

***“Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura”
AC 478 e testi abbinati (AC 1410, AC 1516, AC 1614, AC 1686)***

***CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione VII Cultura***

OSSERVAZIONI

Roma, 14 maggio 2019

PREMESSA

ALI – Confcommercio è l'associazione che rappresenta le librerie italiane; è parte del sistema Confcommercio di cui è socia fondatrice. E' presente in tutto il territorio nazionale con le rappresentanze regionali e provinciali; è parte del consiglio Scientifico del Cepell e della Cabina di Regia del Salone di Torino. Partecipa e sostiene importanti progetti di promozione al libro alla lettura quali #ioleggo perché, Bookcity Milano. Organizza, anche grazie al sostegno delle istituzioni e degli sponsor, la Sli Scuola Librai Italiani giunta alla 13° edizione.

La proposta di legge A.C. 478, così come le proposte a questa abbinate, nasce per rispondere all'esigenza di diffondere la cultura del libro: l'Istat, stima che il 60 per cento degli italiani non legge neanche un libro all'anno. Del restante 40 per cento, solo il 7 per cento è costituito dai cosiddetti lettori forti, quelli cioè che leggono almeno un libro al mese.

ALI rappresenta il suo forte apprezzamento per l'attenzione dedicata dal Parlamento al tema della promozione e della tutela del libro e della lettura e, in particolare, alle problematiche relative alla filiera del libro che vengono affrontate, a vario titolo e con sfumature diverse, nelle iniziative legislative in esame che hanno l'indiscutibile pregio di affrontare, tra le altre, anche la questione ormai non più rinviabile relativa al tentativo di preservare quel prezioso tessuto di imprese ad alto valore culturale costituito dalle librerie.

Aggio fisso in favore dei rivenditori al dettaglio di libri di testo scolastici

Negli ultimi anni il settore dei libri di testo scolastici ha fatto registrare una sensibile riduzione della marginalità per i rivenditori (circa 1700 punti vendita, dato indicativo); infatti nel giro di circa 20 anni alle librerie lo sconto in acquisto riconosciuto dall'editore sul prezzo di copertina è passato dal 25% al 13%-15% per la clientela base e 17-18% per la clientela principale con una contrazione che arriva fino al 38% .

Questa sensibile riduzione delle condizioni di acquisto ha di fatto messo fuori mercato le librerie dato che la legge vigente consente uno sconto al pubblico del 15% e che i principali operatori Gdo e Amazon ricorrono sistematicamente per questo segmento di mercato, allo sconto massimo al cliente finale.

Al riguardo occorre evidenziare che in questo specifico settore della produzione editoriale, il gioco della domanda e dell'offerta dipende solo in minima parte dal ruolo svolto dal rivenditore finale che si propone sul mercato come prestatore di un servizio di distribuzione e consegna di un bene scelto preventivamente da un soggetto terzo (gli insegnanti).

Nel mercato dei libri di testo scolastici, infatti, la selezione dei libri da vendere, sia in termini qualitativi che quantitativi, viene determinata in prima battuta dal corpo docente, attraverso la scelta dei testi di adozione di cui vengono informati, per il tramite del MIUR, gli editori che, a loro volta, stabiliscono la produzione e la distribuzione conseguente.

Proprio il particolare funzionamento del mercato dei libri di testo scolastici è stato utilizzato per giustificare la progressiva erosione della marginalità riconosciuta ai rivenditori di tali prodotti che, pertanto, oggi risulta nettamente inferiore rispetto a quella mediamente riconosciuta per altri settori di produzione editoriale (intorno al 30% 35% per la clientela base e oltre il 35% per la clientela direzionale per i libri non scolastici) e che è arrivata a corrispondere sostanzialmente alla percentuale massima di sconto 15% a fronte di una marginalità media pari a circa il 15,50%) applicabile al consumatore acquirente finale.

Una simile compressione dei margini di ricavo ha dunque comportato un'ulteriore perdita di valore per il Paese determinando la chiusura di numerosi punti vendita o la rinuncia a tale segmento editoriale da parte di molti operatori qualificati, non più motivati a sostenere un peso organizzativo per valori di scala ogni anno sempre più compressi.

Il venir meno del servizio di presidio diffuso sul territorio e operativo durante tutto l'arco dell'anno garantito dalla presenza di librerie e cartolerie anche nelle località più disagiate e commercialmente meno appetibili (sono circa 13 milioni i cittadini senza una libreria nel comune di residenza - dati 2016) costituisce dunque conseguenza di un assetto di mercato che non ha uguali in Europa e di una legislazione che, oggi, non è evidentemente più in grado di rispondere alle esigenze per le quali era stata adottata, vale a dire garantire il pluralismo distributivo e culturale.

