



Nota Anci sul PdL recante “Disposizioni per la promozione e sostegno alla lettura”

7 maggio 2019

La Proposta di legge in esame interviene su un tema molto importante, quale l'accesso dei cittadini alla Cultura, connesso evidentemente con la capacità di fasce sempre più ampie di cittadini di vivere con consapevolezza le sfide della contemporaneità. Si tratta dunque di una questione decisiva per la qualità stessa della democrazia.

La situazione di partenza si presenta abbastanza critica. Come è noto, l'Italia presenta un significativo e preoccupante ritardo, rispetto ai Paesi a noi comparabili, riguardo all'abitudine alla lettura di libri (o dispositivi paragonabili). I dati di riferimento per il settore, rilevati dall'Istat con l'indagine sulla *Produzione e la lettura dei libri in Italia*, contengono, in estrema sintesi, le seguenti indicazioni:

- in Italia si legge poco e sempre meno. I “lettori”, cioè le persone con più di sei anni che hanno letto almeno un libro al di fuori degli ambiti scolastici e lavorativi, nel corso dell'anno dell'indagine, sono circa il 40%. Si conferma una tendenza negativa avviata almeno nel 2010, quando la quota di lettori era stimata al 46,8%;
- la flessione interessa in modo particolare i più giovani;
- il livello di istruzione continua ad essere un elemento fortemente discriminante nell'abitudine alla lettura, radicata soprattutto fra le persone con un titolo di studio più elevato. La propensione alla lettura è fortemente condizionata anche dall'ambiente familiare e nel caso dei bambini e dei ragazzi è certamente favorita dalla presenza di genitori che hanno l'abitudine di leggere libri;
- la scarsa propensione alla lettura è inoltre evidentemente correlata anche alla difficoltà di accesso al resto dell'offerta culturale (chi non legge non va nemmeno al cinema, al teatro, ai concerti eccetera);
- nel nostro Paese persistono fortissimi squilibri territoriali, anche questi in ulteriore aggravamento. Infatti, se nelle regioni del Centro-Nord (e nella Sardegna) la situazione, se pur preoccupante, appare in fondo non molto distante da quella degli altri Paesi europei a noi paragonabili, il Sud rivela dati notevolmente negativi, da vera emergenza nazionale: nelle regioni meridionali infatti la percentuale di lettori è meno della metà del resto del Paese. Se nel Nord-

est e nel Nord-ovest dichiara di aver letto almeno un libro oltre il 49% dei residenti, nel Sud la quota di lettori scende al 28%;

- infine, la tipologia comunale è un ulteriore elemento discriminante: la lettura risulta molto più diffusa nelle aree metropolitane, dove coinvolge poco meno della metà degli abitanti, mentre la quota scende a circa il 35% nei Comuni con meno di 2 mila abitanti.

Un dato di particolare interesse riguarda il divario fra regioni per molti aspetti equiparabili, come la Puglia, la Sicilia e la Campania, che hanno indici di lettura fra il 25% e il 27%, e la Sardegna, che ha circa il 45%. Come mai una tale sperequazione? Che differenze possono giustificare il fatto che in Sardegna si legga quasi il doppio che nelle regioni del Sud? Giovanni Solimine, uno dei maggiori esperti di questi temi nel nostro Paese, ha recentemente osservato quanto questi risultati non siano imputabili a indicatori socio-economici o propriamente correlabili alla lettura, come il livello di istruzione o la dispersione scolastica, ma, comparando numeri così antitetici nelle due isole maggiori, si devono invece considerare gli investimenti di lungo periodo realizzati dalla Regione Sardegna sulle biblioteche di base: “il livello dei servizi delle biblioteche pubbliche sarde è in molti casi di ottima qualità, mentre gran parte delle biblioteche siciliane sono in uno stato di desolante abbandono; del resto, i dati quantitativi sono molto eloquenti e ci dicono che in Sardegna è operante una biblioteca ogni 5.109 abitanti, mentre in Sicilia il rapporto è di uno a 18.499. La ‘prossimità’ dell’offerta di servizi bibliotecari è essenziale, specie in aree caratterizzate dalla presenza di molti piccoli Comuni e da un precario sistema di trasporti”.

