



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori BUEMI, Fausto Guilherme LONGO, FRAVEZZI,  
PALERMO e PANIZZA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 APRILE 2014**

Disposizioni a sostegno della promozione del libro, della lettura e della  
piccola e media editoria

ONOREVOLI SENATORI. – L’editoria nel nostro Paese sta attraversando una profonda crisi dovuta alla quasi totale mancanza di finanziamenti pubblici, a esclusione dei periodici di informazione giornalistica, e a un significativo «analfabetismo» di ritorno a chiusura del ciclo scolastico. L’Italia è agli ultimi posti tra i Paesi europei per la scarsa propensione alla lettura, con il 57 per cento di non lettori e solo un 17 per cento di lettori abituali. Le cause di questo fenomeno sono legate a molteplici fattori e certamente destinate ad aggravarsi con la frammentazione delle conoscenze causata dal digitale.

Il 2012 era stato definito l’*annus horribilis* per le vendite. A fine ottobre, infatti – secondo un’indagine Nielsen presentata all’inaugurazione della fiera della piccola e media editoria «Più Libri. Più Liberi» del 5-8 dicembre 2013 a Roma – è stato registrato un –13,8 per cento del fatturato rispetto al 2011 (circa 151 milioni di euro in meno).

Nel 2013, in un panorama generale non positivo, perde qualcosa la *fiction* straniera (che nel 2013 copre il 25 per cento, era il 25,4 per cento nello stesso periodo del 2012), cresce quella italiana (raggiunge il 14,1 per cento; era il 13,8 per cento nel 2012), così come riprende quota la saggistica (la cosiddetta *non fiction* generale, 17,3 per cento nel 2013, era al 17,1 per cento nel 2012). In calo la *non fiction* pratica (guide, libri per il tempo libero, libri di cucina, famiglia e benessere che passa dal 16 al 15,1 per cento) e la *non fiction* specialistica (vi rientrano testi di *management*, giurisprudenza, *business*, economia, *computer*, IT, che passa dal 14,5 al 14 per cento nel 2013). Sono i libri per ragazzi a

far registrare un segno positivo: arrivano a coprire il 14,6 per cento delle vendite (era il 13,3 per cento nel 2012).

Al già grave problema di un mercato sempre più qualificato ma sempre più ristretto si aggiungono altre gravissime vicissitudini. Per le case editrici di libri, infatti, è quasi pressoché negato l’accesso al credito. Le banche inseriscono gli editori in fondo all’elenco dei soggetti finanziabili in quanto non viene riconosciuto, in forma fidejussoria, il valore delle opere d’ingegno. L’altro grande nodo è rappresentato dalla distribuzione pressoché di appannaggio dei grandi gruppi editoriali, distorsione nelle regole del mercato che ha prodotto la progressiva scomparsa delle librerie indipendenti. Inoltre, l’indeterminatezza della figura dell’editore ha creato la nascita di testate editoriali, spesso afferenti a semplici tipografie, che si sono qualificate tali con la semplice registrazione alla camera di commercio e la dotazione di un numero di ISBN. I dati più recenti ci indicano in 7.590 il numero di editori censiti sul territorio nazionale, dei quali nel 2012 sono 5.074 quelli che hanno pubblicato almeno un titolo nell’anno e 1.326 quelli che ne hanno pubblicati più di dieci. Una frammentazione che ci fa riflettere sui reali confini nei quali far rientrare la categoria di «impresa editoriale». Infine, la mancanza di una adeguata limitazione dell’«*Open Access*» dei prodotti digitali provenienti da operazioni editoriali penalizza pesantemente gli investimenti delle imprese che operano nel settore scientifico e in modo particolare quello delle scienze umane. Bisogna, infatti, tenere presente che in tale realtà anche le proposte di determi-

nare il «*moving wall*», prima della messa in rete, in 24 mesi risulta non adeguato ai tempi con i quali la produzione viene assorbita dal mercato.