Al riguardo occorre infatti evidenziare che librerie e cartolerie sono portatrici di una duplice matrice di valore, non solo economica ma anche socio-culturale. Cultura ed istruzione sono infatti valori che costituiscono oggetto di una tutela rafforzata nell'ordinamento giuridico italiano in quanto espressamente richiamati dagli articoli 9, 33 e 34 della Costituzione repubblicana. A ciò deve aggiungersi anche la particolare tutela riservata al pluralismo dell'informazione che deriva dalle disposizioni in materia di libera manifestazione del pensiero e libertà di stampa previste dall'art. 21 della Costituzione che forniscono la copertura costituzionale a tutte le diverse previsioni normative a vario titolo finalizzate a tutelare e

promuovere la diffusione di prodotti editoriali, nonché la fruizione degli stessi, da parte del pubblico dei lettori.

In questa cornice normativa, considerata l'attuale situazione di mercato precedentemente illustrata, ALI ritiene assolutamente necessario un intervento legislativo che riconosca ai rivenditori di libri per il mercato scolastico, quello attualmente meno remunerato, una marginalità garantita e non modificabile sul modello di altre filiere in cui il prodotto finale viene venduto a prezzo fisso. Un esempio in tal senso è riscontrabile nel mercato farmaceutico in cui, analogamente a quanto avviene per i libri di testo scolastici, il rivenditore (farmacista) è il terminale di una domanda d'acquisto che non dipende da una libera scelta del cliente ma da quella del medico curante che ha prescritto un determinato farmaco: in questo caso, ai rivenditori viene riconosciuto un aggio fisso *ex lege*, in attuazione dell'art. 32 della Costituzione che tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. Parimenti, nella filiera dei prodotti editoriali quotidiani e periodici, il valore costituzionalmente tutelato della libertà e del pluralismo dell'informazione trova attuazione attraverso il principio di parità di trattamento degli operatori economici ed il riconoscimento del diritto ad un compenso, in misura percentuale fissa rispetto al prezzo determinato dagli editori, la cui entità è determinata con accordo su base nazionale tra le associazioni maggiormente rappresentative degli operatori della filiera.

Alla luce di tali precedenti, in attuazione del richiamato quadro normativo costituzionale (artt. 9, 21, 33 e 34) rilevante in materia di libri di testo scolastici, ALI richiede con forza un intervento legislativo finalizzato a modificare l'articolo 2 della Legge 27 luglio 2011, n. 128 (c.d. Legge Levi, che disciplina il prezzo dei libri attribuendo agli editori la facoltà di determinarlo liberamente) introducendo una specifica previsione per il segmento dei libri di testo scolastici adozionali, vale a dire quelli che risultano essere scelti dagli insegnanti e pubblicati sul sito del MIUR.

In particolare, tale nuova previsione dovrebbe affermare il principio di parità di trattamento commerciale dei rivenditori da parte degli editori che, pertanto, dovrebbero essere tenuti ad assicurare pari condizioni e standard di servizio nella fornitura, al fine di evitare trattamenti di maggior favore per un canale/format distributivo (es. on-line e/o circuiti propri degli editori) a scapito di altri che normalmente vengono discriminati, subendo un danno concorrenziale. Al contempo, gli editori, nel determinare il prezzo finale dei libri, dovrebbero essere obbligati a riconoscere ai rivenditori finali (librai e cartolibrari), anche indirettamente (per via contrattuale, nell'abito di eventuali rapporti di filiera con terzi intermediari) una

remunerazione fissa in misura percentuale minima non inferiore al 20% del prezzo di copertina dei libri di testo scolastici, al netto degli oneri fiscali, in tal modo assicurando a tali operatori economici un adeguato margine di utile.

Percentuale massima di sconto applicabile sul prezzo di copertina

Le dinamiche di mercato illustrate nel precedente paragrafo si ripropongono, sia pure in misura diversa, anche nel mercato dei libri non scolastici. La disciplina attualmente vigente (il richiamato art. 2 Legge 128/2011, c.d. Legge Levi) prevede la possibilità per i rivenditori di applicare uno sconto massimo nella misura del 15% del prezzo di copertina che, a sua volta, è liberamente fissato dagli editori.

A giudizio di ALI si tratta di una percentuale eccessivamente elevata che non consente ai librai tradizionali, specie quelli indipendenti, di reggere la concorrenza delle principali catene leader di mercato (che sono riconducibili agli stessi editori) e, soprattutto, degli operatori on-line, che oltre a beneficiare delle economie di scala e di elevati volumi di movimentazione, si vedono normalmente riconosciute da parte degli editori condizioni contrattuali più vantaggiose.