L’analisi di Solimine può essere confermata anche dai risultati di una recente indagine promossa, per il progetto “In Vitro”, dal Centro per il Libro del Mibac<sup>1</sup>, (*Un viaggio fra le biblioteche italiane attraverso cinque province e una regione*, a cura di Antonella Agnoli e Vincenzo Santoro), che ha consentito di analizzare in dettaglio, con visite a domicilio, quaranta sedi bibliotecarie afferenti a Comuni di varia dimensione (dalle città capoluogo ai piccoli Comuni), rilevando specifici requisiti, fra cui il livello delle strutture e dei servizi offerti, la consistenza del patrimonio librario, l’accessibilità al pubblico, gli orari di apertura, con particolare attenzione alle iniziative rivolte ai bambini. Dei territori-campione facevano parte le province di Siracusa, di Lecce e di Nuoro. Anche in questa circostanza sono emersi i divari profondi fra i diversi sistemi bibliotecari: deboli in provincia di Lecce, in condizioni di grandissima difficoltà nel siracusano, e invece decisamente in buona salute nel nuorese, dove le biblioteche sono presenti anche nei paesi più piccoli e isolati dell’Isola, si trovano in strutture piacevoli e accoglienti, sono gestite da personale mediamente preparato e attento. Inoltre, la forma di gestione delle strutture è in molti casi di tipo “misto”: in base a finanziamenti regionali, i Comuni – a volte in forma aggregata – affidano la conduzione delle biblioteche a cooperative specializzate. Questo garantisce l’utilizzo di personale ben formato (anche se in gran parte “precario”, con tutto quello che ciò può comportare), un allestimento più moderno e orientato alle esigenze dei cittadini, e orari di apertura molto ampi (di solito 9-19 tutti i giorni), anche nelle fasce pomeridiane e a volte serali. E tutto questo, particolare molto significativo, non solo nei centri più importanti, ma anche nei Comuni più piccoli e decentrati.

Quanto riportato conferma dunque l’esistenza di una connessione forte fra la debolezza delle infrastrutture culturali e i bassi livelli di lettura. Da qui la necessità di mettere in campo una politica nazionale che rafforzi e rilanci le infrastrutture culturali – e in particolare le biblioteche di pubblica lettura, senza le quali è difficile immaginare interventi capaci di produrre effetti significativi sul medio-

---

<sup>1</sup> I cui risultati sono riassunti nella pubblicazione *Un viaggio fra le biblioteche italiane attraverso cinque province e una regione*, a cura di Antonella Agnoli e Vincenzo Santoro.

lungo periodo – e le reti di operatori del settore (editori, librai, associazioni, organizzatori di festival eccetera). Tale necessità peraltro non si giustifica solo per ragioni culturali e sociali, ma anche come leva per la ripresa del mercato editoriale, che può crescere significativamente solo se si amplia il numero dei lettori. Naturalmente è anche molto importante investire sulle scuole, sia attraverso specifiche attività di promozione, sia cercando di rafforzare il raccordo con il sistema bibliotecario civico, in modo che i ragazzi possano accedere ai servizi della biblioteca. In questo campo ci sono diverse sperimentazioni interessanti che si potrebbero prendere ad esempio e generalizzare. Per quanto riguarda la rete delle biblioteche, occorrerebbe prevedere un piano di interventi per l'ammmodernamento delle strutture (magari coinvolgendo anche l'Istituto per il Credito Sportivo), e una qualche forma di sostegno alla gestione, privilegiando le reti integrate di area vasta. Inoltre, sarebbe auspicabile – in riferimento specifico al settore delle biblioteche e più in generale culturale – un intervento volto al superamento dei vincoli sul *turn-over* del personale, che sta provocando una grave perdita di preziose e insostituibili competenze professionali.

Alla fine del 2017 abbiamo avuto un primo parziale ma significativo segnale nella giusta direzione, con l'istituzione, prevista dalla legge di stabilità 2018, di un **Fondo nazionale per la promozione della lettura**, che consiste in 4 milioni l'anno, di cui uno da destinare alle scuole, incaricando il Centro per il libro del Mibac di attuarlo. Per una parte degli interventi, quelli rivolti in particolare ai Comuni (e alle biblioteche comunali), il Cepell si è avvalso della collaborazione di Anci, producendo il progetto “Città che legge” (che è anche citato dal PdL in esame, anche se viene chiamato “Città del libro”). L'obiettivo dell'iniziativa è quello di valorizzare e sostenere il lavoro che le amministrazioni comunali svolgono per favorire la crescita socio-culturale delle comunità urbane attraverso la diffusione della lettura come valore riconosciuto e condiviso, in grado di influenzare positivamente la qualità della vita individuale e collettiva. Per fare questo, è stato in primo luogo attivato un Avviso pubblico (14 marzo 2018) finalizzato a selezionare Comuni dotati di, anche minime, infrastrutture culturali, già in qualche modo impegnati su questi temi e disponibili a promuovere la lettura con continuità, anche attraverso la stipula di un Patto locale per la lettura. La sperimentazione di un simile modello di intervento – costruito, per la prima volta, sulla ricerca di un coordinamento tra governo centrale e amministrazioni comunali – su questo genere di attività è risultata ampiamente positiva: circa 450 Comuni sono entrati a far parte della rete, così distribuiti per area geografica: 163 al Nord, 117 al Centro, 130 al Sud e 40 nelle isole. La regione con il maggior numero di città ammesse è la Puglia, con 71 Comuni, seguita dal Veneto con 55, dalla Lombardia con 36 e dal Lazio con 34.