Il presente disegno di legge si ripropone di mettere in campo azioni per la promozione della cultura del libro a sostegno della piccola e media editoria indipendente, ossia di tutti gli operatori del mercato librario che abbiano un catalogo dal quale possa risultare un'attività continuativa e una linea editoriale precisa che corrisponda a un progetto culturale. Ne sono pertanto esclusi, cataloghi di promozione di prodotti merceologici e le pubblicazioni che abbiano più del 20 per cento di pubblicità nonché tutti i soggetti attivi nella stampa di un trimestrale o di un annuario iscritti alla camera di commercio al solo fine di ottenere una commessa specifica, nonché i quotidiani e i periodici legati all'attualità. Sono, invece, incluse tutte le società editrici che pubblicano almeno quattro titoli l'anno ovvero che abbiano maturato l'anno precedente almeno un fatturato di 100.000 euro, che abbiano almeno un dipendente a tempo indeterminato (*part-time o full-time*), che siano sul mercato da almeno due anni nonché tutte le espressioni della produzione libraria – sia tradizionale su carta stampata sia digitale – dalla narrativa alla saggistica, alle edizioni scolastiche, di ogni ordine e grado, all'annuaristica e alla saggistica tecnico-scientifica, di aggiornamento professionale.

Il presente disegno di legge prende ispirazione dall'articolo 34 della Costituzione che recita «La scuola è aperta a tutti», sancendo il principio che tra i diritti costituzionalmente garantiti c'è anche quello all'istruzione. Se così è, sono necessarie nuove politiche fiscali affinché le spese librarie possano essere portate in detrazione al pari di quelle sanitarie. Occorre, inoltre, dare corso al mandato costituzionale per cui gli studi debbono essere gratuiti nei primi otto anni, mentre attualmente lo sono solo per i primi cinque anni.

Per sostenere la piccola e media editoria indipendente vanno innanzitutto ripristinate le antiche agevolazioni delle tariffe postali e telefoniche, alla base dello svolgimento dell'attività libraria. Tra le positive consuetudini da recuperare dal passato ci sono anche le forme di sostegno per l'editoria di cultura come ad esempio la «Commissione per le riviste di elevato valore culturale», a cui Giovanni Spadolini affidò il compito di tutelare e mantenere in vita quasi un migliaio di testate, attraverso la concessione di un contributo attentamente ponderato sulla qualità scientifica e sulle effettive necessità di ciascuna rivista. Sarebbe sufficiente ricostituire la Commissione, facendola operare nell'ambito delle regole a suo tempo stabilite dal Presidente Spadolini.

Il libro deve tornare al centro di tutte le attività di comunicazione obbligatoria della pubblica amministrazione per creare vie alternative alla promozione tradizionale, di appannaggio delle librerie: fiere, mostre e iniziative culturali, che vedano coinvolti tutti gli enti locali. Per l'annuaristica, poi, sono necessarie altre due azioni non onerose: obbligare la pubblica amministrazione a fornire i dati con medesime catalogazioni al fine di garantire sempre più trasparenza nonché a riconoscere gli annuari come titolari della pubblicità cui è obbligata da legge (legge 7 giugno 2000, n. 150).

Parallelamente al sostegno delle pubblicazioni su carta, che ancora garantiscono la certezza della trasmissione del pensiero, senza la necessità di un'interfaccia per sua natura fragile, sono necessari aiuti al potenziamento della realtà digitale, attraverso sussidi per l'ammodernamento del parco tecnologico e un'adeguata formazione professionale, le cui coperture possono derivare dal Fondo sociale europeo e dalla legge n. 147 del 2013, articolo 1, comma 261. Inoltre occorre equiparare all'IVA dell'editoria tradizionale (4 per cento) quella digitale (attualmente al 22 per cento). Per l'editoria digitale il presente disegno di legge prende in considerazione azioni

a maggiore tutela del diritto d'autore per le  
opere su supporto informatico e *web*.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Principi e finalità)*

1. La Repubblica riconosce l'accesso al libro quale diritto di tutti e opera per rimuovere gli ostacoli che limitano l'effettivo esercizio di tale diritto. Riconosce inoltre il libro quale opera dell'ingegno e strumento fondamentale, in particolare per:

- a) la circolazione delle idee;
- b) la crescita sociale e culturale dei cittadini;
- c) l'arricchimento dell'esperienza individuale e collettiva;
- d) la crescita di un'opinione pubblica democratica e consapevole;
- e) la salvaguardia della diversità culturale come sancita nella Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, firmata a Parigi il 20 ottobre 2005, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 19 febbraio 2007, n. 19;
- f) la competitività, la crescita, lo sviluppo economico e dell'occupazione nel settore editoriale;
- g) il diritto all'acquisizione di strumenti conoscitivi attraverso l'informazione e l'approfondimento sulla realtà sociale, economica, religiosa, politica e storica.