Anche sul piano comparativo, a livello europeo, è possibile verificare come le legislazioni più restrittive abbiano dato esiti favorevoli in relazione alla promozione e diffusione della lettura ed alla presenza di librerie mentre le percentuali massime di sconto consentite dalla legge italiana risultano particolarmente elevato, come dimostra anche una recente ricerca svolta dall'Ufficio Studi della Camera (i cui risultati sono di seguito sintetizzati) che descrive nel dettaglio gli strumenti legislativi messi in opera da Francia, Germania, e Spagna per promuovere la lettura e sostenere la filiera del libro nei rispettivi Paesi.

In particolare, la **legge francese** (c.d. "Loi Lang" relativa al "prezzo del libro" del 1981, sul cui modello cui la legge italiana è dichiaratamente ispirata) stabilisce che il prezzo di vendita al pubblico dei libri sia fissato da editori e importatori prevedendo contestualmente la possibilità per i commercianti al dettaglio (grandi superfici specializzate, ipermercati, librerie tradizionali o online) di applicare una percentuale massima di sconto non superiore al 5% di tale prezzo, prima che siano decorsi due anni dalla data di pubblicazione o di importazione.

La stessa legge, a seguito di una modifica del 2014 (con una legge sulla vendita a distanza dei libri), prevede inoltre che, in tutti i casi in cui un libro venga spedito direttamente all'acquirente (sono dunque esclusi i casi in cui quest'ultimo lo ritiri presso una libreria), il dettagliante possa praticare uno sconto del 5% su tale prezzo a valere sul costo di spedizione da lui stabilito, senza la possibilità di offrire tale servizio a titolo gratuito. L'obiettivo di tale disposizione è quello di impedire agli operatori di vendita online di cumulare sistematicamente lo sconto del 5% sul prezzo del libro con la gratuità della sua consegna, a svantaggio delle librerie tradizionali indipendenti.

In **Germania**, il regime del prezzo fisso dei libri è ancora più rigido: la legge del 2 settembre 2002 che disciplina la materia (*Gesetz über die Preisbindung für Bücher – Preisbindungsgesetz, BuchPrG*), da ultimo modificata il 31 luglio del 2016 (*Zweites Gesetz zur Änderung des Buchpreisbindungsgesetzes – 2. BuchPrGÄndG*), ha infatti sostituito il precedente regime, fondato sulla libertà contrattuale privata, che rimetteva la definizione del prezzo ad un accordo interprofessionale tra editori, grossisti e librai (*Sammelrevers*), in base al quale l'editore fissava un prezzo di vendita obbligatorio che i librai si impegnavano a praticare senza sconti di alcun genere.

Anche il regime legale attualmente vigente prevede che il prezzo di vendita obbligatorio all'acquirente finale sia stabilito dall'editore o dall'importatore, comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto, senza la possibilità di praticare sconti (salvo limitate eccezioni per biblioteche e istituti d'istruzione), indipendentemente dal canale di vendita utilizzato (libreria o on-line), se il venditore è tedesco (con la conseguenza che non soggiacciono a tale regime i venditori stranieri). Inoltre, a seguito delle modifiche del 2016, tale regime è stato esteso anche alle edizioni digitali, sia pure con alcune eccezioni (e-book in lingua straniera, singoli capitoli o estratti, e-book con applicazioni multimediali, ecc.).

Da evidenziare che in Germania la maggior parte degli editori, dei grossisti e dei librai è associata nel *Börsenverein des Deutschen Buchhandels*, un organismo fondato nel 1825 che costituisce un *unicum* in ragione della sua caratteristica composizione, in quanto riunisce nella stessa associazione tutti i livelli della filiera commerciale del libro. Tale associazione, a cui fanno capo la maggior parte delle iniziative di promozione del libro e della lettura, sostiene con convinzione il sistema tedesco del prezzo fisso, ritenendolo uno dei più importanti strumenti per promuovere e tutelare i libri, salvaguardando in modo efficace una forte rete di librerie in grado di fornire ai cittadini un ampio assortimento di titoli.

Anche in **Spagna**, la legge del 2007 vigente in materia (*Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas*), che ha sostituito quasi interamente la precedente legge del 1975, al fine di garantire (tra gli altri) la pluralità dell'offerta editoriale e libraria, prevede un sistema fondato sul prezzo fisso o unico obbligatoriamente indicato dall'editore (o dall'importatore), con un margine di oscillazione del prezzo di vendita al pubblico che può variare tra il 95% ed il 100% del prezzo fisso originario, con la possibilità di esclusioni (*exclusiones*) e di eccezioni (*excepciones*).

ALI richiede pertanto un intervento legislativo volto a fissare una percentuale massima di sconto sul prezzo di copertina dei libri pari al 5% (in linea con i principali Paesi europei, in cui viene attribuito maggior valore alla cultura ed alla lettura), da applicarsi anche alle vendite per corrispondenza o tramite piattaforme digitali. In quest'ultimo caso, mutuando il modello francese, dovrebbe altresì essere vietato il servizio di consegna a domicilio gratuito e la percentuale massima di sconto del 5% dovrebbe essere applicata anche alle spese di spedizione, al fine di evitare operazioni commerciali complessive (costo del libro + spese di spedizione) sostanzialmente volute ad eludere e/o vanificare lo stesso limite massimo stabilito dalla legge.

