 della proposta di legge Piccoli Nardelli prevede il potenziamento del Fondo per la promozione della lettura, istituito dalla legge di bilancio per il 2018, con 10 Mln di euro a regime. E questo è un dato assolutamente positivo, tenuto conto che grazie ai 4 milioni di euro del Fondo, il Centro per il libro e per la lettura (CEPELL) ha potuto finalmente avviare una politica organica di promozione della lettura finanziando le sue attività strutturali e innovative, nonché dare concreto sostegno e riconoscimento ad associazioni culturali (25), soggetti *no-profit* (6), biblioteche e amministrazioni comunali (31), poli di biblioteche scolastiche (40), biblioteche specializzate (2).

Con un incremento del Fondo in parola, dunque, si potrebbe finalmente realizzare una politica capillare e diffusa di promozione della lettura portata avanti in modo non episodico, ma strutturale, e con numeri significativi.

⁵ Si fa riferimento, in particolare, agli artt. 1, 2 e 3 della proposta di legge A.C. 478.

⁶ Art. 22, co. 7-*quater*, del d.l. n. 50/2017 (L. n. 96/2017). In attuazione, decreto interministeriale n. 162 del 23 marzo 2018.

⁷ Art. 1, comma 318, della legge n. 205 del 2017; decreto interministeriale n. 227 del 3.5.2018. In attuazione decreto interministeriale n. 227 del 3 maggio 2018.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

La positiva risposta ai bandi (oltre 690 le istanze pervenute) dimostra, infatti, l'esistenza di un diffuso interesse che, se valorizzato, consentirebbe certamente di modificare il quadro desolante degli attuali indici di lettura in Italia. Si segnala, in particolare, l'importanza strategica dei due progetti "Leggimi 0-6" (per promuovere programmi di lettura prescolare in tutta Italia) e "Educare alla lettura" (per sensibilizzare e formare gli insegnanti come avviene nel resto dell'Europa).

Più in dettaglio:

➤ Il Bando "**Città che legge**" 2018, pubblicato il 20 luglio 2018, al fine di realizzare attività integrate per la promozione del libro e della lettura, è stato rivolto ai Comuni che hanno ottenuto la qualifica di "Città che legge" per il biennio 2018-2019, impegnandosi a promuovere la lettura con continuità, anche attraverso la stipula di un Patto locale per la lettura. In particolare, il bando si proponeva di:

- favorire la cooperazione tra 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, valorizzando e promuovendo, inoltre, le buone pratiche di promozione della lettura con particolare attenzione alle fasce deboli della popolazione, ivi inclusi i soggetti, anche minori, ospedalizzati o detenuti;

- sostenere iniziative di promozione del libro e della lettura finalizzate al mantenimento, rafforzamento e sviluppo del tessuto sociale, attraverso la costruzione di reti di rapporti che colleghino tutti i soggetti attivi nel territorio, allo scopo di rendere la lettura un'abitudine sociale diffusa e uno strumento di inclusione e partecipazione;

- favorire la costituzione di nuove filiere che includano i diversi attori legati alla diffusione del libro al fine di sperimentare forme innovative nella gestione di attività di promozione della lettura;

- realizzare progetti di promozione del libro e della lettura che coinvolgano, oltre ai luoghi tradizionalmente deputati, anche spazi di scambio e relazione negli ambienti della vita quotidiana, attraverso esperienze che permettano ai libri di entrare nei vari ambiti della socialità (ad esempio in consultori, studi pediatrici, asili nido, centri sportivi, teatri, centri commerciali, mercati rionali, circoli ricreativi, etc.);



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

- coinvolgere e sensibilizzare alla lettura un pubblico quanto più esteso e diversificato, con particolare riguardo all'attivazione o al potenziamento di servizi culturali all'interno delle strutture scolastiche e delle istituzioni "totali" (ospedali, carceri, etc.);

- favorire proposte in grado di sensibilizzare alla lettura fasce di età attualmente poco coinvolte nei programmi di promozione (adolescenti, giovani adulti e anziani), incentivando la cultura dell'integrazione, anche in una prospettiva di sostegno alle fasce più deboli dei *no-users*.

Rispetto all'iniziativa in parola sono pervenute 257 istanze: sono stati finanziati 25 progetti distribuiti su tutto il territorio nazionale (10 al Nord, 6 al Centro, 9 al Sud) per complessivi euro 868.450,00.

➤ Bando **“Biblioteche per l'inclusione”**, pubblicato l'11 ottobre 2018, per organizzazioni del terzo settore.

Il Bando “Biblioteche per l'inclusione” intendeva migliorare l'azione delle biblioteche, aiutandole a trasformarsi in veri e propri agenti culturali che favorissero la coesione sociale, avviando politiche gestionali sostenibili nel corso del tempo. Il ruolo centrale è stato affidato alle organizzazioni del terzo settore, che rappresentano motore e nucleo privilegiato attorno cui attivare tali processi.

Il Bando, elaborato in collaborazione con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), si rivolgeva alle organizzazioni del terzo settore (sociale e/o culturale) operanti nei Comuni che hanno ottenuto la qualifica di “Città che legge” per il biennio 2018-2019.

In particolare, il Bando si proponeva l'obiettivo di avviare processi che consentissero:

- l'incremento e il miglioramento dell'accesso agli spazi (extra-orario, serale, nel fine settimana), al patrimonio (letterario, audiovisivo, musicale, multimediale ecc.) e ai servizi delle biblioteche di pubblica lettura;

- il coinvolgimento di soggetti tradizionalmente esclusi dalla fruizione culturale;

- l'uso delle istituzioni bibliotecarie come luoghi di confronto culturale da parte di gruppi e soggetti diversi, così da offrire occasioni di incontro alle comunità locali.

Il Centro ha premiato 6 progetti (1 al Nord, 3 al Centro, 2 al Sud e Isole) rispetto a 106 domande ammissibili. L'importo complessivo assegnato è stato di 469.971,00 euro.

➤ Bando **“Educare alla lettura”**, pubblicato il 25 settembre 2018, per progetti di formazione alla *reading literacy*.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Il Centro si è rivolto ad associazioni culturali e altri organismi senza scopo di lucro con specifica esperienza nel settore al fine di promuovere lo sviluppo e la sperimentazione di didattiche rivolte alle scuole di ogni ordine e grado per l'elaborazione di percorsi di studio e formazione sulla centralità della lettura. Le iniziative di formazione rivolte ai docenti di ogni grado scolastico dovevano essere incentrate sulla formazione di competenze specifiche nell'ambito della *reading literacy*.

Il Bando si proponeva di sensibilizzare gli insegnanti sull'importanza della *literacy* in lettura, intesa come capacità di un individuo di “*comprendere e utilizzare testi scritti, riflettere su di essi e impegnarsi nella loro lettura al fine di raggiungere i propri obiettivi, di sviluppare le proprie conoscenze e le proprie potenzialità e di essere parte attiva nella società*” (OECD, 2013), provvedendo inoltre a fornire un aggiornamento sui temi della letteratura giovanile, che rappresenta oggi un settore editoriale in forte crescita quantitativa e qualitativa. Uno dei fattori chiave per motivare alla lettura gli studenti, infatti, resta quello di un insegnante che sappia trasmetterne il grande valore ai suoi studenti. Solo attraverso una scuola capace di questa operazione è possibile contrastare i dati scoraggianti che emergono dalle indagini PISA 2015 sulle competenze di lettura degli studenti italiani.

