

Sconto sui libri: domande e risposte

Di Serena Sileoni

Premessa

Da nove anni, i libri venduti in Italia non possono avere uno sconto superiore al 15%, tranne che per una campagna promozionale all'anno, che non può comunque effettuarsi nel mese di dicembre. Dopo quindici anni circa di tentativi per introdurre forme di prezzo fisso e limitazioni di sconti, nel settembre 2011 entrò infatti in vigore la legge 27 luglio 2011 n. 128, voluta dall'allora senatore Riccardo Levi, ora presidente dell'Associazione italiana editori. Tale legge aveva la pretesa di aumentare il pluralismo culturale e l'offerta editoriale e di proteggere librai e editori indipendenti dalle strategie promozionali aggressive dei grandi operatori, Amazon in testa.

Il 5 febbraio scorso, quel limite di sconto è diventato un sostanziale divieto: una legge approvata nel pieno consenso delle Camere impone infatti d'ora innanzi il rispetto di un tetto massimo di sconto del 5%, che equivale appunto al prezzo fisso di vendita: un libro di 10 euro non potrà essere acquistato a meno di 9,50; uno di 15 euro, a non meno 14,25; uno di 20, a non meno di 19.

In particolare, l'art. 8 della legge modifica la precedente legislazione riducendo lo sconto massimo dal 15% al 5% e, per i libri scolastici, dal 20% al 15%. Inoltre, viene ridotto dal 25% al 20% lo sconto massimo applicabile in occasione di campagne promozionali stabilite dall'editore che, come nella precedente disciplina, non possono durare più di un mese l'anno e non possono svolgersi a dicembre (cioè nel mese di maggiori vendite). Tuttavia, diversamente da quanto finora previsto, il periodo promozionale, dicembre escluso, non può liberamente essere deciso dall'editore, ma deve svolgersi nei mesi individuati dal ministero per i beni culturali. Infine, le campagne promozionali non possono riguardare novità editoriali, ossia titoli pubblicati nei sei mesi precedenti. I librai, invece, non potranno effettuare campagne promozionali per più di una volta l'anno, e solo nei mesi individuati con decreto ministeriale, con sconti comunque non superiori al 15%.

La norma, approvata senza voti contrari alla Camera e all'unanimità al Senato (senza, quindi, nemmeno le astensioni del gruppo di Forza Italia, come alla Camera), ha suscitato fuori dal Parlamento un vivace dibattito, segno peraltro della scarsa rappresentatività della classe politica.

Vediamo dunque le principali questioni, provando a dare, da par nostro, una risposta.

Serena Sileoni è Vice Direttore Generale dell'Istituto Bruno Leoni.

I. I libri sono beni come gli altri?

I beni rispondono a bisogni specifici e diversi delle persone. Per una persona che vive da sola, il telefono è probabilmente molto più importante che per una persona che vive in una comunità. Per una persona allergica a un alimento, quell'alimento, seppur basilare nell'alimentazione comune, è persino dannoso. Il valore di un bene e la sua importanza non possono prescindere dalle esperienze e esigenze individuali. Ciò premesso, il libro è senz'altro un bene fondamentale per la formazione delle nostre personalità, per l'emancipazione individuale ma anche per lo sviluppo di una società libera, democratica e aperta. Tuttavia, ancorché se ne riconosca l'importanza, il libro resta un bene di uso comune e non vitale. La diffusione dei libri non è soggetta ad alcun "fallimento del mercato" che richieda particolari correttivi pubblici. Al massimo, si può sostenere – con una certa libertà argomentativa – che la lettura produca esternalità positive, nel qual caso essa andrebbe incoraggiata. I libri hanno una diffusione amplissima, con centinaia di milioni di copie stampate ogni anno nel nostro paese e vendute a prezzi economici: la metà della produzione libraria viene venduta a un prezzo non superiore a 15 euro, mentre un terzo dei titoli ha un prezzo tra 10 e 15 euro. Peraltro, i libri sono beni molto diversi tra di loro. In Italia, si pubblicano ogni anno più di 70.000 libri ([PDF](#)): 192 libri al giorno, domeniche e Natali inclusi. E' difficile immaginare che tutti questi libri siano parimenti un presidio culturale. Inoltre, sarebbe sbagliato confondere "la lettura" con "i libri" (intesi come oggetti cartacei): una quota sempre più importante del consumo culturale degli italiani si sta spostando su supporto digitale, su cui oggi si consumano oltre un quarto di tutti gli acquisti.