Deroghe alla disciplina del prezzo e degli sconti massimi applicabili e divieto di cross merceologico

Il più volte richiamato art. 2 della Legge 128/2011 afferma, al comma 1, il principio generale in base al quale il prezzo è determinato liberamente dall'editore fissando al contempo, al comma 2, la percentuale massima di sconto normalmente applicabile in misura pari al 15% del prezzo di copertina del libro. I commi successivi definiscono inoltre le fattispecie ed i limiti entro cui è possibile derogare alle previsioni di carattere generale, ad esempio consentendo sconti maggiori in determinate circostanze ovvero vietando promozioni in alcuni periodi dell'anno (nel mese di dicembre).

Risulta dunque chiaro ed evidente l'intento del legislatore di descrivere in modo tassativo tutte le fattispecie e gli strumenti utilizzabili per derogare ai due criteri generali del prezzo definito dall'editore e del limite massimo di sconto applicabile, con l'ovvia conseguenza che ogni iniziativa commerciale finalizzata a promuovere l'acquisto di un libro, realizzata con modalità concrete tali da comportare, come risultato finale, uno sconto, un beneficio o comunque un vantaggio economico che esuli dalle fattispecie tipizzate dal legislatore, dovrebbe essere considerata come una violazione del principio generale stabilito dalla richiamata legge.

Esempi in tal senso, facilmente riscontrabili nella prassi commerciale, sono costituiti dall'eventuale riconoscimento, a seguito dell'acquisto di un libro, di un beneficio (anche differito) all'acquirente che, in concreto, si sostanzia in uno sconto o in un buono per l'acquisto di un prodotto diverso dai libri il cui valore risulti eccedente i limiti stabiliti nella citata legge 128/2011.

Un simile utilizzo di sconti o buoni per prodotti diversi dovrebbe essere riconosciuto a tutti gli effetti in contrasto con la vigente disciplina legale e, pertanto, passibile di sanzioni, proprio come avviene in Francia (in cui vige un sistema giuridico-processuale analogo a quello italiano ed alla cui legge settoriale, come illustrato in precedenza, è dichiaratamente ispirata la normativa italiana), dove tutto ciò che afferisce alla

vendita dei libri è soggetto alla regolamentazione della richiamata legge del 1981 e ogni fattispecie che esula da questa è considerata assolutamente vietata.

Considerata tuttavia la diffusione di simili iniziative promozionali, sostanzialmente finalizzate ad eludere la vigente normativa sul prezzo dei libri e sugli sconti applicabili, in quanto agganciate a prodotti afferenti a categorie merceologiche diverse, ALI ritiene necessario un intervento normativo volto a chiarire espressamente che anche tali fattispecie devono considerarsi vietate e, in quanto tali, passibili di sanzioni.

Un altro dei maggiori problemi riscontrati nella prassi commerciale è riconducibile alla frequente elusione, da parte degli operatori economici attivi nei diversi livelli della filiera, dei limiti imposti dal richiamato art. 2 Legge 128/2011 che in larga parte vengono giustificate alla luce di interpretazioni "estensive" delle numerose deroghe ivi previste e delle maglie sostanzialmente troppo ampie dell'attuale disciplina. In particolare, sono frequenti le operazioni commerciali/promozionali poste in essere direttamente dagli editori con sconti fino al 25% per pubblicazioni anche recenti.

Sempre gli editori, spesso consentono la pubblicazione di edizioni con formati leggermente diversi, attribuiti in esclusiva ad uno specifico canale di vendita (edicole, on-line, punti vendita del circuito degli stessi editori), il cui prezzo di copertina è sensibilmente più basso rispetto a quello delle edizioni riservate ai canali ordinari.

In altri casi ancora, sono gli stessi operatori della distribuzione che si avvalgono impropriamente di alcune deroghe (ad esempio quella prevista dall'art. 2, comma 5, lettera f), della legge 128/2011) per aggirare i divieti normativi ritenendo applicabile il regime d'eccezione anche in mancanza dei relativi presupposti (20 mesi dalla pubblicazione o 6 mesi di mancata movimentazione da parte del punto vendita), intendendo gli stessi come alternativi piuttosto che cumulativi e facendo leva sulla difficoltà per gli organi di controllo di verificarne l'effettiva sussistenza (specie nel caso degli operatori on-line).

