



Considerazioni sulla Proposta di legge
Disposizioni per la diffusione del libro su qualsiasi supporto
e per la promozione della lettura
Presentata dall'On. Giordano e altri (A.C. 1504)

Premessa

In Italia esiste una vera e propria **emergenza lettura**, testimoniata dalla bassissima quota (43%) di italiani che legge almeno un libro all'anno, di molto inferiore alla media europea (legge il 61,4% degli spagnoli, il 70% dei francesi, il 76% degli inglesi, l'82% dei tedeschi). Questo è solo un aspetto di una più generale situazione di emergenza che tocca i temi degli **scarsi livelli di partecipazione culturale**, degli **inadeguati livelli di istruzione** (il numero di diplomati e laureati è nettamente inferiore alla media europea), delle troppo **deboli competenze della popolazione adulta**, che non ci consentono di affrontare le sfide di una società *knowledge based*.

La situazione sta peggiorando rapidamente, sia per la percentuale di lettori (dal 49% al 43% in due anni), sia per quella di acquirenti di libri (dal 44% al 37% in due anni). Un calo che è particolarmente sensibile fra le giovani generazioni (addirittura 9 punti percentuali persi in un anno nella fascia d'età 15-17), anche se i giovani leggono comunque in media più degli adulti. La lenta diffusione degli e-book non è tale da compensare la diminuzione della lettura di libri cartacei, come accade invece negli Stati Uniti.

Permangono anche **forti squilibri territoriali**, con uno **scarto di 20 punti percentuali fra Nord e Sud**: i lettori sono il 50,1% della popolazione nel Nord-Ovest; il 51,3% nel Nord-Est; il 46,8% al Centro; il 30% al Sud; il 32% nelle Isole. Nelle aree metropolitane la percentuale dei lettori supera di poco il 50% della popolazione, per scendere al 36% nei comuni fino a 2.000 abitanti, al 40,3% nei comuni fra i 2.000 e i 10.000 abitanti, al 39,2% nei comuni da 10.000 a 50.000 abitanti e al 44,3% nelle periferie urbane.

La lettura non è solo un modo per occupare il tempo libero, né un'attività funzionale solo allo studio: è un modo per acquisire competenze, proprietà di linguaggio, spirito critico. Non deve sorprendere quindi se le recenti indagini internazionali ci dicono che le competenze dei quindicenni italiani sono inferiori a quelle riscontrate mediamente tra i loro coetanei dei paesi OCSE e se nella popolazione adulta (16-65 anni) ci collochiamo all'ultimo posto tra i paesi OCSE per competenze linguistiche e al penultimo posto per le competenze matematiche (il 70% degli italiani adulti ha competenze inferiori al livello minimo previsto dagli indicatori internazionali).

Affrontare i temi della diffusione della lettura in tutte le sue forme, compresa quella che si realizza in ambiente digitale, investe questioni essenziali per la **coesione sociale e culturale** della società italiana, con ricadute importanti sulle potenzialità di crescita economica e sulla vita della comunità nazionale.

Per queste ragioni, l'associazione **Forum del libro** – anche alla luce del *Rapporto sulla promozione della lettura in Italia* che abbiamo curato nel 2013 su incarico del Dipartimento Informazione e Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri – si batte da tempo per un organico intervento legislativo sulla promozione del libro e della lettura.

Tale provvedimento a nostro avviso dovrebbe essere incentrato sui seguenti temi:

- presenza del libro e delle biblioteche nella **scuola** come parte qualificante del processo formativo;
- potenziamento delle **biblioteche pubbliche** di Ente locale, intese come presidio culturale sul territorio, fattore di qualificazione urbana e strumento importante per combattere l'analfabetismo funzionale;
- rafforzamento della rete delle **librerie**, e in particolare delle piccole librerie indipendenti, che più di tutte stanno pagando il costo della crisi;

- promozione della lettura in **ambiente digitale** e riconoscimento ai libri elettronici della natura di prodotti culturali;
- **coordinamento delle politiche pubbliche** – statali, regionali e locali – attraverso un piano per la lettura, fondato anche sul partenariato pubblico/privato;
- interventi rivolti ai residenti nelle **regioni meridionali**, nelle **città medio-piccole** e nelle **periferie urbane**, dove è più debole il tessuto delle librerie e delle biblioteche;
- definizione di un **nuovo assetto del Centro per il libro e la lettura**.