Non occorre comunque sottovalutare l'importanza del libro nella vita delle persone e in una società democratica per chiedersi criticamente se, dal punto di vista della regolazione della concorrenza, una limitazione alla libertà di prezzo costituisca una misura proporzionata alla promozione del settore.

Senza addentrarci né nel concetto di valore di un bene né in giudizi culturali, si può facilmente riconoscere alla categoria dei libri un ruolo fondamentale nell'educazione, nella formazione, nella vita di ciascuno di noi e quindi anche della società. Lo stesso ruolo, tuttavia, stante le caratteristiche del libro come bene economico, dovrebbe riconoscersi ad altri beni che riteniamo essenziali per la nostra esistenza ma che, ugualmente, non danno luogo a fallimenti del mercato. Se il divieto di sconto dovesse motivarsi in base all'essenzialità di un bene, anzi, dovremmo immaginare prezzi calmierati prima di tutto per i beni di prima necessità.

D'altro canto, anche riconoscendo il valore del bene librario sia a livello individuale che sociale, bisogna ammettere che il mercato editoriale, dunque un sistema di diffusione dei libri affidato al libero scambio, sembra assolutamente in grado di tutelare e promuovere la lettura. In Italia, al 2019 si contano circa 2000 case editrici e enti dediti alla pubblicazione di opere librarie, di cui 1459 attivi con almeno una pubblicazione l'anno, con una quota di edizioni scolastiche che equivale a circa il 12% dell'intero settore ([PDF](#)). Un settore dunque florido nell'offerta editoriale, sia in termini quantitativi che di pluralismo. Gli stessi fatturati del settore, dopo il crollo dovuto alla crisi economica, hanno ripreso a crescere, sebbene il numero di copie vendute non abbiano ancora raggiunto i livelli pre-crisi.

2. L'editoria è in crisi?

Domandarsi se l'editoria è in crisi vuol dire domandarsi se è in crisi l'offerta o la domanda di libri.

Distinguiamo quindi le due questioni.

Quanto all'offerta di libri, la questione a sua volta ne contiene due: a) l'offerta è in crisi da un punto quantitativo; b) l'offerta è in crisi dal punto di vista del pluralismo editoriale.

Dal punto di vista quantitativo, si è già detto che i libri pubblicati ogni anno equivalgono a più di 192 titoli al giorno, con un'editoria scolastica che vale circa il 12% del settore. In termini numerici, l'offerta editoriale è in aumento: negli ultimi tre anni, si è avuto un incremento dei titoli pubblicati del 9,3%, con un numero di copie stampate superiore del 14,5% dal 2016 al 2017, e un incremento dell'1,1% dal 2017 al 2018. Andando ancora più indietro nel tempo, negli ultimi venti anni (1998-2018) l'editoria ha aumentato i titoli pubblicati ([PDE](#)), anche se ha diminuito la tiratura, cosa che dipende anche da un cambio nelle modalità di stampa che ha portato a una maggiore efficienza del settore tipografico e a una capacità di limitare le copie stampate rispetto alle previsioni di vendita. Dal punto di vista quantitativo, dunque, negli ultimi anni l'offerta di libri è aumentata.

Dal punto di vista del pluralismo editoriale (che, per inciso, non necessariamente equivale dal punto di vista qualitativo), il 54% delle case editrici è ritenuto piccola editoria (< di 10 opere l'anno) e il 31% media (tra 11 e 50 opere l'anno), mentre i grandi editori (> 50 opere l'anno) rappresentano il 15% degli operatori attivi, pubblicando però più dell'80% di titoli e il 90% delle copie stampate. La ripresa di cui si è detto, peraltro, ha interessato i grandi marchi più che l'editoria indipendente. L'editoria italiana continua a essere caratterizzata da una forte concentrazione geografica (al Nord e a seguire il Centro) e da una forte capillarità dimensionale, con operatori di piccole e piccolissime dimensioni ([PDE](#)).