Per questi motivi ALI chiede una riformulazione più precisa e stringente delle fattispecie che consentono deroghe al regime ordinario, in particolare in relazione alle campagne promosse dagli editori e alle pubblicazioni meno recenti (o comunque in giacenza), prevedendo in quest'ultimo caso un termine non inferiore a 4 anni (in luogo dei 20 mesi attualmente previsti), decorso il quale tutti gli operatori economici resterebbero liberi da qualsivoglia tipo di vincolo in relazione al regime del prezzo e dello sconto applicabile.

Alla medesima ratio risponde anche l'ulteriore richiesta di ALI di uno specifico intervento normativo finalizzato ad evitare che la disciplina in questione sia sostanzialmente elusa attraverso l'operazione (anch'essa invalsa nella prassi commerciale) consistente nella cessione temporanea del diritto allo sfruttamento economico dell'opera che consente al cessionario di pubblicare e mettere sul mercato edizioni – spesso riservate ad uno specifico canale distributivo – a prezzi decisamente inferiori (e, dunque nettamente più competitivi) rispetto alle edizioni disponibili presso il canale ordinario delle librerie. Un simile effetto potrebbe essere perseguito attraverso la previsione espressa di un obbligo a carico del cessionario di rendere disponibile l'opera ceduta anche a tutti gli altri operatori economici interessati, qualunque sia il canale di vendita attraverso cui questi operano, senza alcuna discriminazione ed a parità di condizioni economiche.

Autorità di vigilanza, controlli e impianto sanzionatorio

Uno dei problemi più rilevanti, se non il principale, che hanno impedito, di fatto, una piena attuazione della Legge Levi e che consentono agli operatori economici di aggirare gli obblighi ivi previsti, ponendo in essere iniziative anticoncorrenziali e praticando prezzi non sostenibili dalle librerie tradizionali, è costituito dalla sostanziale inadeguatezza del sistema di controlli e sanzioni previsto dalla stessa legge.

In particolare, i commi 8 e 9 del più volte richiamato art. 2, dispongono un rinvio espresso alle *“sanzioni di cui agli articoli 22, comma 3, e 29, commi 2 e 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114”* (c.d. Decreto Bersani sul commercio al dettaglio), affidando ai Comuni la funzione di vigilare sul rispetto della normativa, effettuare i controlli e irrogare le relative sanzioni.

Al riguardo, ALI segnala l'insufficienza e l'inadeguatezza del complessivo impianto sanzionatorio sia sotto il profilo della funzione deterrente che sotto quello della funzione più prettamente repressiva. In tal senso, infatti, oltre all'ammontare degli importi delle sanzioni pecuniarie, che risultano piuttosto esigui in relazione alle condotte contestate ed ai volumi d'affari, risulta palesemente inadeguata la competenza in materia di vigilanza e controlli attribuita ai comuni che la dovrebbero esercitare per il tramite dei corpi di polizia municipale.

L'attribuzione di una simile competenza su base locale non consente infatti alcuna possibilità di intervento nei confronti degli operatori di maggior dimensione, come le principali catene di rivenditori riconducibili agli editori e, soprattutto, gli operatori online. Queste categorie di operatori economici, naturalmente, oltre ad essere in grado di ammortizzarne meglio, da un punto di vista economico-finanziario, gli importi di

eventuali sanzioni in relazione ai propri volumi commerciali, sono in grado di porre in essere violazioni su scala nazionale e/o comunque decisamente più ampia di quella relativa all'estensione territoriale dei Comuni.

A conferma di ciò, ALI evidenzia di non essere a conoscenza di alcuna sanzione mai effettuata sul territorio italiano in relazione alla violazione della legge 128/2011 dall'entrata in vigore di quest'ultima sino ad oggi, circostanza questa che appare evidentemente indicativa di un problema reale.

ALI auspica pertanto un supplemento di approfondimento e riflessione da parte del Parlamento per poter addivenire ad una soluzione realmente efficace al fine di garantire l'effettiva applicazione della legge ed il funzionamento dell'intero sistema. In tal senso, dunque, risulta assolutamente fondamentale individuare un'autorità preposta alla vigilanza, a disporre i controlli e ad irrogare le sanzioni che abbia competenza su scala nazionale, contestualmente alla necessità di rivedere il complessivo impianto normativo relativo alle sanzioni.

Guardando alle principali esperienze europee, precedentemente richiamate, si evidenzia ancora una volta il sistema francese, articolato in diversi segmenti, complementari tra loro, che assicura una tutela completa ed efficace dell'intera filiera.