L'intento in parola, dunque, era quello di promuovere lo sviluppo professionale continuo degli insegnanti, contribuendo ad arricchire le loro conoscenze sulla *reading literacy* e fornendo pratiche efficaci nella didattica della letteratura per competenze.

I percorsi formativi, pertanto, avevano come destinatari privilegiati i docenti della scuola primaria e secondaria di primo e secondo grado (che dovevano essere comunque almeno l'80 % dei destinatari dei corsi), ma potevano includere anche educatori, bibliotecari, librai e quanti avessero uno specifico interesse professionale.

Il Centro per il libro ha rilasciato ai partecipanti un attestato di frequenza valido ai fini della formazione del personale docente della scuola (L. 107/2015 art. 1, co. 124), in quanto erogato da un ente di per sé qualificato (Direttiva MIUR 170/2016, art. 1, co.7), previa autorizzazione della Direzione generale Educazione e Ricerca del MiBAC (DPCM 171/2014, art 13, co. 2, l. b).

Il risultato del Bando è stato l'individuazione di 15 progetti di educazione alla lettura (rispetto alle 149 istanze ammissibili) che avevano la finalità di porre le basi, tra l'altro, per la costruzione di una rete territoriale che coinvolgesse attivamente i diversi partecipanti:



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

insegnanti, bibliotecari, librai, singoli professionisti ecc. Il finanziamento complessivo è stato pari a euro 481.263,60: 4 i progetti del Nord, 5 quelli del Centro, 3 del Sud e 3 delle Isole.

➤ Bando **“Leggimi 0-6”**, pubblicato il 18 ottobre 2018, per la promozione della lettura nella prima infanzia.

Il Bando si rivolgeva alle organizzazioni culturali senza scopo di lucro (associazioni, fondazioni, enti ecc.) per individuare 10 progetti di promozione della lettura nella “Prima Infanzia” (fascia di età 0-6 anni).

Il Fondo per la promozione del libro e della lettura prevedeva, infatti, *“specifici interventi a favore delle bambine e dei bambini da zero a sei anni di età, tenendo a riferimento il sistema integrato dei servizi di educazione e istruzione”* (D.I. 205/2017, art. 2, lettera h).

Il Bando richiedeva la creazione di una rete che favorisse una stretta collaborazione tra il settore culturale e quello socio-sanitario, dando vita a una politica di alleanze tra i vari soggetti coinvolti (biblioteche, librerie, editori, ma anche nidi, scuole per l’infanzia, consultori, studi pediatrici ecc.) per generare un’azione sistematica di promozione della lettura in età prescolare.

Sono state premiate 10 istanze – delle 85 pervenute- per un totale di 997.000,00 euro.

I progetti positivamente valutati sono 2 al Nord, 3 al Centro e 5 per il Sud e le Isole.

➤ Bando **“Letture per tutti”**, pubblicato il 2 novembre 2018, riservato alle biblioteche dedicate a “persone con difficoltà di lettura”.

Il Bando era riservato alle biblioteche istituzionalmente dedicate, per l’appunto, a “persone con difficoltà di lettura” al fine di incrementarne il patrimonio attraverso la produzione di testi leggibili per non vedenti, ipovedenti, dislessici, persone con minorazioni visive, e supportandone inoltre il fabbisogno per attrezzature specifiche.

Il Bando che premiava la realizzazione di prodotti e l’attivazione di servizi per la lettura “agevolata” ha visto la partecipazione di 12 istituti bibliotecari specializzati ed ha premiato i due migliori progetti (entrambi del Nord Italia) per un totale di 153.660,02 euro.

➤ Bando per il finanziamento di **“poli di biblioteche scolastiche per la promozione del libro e della lettura”**, pubblicato il 27 settembre 2018, d’intesa e in stretto raccordo operativo con il MIUR.



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

I progetti dovevano provenire da reti di biblioteche scolastiche associate in poli di livello interprovinciale e/o regionale e riguardare una o più delle seguenti linee di intervento, in coerenza con il decreto interministeriale n. 227 del 2018:

a) realizzare interventi di sostegno all'educazione alla lettura, rivolta, in particolare, alle fasce più giovani della popolazione, a partire dalla prima infanzia;

b) favorire la cooperazione tra 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;

c) valorizzare e promuovere le buone pratiche di promozione della lettura, realizzate da istituzioni scolastiche, biblioteche, associazioni culturali e librerie, con particolare attenzione alle fasce deboli della popolazione, ivi inclusi i soggetti, anche minori, ospedalizzati o detenuti;

d) arricchire il patrimonio librario e potenziare le dotazioni infrastrutturali delle biblioteche destinate alla fruizione pubblica e delle biblioteche scolastiche, anche con riguardo alla diffusione e all'utilizzo delle nuove tecnologie;

e) promuovere la digitalizzazione del patrimonio librario, anche per la realizzazione di biblioteche digitali;

f) favorire specifici interventi a favore delle bambine e dei bambini da zero a sei anni di età, tenendo a riferimento il sistema integrato dei servizi di educazione e di istruzione, di cui al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, in collaborazione con il Comitato nazionale per la promozione della lettura nella prima infanzia.

Su 84 istanze pervenute, sono stati premiati 40 progetti.

L'importo complessivo assegnato è pari a 1.000.000,00 euro. Le reti premiate sono 12 al Nord, 14 al Centro, 9 al Sud e 5 nelle Isole.

Di seguito uno schema riepilogativo dei dati quantitativi relativi ai sei bandi soprarichiamati:



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

N	BANDO	ISTANZE PERVENUTE	NUMERO DEI VINCITORI	FORMA GIURIDICA VINCITORI	AREA GEOGRAFICA VINCITORI	STANZIAMENTO	IMPORTO FINANZIATO	RESIDUI
1	CITTA' CHE LEGGE 2018	257	25 (24 DA BANDO + 1 CON I RESIDUI)	COMUNI	10 NORD - 6 CENTRO - 9 SUD	€ 870.000,00	€ 868.450,00	€ 1.550,00
2	BIBLIOTECHE PER L'INCLUSIONE 2018 Bando per organizzazioni del terzo settore	106	6	5 SOCIETA' COOPERATIVA SOCIALE- 1 CONSORZIO	1 NORD - 3 CENTRO - 2 SUD	€ 480.000,00	€ 469.971,00	€ 10.029,00
3	EDUCARE ALLA LETTURA 2018 Bando per progetti di formazione	149	15	ISTITUTI, FONDAZIONI, ASSOCIAZIONI CULTURALI E ALTRI ORGANISMI SENZA SCOPO DI LUCRO	4 NORD - 5 CENTRO - 3SUD - 3ISOLE	€ 495.000,00	€ 481.263,60	€ 13.736,40
4	LEGGIMI 0-6 2018 Bando per la promozione della lettura nella prima infanzia	85	10	ORGANIZZAZIONI SENZA SCOPO DI LUCRO ATTIVE NELLA PROMOZIONE DELLA LETTURA NELLA PRIMA INFANZIA	2 NORD - 3 CENTRO - 5 SUD-ISOLE	€ 1.000.000,00	€ 997.000,00	€ 3.000,00
5	LETTURA PER TUTTI 2018 Bando per la promozione della lettura nelle biblioteche dedicate a "persone con difficoltà di lettura"	12	2	BIBLIOTECHE ISTITUZIONALMENTE DEDICATE A PERSONE CON DIFFICOLTA' DI LETTURA	2 NORD	€ 155.000,00	€ 153.660,02	€ 1.339,98
6	BANDO POLI DI BIBLIOTECHE SCOLASTICHE (REALIZZATO D' INTESA CON IL MIUR)	84	40	ISTITUTI SCOLASTICI	12 NORD - 14 CENTRO - 9 SUD - 5 ISOLE	€ 1.000.000,00	€ 1.000.000,00	/
TOTALE						€ 4.000.000,00	€ 3.970.344,62	€ 29.655,38

Dai dati sopra riportati, dunque, emerge chiaramente che il sostegno al Fondo per la promozione del libro e della lettura gestito dal CEPELL, svolge una funzione strategica per il finanziamento dei progetti che promuovono e sviluppano la più volte citata capacità di *literacy* a tutti i livelli (infanzia, adolescenza, adulti).

Relativamente al **Fondo per la promozione della lettura, alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio librario, alla riorganizzazione e al miglioramento dell'efficienza dei sistemi bibliotecari**, si evidenzia che la dotazione di 1Mln di euro è ripartita annualmente secondo le modalità stabilite con il decreto interministeriale MiBAC-MEF del 23 marzo 2018, ossia per il 70% a sostegno dei sistemi bibliotecari provinciali e comunali, per un totale di € 700.000,00, e per il 30% a sostegno delle biblioteche scolastiche, per un totale di € 300.000,00. (con il limite massimo del 10% della cifra totale per ciascun progetto).

Per l'annualità 2018, sono pervenute 841 domande di accesso a questo fondo, così suddivise:

- 216 per i Sistemi bibliotecari;
- 625 per le Biblioteche scolastiche.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Al termine dei lavori della Commissione, con Decreto del Direttore Generale Biblioteche e Istituti culturali, sono stati assegnati contributi a 263 enti di cui 76 Sistemi bibliotecari e 187 biblioteche scolastiche⁸.

Relativamente ai Sistemi bibliotecari, l'assegnazione dei contributi, in ordine di consistenza, è così distribuita sul territorio:

- Area del Nord-Ovest (Liguria Lombardia, Piemonte e Valle D'Aosta) con 28 sistemi, ha ricevuto contributi per € 246.419,54 pari al 35,63% del finanziamento totale – **Contributo medio di € 8.800,70.**

- Area del Nord-Est (Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Veneto) con 18 sistemi, ha ricevuto € 174.228,26 pari al 24,88% del finanziamento totale – **Contributo medio di € 9.679,35.**

- Isole, con 16 sistemi, hanno ricevuto contributi per € 139.991,40 pari al 20% del finanziamento totale – **Contributo medio di € 8.749,46.**

- Area del Centro (Lazio, Marche, Toscana e Umbria) con 11 sistemi, ha ricevuto € 107.025,01 pari al 15,28% del totale finanziabile – **Contributo medio di € 9.729,55.**

- Area del Sud (Abruzzo, Calabria e Puglia) con 3 sistemi, ha ricevuto € 32.331,24 pari al 4,60% del totale – **Contributo medio di € 10.777,08.**

Relativamente alle Biblioteche scolastiche l'assegnazione dei contributi, in ordine di consistenza, è così distribuita sul territorio:

- Area del Centro (Lazio, Marche, Toscana e Umbria) con 53 biblioteche, ha ricevuto contributi per € 86.208,81 pari al 28,73% del finanziamento totale – **Contributo medio di € 1.626,58.**

- Area del Sud (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania e Puglia) con 51 biblioteche, ha ricevuto € 83.971,23 pari al 28% del finanziamento totale – **Contributo medio di € 1.626,49.**

- Area del Nord-Est (Emilia Romagna, il Veneto e il Friuli-Venezia Giulia) con 39 biblioteche, ha ricevuto contributi per € 58.870,37 pari al 19,62% del finanziamento totale - **Contributo medio di € 1.549,22.**

⁸ Il decreto di ripartizione dei finanziamenti comprensivo degli elenchi dei Sistemi bibliotecari e delle Biblioteche scolastiche ammessi al finanziamento, così come gli elenchi dei non ammessi, sono stati pubblicati sul sito della DGBIC all'indirizzo <http://www.librari.beniculturali.it/it/contributi/Sistemi-bibliotecari-provinciali-e-comunali-Biblioteche-scolastiche/>



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

- Area del Nord-Ovest (Liguria, Lombardia e Piemonte) con 29 biblioteche, ha ricevuto € 46.152,50 pari al 15,38% del finanziamento totale – **Contributo medio di € 1.591,47.**
- Isole, con 16 biblioteche, hanno ricevuto € 24.749,34 pari al 8,24% del finanziamento totale – **Contributo medio di € 1.546,83.**

Dai dati appena elencati, in particolare dal notevole numero di istanze presentate, appare evidente che vi è un notevole interesse per tale fondo nonostante che l'attuale stanziamento consente l'erogazione di contributi quasi "simbolici".

Sarebbe auspicabile un potenziamento delle risorse finanziarie di tale fondo, anche alla luce della previsione normativa di cui all'art. 5 della proposta di legge Piccoli Nardelli, su cui si dirà più diffusamente in seguito (§5), nonché in considerazione di quanto previsto anche dall'art. 2 della proposta di legge Casciello, recante "*Misure a favore delle biblioteche scolastiche*".

Secondo tale previsione normativa, infatti, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca promuove azioni volte a favorire e a incentivare l'istituzione e l'organizzazione delle biblioteche scolastiche nelle scuole di ogni ordine e grado. Nello specifico, i commi 4 e 6 dell'art. 2 della proposta di legge da ultimo citata, stabiliscono che «*4.Nell'ambito del servizio bibliotecario le istituzioni scolastiche organizzano percorsi e progetti di promozione della lettura...6.Le biblioteche scolastiche, singolarmente o associate in rete, in collaborazione con i sistemi bibliotecari territoriali possono agire come sportello bibliotecario territoriale aperto al pubblico ai sensi del comma 58 dell'articolo 1 della legge 13 luglio 2015, n. 107*».