2. In adempimento del comma 1, le iniziative e gli interventi che la Repubblica intraprende, nel rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, riguardano, in particolare:

- a) la diffusione della produzione libraria nelle scuole anche attraverso l'organizzazione di incontri tra editori, autori e opera-

tori culturali, fiere del libro itineranti, progetti mirati all'incremento della dotazione libraria di biblioteche scolastiche;

b) le campagne di comunicazione mirate al libro e alla lettura anche con la promozione di convenzioni e accordi con emittenti o testate giornalistiche, televisive, radiofoniche, *web* e della carta stampata locali e nazionali;

c) il *marketing* culturale, in particolare con iniziative di valorizzazione dei luoghi quali ad esempio l'attivazione di itinerari o guide letterarie, storiche, anche di epoche molto recenti e contemporanee, antropologiche e artistiche, anche in collaborazione con gli enti locali;

d) la progettazione e il consolidamento di uno o più appuntamenti fieristici dedicati alla promozione della lettura e alla produzione editoriale della piccola e media editoria, anche in collaborazione con le associazioni dei lavoratori e degli imprenditori di categoria;

e) l'apertura di spazi innovativi per incrementare l'accesso al libro da realizzare anche in collaborazione tra pubblico e privato;

h) gli incentivi economici per la presentazione della produzione editoriale delle imprese in rassegne nazionali e internazionali;

i) la promozione di misure innovative per la distribuzione del prodotto editoriale, anche tramite convenzioni con organizzazioni librerie nazionali o regionali;

l) il sostegno alla progettazione e realizzazione di iniziative relative all'*e-commerce*;

m) il sostegno per la costituzione e l'avvio di consorzi di scopo tra piccole e medie imprese della filiera produttiva del libro.

## Art. 2.

*(Beneficiari delle iniziative e degli interventi)*

1. In conformità alle finalità espressa all'articolo 1, sono beneficiari delle iniziative e degli interventi di cui al comma 2 del medesimo articolo 1 coloro che presentano specifici progetti e in particolare le piccole e medie imprese della filiera produttiva del libro e le riviste trimestrali di cultura varia a distribuzione libraria, anche riunite in consorzi.

2. I requisiti minimi di una casa editrice ai fini dell'accesso agli interventi previsti dalla presente legge, sono:

a) iscrizione da almeno due anni alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura;

b) la presenza di almeno quattro titoli in catalogo;

c) una produzione, nell'anno solare precedente, di almeno quattro titoli;

d) fatturato annuo compreso tra un minimo di 100.000 euro e un massimo di 5 milioni di euro;

e) almeno un dipendente a tempo indeterminato, a tempo completo o parziale.

## Art. 3.

*(Delega al Governo)*

1. Per il perseguimento della finalità di valorizzazione e diffusione della cultura nonché delle opere dell'ingegno, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la promozione del libro e della lettura, anche mediante il passaggio al digitale della filiera produttiva del libro fondata sulla piccola e media impresa.