Una politica per la lettura

È indispensabile che anche in Italia – come in altri Paesi, ad esempio in Francia con il Centre National du Livre (<http://www.centrenationaldulivre.fr/en/>) – la politica per il libro e la lettura sia incardinata su un riferimento unico e autorevole, dotato delle competenze e delle risorse necessarie per fare da raccordo tra i diversi soggetti pubblici e privati che si intervengono in questo settore.

A tale scopo è stato istituito nel 2010 il **Centro per il libro e la lettura**, che tuttavia non riesce a svolgere un'azione sufficientemente incisiva, e non solo per la sua insufficiente dotazione finanziaria e organica.

Gli operatori del settore sono piuttosto insoddisfatti del modo in cui il Centro ha finora interpretato il suo ruolo e non sono mancate proposte per una sua **radicale trasformazione** (fondazione o agenzia, ad esempio come l'Agenzia Nazionale Giovani, <http://www.agenziagiovani.it/>). Infatti, il Centro ha svolto unicamente, con le poche forze di cui dispone, compiti di studio e di promozione del libro, senza esercitare un'adeguata azione propulsiva sul terreno politico e delle infrastrutture.

Infatti, se si vogliono produrre effetti duraturi e se si intende agire in profondità, le attività di “promozione” vanno intese solo come lo strato più superficiale dell'intervento pubblico, finalizzate essenzialmente a suscitare interesse per il libro e per le pratiche della lettura e a sottolineare il valore della lettura come strumento per accedere alle conoscenze e per utilizzarle in modo significativo. Ma il raggiungimento degli obiettivi è legato a interventi strutturali che non appaiono più rinviabili:

- dare centralità alle pratiche della lettura nella **scuola**, come momento di sviluppo di autonome capacità di ricerca, di apprendimento e di riflessione critica, e quindi come attività particolarmente utile per favorire il processo di maturazione degli studenti;
- contrastare la crisi delle **biblioteche**, che attualmente occupano uno spazio marginale nelle pratiche culturali dei cittadini e che sono fortemente penalizzate dalla crisi della finanza pubblica e dall'inadeguatezza degli organici, inserendole nel vivo delle dinamiche culturali e sociali in quanto portali d'accesso all'informazione e alla conoscenza;
- riconoscere il ruolo delle **librerie** sul territorio, come strumento essenziale per la diffusione del libro e per far conoscere la produzione editoriale;
- sostenere l'**editoria** libraria italiana nello sforzo di superare la crisi strutturale che sta attraversando, legata al calo dei consumi e alla transizione dal libro tradizionale al libro digitale.

Ciò richiede **interventi sul piano normativo, delle infrastrutture (sia edilizie che tecnologiche) e delle politiche del personale**.

Una **politica per la lettura** ha bisogno di queste azioni, senza le quali le attività promozionali rischiano di cadere nel vuoto e non produrrebbero effetti rilevanti e duraturi.

La proposta di legge 1504

La proposta presentata dall'On. Giordano è coerente con tale impostazione e risulta molto ambiziosa, in quanto mira ad affrontare tutti gli aspetti di una politica del libro e della lettura.

In questo senso, è addirittura da rilevare il rischio che – per voler affrontare molte sia pur importanti questioni (artt. 7, 8 e 13 su diffusione del libro italiano all'estero, sostegno alle traduzioni, digitalizzazione delle opere di pubblico dominio) – le norme previste risultino di difficile attuazione.