Successivamente, a favore di questi Comuni, sono stati attivati dei bandi dedicati a progetti innovativi di promozione della lettura. In questo modo, per il 2018, sono stati individuati 26 progetti “esemplari” (per un totale di 870.000 euro) da promuovere e sostenere con il finanziamento economico del Centro allo scopo di creare un ecosistema locale favorevole alla lettura.

Per il 2019, oltre a riproporre i bandi destinati ai Comuni, sarà varata una nuova iniziativa, denominata “Biblioteche e Comunità” – insieme alla Fondazione con il Sud, che cofinanzia al 50% – destinata alle organizzazioni del Terzo Settore delle regioni del Mezzogiorno, che dovranno presentare progetti innovativi biennali di ampliamento e rafforzamento in senso “sociale” dei servizi delle biblioteche comunali (mediante uno specifico partenariato con il Comune). In questo modo si intende sperimentare una modalità di intervento che consenta di rafforzare le iniziative a favore della lettura mediante l'attivazione delle reti sociali.

Le prime esperienze hanno dunque dimostrato che “La Città che legge” è una iniziativa importante, che è stata in grado, nonostante l’insufficienza delle risorse a disposizione, di attivare e rafforzare le reti locali che favoriscono la lettura. Per cui accogliamo con grande favore il fatto che una parte importante del PdL in esame si occupi proprio della stabilizzazione e del rafforzamento di questa iniziativa, nell’ambito della quale sarebbe molto importante avere maggiori risorse per consentire il sostegno ad un numero maggiore di progetti.

Pertanto, sulla base di simili considerazioni, appare assolutamente condivisibile l’ipotesi in esame di un intervento legislativo statale nel settore della promozione del libro e della lettura. Anche alla luce delle premesse, sarebbe opportuno concentrare le azioni sulle questioni più critiche, a partire dal rafforzamento del sistema bibliotecario di base, l’infrastruttura culturale senza la quale è difficile immaginare effetti positivi sul medio-lungo periodo. Altra questione cruciale, come è noto, riguarda il lavoro da fare con i bambini, non solo a livello scolastico. Inoltre, specie se le risorse disponibili sono scarse rispetto al notevole fabbisogno, sarebbe probabilmente più opportuno concentrare gli interventi nelle aree che, per tassi di lettura e per stato delle biblioteche, presentano maggiori difficoltà.

Nel merito più specifico del provvedimento *C. 478 Piccoli Nardelli*, si propongono le seguenti osservazioni, che riguardano i punti che incidono più direttamente sulle competenze comunali:

Art. 2

comma 2.

Come accennato in precedenza, sarebbe molto importante che il Piano d’Azione Nazionale prevedesse anche interventi a favore delle biblioteche di pubblica lettura. In questo caso, se l’obiettivo fosse quello di destinare contributi specifici alle biblioteche per attività ordinarie e straordinarie, occorrerebbe allineare il sistema nazionale in costruzione a quello previsto da alcune Regioni, tenendo conto che quelle che attualmente lo fanno usano modelli molto diversi fra di loro. In questo caso, forse sarebbe opportuno prevedere un sistema di co-finanziamento – fra Stato, Regioni e Comuni – i cui criteri di funzionamento potrebbero essere concordati nella Conferenza Unificata. A nostro parere andrebbe inoltre prevista anche una linea di intervento a livello di investimenti per la realizzazione di nuove strutture bibliotecarie e la ristrutturazione e l’ampliamento di quelle esistenti. Da questo punto di vista, potrebbe essere interessante il coinvolgimento dell’Istituto per il Credito Sportivo, da cui si potrebbe mutuare il modello seguito per gli interventi a favore dell’impiantistica di base (concessione di mutui a tasso zero per i Comuni che intendono intervenire sulle strutture bibliotecarie).