In Francia, infatti, in caso di violazione delle disposizioni della legge sul prezzo unico del libro, è prevista la legittimazione ad agire in sede giurisdizionale in capo a diversi soggetti, tra cui le organizzazioni sindacali di categoria. Inoltre, una legge sul consumo del 2014 (*Loi n. 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation*) ha inserito nell'ambito della citata "*Loi Lang*" sul prezzo dei libri, una serie di disposizioni che attribuiscono al Ministro della cultura, per il tramite di agenti dallo stesso incaricati, la competenza a svolgere indagini finalizzate a verificare il rispetto della legge stessa, all'esito delle quali gli agenti possono redigere verbali (trasmessi alla procura della Repubblica) o dei rapporti. I poteri degli agenti comprendono, tra gli altri, l'accesso a locali, terreni o mezzi di trasporto usati a titolo professionale, la nomina di consulenti tecnici (previa autorizzazione del Ministro), l'esame di fatture e altri documenti contabili. Nel caso, infine, di comportamenti illeciti, all'esito di una procedura svolta in contraddittorio, gli agenti possono imporre al dettagliante di cessare la condotta illecita entro un termine ragionevole.

Inoltre, a completamento delle misure più strettamente giurisdizionali, nell'ambito del Piano a sostegno delle librerie indipendenti (*Plan en faveur de la librairie indépendante*) lanciato nel 2013, viene prevista, tra l'altro, la creazione della figura del *Médiateur du livre*, istituita successivamente con la citata legge sul

consumo del 2014. Il mediatore del libro svolge un ruolo di conciliatore nelle controversie relative al rispetto delle richiamate leggi sul prezzo unico del libro cartaceo e di quello digitale (Legge 81-766 e Legge 2011-590) ed è legittimato ad agire nelle sedi giurisdizionali in caso di mancata conciliazione.

Infine, in seno al Ministero della cultura e della comunicazione, la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), istituita nel 2009 (Décret n. 2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication) e operativa dal 2010, è provvista al suo interno di uno specifico servizio (Service du Livre et de la Lecture - SLL) che ha, in particolare, il compito di vigilare sull'equilibrio tra i diversi attori della filiera del libro (autori, editori, traduttori, librai, bibliotecari, mediatori e associazioni culturali) e presiede allo sviluppo dell'economia del libro, in Francia e all'estero.

Anche in Germania, il rispetto della normativa sul prezzo dei libri viene perseguito, oltre che attraverso un adeguato sistema di sanzioni, attraverso il ricorso a strumenti privatistici volti ad assicurare l'adeguamento dei diversi operatori della filiera e la risoluzione delle controversie tra gli stessi, in particolare attraverso quell'unicum nel panorama internazionale costituito dal *Börsenverein des Deutschen Buchhandels* che, come si è avuto modo di illustrare nel paragrafo precedente, riunisce nella stessa associazione tutti i livelli della filiera commerciale del libro (editori, grossisti, librai).

Sul modello delle citate esperienze dei principali paesi dell'Unione europea, ALI guarda con interesse alla possibilità di istituire presso il Centro per il libro e la lettura (CEPELL) un Osservatorio nazionale sul prezzo del libro di cui facciano parte, oltre ai rappresentanti istituzionali, anche i rappresentanti delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative della filiera produttiva e commerciale del libro quale organismo istituzionalmente preposto alla discussione delle problematiche di filiera per prevenire e tentare di dirimere eventuali controversie relative ai rapporti tra gli operatori economici che agiscono ai diversi livelli della stessa filiera nonché alle violazioni delle disposizioni di legge in materia di prezzo dei libri.

Inoltre, rispetto alle proposte di legge attualmente all'esame di codesta Commissione, ALI guarda con molto interesse alle proposte che prevedono, in qualche misura, il coinvolgimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato al fine di vigilare sull'effettiva applicazione del vigente quadro normativo.

In tal caso, tuttavia, oltre alla necessità di definire in modo più dettagliato e puntuale le specifiche competenze dell'AGCM, ed in particolare i poteri istruttori e d'indagine, occorrerebbe ridefinire anche il sistema sanzionatorio attribuendo alla stessa Autorità specifici poteri d'intervento in tal senso, in assenza dei quali la sua eventuale azione risulterebbe inevitabilmente priva di un'effettiva efficacia deterrente e repressiva.

A tal fine, potrebbe risultare utile prevedere una specifica delega al Governo per l'adozione di uno specifico decreto legislativo per la ridefinizione del quadro normativo in materia di controlli e sanzioni, attraverso il quale, a giudizio di ALI, sarebbe necessario prevedere in particolare:

- l'individuazione dell'autorità nazionale competente in materia di vigilanza e controllo;
- misure idonee a prevenire e contrastare le violazioni degli obblighi previsti dalla legge, ivi compresi provvedimenti inibitori, con l'eventuale ausilio della polizia locale, della guardia di finanza e della polizia postale, e di ogni altro organo di polizia giudiziaria che dovesse rendersi necessario;

- la puntuale individuazione delle fattispecie sanzionatorie e delle sanzioni amministrative a queste applicabili;
- la legittimità d'intervento delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180, al fine di segnalare eventuali violazioni della legge e sollecitare i provvedimenti di competenza dell'autorità di controllo;
- la destinazione dei proventi relativi all'attività sanzionatoria al finanziamento di appositi incentivi per il sostegno alle librerie;
- abrogazione espressa delle disposizioni in materia di sanzioni attualmente previste dai commi 8 e 9 dell'articolo 2 della legge 27 luglio 2011, n. 128.