2. Ai fini dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo opera nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) promuovere il libro e la lettura in collaborazione con gli enti locali, le scuole, anche in associazione tra loro, le biblioteche, le istituzioni e le associazioni culturali, nonché con le piccole e medie imprese editoriali, anche mediante agevolazioni fiscali agli editori di pubblicazioni di interesse storico locale;

b) creare uguali opportunità per i soggetti socialmente svantaggiati, per i cittadini diversamente abili, per i pazienti degli ospedali, per i detenuti, per i cittadini di origine straniera e, in generale, per coloro che hanno maggiori difficoltà ad accedere al libro e alla lettura. Tale attività contempla i progetti di lettura da realizzare nei penitenziari, nei centri di salute mentale, nei Servizi per le tossicodipendenze (SERT), nei luoghi dell'istruzione permanente e comunque nelle situazioni di marginalità o di emarginazione;

c) finanziare specifiche forme di sostegno della domanda di lettura, incentivando l'introduzione, a favore della rete di servizi di biblioteca di pubblica lettura e di biblioteca scolastica, di buoni acquisto che siano pari a non oltre il 30 per cento del prezzo annuale dell'abbonamento a prodotti editoriali in edizione cartacea o digitale. Il buono acquisto è utilizzabile da ciascun ente acquirente per la sottoscrizione di abbonamenti di durata annuale, che diano accesso anche a banche dati alimentate periodicamente con prodotti editoriali nell'ambito di interesse del circuito bibliotecario in rete. Il buono acquisto è utilizzabile dall'editore in compensazione ai sensi del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, fino ad esaurimento delle risorse disponibili;

d) sostenere le piccole e medie imprese della filiera produttiva del libro per una maggiore competitività e sviluppo sia a livello nazionale che internazionale, mediante



incentivi per l'avvio di nuove imprese editoriali e per l'innovazione tecnologica delle imprese editoriali esistenti, anche per quanto riguarda la loro transizione al digitale e alla multimedialità. Tale sostegno può anche esprimersi nel ricorso ad agevolazioni di credito per gli investimenti materiali e immateriali, secondo le procedure di cui al capo III del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 2010, n. 223;

*e)* prevedere forme di promozione della lettura e della diffusione dei libri attraverso campagne annuali di comunicazione istituzionale curate dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché misure per il sostegno della domanda di lettura, che tengano conto dei dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) anche al fine di monitorare le variazioni degli indici della lettura;

*f)* ripristinare le tariffe postali agevolate per le imprese di cui all'articolo 2 del presente disegno di legge per un maggiore sostegno della piccola e media editoria indipendente.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e delle competenti Commissioni parlamentari, le quali si esprimono entro trenta giorni dall'assegnazione. Decorso tali termini senza che la Conferenza unificata e le Commissioni parlamentari abbiano espresso il parere di rispettiva competenza, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo può adottare, con la procedura di cui al comma 3, disposizioni integra-

tive e correttive dei decreti legislativi di cui al medesimo comma 1.

Art. 4.

*(Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, in materia di adozione sostituzione e integrazione dei libri di testo nelle scuole secondarie)*

1. All'articolo 156 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«*1.* Agli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e che appartengono a nuclei familiari il cui reddito annuo, determinato a norma dell'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1999, n. 320, sia equivalente o inferiore a 36.000 euro, i libri di testo sono forniti gratuitamente dai comuni».

2. All'articolo 188 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti:

«*1-bis.* I libri di testo adottati ai sensi del comma 1 sono confermati per l'intera durata del corso di studi della scuola secondaria di primo e di secondo grado e non possono essere sostituiti con altri testi, neppure nel caso in cui durante il medesimo corso di studi intervenga l'assegnazione di un nuovo docente della materia.

*1-ter.* L'adozione di nuove edizioni dei libri di testo nelle scuole secondarie di primo e secondo grado è consentita con cadenza sessennale, per ogni singolo ciclo di studi, fatti salvi i casi di obiettive necessità determinate da sostanziali innovazioni scientifiche o didattiche.

*1-quater.* Ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui al comma *1-ter*, nonché per alleggerire l'onere finanziario gravante sulle famiglie escluse dalla gratuità totale o parziale dei libri di testo, l'eliminazione o la sostituzione di singole parti o sezioni dei libri di testo è attuata mediante l'adozione di strumenti didattici alternativi informatici e multimediali, a uso individuale o collettivo, contenenti testi e immagini riproducibili a stampa, utilizzabili, anche dal punto di vista informatico, per la costruzione di percorsi tematici personalizzati, nel rispetto della vigente normativa sul diritto d'autore e sulla riproduzione delle immagini.