3. Le azioni strategiche per la promozione e il sostegno della lettura

Sul piano politico-amministrativo le azioni strategiche di rilievo per la promozione e il sostegno della lettura, nonché dell'industria e del commercio librario, sono contemplate all'art. 4 della proposta di legge 1516 Mollicone, e dagli artt. 2 e 3 della proposta di legge 478 Piccoli Nardelli.

Per quanto concerne l'art. 4 della proposta Mollicone, al fine di promuovere l'industria e il commercio librario, viene prevista la possibilità di adottare con DPCM, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro dello sviluppo economico, **le linee di azione per la promozione e il sostegno dell'industria e del commercio librario, volte a garantire il pluralismo e la diversità culturale e a facilitare**



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

P'accesso alla lettura. Le linee di azione – secondo quanto previsto dalla disposizione normativa in esame – dovrebbero disciplinare altresì la collaborazione tra le istituzioni pubbliche e le associazioni professionali del settore librario in tutte le attività connesse alla promozione della lettura e della diffusione dei libri, nel miglioramento dell'organizzazione professionale e nello sviluppo di servizi in favore dei lettori e del commercio dei libri, nonché nella promozione di tecnologie applicabili alla gestione, allo scambio di informazioni e alla formazione degli operatori del settore.

L'art. 2 della proposta di legge Piccoli Nardelli prevede, invece, **un Piano nazionale d'azione per la promozione della lettura.**

Entrambe le iniziative sono degne di rilievo positivo, in quanto, come già anticipato nelle premesse, fanno assumere alla promozione della lettura e al sostegno delle relative imprese culturali, la dignità di *public policy* nazionale.

L'art. 3 della proposta di legge Piccoli Nardelli (*Patti locali per la lettura e conferimento del titolo di «città del libro»*) disciplina due istituti:

- a) i Patti locali per la lettura, che riguardano le modalità di attuazione a livello regionale e locale del Piano nazionale di cui all'art. 2 della medesima proposta legislativa;
- b) il conferimento del titolo “*Città del libro*”.

Quanto al primo istituto di cui alla lettera sub a) (***Patti locali per la lettura***) occorre subito rilevare il grande merito di questa proposta di legge di dare dignità di *public policy* ad una esperienza oltremodo positiva nata nell'ambito del progetto IN VITRO, progetto sperimentale di promozione della lettura tra i piccoli lettori (0-14 anni), sviluppato negli ultimi anni dal Centro per il libro e la lettura (CEPELL) e patrocinato, oltre che dal MiBAC, dal MIUR e dal Ministero della Salute⁹.

Ai sensi dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 3 della proposta di legge Piccoli Nardelli, i Patti locali per la lettura, sulla base degli obiettivi generali individuati dal Piano d'azione e in ragione delle specificità territoriali, prevedono interventi finalizzati ad aumentare il numero dei lettori

⁹ Obiettivo primario del progetto IN VITRO, promosso dal CEPELL (Centro per il libro e la lettura), è aumentare il numero dei lettori abituali nel nostro Paese, e stimolare i lettori occasionali, offrendo loro nuove motivazioni e opportunità di lettura. In prima linea è la realtà locale, che partecipa al progetto in termini di risorse umane e logistiche, e che provvede alla promozione e la sottoscrizione del Patto locale per la lettura, coinvolgendo istituzioni, imprese private, fondazioni bancarie, associazioni culturali e di volontariato, biblioteche, case editrici, librerie, scuole e università. Cfr., CEPELL, *In vitro. Un progetto sperimentale di promozione della lettura*, Roma, 2016, report consultabile all'indirizzo internet www.progettoinvitro.it



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

abituale nelle aree di riferimento, per l'attuazione dei quali «sono previsti specifici finanziamenti nell'ambito dei bilanci degli enti e dei soggetti di cui al comma 1». Il Centro per il libro e la lettura provvede al censimento periodico e alla raccolta di dati statistici relativi all'attuazione dei patti locali per la lettura.

Per quanto concerne il secondo istituto di cui alla lettera *b*) (**conferimento del titolo di «città del libro»**), i commi 4 e 5 dell'art. 3 della proposta di legge Piccoli Nardelli prevedono che il Centro per il libro e la lettura, d'intesa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani, rilasci – con validità biennale – la qualifica di «Città del libro» ai comuni nel cui territorio sia presente almeno una biblioteca di pubblica lettura e che siano in possesso di almeno due di tre requisiti specifici¹⁰.

Anche in questo caso, si valuta positivamente, come per il primo istituto, la sussunzione a *policy* nazionale di un'iniziativa volta a coinvolgere le comunità locali a promuovere la lettura (e il libro) come volano per lo sviluppo socio-economico delle stesse comunità locali.

Ciò premesso, si auspica una rimodulazione di questo istituto anche alla luce di altre esperienze simili oltremodo positive: si tratta, ad esempio, della rete nazionale delle “Città che leggono” (con 450 comuni iscritti nel biennio 2018-2019) istituita dal Centro per il libro in collaborazione con ANCI (sul punto si rimanda più ampiamente al §2).

Una “Città che legge” garantisce ai suoi abitanti l'accesso ai libri e alla lettura – attraverso biblioteche e librerie – ospita festival, rassegne o fiere che mobilitano i lettori e incuriosiscono i non lettori, partecipa a iniziative congiunte di promozione della lettura tra biblioteche, scuole, librerie e associazioni e aderisce a uno o più dei progetti nazionali del Centro per il libro e la lettura (Libriamoci, Maggio dei libri, In vitro), promuove nel suo territorio un Patto locale per la lettura.

La qualifica di “Città che legge”, consente a ciascun comune di partecipare ai bandi per l'attribuzione di contributi economici, premi ed incentivi che il Centro per il libro e la lettura di volta in volta predisporrà per premiare i progetti più meritevoli.

¹⁰ Art. 3 comma 4: «Il Centro per il libro e la lettura, d'intesa con l'Associazione nazionale dei comuni italiani, rilascia la qualifica di «città del libro» ai comuni nel cui territorio sia presente almeno una biblioteca di pubblica lettura e che siano in possesso di almeno due dei seguenti requisiti: a) stipulazione di un patto locale per la lettura che preveda la collaborazione continuativa di enti pubblici, istituzioni scolastiche e soggetti privati rappresentativi della filiera del libro; b) adozione di iniziative volte al sostegno di programmi per l'avviamento alla lettura rivolti ai bambini in età prescolare e di programmi per la promozione dell'accesso alla lettura da parte delle persone esposte al rischio di esclusione sociale; c) presenza di un festival letterario di rilievo nazionale».



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Infine, potrebbe essere replicata, ad esempio, la formula per la identificazione, ogni anno, della «*Capitale italiana della cultura*», istituendo il titolo di «*Capitale italiana del libro*»: alla città scelta potrebbe essere assegnato un premio per sviluppare azioni di promozione della lettura durante tutto l'arco dell'anno in collaborazione con tutti i soggetti interessati e presenti sul territorio (scuole, biblioteche, librerie, ecc.).

4. Gli interventi a favore della digitalizzazione

I progetti legge 478 Piccoli Nardelli (art. 4) e 1516 Mollicone (artt. 1 e 2) recano interventi per favorire la digitalizzazione delle opere.