In primo luogo meritano un particolare approfondimento le criticità legate ai seguenti articoli:

Art. 5 – Biblioteche pubbliche

Le biblioteche pubbliche – attualmente molto penalizzate dalla crisi della finanza locale – esercitano una funzione fondamentale come luoghi sociali d'incontro e ambienti per l'apprendimento nei quali chiunque (utenza giovanile e popolazione adulta) può potenziare le proprie capacità d'utilizzo dell'informazione e di accesso alla conoscenza.

Va riconosciuto alle biblioteche di base il ruolo essenziale di presidio culturale sul territorio e di strumento di alfabetizzazione permanente e di inclusione sociale, specie nelle realtà più deboli e disagiate. Una caratteristica peculiare della realtà italiana riguarda i forti squilibri fra aree territoriali differenti sia per quanto riguarda la presenza di strutture organizzate ed efficienti, sia per la capacità di interpretare un modello moderno ed evoluto di servizio bibliotecario. Tale debolezza può essere in parte ovviata con un forte impulso alla creazione di reti di cooperazione bibliotecaria territoriale

Il potenziamento di queste strutture passa anche attraverso un **piano straordinario di edilizia bibliotecaria nelle regioni meridionali**, da finanziare con fondi strutturali comunitari (**POR**), e con il **potenziamento degli organici professionali** mediante deroga al blocco del turn over. Il piano può essere implementato gradualmente, dando vita prioritariamente a biblioteche pilota nelle zone dove il tessuto delle infrastrutture culturali è più debole e coinvolgendo nella loro realizzazione e gestione soggetti pubblici e privati presenti sul territorio.

Art. 6 – Biblioteche scolastiche

I numerosi tentativi effettuati in passato per sviluppare il sistema delle biblioteche scolastiche si sono arenati sempre di fronte allo stesso problema: la mancanza di una figura professionale stabilmente dedicata alla promozione della lettura e alla gestione della biblioteca. Infatti, la **precarietà del servizio** bibliotecario nelle scuole dipende in gran parte dal fatto che in molti casi questo compito è affidato temporaneamente a insegnanti in sovrannumero o dispensati dall'attività docente per motivi di salute, spesso privi di qualsiasi formazione specifica.

L'unica reale soluzione del problema sarebbe l'**istituzione del ruolo del bibliotecario scolastico**, ma una soluzione intermedia potrebbe essere l'individuazione in ogni scuola della figura di un **docente referente per la lettura** (con un incarico aggiuntivo a carico del Fondo di Istituto, insieme di risorse finanziarie che arrivano – finora in misura insufficiente – alla scuola per retribuire attività aggiuntive).

Il più massiccio e organico piano di investimenti fu realizzato a partire dal 1999 con il *Programma per la promozione e lo sviluppo delle biblioteche scolastiche* (C.M. 228/1999) voluto dal Ministro della P.I. on. Luigi Berlinguer (circa 16,7 miliardi di lire per la promozione delle biblioteche scolastiche; circa 2,5 miliardi per lo sviluppo delle reti di biblioteche; 800 milioni per formazione, azioni di monitoraggio e sostegno ad altre iniziative collegate) e prevedeva **flussi considerevoli e selettivi** di spesa a favore di circa 200 scuole che rispendessero a requisiti stringenti o che dessero vita a reti di cooperazione sul territorio. Quella modalità di intervento appare ancora oggi l'unica in grado di produrre effetti, ma va corretta prevedendo **una figura che possa gestire a regime le iniziative prodotte da un piano straordinario di interventi**.

Artt. 9, 14 e 15 comma 1 – Agevolazioni per gli studenti, agevolazioni fiscali e buoni libro

Le misure sono molto interessanti e tendono ad **allargare la basi sociali della lettura**, mettendo un maggior numero di persone in grado di accostarsi alla lettura e favorendo l'acquisto di libri.

Difficile, anche se auspicabile, la riduzione della **aliquota IVA sui libri elettronici**, normata a livello europeo.