Quanto alla domanda di libri, il relatore della legge in Senato, sen. Verducci, nella relazione in Aula ha parlato di un'Italia in cui "si legge troppo poco", denunciando che "in questi anni è come se si fosse spezzato un legame, un riconoscimento e una legittimazione tra il libro, la lettura e la nostra società". Si può convenire che non si legge mai abbastanza. Tuttavia, la lamentela diffusa sulla crisi della lettura non sembra corrispondere ai dati, non almeno negli ultimissimi anni. Nell'ultimo triennio, la popolazione che si è dedicata alla lettura di libri per motivi non strettamente scolastici o professionali è costante (tra il 40 e il 41% della popolazione), in aumento rispetto agli anni ancora precedenti. I lettori forti (più di un libro al mese) sono circa il 15% dei lettori e si concentrano al nord e nelle aree metropolitane. In prospettiva storica, dal 2000 al 2010 i lettori sono aumentati di più di 8 punti percentuali, per poi diminuire tra il 2010 e il 2016 e riprendere lievemente a crescere negli ultimi due anni, in disallineamento, peraltro, con l'introduzione del tetto di sconti al 15%.

In definitiva, i lettori sono aumentati del 3% rispetto all'inizio del millennio ([PDE](#)): nel 2000 la quota di lettori era al 38,6%, l'andamento è stato poi crescente fino al 2010 (46,8%) per poi diminuire fino al 2016, dove ha registrato un picco inferiore del 40,6%, per poi leggermente risalire nell'ultimo triennio.

A ben vedere, dunque, la rappresentazione della domanda di libri non è così sconcertante, almeno guardando agli anni precedenti.

3. La legge prevede altro, oltre alla disciplina sul prezzo?

Il limite di sconto al 5% sul prezzo di copertina è parte di una più ampia disciplina introdotta dalla legge per “la promozione e il sostegno della lettura”.

Tuttavia, per quanto il divieto di sconto non sia l'unica disposizione della legge, come hanno sottolineato sia il [ministro Franceschini](#) che la prima firmataria [Flavia Piccoli Nardelli](#), appare quella di maggior impatto. Le altre norme, infatti, hanno per lo più natura programmatica.

Dei 9 restanti articoli della legge (esclusi quelli relativi a abrogazioni, copertura e decorrenza), 5 hanno carattere appunto programmatico:

- l'art. 2 attribuisce al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, di concerto con il MIUR e previa intesa in Conferenza unificata, il piano nazionale d'azione per la promozione della lettura, avvalendosi di un fondo per la promozione del libro e della lettura già operativo
- l'art. 3 prevede i Patti locali per la lettura tra comuni, regioni e Stato
- l'art. 4 prevede l'istituzione della Capitale italiana del libro
- l'art. 5 prevede che le scuole promuovano la lettura nell'ambito della loro autonomia
- l'art. 9 istituisce l'albo delle librerie di qualità, una sorta di medaglia di qualità che può essere esposta al punto vendita;

3 hanno carattere operativo:

- l'art. 6 dispone che lo Stato partecipa alle spese per l'acquisto di libri, prodotti e servizi culturali per nuclei familiari economicamente svantaggiati mediante la Carta della cultura del valore di 100 euro
- L'art. 7, con una norma piuttosto limitata nel campo di applicazione, esclude dal campo di applicazione dell'IVA le cessioni gratuite di libri e relativi supporti integrativi non più commercializzati o non idonei alla commercializzazione per imperfezioni o danni, che non ne modificano l'idoneità all'utilizzo, effettuate a favore di enti pubblici o privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche
- l'art. 10 aumenta il limite di spesa relativo al credito di imposta di cui possono usufruire le librerie, credito appunto già esistente.

Pertanto, tra norme programmatiche e norme che si limitano ad aumentare spese già esistenti, la vera novità della legge che inciderà sulle abitudini di acquisto e di lettura è, appunto, la norma sul divieto di sconto dei libri.

4. Il limite di sconto abbassa il costo dei libri?

Nelle intenzioni della legge, il limite di sconto opererà come ostacolo a politiche di *pricing* ritenute aggressive e praticate da grandi player, in primis Amazon e le grandi catene fisiche (quali Mondadori e Feltrinelli), che possono oggi permettersi sconti ben superiori rispetto ai piccoli operatori con i quali attirare la clientela.

Senza dimenticare che comunque, da nove anni, nessuno può fare sconti superiori al 15%, al quesito si può rispondere in due modi.

