

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**VII COMMISSIONE**  
**CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE**

**Audizione del Segretario Generale**  
**dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**  
*Avv. Filippo Arena*

*Esame delle proposte di legge n. 478 (Piccoli Nardelli), n. 1410 (Belotti), n. 1516 (Mollicone), n. 1614 (Frassinetti) e n. 1686 (Casciello), recanti Disposizioni per la promozione e il sostegno della lettura*

Roma, 13 maggio 2019

---

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

Le proposte di legge attualmente all’esame della Commissione intendono promuovere e sostenere la lettura dei libri, i quali rappresentano un veicolo fondamentale di diffusione della cultura, nonché uno strumento per l’arricchimento e l’approfondimento delle conoscenze. I libri e la lettura costituiscono un presupposto imprescindibile per la crescita di una società democratica e consapevole e il miglior antidoto alla società della disinformazione e delle notizie false (c.d. *fake news*).

Gli obiettivi perseguiti dalle proposte in esame danno quindi concreta applicazione a quanto stabilito dall’art. 9 (comma 1) della Costituzione, secondo cui “*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*” e le misure di sostegno alla lettura, anche di tipo economico, previste nei progetti in

esame, al fine di consentire un più ampio accesso della popolazione al libro, rappresentano un importante strumento per dare attuazione al principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

Come evidenziato dalle relazioni che accompagnano le proposte di legge in esame, infatti, nelle classifiche internazionali il nostro Paese si trova agli ultimi posti in termini di numero di lettori sul totale della popolazione, nonché di spesa *pro capite* per l'acquisto di libri.

L'Autorità, pertanto, condivide e auspica che numerose delle misure proposte per sostenere e diffondere la lettura dei libri, nonché salvaguardare il pluralismo e la ricchezza delle fonti trovino un ampio consenso parlamentare.

\* \* \*

Tuttavia, in questa sede, l'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in relazione a talune disposizioni contenute nelle proposte in esame che intendono ulteriormente restringere l'autonomia commerciale dei rivenditori nella definizione delle proprie strategie commerciali, in particolare con riferimento alla leva di prezzo, limitando la possibilità di praticare sconti sul prezzo di vendita dei libri al pubblico.

Come noto, sin dalle prime segnalazioni – risalenti a oltre vent'anni fa – sul prezzo fisso di rivendita dei libri (AS143 dell'11 giugno 1998, nonché AS210 del 23 novembre 2000) e fino alle più recenti proposte di riforma concorrenziale, volte a superare le previsioni della L. n. 128/2011 (c.d. legge Levi) che impongono tetti massimi per gli sconti sui prezzi di rivendita al pubblico e limiti alle vendite promozionali (AS988 del 28 settembre 2012), l'Autorità si è ripetutamente espressa affermando che le misure di controllo dei prezzi dei libri restringono ingiustificatamente la concorrenza, non rappresentando strumenti necessari e proporzionati per conseguire i pur condivisibili obiettivi di interesse generale di promozione e sviluppo della cultura.

L'Autorità ritiene, in particolare, che la previsione di tetti massimi agli sconti sul prezzo dei libri venduti (anche *on-line*) limiti la libertà di concorrenza dei rivenditori finali, senza produrre sostanziali benefici per i consumatori in termini di servizi offerti o di ampliamento del numero di libri immessi sul mercato.

Un sistema di imposizione di tetti agli sconti sui prezzi di rivendita rischia infatti di tradursi in un aumento dei prezzi dei prodotti editoriali che, considerato anche l'attuale contesto economico, non può che comportare una riduzione delle quantità vendute, almeno per quella consistente fascia di lettori i cui acquisti sono influenzati dal prezzo. Si osserva, infatti, che i lettori che maggiormente subiranno gli effetti

negativi di tale sistema saranno, verosimilmente, quelli con redditi disponibili meno elevati, ovvero i giovani, per i quali si vorrebbe favorire un maggior acquisto di libri.

Tale sistema può inoltre consolidare l'esistenza di strutture distributive inefficienti e impedire che eventuali risparmi di costi, derivanti da efficienze realizzate attraverso economie di scala o gamma, possano essere passati ai consumatori per mezzo della riduzione dei prezzi di vendita.

Secondo l'Autorità le disposizioni che prevedono tetti agli sconti massimi applicabili al prezzo dei libri nella vendita ai consumatori finali, anche *on-line*, non sono né necessarie a salvaguardare le finalità di tutela del pluralismo e dell'informazione, né tali da produrre benefici per i consumatori, risultando unicamente di ostacolo all'introduzione di servizi innovativi che il mercato dovrebbe essere lasciato libero di promuovere.