L'esperienza del D.L. 23.12.2013 n. 145 "Destinazione Italia", che all'art. 9 aveva previsto la possibilità della **detrazione fiscale** del 19% delle spese sostenute per l'acquisto di libri per un importo massimo di 2000 euro (1000 per i libri scolastici e universitari e 1000 per tutte le altre pubblicazioni munite di ISBN) induce ad affrontare con molta attenzione la questione.

Tra le diverse proposte che sono circolate durante la conversione del Decreto alcune presentano a nostro avviso caratteristiche che, pur formalmente corrette e volte a ridurre i costi del provvedimento al fine di renderlo praticabile, tendono a modificare la logica del provvedimento:

- la limitazione della misura ai soli studenti rischia di avvalorare l'idea sbagliata, già diffusa in molti, che la pratica della lettura riguardi solo l'attività di studio (tale impostazione è prevalsa in sede di conversione del Decreto con la L. 21.2.2014 n. 9);
- la previsione di una franchigia (nella pdl AC 2160 presentata dall'on. Causi per individuare una definitiva soluzione al problema la detrazione si applica alla parte eccedente 150 euro) finirebbe col privilegiare solo chi è già acquirente di molti libri all'anno e quindi chi è già lettore (nel 2013 gli acquirenti di libri hanno speso mediamente € 57,47; il prezzo medio di copertina si aggira intorno ai 20 euro e oltre la metà dei libri ha un prezzo inferiore ai 15 euro), non avendo alcun effetto nell'avvicinare alla lettura chi non legge o legge poco; con una franchigia di 150 euro potrebbe beneficiare di questa misura solo chi acquista 10 o più libri all'anno (attualmente solo 3,4 milioni di persone di età superiore ai 14 anni, e cioè il 7% della popolazione di pari età acquistano più di 9 libri all'anno); anche una franchigia più bassa, ad esempio di 50 euro, avrebbe l'effetto di premiare solo chi legge più della media, considerato che la media è appunto di 57 euro.

Se lo scopo è quello di promuovere la lettura fra chi legge poco o non legge affatto e, al tempo stesso, di contenere il costo dell'operazione, sarebbe preferibile prevedere un limite più basso alla spesa pro capite (ad esempio € 300, che equivalgono all'acquisto di 15-20 libri) ma senza franchigia, in modo che possano beneficiare della detrazione del 19% (secondo questo esempio pari a max 57 euro) anche gli acquirenti saltuari. Il provvedimento sarebbe simile alla detrazione prevista per l'attività sportiva dei figli minorenni, con un tetto alla detrazione (per figlio) pari a 210 euro. La detrazione vale "solo" € 39,90 euro e non è certo una molla sufficiente a far scattare la decisione di avviare i propri figli all'attività sportiva; tuttavia, è un piccolo sgravio che torna utile alle famiglie e forse induce qualcuno a iscrivere i propri figli a una palestra.

La detrazione per l'acquisto di libri senza franchigia potrebbe far scattare meccanismi analoghi. Dal punto di vista delle vendite il risultato non dovrebbe cambiare, mentre il significato "politico" di un intervento così congegnato sarebbe del tutto diverso.

Art. 10 – Librerie

Si segnala la opportunità di una armonizzazione del contenuto di questo articolo con quanto previsto dalla proposta di legge presentata dall'on. Martella e altri sulle piccole librerie (A.C. 859), che agli Artt. 3 e 4 prevede interessanti misure di sostegno.

Art. 11 – Centro per il libro e la lettura

Una politica per il libro e la lettura deve innanzi tutto **indirizzare su obiettivi condivisi e raccordare con continuità l'azione dei diversi soggetti tra cui sono suddivise le competenze**, sia a livello dell'Amministrazione centrale (la Presidenza del Consiglio, e diversi Ministeri, come MiBACT e MIUR, senza dimenticare il MAE per quanto riguarda la promozione del libro italiano all'estero, e il Ministero della Salute, che sostiene alcuni interventi rivolti alla prima infanzia) sia a livello periferico, con le Regioni e gli Enti locali. Nel settore intervengono anche altri organismi (come, ad esempio, la SIAE).