In primo luogo, è paradossale pensare che vietare gli sconti faccia diminuire il prezzo. Come ha avuto modo di sottolineare da tempo l'Autorità garante per la concorrenza, “le normative che impediscono ai rivenditori al dettaglio di utilizzare la leva del prezzo quale strumento per differenziare la propria presenza sul mercato hanno come effetto immediato l'aumen-

to del prezzo d'acquisto dei libri e una riduzione netta dei lettori", costituendo così "un freno all'incremento della diffusione di libri presso il pubblico di lettori occasionali e più sensibili al prezzo" (AGCM, AS21 I). Difatti, lo sconto finale sul prezzo di copertina non incide sulla determinazione del prezzo, che è e continua ad essere liberamente fissato dall'editore. Esso incide solo sull'ultimo tratto della filiera editoriale, aumentando o riducendo il margine di guadagno del libraio. Perché dunque il margine di sconto possa portare a una riduzione del prezzo di copertina dovrebbero soddisfarsi due condizioni: a) che gli editori aumentino artificialmente i prezzi sapendo che verranno scontati b) che, una volta introdotto il divieto di sconto, gli editori, che continueranno a essere liberi di fissare il prezzo, decidano di abbassarlo. Condizioni e effetti molto teorici. E difatti, se si guarda all'andamento dei prezzi, i fatturati dopo la legge Levi sono cresciuti più rapidamente del numero di copie vendute (che anzi sono scese): tra il 2011 e il 2019 il mercato è sceso da 109,0 a 100,2 milioni di copie (-8,1 per cento), mentre il fatturato è salito da 1,432 a 1,493 miliardi (+4,3 per cento). Significa che il prezzo medio di vendita dei volumi è salito da 13,1 euro a 14,9 euro (+13,4 per cento). Il dato certo è che tra il 2016 e il 2017 si è registrata una lieve riduzione del prezzo medio di copertina (da 20,21 a 19,65), con un calo maggiore per i titoli pubblicati da piccoli editori, mentre tra il 2017 e il 2018 si ha avuto un lieve aumento (da 19,65 a 20,04), con un incremento maggiore per i titoli dei piccoli editori. In sostanza, le dinamiche di prezzo sembrano prescindere dalle intenzioni e dagli obiettivi del limite agli sconti. Infatti, oltre a non aver abbassato il prezzo dei libri e a non aver protetto i piccoli editori dalle maggiori oscillazioni, la legge non ha impedito alle piccole librerie di continuare a ridursi di numero, come è – purtroppo – destino per ogni modello di *business* che fatica a innovarsi: tra il 2012 e il 2019 ne abbiamo perse circa 245 su 3.544 (-6,9 per cento). La Legge Levi, insomma, non ha raggiunto l'obiettivo di arginare l'emorragia degli esercizi indipendenti, né quello di facilitare l'accesso ai libri, né di diminuire il prezzo dei libri, né di aumentare, per quanto detto alla domanda n. 2, la lettura. Risulta difficile pensare che un divieto ancora più aggressivo possa sortire risultati molto diversi.

D'altro canto, non occorre un sistema di prezzi imposti per garantire contro la cosiddetta "politica delle offerte di richiamo", ossia la vendita, a prezzi bassi in modo anomalo, al solo scopo di attirare la clientela. Se queste pratiche esistono e configurano concorrenza sleale, come ha da tempo ricordato la Corte di Giustizia europea, le imprese danneggiate possono agire facendo ricorso alle legislazioni in materia, senza dover a monte irrigidire la fissazione del prezzo (cause riunite C43 e 63/82)

5. Il limite di sconti agevola la diffusione della lettura?

Ipotizziamo comunque che il prezzo dei libri, a seguito del divieto di sconto, scenda. Abbiamo appena motivato perché, a nostro avviso, non sarà così, ma prendiamo per buona questa ipotesi per rispondere a un'altra questione che la legge pretende di risolvere. Nelle sue intenzioni, infatti, vi è sia la promozione e il sostegno alla lettura, come recita la sua rubrica, sia - lo si vedrà dopo - il sostegno alle piccole realtà editoriali. Si è già risposto alla domanda n.1 se la lettura sia in crisi, e, a guardare le indagini Istat confermate anche dall'Associazione italiana degli editori, così non sembra. Certo, l'indice di lettura è basso, nel senso che comparativamente ad altri paesi a noi simili il bacino di potenziali clienti è più piccolo. Certo sarebbe auspicabile che più persone leggessero, e che chi legge lo facesse più di quanto già non faccia. La questione però è se un ipotetico e modesto abbassamento del prezzo dei libri dovuto al divieto di sconto possa avere per risultato un aumento della diffusione della lettura.