Nello specifico, l'art. 1 della proposta di legge Mollicone prevede l'inserimento dopo il comma 2-*quater* dell'articolo 15 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, di un comma 2-*quinqies* che stabilisce, a decorrere dall'anno scolastico 2019-2020, l'adozione da parte degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, **di libri di testo e strumenti didattici per tutte le discipline esclusivamente nella versione digitale.**

All'uopo l'art. 2 della stessa proposta di legge prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, **di un Fondo per lo sviluppo delle tecnologie e delle applicazioni digitali**, con una dotazione di 20 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, destinato a finanziare progetti e interventi per lo sviluppo delle tecnologie e dei servizi digitali nel settore della cultura, nonché iniziative atte a favorire la ricerca e l'innovazione tecnologica nella digitalizzazione dei processi editoriali.

L'art. 4 della proposta di legge Piccoli Nardelli prevede che i soggetti pubblici possano stipulare **contratti o convenzioni per la digitalizzazione** che attribuiscono a terzi il diritto di utilizzazione esclusiva delle riproduzioni digitali delle opere di cui sono in possesso e di cui possono liberamente disporre la comunicazione al pubblico, nel rispetto di alcune condizioni^[11]. All'uopo, nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali verrebbe istituito un fondo destinato all'erogazione di contributi per il finanziamento di tali iniziative di

¹¹ Art. 4, comma 1: *a)* siano integralmente pubblicati nella sezione «Amministrazione trasparente» di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33; *b)* siano adeguatamente motivati in base all'impossibilità di sostenere altrimenti i costi della digitalizzazione; *c)* prevedano che una copia digitale di ciascuna opera riprodotta, libera da misure tecnologiche di protezione, sia consegnata al soggetto pubblico che ha fornito il materiale da digitalizzare, al fine di permetterne la libera consultazione presso la sua sede; *d)* non attribuiscono diritti di privativa per una durata superiore a cinque anni dalla data della digitalizzazione di ciascun volume; *e)* prevedano che, alla scadenza del termine previsto, il soggetto pubblico acquisti la proprietà e la piena disponibilità di ciascuna copia digitale.



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

digitalizzazione di cui al presente articolo, con una dotazione di 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020.

Rispetto alle disposizioni di cui all'art. 4 di quest'ultima proposta di legge, il primo elemento che si ritiene doveroso sottolineare è che, a dispetto di quanto riportato nella relazione illustrativa, secondo cui gli investimenti nella digitalizzazione servono «*Per assicurare la conservazione a lungo termine, promuovere la conoscenza e la diffusione del patrimonio librario pubblico custodito da biblioteche, archivi, musei e scuole*», nel testo della disposizione normativa in esame non vi è il riferimento specifico all'ambito di applicazione oggettivo dell'intervento, ossia «*patrimonio librario pubblico custodito da biblioteche, archivi, musei e scuole*». Pertanto, sarebbe opportuno circoscrivere, nel dettato normativo di cui all'art. 4 della proposta di legge l'ambito di applicazione oggettivo al patrimonio librario pubblico custodito da biblioteche, archivi, musei e scuole nonché si suggerisce altresì di valutare la possibilità di individuare un soggetto istituzionale a cui attribuire compiti di coordinamento e monitoraggio degli interventi di digitalizzazione (es: adozione linee guida, etc.).

All'uopo, in considerazione delle relative competenze e del *know-how*, potrebbe valutarsi l'idea di attribuite tali funzioni all'Istituto Centrale per il Catalogo Unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche (ICCU) del Ministero per i beni e le attività culturali.

L'ICCU, infatti, gestisce il Servizio Bibliotecario nazionale (SBN), importante strumento per l'accesso all'informazione, riconosciuto e portato come esempio di buona pratica a livello europeo e internazionale, non solo per i servizi offerti agli utenti intermedi (le biblioteche) e agli utenti finali, ma sicuramente anche per il modello organizzativo che sta alla base della cooperazione amministrativa.

Per quanto concerne poi l'erogazione di contributi per il «*finanziamento delle iniziative di digitalizzazione*», la norma in esame (art. 4, co. 3, p.l. Piccoli Nardelli), dispone l'istituzione di un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali. Al riguardo, come rilevato anche dal Servizio Studi della Camera dei deputati¹², in base alla formulazione del testo, i contributi possono essere destinati solo al finanziamento delle iniziative di digitalizzazione che attribuiscono a terzi il diritto di utilizzazione esclusiva dell'opera e non anche delle iniziative che non prevedono tale attribuzione. La relazione illustrativa sottolinea, invece, che l'art. 4 prevede che i soggetti pubblici abbiano la facoltà di

¹² Camera dei deputati, Servizio Studi, *Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura A.C. 478, Dossier n. 94 – Schede di lettura 11 febbraio 2019*, pag. 5, cit.



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

avvalersi di contratti stipulati con finanziatori privati per la digitalizzazione del proprio patrimonio librario e che il nuovo fondo è istituito per il finanziamento delle iniziative di digitalizzazione. In materia, si ricorda che l'art. 1, co. 611, della L. 145/2018 (L. di bilancio 2019) ha autorizzato la spesa di € 4 mln per il 2019 per il proseguimento, da parte del MiBAC, dell'attività di digitalizzazione del patrimonio culturale.

Si ricorda, altresì, che con DM 37 del 23 gennaio 2017 è stato costituito il Servizio per la digitalizzazione del patrimonio culturale–Digital Library dell'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione (ICCU), al quale è affidato il coordinamento e la promozione dei programmi di digitalizzazione del patrimonio culturale di competenza del MiBAC. Il fondo è istituito con una dotazione di € 1 mln “*per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020*”, ai cui oneri si provvede, in base all'articolo 10, mediante l'utilizzo del fondo di parte corrente relativo al Ministero dell'economia e delle finanze.

Pertanto, come già detto in ordine agli aspetti organizzativi (affidare all'ICCU le funzioni di coordinamento e monitoraggio degli interventi di digitalizzazione) anche sotto l'aspetto finanziario sembrerebbe opportuno un maggior coordinamento degli interventi proposti con il disegno di legge in esame con quelli già esistenti.

Infine, occorre rilevare che il fondo di cui all'art. 4 della proposta di legge è alimentato da una quota non inferiore al 70% dei maggiori importi derivanti dall'applicazione delle disposizioni – introdotte dallo stesso art. 4 – volte a inasprire le sanzioni pecuniarie previste per la riproduzione e la distribuzione illegali di opere digitali tutelate dal diritto d'autore. Al riguardo, la relazione illustrativa chiarisce, infatti, che tali risorse vanno ad aggiungersi allo stanziamento di € 1 mln (previsto per tre anni).

Sembrerebbe opportuno, quindi, come evidenziato anche dal Servizio Studi della Camera dei deputati¹³, esplicitare anche nel testo della disposizione *ex* art. 4 della proposta di legge Piccoli Nardelli che gli importi derivanti dalle sanzioni pecuniarie citate sono aggiuntivi rispetto alla dotazione iniziale del fondo.