Proponiamo inoltre di introdurre una finalità aggiuntiva:

*g) attivare specifici interventi rivolti alle aree del Paese dove i tassi di lettura sono minori (in particolare Sud, aree interne montane, piccoli Comuni);*

Comma 6.

Il Centro per il Libro e la Lettura del Mibac, può essere certamente un utile strumento per il raggiungimento degli obiettivi della PdL, come luogo di coordinamento delle politiche a favore della lettura. Anche alla luce dell’esperienza attuale, si segnalano però due criticità. Da una parte, senza una dotazione economica sufficiente sarà molto difficile mettere in campo delle azioni realmente efficaci,

per cui occorrerà prevedere risorse certe e possibilmente anche relative ad una programmazione pluriennale. Dall'altra il Centro andrà dotato del personale necessario a svolgere le azioni che vengono richieste, con profili di competenza adeguati alla loro complessità.

### Art. 3.

Apprezziamo molto il fatto che le iniziative messe in campo dal Centro per il Libro, a cui l'Anici ha attivamente collaborato, siano considerate strategiche da questa nuova proposta legislativa. Riteniamo altresì che sia importante, anche per non ingenerare confusione, mantenere la definizione che è stata usata finora: *Città che legge*.

### Art. 5.

L'ANCI condivide la particolare attenzione riservata alla lettura per l'infanzia e gli studenti, e in particolare le finalità dell'art. 5, che mirano alla promozione della lettura a scuola attraverso il rafforzamento delle biblioteche scolastiche.

Nel dettaglio, l'articolo 5 dispone che gli accordi di rete (art. 1, co. 71, L. 107/2015 "Buona Scuola") individuano criteri e modalità di promozione della lettura a scuola, assicurando la presenza e il funzionamento delle biblioteche nelle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, sotto la responsabilità di almeno un docente o di un impiegato ATA in possesso di idonee competenze. Gli accordi di rete, inoltre, prevedono la collaborazione con i sistemi bibliotecari territoriali e nazionale mediante la condivisione di strumenti informatici, di catalogazione e di formazione. Al contempo, avendo previsto la presenza di biblioteche nelle scuole di ogni ordine e grado, l'articolo dispone l'abrogazione dell'art. 158 del d.lgs. 297/1994, che ha previsto l'istituzione di una biblioteca scolastica ad uso degli alunni in ogni classe (solo) della scuola primaria, ad eccezione della prima, disponendo che al mantenimento e all'incremento delle stesse si provvede anche con sussidi degli enti locali e con eventuali donazioni e lasciti privati.

Favorire la conoscenza e la diffusione dei servizi delle biblioteche scolastiche restituisce sicuramente alla lettura un ruolo centrale nelle scuole. Nella consapevolezza dell'importanza di mettere a sistema un'azione che preveda nelle scuole di ogni ordine e grado la presenza di un docente e di un altro impiegato amministrativo, tecnico o ausiliario in possesso di idonee competenze, riteniamo auspicabile, pur non essendo di stretta competenza comunale, che la scuola primaria possa mantenere nelle classi, dove vivono quotidianamente i bambini, gli spazi di lettura che consentano la capacità di gestire e fruire autonomamente di un testo. Una risorsa che andrebbe sostenuta e incoraggiata in un'ottica di stimolo alla lettura e di opportunità di incontro tra libri e bambini. A tal proposito vanno considerate anche le buone pratiche realizzate in diverse scuole dove la dotazione libraria nelle classi si è accresciuta anche grazie alla partecipazione e alle donazioni delle famiglie e degli enti locali.

### Art. 6.

Si propone di prevedere un comma aggiuntivo che permetta l'estensione delle agevolazioni dell'Art Bonus (65% di credito di imposta per la somma donata) anche per progetti di promozione della lettura presentati da amministrazioni pubbliche:

*5. Al fine di incentivare la partecipazione dei privati al sostegno e al rafforzamento del settore della promozione della lettura, al comma 1 dell'articolo 1 del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, dopo la parola: «spettacolo» sono inserite le seguenti: «, per il sostegno di progetti di promozione della lettura sviluppati da amministrazioni pubbliche».*

Art. 8.

Riteniamo che dai vincoli riguardanti le percentuali massime di sconto sulla vendita di libri, previste dal comma 1, vadano del tutto escluse le biblioteche di pubblica lettura.