Ebbene, bisogna essere consapevoli che l'impiego del tempo libero, essendo appunto libero, non può essere semplicemente forzato o incentivato solo con politiche di prezzo.

Leggere e comprare libri (che pure, come si vedrà nella prossima domanda, sono due cose diverse) è senz'altro fondamentale per sé ma anche per il livello generale di consapevolezza, informazione e istruzione di una società. Tuttavia, pensare che basti vietare gli sconti per promuovere la lettura è, se non ipocrita, un'idea quanto meno ingenua. Se fosse così, dovremmo avere prezzi rigidi per qualsiasi attività culturale, e forse anche per i beni di prima necessità. E invece leggere, informarsi, acculturarsi sono attività che convivono con molte altre, anche nuove, attività. Il concorrente delle librerie non si chiama Amazon - che peraltro, come si vedrà, funziona anche da marketplace di editori e librerie indipendenti - ma smartphone.

La stessa Associazione italiana degli editori ammette che dietro le difficoltà di diffusione della lettura stanno cambiamenti nell'uso del tempo, contrazioni del reddito, sfiducia rispetto agli strumenti tradizionalmente considerati ascensori sociali, come appunto [le abitudini di lettura e i consumi culturali](#). I dati dimostrano, peraltro, che esiste una correlazione tra [lettura per piacere e Pil-Pro capite](#) e che quindi, casomai, anche per diffondere la lettura dovremmo pensare a tornare a crescere, non a fissare i prezzi.

Oggi leggiamo sicuramente molto più di quanto non facessero i nostri avi, non fosse altro che, nel 1951, il 12,9% della popolazione non sapeva né leggere né scrivere, all'ultimo censimento (2011), l'1,1%. Possiamo fare molto per perorare la causa della lettura e cercare di diffonderla ancora di più, come ha dichiarato il ministro Franceschini commentando con soddisfazione la legge appena approvata, ma tra quel molto è difficile immaginare che ci sia il divieto di sconto sul prezzo di copertina.

Anzi, l'impossibilità di abbassare il prezzo tramite sconti avrà caso mai, quanto ai lettori deboli, l'effetto di non attrarli, impedendo di aumentare la diffusione della lettura; quanto ai lettori forti, l'effetto o di non incrementare i loro acquisti o persino di ridurli, laddove l'eventuale aumento del prezzo finale costringerà a una riduzione dei titoli comprati.

6. Il limite di sconto agevola la diffusione dei libri?

Ritenendo verosimile che il prezzo dei libri non diminuirà grazie al divieto di sconti, occorre domandarsi se esistono valide alternative con cui si possa comunque soddisfare la domanda di lettura.

In soli due anni, dal 2016 al 2018, la percentuale di opere pubblicate a stampa disponibili anche in versione digitale è passata dal 35,8% a quasi il 40%. In breve, 4 libri su 10 sono disponibili anche in e book. Il doppio rispetto al 2013 (21,1%, [PDF](#)). Dato il prezzo di vendita ridotto degli e book rispetto ai libri cartacei, non è inverosimile che un irrigidimento dei prezzi di copertina porti i lettori a scegliere la versione digitale, a parità di contenuto.

Inoltre, il sistema bibliotecario nel nostro paese è per fortuna molto capillare. Anche grazie al prestito interbibliotecario, che consente di la consegna di libri in prestito da qualsiasi biblioteca italiana, questa modalità rappresenta sempre una valida alternativa per leggere, a costo zero.

Non bisogna poi dimenticare che, per quanto illegali, le pratiche di fotocopiatura integrale e pirateria fisica e digitale, specie per le edizioni scolastiche e universitarie, potranno costituire un'ulteriore alternativa, che anzi sarà incoraggiata dal possibile incremento dei prezzi. Il 36% degli italiani sopra i 15 anni ha compiuto almeno un atto di pirateria editoriale, e

probabilmente tornerà a farlo come [alternativa al divieto di sconto](#).