Misure fiscali in favore delle librerie

Nella proposta di legge A.C. 478, è prevista un'agevolazione fiscale volta, specificatamente, a favorire l'acquisto di libri, prevedendo l'istituzione di una "carta elettronica per le librerie", di importo nominale di € 250, da utilizzare entro un anno dal suo rilascio per acquistare libri, anche digitali, muniti di codice ISBN.

La carta è rilasciata, nel limite di spesa di € 50 mln annui, ai cittadini italiani o di altri Stati membri dell'Unione europea, residenti nel territorio nazionale, appartenenti a nuclei familiari con ISEE non superiore a € 20.000, al compimento del sessantacinquesimo anno di età. La somma assegnata con la carta non costituisce reddito imponibile, né rileva ai fini del computo dell'ISEE.

Il legislatore ha, dunque, scelto di combattere l'analfabetismo di ritorno ed il calo del consumo dei libri mediante l'attribuzione, ai contribuenti, di una carta elettronica, da utilizzare al momento dell'acquisto dei libri.

La misura in esame, inoltre, circoscrive l'attribuzione della carta elettronica ai soli contribuenti, appartenenti ad un nucleo familiare con ISEE non superiore a € 20.000, che abbiano compiuto almeno 65 anni. L'azione di contrasto all'analfabetismo, dunque, è diretta ad una fascia ristretta della popolazione, sia per la bassa soglia dell'ISEE, sia per il fatto che è destinata a coloro che hanno già terminato il ciclo scolastico e lavorativo.

La promozione del consumo di beni e servizi culturali non può essere ristretta a tale fascia di popolazione: deve coinvolgere la più larga parte di essa e, soprattutto, deve necessariamente riguardare i giovani ed i giovanissimi. La promozione della cultura del libro non può essere lasciata alle sole istituzioni scolastiche, ma deve poter divenire una buona pratica all'interno di ogni famiglia.

Per tale motivo, si ritiene più utile promuovere la lettura mediante la previsione di una detrazione IRPEF del 19%, da calcolare sulle spese sostenute per l'acquisto di libri, per un importo massimo di 1000 euro; l'uso della carta elettronica dovrebbe essere limitato a coloro che, causa incapacità dell'imposta, non possono beneficiare della detrazione IRPEF.

La fruizione della detrazione IRPEF e della carta elettronica, inoltre, dovrebbe essere estesa ai contribuenti che fanno parte di un nucleo familiare composto da almeno un figlio, fiscalmente a carico, così da garantire un'azione di contrasto all'analfabetismo di ritorno ed una promozione alla lettura specialmente nei confronti dei giovani e giovanissimi, nell'ambito delle proprie famiglie.

Le stime sul crollo della lettura, diffuse dall'Istat, suaccennate, spiegano anche il crollo verticale delle vendite da parte delle imprese specializzate nella vendita al dettaglio di libri nuovi od usati. Tali imprese, inoltre, soffrono la concorrenza delle vendite per via telematica, con ciò intendendosi sia gli e-books, sia le vendite di volumi cartacei mediante canali elettronici (per esempio, Amazon).

La proposta di legge in esame dovrebbe, dunque, contenere anche misure a sostegno delle attività di impresa che vendono libri nuovi o usati, al fine di permettere loro di consolidarsi nel mercato o al fine di permettere loro di aprirsi a nuove opportunità offerte dal mercato dei libri.

Si ricorda che la legge di bilancio 2018 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, 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.

Da ultimo, però, con la legge di bilancio 2019, è stato previsto che con decreto ministeriale debba essere indicata la quota percentuale di riduzione del credito di imposta, in maniera tale da assicurare determinati effetti positivi sui saldi di finanza pubblica, a decorrere dal 2020.

Oltre a sottolineare come tale riduzione non dovrebbe essere determinata se veramente, il legislatore, con la proposta di legge in esame, vuole *“contrastare l’analfabetismo di ritorno e il calo del consumo di libri, promuovendone l’acquisto da parte dei cittadini italiani o di altri Stati membri dell’Unione europea, residenti nel territorio nazionale”*, si vuole porre l’accento anche sul fatto che il credito di imposta, introdotto con la legge di bilancio 2018, in seguito all’approvazione dei decreti attuativi, seppur nato solo per le imprese che vendono solo libri, può essere fruito anche dalle imprese che vendono libri solo in determinati periodi dell’anno (purché alla fine dell’anno fiscale, i ricavi da cessioni di libri siano pari ad almeno il 70% dei ricavi complessivamente dichiarati).