5. La promozione della lettura a scuola

La proposta di legge 1614 Frassinetti (art. 1 e 2), al fine di promuovere la lettura a scuola, prevede la **distribuzione gratuita, per gli studenti che compiono diciotto anni durante**

¹³ *Ibidem.*



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

P'anno scolastico 2019/2020, di opere letterarie italiane, da scegliere tra i generi della narrativa, della saggistica o della poesia, nell'ambito di un elenco definito con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca. All'uopo viene autorizzata la spesa di 8 milioni di euro per l'anno 2019, a valere su un fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca.

Tale disposizione, tuttavia, pare opportuno evidenziare, è circoscritta ad un determinato bacino di utenza molto ristretto, e sembrerebbe sovrapporsi ad altri interventi simili di promozione della lettura per i diciottenni, sebbene con una connotazione diversa.

Con la stessa finalità (promozione della lettura a scuola), l'art. 5 della proposta di legge Piccoli Nardelli ha la finalità di estendere la conoscenza e la diffusione dei servizi delle biblioteche scolastiche e pertanto prevede, tra l'altro, che gli accordi di rete, di cui alla legge 13 luglio 2015, n. 107 (cosiddetta «buona scuola»), collaborino con i sistemi bibliotecari territoriali e nazionale, condividendo strumenti informatici, di catalogazione e di formazione.

Ciò posto, anche per questa iniziativa legislativa, non può che suggerirsi un miglior coordinamento con le iniziative già esistenti, sia sotto il profilo organizzativo che finanziario.

Sotto il primo profilo, quello organizzativo, appare utile ricordare il progetto del Centro per il libro e la lettura "*Libriamoci. Giornate di lettura nelle scuole*", nata da un Protocollo d'Intesa tra il MIUR e il MiBAC, che ogni anno a fine ottobre coinvolge le scuole italiane di ogni ordine e grado, sia sul territorio nazionale che all'estero. Il progetto intende promuovere la lettura tra gli studenti, invitando tutti gli istituti scolastici ad inserire, nelle proprie attività educative e formative, dei momenti da dedicare alla lettura ad alta voce, considerata strumento fondamentale per la crescita emozionale e cognitiva dello studente.

Sotto l'aspetto finanziario, infine, come già evidenziato, 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, non è stato potenziato, a differenza del Fondo per la promozione della lettura. Si suggerisce, dunque, di aumentarne la dotazione.

6. Le misure di agevolazione fiscale per promuovere la lettura

Le proposte di legge 478 Piccoli Nardelli (art. 6), 1516 Mollicone (artt. 3 e 5), e 1686 Casciello (art. 3), contengono rispettivamente misure di agevolazione fiscale per l'acquisto di libri.



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Nello specifico le proposte di legge suddette prevedono rispettivamente che:

- 1516 Mollicone (artt. 3): l'introduzione del comma 604-bis dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, in materia di carta elettronica per la cultura: *«604-bis. A decorrere dall'anno 2020, la **Carta elettronica** di cui al comma 604 è assegnata a tutti i residenti nel territorio nazionale, nell'anno di compimento del diciottesimo anno di età. In aggiunta a quanto previsto al medesimo comma 604, la Carta è utilizzabile anche per l'acquisto di materiale editoriale digitale e dispositivi di supporto necessari per leggere libri in formato elettronico (lettori digitali). Con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti annualmente gli importi nominali da assegnare, nell'ambito delle risorse disponibili, nonché i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzazione della Carta».*

- 1516 Mollicone (artt. 5): dopo la lettera *l-quater*) del comma 1 dell'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è aggiunta la seguente: *«l-quinquies) **le spese per l'acquisto di libri in formato elettronico, compresi i libri di testo scolastici e universitari, fino all'importo annuo di 300 euro».***

- 1686 Casciello (art. 3): *«1. Dopo la lettera e-ter) del comma 1 dell'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di detrazione per oneri, è inserita la seguente: «e-quater) **le spese per l'acquisto di libri muniti di codice ISBN effettuato in esercizi commerciali di vendita di libri al dettaglio e non coperto da altri contributi o sostegni pubblici, per un importo non superiore a 500 euro; tale limite è elevato di 500 euro da destinare esclusivamente all'acquisto di libri scolastici per ciascun figlio a carico che frequenti la scuola secondaria di primo o di secondo grado o l'università e che non goda di altre forme di sostegno per l'acquisto dei libri scolastici o universitari.** 2. Per l'attuazione della lettera e-quater) del comma 1 dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, introdotta dal comma 1 del presente articolo, è autorizzata la spesa di 15.000.000 di euro per l'anno 2019 e di 20.000.000 di euro a decorrere dal 2020...».*

- 478 Piccoli Nardelli (art. 6): al fine di contrastare l'analfabetismo di ritorno e il calo del consumo di libri e di promuoverne l'acquisto da parte dei cittadini italiani o di altri Stati membri dell'Unione europea, residenti nel territorio nazionale, la disposizione in parola prevede l'assegnazione di una **carta elettronica dell'importo nominale di 250 euro**, che può essere utilizzata da parte di coloro che compiranno 65 anni di età a decorrere dal 1° gennaio 2019



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

(data eventualmente da aggiornare) e appartengono a nuclei familiari il cui indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non sia superiore a 20.000 euro. Per l'attuazione di tale misura è previsto uno stanziamento di 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2019. Le somme assegnate con la carta non costituiscono reddito imponibile del beneficiario e non rilevano ai fini ISEE.

Tanto premesso, quello che appare evidente, è che tali strumenti inseriti nelle proposte di legge sopra elencate siano molto simili, seppur diversi, soprattutto rispetto ad alcuni strumenti di incentivazione fiscale già esistenti, quali ad esempio l'APP18. Quest'ultimo strumento, infatti, ormai a regime dal 2016, si è rivelato essere un importante mezzo di sostegno economico ai ragazzi e alle famiglie proprio per l'acquisto di libri, anche scolastici¹⁴.

Si esplicita apprezzamento per la proposta Nardelli che sembra volta anche a fronteggiare il fenomeno del c.d. analfabetismo di ritorno. Nondimeno, ancorché la Card per i sessantacinquenni abbia un bacino di utenza diverso rispetto – poniamo – all'APP18, non v'è dubbio, comunque, che le risorse messe a disposizione mediante tale strumento incidano indirettamente anche sui nuclei familiari dei diciottenni beneficiari, nuclei familiari che, peraltro, in parte saranno beneficiari anche della card di € 250 di cui all'art. 6 della proposta legislativa Piccoli Nardelli. In altre parole, quello che sarebbe opportuno considerare, è che lo strumento di cui all'art. 6 della proposta di legge Piccoli Nardelli si affianchi ad altri mezzi molto simili già esistenti di sostegno per l'acquisto di libri, ma non si sostituisca ad essi.