Neppure l'esigenza di salvaguardare le librerie di piccole e medie dimensioni appare poter essere soddisfatta attraverso l'introduzione di normative volte alla limitazione dei prezzi finali di vendita. Sul punto, l'esperienza di altri Paesi europei come la Francia, o la Germania mostra che, a dispetto dell'esistenza di normative in tal senso o di accordi vincolanti per tutti gli operatori del settore, il canale distributivo tradizionale si sta comunque contraendo, a vantaggio delle vendite di libri attraverso il canale *on-line*.

\* \* \*

Anche le proposte di legge oggi in discussione si affidano allo strumento del controllo dei prezzi con l'auspicio che, limitando l'autonomia di prezzo dei rivenditori, si possa incrementare il numero dei lettori e la diffusione del libro nella popolazione italiana, salvaguardando le piccole e medie librerie.

In particolare, tutte le proposte all'attenzione della Commissione riducono ulteriormente la misura dello sconto praticabile dai rivenditori sui prezzi di copertina dei libri, venduti attraverso qualsiasi canale, passando dall'attuale 15% al 5%, nonché continuano a limitare la possibilità di effettuare vendite promozionali, ponendosi in continuità con quanto previsto dalla legge Levi, già oggetto di osservazioni critiche, in relazione a questi profili, da parte dell'Autorità.

Inoltre, rispetto al già restrittivo quadro normativo vigente, alcune delle proposte in esame vorrebbero introdurre ulteriori restrizioni all'autonomia commerciale dei rivenditori, proibendo o restringendo fortemente talune modalità di vendita, quali: la vendita di libri attraverso lo scambio di beni o servizi o le vendite

con pagamento mediante buoni premio, così ulteriormente penalizzando l'acquisto di libri da parte dei consumatori.

Non solo, una delle proposte in esame vorrebbe altresì imporre per i libri di testo scolastici un obbligo agli editori e agli importatori di garantire a tutti i rivenditori al dettaglio l'accesso alle forniture a parità di condizioni commerciali, assicurando altresì ai rivenditori una remunerazione minima non inferiore al 20% del prezzo di copertina defiscalizzato; la medesima proposta inoltre prevede che per le campagne promozionali promosse dagli editori vi sia l'obbligo di condivisione dell'importo dello sconto tra editori e rivenditori.

Tali previsioni rischiano di incidere eccessivamente sulla politica commerciale dell'editore con la probabile conseguenza che quest'ultimo aumenterà il prezzo di copertina per difendere i propri margini. Sino ad oggi previsioni di tal genere non erano mai state nemmeno proposte, l'editore infatti una volta fissato il prezzo di copertina è libero di negoziare la remunerazione degli operatori della filiera (promotori, distributori, rivenditori) in ragione del fatto che è la casa editrice che si assume il rischio imprenditoriale derivante dall'invenduto.

\* \* \*

Ancora, una proposta intende reintrodurre un tetto anche agli sconti praticati per gli acquisti di libri effettuati dalle biblioteche, stabilendo per questi ultimi un limite massimo del 20%. Tale previsione, presente nella legge Levi (art. 2, comma 4, lett. b), era stata abrogata dal D.L. n. 91/2013. Al riguardo si osserva che tale misura, oltre a presentare i profili anticoncorrenziali già esaminati, produce ulteriori effetti negativi: essa infatti rende meno competitive le procedure ad evidenza pubblica bandite per l'acquisizione di libri da parte delle biblioteche, poiché lo sconto degli offerenti sulla base d'asta non potrà essere superiore a quello legislativamente previsto. In tal modo si rischia di far aumentare i costi di acquisto per le biblioteche, le quali non potranno ottenere forniture a prezzi scontati più del 20%, con conseguente riduzione del numero di libri acquistabili a parità di somme stanziata a bilancio dall'amministrazione per l'acquisizione di nuovi titoli. Le conseguenze concrete di questa opzione legislativa sono quindi difficilmente conciliabili con l'obiettivo dichiarato delle proposte di legge, finalizzate promuovere la lettura, favorendo l'accesso della popolazione al libro anche attraverso il sistema bibliotecario pubblico.

\* \* \*

Un'ulteriore disposizione la cui portata anticoncorrenziale si intende segnalare consiste nel divieto per i rivenditori *on-line* di offrire la spedizione gratuita dei libri. In questo modo si privano tali operatori di un'importante leva competitiva, limitando ingiustificatamente la pressione concorrenziale nel mercato dei libri a svantaggio dei consumatori.

In relazione a questa previsione si evidenzia inoltre che, in aree del Paese dove sono assenti le librerie, la possibilità di acquistare titoli *on-line* può costituire il canale principale di accesso al libro; pertanto, vietare la possibilità di effettuare spedizioni gratuite non solo innalza i costi di acquisto per i consumatori, ma mal si concilia con uno degli obiettivi dichiarati delle proposte di legge, ossia favorire la diffusione del libro e della lettura, aumentando l'accesso al prodotto culturale da parte della popolazione.