Si ritiene, dunque, che tale proposta di legge dovrebbe porsi quale veicolo normativo per ridefinire l’ambito applicativo del credito di imposta per le librerie, mediante l’inserimento, nel *corpus* normativo del credito, di un nuovo requisito di accesso all’agevolazione, consistente nel conseguimento, ogni mese, di ricavi derivanti da cessioni di libri per almeno il 70% del totale mensile per almeno 10 mesi su 12. In tal modo, l’agevolazione potrà applicarsi solo ai soggetti per i quali l’agevolazione stessa è nata: gli operatori commerciali specializzati nella vendita al dettaglio di libri nuovi ed usati, per i quali la vendita dei libri è la loro attività ordinaria e non un’attività stagionale e/o occasionale.

Incentivi di natura diversa da quella fiscale ed agevolazioni SIAE in favore delle librerie

La proposta in esame prevede una serie di incentivi di sostegno alla lettura ed ai libri, di natura diversa da quella fiscale, indirizzati principalmente ai lettori mentre non sono presenti nella proposta incentivi per sostenere le attività economiche delle librerie.

ALI ritiene pertanto necessario prevedere anche delle misure di aiuto alle librerie, sia per l’apertura di nuovi punti vendita sia per la digitalizzazione e l’innovazione dei punti vendita già esistenti. E’ infatti fondamentale stimolare la nascita di nuove librerie sul mercato cercando di sostenere esclusivamente le

attività che operano con codice di attività economica numero 4761 (Commercio al dettaglio di libri nuovi in esercizi specializzati).

A tal fine ALI richiede l'introduzione di un incentivo sotto forma di contributo a fondo perduto massimo di euro 50.000, e comunque entro il 35% del totale delle spese ammissibili all'investimento, aumentato per le regioni del mezzogiorno a 70.000 euro entro il 50% del totale investimento.

Inoltre, per far fronte al cambiamento del modo di acquisto degli utenti, è necessario introdurre incentivi finalizzati a digitalizzare la vendita dei libri ed innovare il processo di produzione del servizio all'interno delle librerie, ad esempio introducendo sistemi digitali di magazzino, acquisto su portale web, multicanalità, informazioni digitalizzate su libri ed autori tramite QR Code, etc.

A tal fine sarebbe opportuno prevedere un incentivo sotto forma di contributo a fondo perduto massimo di euro 20.000 destinato alle librerie che hanno un fatturato prevalente derivante dalla vendita di libri pari ad almeno il 70% del proprio fatturato su base mensile.

La copertura finanziaria per le misure incentivanti potrebbe essere assicurata sul PON Imprese e Competitività 2014/2020 per le regioni del mezzogiorno e sul Fondo di Sviluppo e Coesione per le restanti regioni.

Infine, ALI ritiene necessario anche un intervento di carattere legislativo per esonerare espressamente le librerie dall'obbligo di richiedere alla SIAE un'autorizzazione preventiva e di versare alla stessa un compenso per l'esecuzione di un'opera letteraria, limitatamente ai soli casi in cui un tale utilizzo avvenga in occasione di incontri dal vivo con l'autore della stessa al fine di promuoverne la lettura e l'acquisto.

Come noto, infatti, le campagne promozionali di libri e opere letterarie spesso prevedono iniziative presso le librerie, in occasione delle quali la presentazione e l'eventuale dibattito vengono generalmente accompagnati dalla lettura di alcuni passaggi dell'opera da parte degli stessi autori, o comunque in loro presenza.

In questi casi la SIAE, ai sensi della disciplina vigente (articolo 15 della legge 22 aprile 1941, n. 633 sul diritto d'autore), prescrive che ai fini dell' "utilizzo" di opere letterarie protette sia necessario ottenere preventivamente una specifica autorizzazione da parte della stessa SIAE che, a tal fine, ha altresì predisposto un apposito tariffario, i cui importi variano a seconda del tipo di utilizzazione dell'opera.

Simili prescrizioni, evidentemente, penalizzano oltre misura e scoraggiano le predette iniziative volte a promuovere l'acquisto e la lettura di libri assoggettandole a oneri burocratici e costi d'esercizio che, di fatto, vanificano i potenziali benefici economici per le librerie.

Fiere ed eventi nazionali

Le proposte di legge in esame confermano che nel mese di dicembre non sono possibili campagne promozionali; si ritiene che tale principio vada esteso alle fiere e manifestazioni di carattere nazionale che oggi consentono agli editori che vi partecipano, anche nel mese di dicembre, di applicare al cliente uno sconto fino al 20% divenendo motivo di forte turbativa per gli operatori commerciali nei territori nei quali si svolgono.