In estrema sintesi, dunque, si auspica che gli strumenti di incentivazione all'acquisto di libri, ancorché razionalizzati per un loro più efficiente funzionamento, siano aggiuntivi e non sostitutivi di quelli già esistenti.

7. La disciplina degli sconti sui prezzi dei libri

Le proposte di legge Piccoli Nardelli (art. 8), 1410 Belotti (art. 1), 1686 Casciello (art. 4) contengono disposizioni volte a modificare la disciplina del prezzo dei libri recata dalla l. n. 128/2011 (c.d. Legge Levi), con particolare riferimento all'art. 2 di tale legge.

¹⁴ 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 130 mila euro in audiolibri. Nel terzo anno (per i nati nel 2000), su 60 milioni di euro (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 100 mila euro.



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Il nocciolo duro che accomuna tutte le disposizioni normative in parola è quello di modificare il limite dello sconto praticabile sulla vendita dei libri, abbassandolo ad un limite massimo del 5 per cento, anche nei casi di vendita per corrispondenza o mediante canali telematici, con la possibilità di alcune deroghe specifiche, elevando cioè il limite del 5%, portandolo al 15 o 20 % ad esempio, per le vendite ad alcuni soggetti determinati, quali le biblioteche di pubblica lettura, agli enti e agli istituti di insegnamento, di formazione professionale o di ricerca come pure in determinati periodi dell'anno per le vendite promozionali.

Con riferimento alle spese di spedizione nella vendita di libri a distanza, inoltre, occorre rilevare segnatamente che l'art. 8 della proposta di legge Piccoli Nardelli stabilisce anche che il venditore può applicare *«uno sconto sulle spese di spedizione nella misura massima del 5 per cento del prezzo del volume, ma non può offrire il servizio gratuito della consegna al domicilio del cliente»*. Sul punto, come anche evidenziato dal Servizio studi della Camera dei deputati, occorrerebbe valutare l'opportunità di chiarire se la misura massima dello sconto sulle spese di spedizione non sia da riferire a queste ultime (e non al prezzo del volume)^[15].

Con le disposizioni in parola vengono altresì vietate le vendite di libri attraverso lo scambio di beni o servizi e le vendite con pagamento mediante buoni premio riferiti ad altri prodotti e beni, anche in questo caso con la previsione di alcune specifiche deroghe.

Tanto premesso, appare condivisibile la proposta di abbassare il tasso di sconto dal 15 al 5 per cento, come del resto succede in altri ordinamenti (ad esempio in Francia), in ragione del pluralismo culturale ed economico, e quindi a sostegno degli operatori medio-piccoli della filiera, a condizione, però, che vengano previste – come del resto sembra siano state pensate – forme di incentivazione all'acquisto da parte dei consumatori.

È altresì condivisibile il limite imposto per le vendite a distanza. Nondimeno, come ampiamente fatto presente dalle diverse associazioni di categoria, la riduzione dello sconto, di per sé, non è sufficiente a risolvere le criticità dei piccoli operatori, rispetto ai c.d. “colossi del web”.

È decisivo accompagnare la misura con altri interventi di natura fiscale (sul punto, v. infra §8).

¹⁵ A titolo di esempio, infatti, si evidenzia che, nel caso di un volume con prezzo pari a € 100, lo sconto massimo per le spese di spedizione sarebbe pari ad € 5. Qualora le spese di spedizione fossero inferiori a tale importo, applicando lo sconto massimo, risulterebbe vanificato il divieto di offrire il servizio gratuito di consegna. Camera dei deputati, *op. cit.*, pag. 6-7.



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Infine, occorre aggiungere due osservazioni conclusive sul regime degli sconti così prospettato. La prima riguarda la circostanza per cui lo stesso dovrebbe estendersi ai c.d. *e-book*. La seconda, invece, attiene alla considerazione per cui le diverse deroghe al minor sconto potrebbero avere un effetto negativo sugli obiettivi di *policy*.

8. Le forme di sostegno economico-finanziario agli esercenti del settore librario

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 comunale. 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.

Il *tax credit* librerie è uno strumento molto apprezzato dagli operatori del settore, giacché ha consentito agli esercenti librari, in molti casi, di compensare i contributi da versare per i propri dipendenti, con l'effetto (positivo) di poterne assumere altri, ovvero di aumentare le ore di lavoro ai dipendenti già in organico, creando, in ogni caso, un circuito virtuoso di maggiori opportunità.

Nello specifico, dai dati statistici relativi al procedimento del *tax credit* per l'anno 2018, gestito dalla DG-Biblioteche e istituti culturali del MiBAC, emerge che su 1.196 esercenti richiedenti il credito di imposta, è stata possibile l'ammissione al beneficio di soli n. 778 esercenti, corrispondente al 65% delle istanze ricevute, così suddivisi:

- n. 23 esercenti hanno ricevuto il credito per l'intero ammontare richiesto pari ad € 142.000,00, in quanto unici sul territorio comunale in conformità a quanto stabilito all'articolo 4, comma 3 del decreto n. 215.



Ministero per i Beni e le Attività Culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

- n. 755 esercenti appartenenti al primo scaglione di fatturato derivante dalla vendita di libri hanno ricevuto rispetto al credito richiesto pari ad € 6.178.600,00 un totale di € 3.858.000,00 (somma residua del *budget* decurtato dell'assegnazione a favore dei soggetti unici sul territorio comunale), in conformità a quanto previsto dall'articolo 4, commi 4 e 5 del decreto n. 215.

Di seguito un riepilogo schematico dei dati:

ESERCENTI	CREDITO EROGATO (€)	CREDITO RICHIESTO (€)	DIFFERENZA TRA CREDITO RICHIESTO E CREDITO EROGATO (€)
Librerie uniche su territorio comunale	142.000,00	142.000,00	
Librerie non uniche sul territorio comunale, appartenenti ad esercenti con ricavi da libri tra € 0,00 e € 300.000,00	3.858.000,00	6.178.600,00	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	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	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	1.017.400,00
TOTALE	4.000.000,00	10.537.900,00	6.537.900,00

Come è facilmente riscontrabile in tabella, lo strumento del *tax credit* librerie, con una dotazione di 4 Mln di euro ha privilegiato le librerie rimaste uniche nei loro Comuni, ma non è



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

riuscito nemmeno a coprire integralmente la “Fascia II”, quella cioè delle imprese sotto i 300.000 euro, ossia delle librerie con maggiori difficoltà economiche, ma anche quelle più diffuse sul territorio. Pertanto, coprendo la differenza tra importo richiesto ed effettivamente erogato, come evidenziato nella tabella soprastante, pari a € 6.537.900,00 si potrebbe consentire di agevolare un numero maggiore di librerie, anche nelle fasce di maggior fatturato.