Di conseguenza, per una curiosa eterogenesi dei fini, le misure di regolazione dei prezzi e dell'autonomia commerciale dei rivenditori, che le proposte di legge in esame intendono introdurre o rafforzare, rischiano di soffocare l'evoluzione di taluni modelli di distribuzione, rendendo più difficile, soprattutto per le fasce economicamente più deboli della popolazione, l'accesso al prodotto culturale libro e, dunque, la promozione e diffusione della lettura.

Si osserva, infine che il controllo dei prezzi di rivendita non sembra porre rimedio ad alcuna delle cause responsabili del basso indice di lettura in Italia, individuate nel rapporto dell'Associazione Italiana Editori (AIE), da ascriversi principalmente a: il cambiamento nell'uso del tempo, la contrazione del reddito, lo smarrimento e sfiducia rispetto a quelli che tradizionalmente erano ritenuti gli ascensori sociali: in primo luogo l'occupazione, ma anche l'istruzione, il titolo di studio, le abitudini di lettura, i consumi culturali, il possesso di una biblioteca domestica (cfr. Ufficio Studi AIE, 2018, *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2018. Il consolidato 2017 con uno sguardo al primo semestre 2018*). Le misure individuate, quindi, sostanziandosi in un aumento dei prezzi finali di rivendita, inciderebbero in negativo sulla domanda di libri, accentuando il fenomeno. Al contrario, misure pubbliche di incentivazione alla lettura risulterebbero più efficaci nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, quali ad esempio le misure, contenute nelle proposte in esame, volte a sostenere il reddito dei soggetti economicamente più deboli, tra cui i giovani lettori, per l'acquisto di libri.

\* \* \*

In proposito si segnala inoltre il recente rapporto, presentato dalla *Monopolkommission* al Parlamento e al Governo tedeschi, nel quale viene auspicata

l'abrogazione della disciplina dei prezzi fissi di rivendita dei libri, in quanto non risultano dimostrati effetti positivi della disciplina sul mercato dei libri (cfr. Monopolkommission, *Fixed book prices in a changing market environment*, Special Report No. 80 (2018)).

Tale rapporto, in particolare, non ha evidenziato un impatto negativo sull'accesso ai libri e sulla lettura in paesi quali il Regno Unito e la Svizzera, che hanno recentemente eliminato qualsiasi forma di controllo sui prezzi di rivendita dei libri.

In particolare, nel Regno Unito si è osservato, anche a seguito della rimozione del vincolo sui prezzi, un aumento della disponibilità di titoli sul mercato; inoltre la riduzione dei prezzi ha stimolato la spesa *pro capite* per i libri e si sono registrati elevati livelli di sconti per i titoli *bestsellers*. Non ultimo, a seguito della liberalizzazione dei prezzi, si è verificato un incremento del fatturato degli editori.

E' pur vero che, a fronte di questi benefici per i consumatori, si è osservata altresì la sparizione o l'aggregazione delle piccole librerie, anche per effetto del crescente uso del canale *on-line* per l'acquisto di libri. Tuttavia, taluni studi hanno evidenziato come queste ultime abbiano saputo reinventarsi, adattandosi alle mutate condizioni di mercato, in particolare: specializzandosi, migliorando i servizi al consumatore ed espandendo le proprie attività anche *on-line*.

In Svizzera, nel 2012, gli elettori (56.1%) hanno respinto con un referendum la legge che reintroduceva il controllo sui prezzi di rivendita dei libri, dopo che l'autorità di concorrenza elvetica aveva dichiarato incompatibili con le norme antitrust gli accordi con cui gli editori fissavano i prezzi di vendita al pubblico dei libri dai quali i librai non potevano discostarsi.

Le evidenze empiriche mostrano che non vi sono state recessioni nel mercato del libro svizzero a seguito della abolizione del controllo dei prezzi. A fronte di una riduzione del numero della librerie, fenomeno già in corso prima della rimozione dei vincoli sui prezzi in ragione delle vendite *on-line*, il numero di editori svizzeri è invece cresciuto e le loro quote di mercato, sia in Svizzera sia in Germania, sono aumentate.

\* \* \*

Quanto infine alla proposta di attribuire all'Autorità la vigilanza sull'applicazione delle novellate disposizioni della legge Levi in materia di controllo dei prezzi dei libri, alla luce delle considerazioni sopra svolte che ribadiscono una consolidata posizione contraria dell'AGCM in materia, l'Autorità evidenzia rispettosamente di non potere assumere tale responsabilità.

\* \* \*

L'Autorità auspica che le osservazioni rappresentate siano tenute in considerazione nell'ambito della discussione parlamentare.