*1-quinquies.* Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca provvede a stipulare apposite convenzioni con le case editrici ai fini della pubblicazione su *internet* degli strumenti didattici alternativi di cui al comma *1-quater*».

3. Al capo V del titolo IV della parte II del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, dopo l'articolo 189 è aggiunto il seguente:

«Art. 189-bis. - (*Biblioteche scolastiche*).  
- 1. Per l'attuazione delle finalità di cui all'articolo 188, comma *1-quater*, le istituzioni scolastiche, nell'esercizio dell'autonomia scolastica, provvedono a dotare le biblioteche scolastiche di appositi strumenti informatici, con materiale iconografico, sonoro e ipermediale, al fine di consentire l'approfondimento degli ambiti disciplinari».

4. Dopo l'articolo 200 del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado, di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, è inserito il seguente:

«Art. 200-bis. - (*Libri di testo*). - 1. Per l'adozione, la sostituzione e l'integrazione dei libri di testo nelle scuole secondarie di

secondo grado, si applicano le disposizioni dell'articolo 188».

5. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, valutati in 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2014-2016, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2014, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

6. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### Art. 5.

*(Sostegno alle aziende di commercializzazione e di vendita di libri)*

1. L'articolo 9 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, è sostituito dal seguente:

«Art. 9. *(Misure per favorire la diffusione della lettura)* – 1. Nell'ambito di apposito Programma operativo nazionale della prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari, previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essa previste e a seguito dell'approvazione della Commissione europea, è disposta l'istituzione di un credito di imposta sui redditi delle persone fisiche e giuridiche con decorrenza dal periodo d'imposta determinato con il decreto di cui al comma 5 e fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2016, per l'acquisto di libri, anche in formato digitale, muniti di codice ISBN. Il credito di imposta è compensabile ai sensi del-

l'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni.

2. Il credito di imposta di cui al comma 1, fermo il rispetto dei limiti delle risorse complessive effettivamente individuate per ciascun anno nell'ambito del Programma operativo nazionale di riferimento, è pari al 19 per cento della spesa effettuata nel corso dell'anno solare per un importo massimo, per ciascun soggetto, di euro 2.000, di cui euro 1.000 per i libri di testo scolastici ed universitari ed euro 1.000 per tutte le altre pubblicazioni.

3. L'acquisto deve essere documentato fiscalmente dal venditore. Sono esclusi gli acquisti di libri già deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formare il reddito complessivo.

4. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dall'adozione dell'intervento all'interno del Programma operativo nazionale di riferimento, sono definite, conformemente al regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore ("*de minimis*"), le modalità per usufruire del credito d'imposta e per la comunicazione delle spese effettuate ai fini della verifica di capienza dei fondi annualmente disponibili, la documentazione fiscale che deve essere rilasciata dal venditore, il regime dei controlli sulle spese nonché ogni altra disposizione necessaria per il monitoraggio dell'agevolazione e il rispetto del limite massimo di risorse stanziato.

5. Previa verifica della coerenza con le linee di intervento in essa previste, fruibili a seguito dell'approvazione da parte della Commissione europea dell'operativo nazionale relativo alla competitività di responsabilità del Ministero dello sviluppo economico, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro

per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, è stabilito l'ammontare dell'intervento nella misura massima di 50 milioni di euro a valere sulla proposta nazionale relativa alla prossima programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali comunitari.

6. Il credito d'imposta deve essere indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta nel corso del quale il beneficio è maturato. Esso non concorre alla formazione del reddito, né della base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive, non rileva ai fini del rapporto di cui agli articoli 61 e 109, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, ed è utilizzabile esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni.

7. Le risorse individuate ai sensi del comma 5 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e successivamente riassegnate, per le finalità di spesa di cui al presente articolo, ad apposito programma dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. A tal fine, il Ministero dello sviluppo economico comunica al Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, gli importi comunitari e nazionali riconosciuti a titolo di credito di imposta da versare all'entrata del bilancio dello Stato».

#### Art. 6.

##### *(Copertura finanziaria)*

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in 5 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2014, si provvede a valere sul Fondo straordinario per gli interventi di sostegno all'editoria, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.