In estrema sintesi, dunque, si suggerisce di aumentare lo stanziamento per il *tax credit* librerie e portarlo a 12 Mln di euro annui. All'uopo, non possono pertanto che rilevarsi positive le disposizioni di cui all'art. 5 della proposta di legge Casciello con le quali:

- viene soppressa all'elenco n. 1 allegato alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, la voce: «Legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, comma 319 crediti d'imposta, fruiti dagli esercenti di attività commerciali che operano nel settore della vendita al dettaglio di libri, sugli importi pagati a titolo di IMU, TASI, TARI e spese di locazione – 1.250.000»

- Al comma 319 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, le parole: «5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019» sono sostituite dalle seguenti: «8 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019».

Tra le altre forme di sostegno economico-finanziario agli esercenti del settore librario vi è anche l'art. 4, comma 1, lett. *b*) della proposta di legge Casciello, la cui disposizione prevede l'inserimento, all'interno della legge Levi, di un nuovo articolo (dopo l'art. 2), segnatamente l'art. 2-*bis*, recante “*Istituzione del Fondo nazionale per le nuove librerie*”.

Tale disposizione, al fine di promuovere la lettura, assicurare l'accesso paritario alla pluralità dei prodotti dell'editoria libraria, garantire la presenza di librerie e promuovere l'apertura di librerie di piccole e medie dimensioni in tutto il territorio nazionale, in particolar modo nelle regioni del Mezzogiorno, nei piccoli e piccolissimi comuni, nei territori montani e nelle isole, prevede l'istituzione, presso il Ministero per i beni e le attività culturali, di un **fondo nazionale per le nuove librerie**.

Tale fondo, secondo la disposizione della proposta di legge, servirebbe per concedere agevolazioni in favore dei soggetti che aprono nuove librerie, con particolare attenzione alle zone del Paese in cui la presenza di librerie è scarsa. In particolare, viene previsto che con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Bolzano, siano definiti i requisiti per beneficiare dei contributi e i criteri e le modalità per l'accesso ai finanziamenti del Fondo, fermo restando che:

a) il Fondo deve essere utilizzato per la concessione di contributi per le spese sostenute per l'avviamento dell'attività, comprese le spese per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà pubblica o privata, per l'arredamento degli ambienti, per la dotazione di strumentazioni nuove e per l'acquisto iniziale di libri;

b) l'esercizio commerciale deve essere specializzato nella vendita di libri al dettaglio;

c) la libreria deve garantire un assortimento ampio di marchi editoriali e di generi, fatta esclusione per le librerie specializzate in letteratura per l'infanzia e l'adolescenza, che devono rispettare esclusivamente la prima condizione;

d) sono escluse dalla partecipazione ai finanziamenti le librerie di catena e quelle controllate da società editoriali e della distribuzione commerciale.

Premesso che tale misura è lodevole nelle finalità, tuttavia non può non considerarsi come, alla luce di quanto già evidenziato in precedenza, per molti aspetti tale Fondo finirebbe per sovrapporsi allo strumento del *tax credit* librerie. Pertanto sarebbe auspicabile un aumento della dotazione di quest'ultimo, magari prevedendo, per il futuro, una rimodulazione dei criteri di riparto al fine di incentivare anche l'avviamento di librerie nuove soprattutto nei piccoli comuni, e non solo sostenere le realtà già presenti, soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia.

Al fine di incentivare l'editoria italiana, la proposta di legge 1516 Mollicone, all' art. 6, prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di un **Fondo per la promozione dell'editoria e della lettura, con una dotazione di 10 milioni di euro** annui per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, di cui una quota pari a 2 milioni di euro annui è destinata alle biblioteche comunali e scolastiche per le finalità indicate alla seguente lettera *b)*.

Il Fondo, secondo la disposizione *ex* art. 6 della proposta di legge in parola, è destinato nello specifico:

a) ad assegnare alle piccole e medie imprese editoriali italiane aventi fatturato annuo non superiore a 5 milioni di euro un credito d'imposta per le spese per l'acquisto di carta, purché in conformità alla normativa dell'Unione europea sulle spese di innovazione tecnologica relative alla produzione e alla promozione del commercio elettronico o dell'acquisto diretto;



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

b) ad istituire un circuito integrato delle biblioteche comunali e scolastiche, denominato: «Ad alta voce», con l'assegnazione delle risorse, sulla base di un bando di gara annuale, ad iniziative volte alla promozione della lettura tra i giovani fino a diciotto anni di età nelle biblioteche e nelle scuole;

c) ad istituire, presso il Ministero per i beni e le attività culturali, l'Albo delle librerie indipendenti, nel quale possono essere iscritte le librerie indipendenti che assicurano la diversificazione dell'offerta di libri nel territorio nazionale.

Anche in questo caso, come per il Fondo nazionale per le nuove librerie, le considerazioni sono pressoché identiche: si tratta di misure che sono in parte sovrapponibili con altri interventi già esistenti e di successo, ormai a regime. Pertanto, sarebbe meglio se venissero convogliate maggiori risorse per aumentare la dotazione di fondi già esistenti per iniziative ampiamente apprezzate dalla filiera dell'industria e del commercio librario, piuttosto che dirimere risorse in vari fondi per finalità affini: il pericolo da scongiurare è quello di ridurre l'efficacia dell'azione di sostegno economico-finanziario alla filiera industriale e commerciale del settore librario.

Per concludere, occorre evidenziare che tra le finalità del fondo di cui all'art. 6 della proposta di legge Mollicone, vi è quella di «*istituire, presso il Ministero per i beni e le attività culturali, l'Albo delle librerie indipendenti, nel quale possono essere iscritte le librerie indipendenti che assicurano la diversificazione dell'offerta di libri nel territorio nazionale*» [lett. c), dell'elenco sopracitato].

Sul punto, una previsione molto simile è prevista anche dall'art. 9 della legge Piccoli Nardelli, in base alla quale, al fine di promuovere un ampio pluralismo culturale e di accrescere la qualità della lettura, si prevede l'istituzione **dell'Albo delle librerie indipendenti di qualità e l'Albo delle librerie di qualità**.

Occorre subito rilevare che mentre dalla relazione alla proposta di legge Piccoli Nardelli emerge che l'istituzione degli albi in parola sono «*in vista di future eventuali agevolazioni finanziarie e fiscali*», al contrario nel dettato normativo di cui all'art. 9 non si fa alcun riferimento ad agevolazioni finanziarie o fiscali. L'iscrizione negli albi infatti legittimerebbe il punto di vendita all'utilizzazione di un marchio di qualità che ha validità di tre anni.

All'uopo potrebbe pensarsi di "agganciare" l'iscrizione negli albi a forme di agevolazioni fiscali, nello specifico come requisito per ottenere il *tax credit* librerie. In questi termini, dunque, sarebbe anche utile ripensare alla dotazione finanziaria per il *tax credit* librerie, nel senso di potenziarla, come già rilevato in precedenza.



Ministero per i beni e le attività culturali
DIREZIONE GENERALE BIBLIOTECHE E ISTITUTI CULTURALI

Sul piano amministrativo, infine, potrebbe essere utile snellire il sistema, innanzitutto mediante la creazione di un unico albo (con due sezioni al suo interno), e in secondo luogo lasciando ad una fonte secondaria la regolazione puntuale dei criteri per l'iscrizione negli albi.