Si è già detto che il Centro per il libro e la lettura è il soggetto che deve fare da **punto di riferimento per una politica interistituzionale del libro e della lettura in Italia**, e quindi anche per l'attuazione della legge proposta dall'On. Giordano, ma che attualmente non risulta sufficientemente attrezzato a tale scopo.

Opportunamente la proposta di legge 1504 intende modificarne la forma e l'assetto, conferendogli un **impianto interministeriale** e rafforzando la **rappresentatività dei suoi organismi**.

Occorre dotare il Centro di **maggiore autonomia** e rilanciarne l'azione, in modo da

- metterlo in condizione di razionalizzare, raccordandole, le competenze e le iniziative per la promozione della lettura e del libro ai vari livelli di governo e favorisca il partenariato pubblico-privato;
- dotarlo di strumenti adeguati a individuare le priorità e programmare gli interventi;
- affidargli credibilmente il compito di definire standard di intervento e vigilare affinché essi siano applicati;
- realizzare azioni di sostegno per la elaborazione di leggi regionali sulla promozione del libro e della lettura e per l'adeguamento della normativa regionale in tema di biblioteche e sistemi bibliotecari;
- dotarlo di strumenti normativi e finanziari adeguati a garantire operatività ed efficacia, incentivando l'azione dei diversi soggetti istituzionali titolari di competenze;
- contribuire al rinnovamento del settore, anche promuovendo la formazione e l'aggiornamento professionale di tutti gli operatori della filiera del libro;
- permettergli di coordinare e valorizzare le esperienze e le buone pratiche delle associazioni di base e delle realtà del volontariato che nei più diversi ambiti hanno promosso sul territorio la lettura di libri negli ultimi decenni.

Se non si trova il modo per dare al centro una maggiore autonomia, sarebbe forse preferibile abbandonare la sua attuale fisionomia ibrida e ricondurlo all'interno della Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore.

Come si è già detto, un modello ideale di riferimento, unanimemente ritenuto la più forte istituzione di questo genere a livello internazionale, è il **Centre National du Livre** francese, che tuttavia dispone di risorse molto più elevate (50 mln di Euro) di quelle che finora il nostro Paese è riuscito a mobilitare.

Artt. 17 e 18 – Istituzione del Fondo per la promozione del libro e della lettura e copertura finanziaria

Una legge che intenda avviare una politica della lettura anche sul piano infrastrutturale, che voglia **finanziare o cofinanziare una pluralità di iniziative**, e che si proponga di dare continuità agli interventi richiede una copertura finanziaria adeguata.

In considerazione del concorso a tale politica di una pluralità di soggetti, a livello nazionale regionale e locale, si pone in primo luogo la **necessità di un coordinamento e di una razionalizzazione della spesa**, possibile attraverso un'incisiva azione di raccordo da affidare a un rinnovato Centro per il libro e la lettura.

Ma si rende necessaria la individuazione di **risorse aggiuntive**, anche facendo ricorso ai fondi previsti dalla **Politica di coesione 2014-2020 dell'Unione Europea (PON Cultura)**.

Nell'ottica di un coordinamento delle azioni di promozione del libro e della lettura e di un uso razionale delle risorse, la proposta di dar vita a un **fondo unico** può essere molto interessante.

Oltre a concentrare in questo fondo le risorse attualmente impegnate dai vari soggetti statali che operano in questo ambito e alle risorse aggiuntive di cui si è già detto, si segnalano altre risorse alle quali si potrebbe cercare di attingere:

- Risorse provenienti dalla ripartizione del Fondo per il **diritto di prestito pubblico** istituito con il D.L. 262/2006, convertito in Legge 286/2006 (art. 2 cc. 132 e 133). La norma affida alla SIAE il compito di ripartire il Fondo tra gli aventi diritto, sulla base dei criteri stabiliti con Decreto del MiBACT, sentite le associazioni di categoria interessate e la Conferenza per il coordinamento tra le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.
- Risorse provenienti dalle norme sull'equo compenso da **copia privata**, attualmente in fase di revisione.