D'altro canto, se fosse vero che limiti agli sconti incentivano la lettura, non si capirebbe come mai, nei primi 6 anni di vigenza della legge Levi i lettori siano diminuiti, secondo quanto sopra riportato.

7. Il limite di sconti protegge i piccoli librai da Amazon e dalle grandi catene di rivenditori?

Negli ultimi dieci anni, l'acquisto on line di libri è cresciuto di quasi 9 volte, mentre quello in libreria si è contratto di 13 punti percentuali. Tra il 2012 e il 2017 hanno chiuso [245 librerie](#). La chiusura delle librerie non è mai un segnale positivo. Non lo è per il ruolo delle librerie quali luogo di aggregazione sociale e non lo è, più in generale, per il loro ruolo, al pari degli esercizi di vicinato, di presidio del territorio e sostegno al decoro urbano.

Senza, dunque, minimizzare la questione della chiusura delle librerie, occorre capire se il divieto di sconti sia un modo per sostenerle e agevolarne la vitalità.

Si è già visto come tale divieto difficilmente porterà a un abbassamento dei prezzi di copertina. Semplicemente, trattandosi di un irrigidimento dell'offerta libraria dal lato del prezzo, sarà affrontato con maggior difficoltà da chi, nel settore, è già in crisi piuttosto che da chi ogni anno continua ad aumentare i ricavi. Il limite di sconto, infatti, varrà per tutti, ed è probabile che ad esserne più penalizzati saranno gli operatori che più al momento fanno fatica a stare nel mercato, non chi ne ha quote crescenti. Quote che sono crescenti, vale la pena ricordarlo, non solo per politiche di sconto. Se fosse questo l'elemento determinante, infatti, non si capirebbe perché gli acquisti on line di libri sono cresciuti dal 3,5% del 2007 al 26,7 del 2019, ossia quando già c'era il limite al 15%. La verità è che le piattaforme online consentono di trovare tutto e sempre, con servizi di consegna straordinariamente competitivi, con ciò peraltro essendo in prima linea impegnati a garantire il pluralismo editoriale. Dal canto loro, le grandi catene sono più efficienti nell'effettuare ordini e sono anche generalmente più competitive nei tempi di pagamento agli editori.

Un'ultima, non secondaria, considerazione. Oggi il commercio on line non è solo concorrente del commercio tradizionale. Ne è pure alleato: on line vendono infatti, tramite market place, gli stessi librai e piccoli editori, che possono quindi allargare l'offerta anche a clienti lontani o non fidelizzati.

8. Il limite di sconti protegge i piccoli editori dai grandi editori?

Come si è detto, il prezzo di copertina è libero. I grandi editori continueranno a essere liberi di fissare il prezzo che ritengono opportuno, al pari dei piccoli. Si è già visto (domanda n. 4) che negli ultimi due anni le oscillazioni di prezzo hanno riguardato soprattutto i piccoli editori, che, pur in presenza del limite di sconto del 15%, sono più vulnerabili, anche in questo, rispetto ai grandi. Tuttavia, quello di cui soffrono i piccoli editori non è nemmeno la concorrenza di prezzo rispetto ai grandi concorrenti, ma la difficoltà di reperimento. La distribuzione dei libri, per motivi legati alla particolare composizione del settore e per motivi fisiologici di spazio lascia indietro proprio l'editoria indipendente, che più a fatica trova posto negli scaffali a causa di spazi limitati, ma anche di strette distributive, accordi di sconto e strategie espositive grazie alle quali i grandi editori riescono a spuntare condizioni migliori. Anzi, il divieto di sconti, considerato che lo sconto unitario concesso al libraio non riflette le differenze tra le diverse tipologie di libri, potrebbe persino restringere il plurali-

smo dell'offerta, perché potrebbe indurre i librai a un assortimento limitato alle novità, che hanno meno bisogno di attirare clientela attraverso gli sconti.

9. Il limite di sconto protegge i piccoli editori da Amazon e dalle grandi catene?

Per gli stessi motivi, il divieto di sconto non proteggerà i piccoli editori nemmeno dalle grandi catene librerie e da Amazon. Ammesso e non concesso, infatti, che il divieto possa aiutare le librerie indipendenti, i problemi di distribuzione e di spazio appena menzionati non consentiranno al divieto di sconto di sostenere il settore editoriale e il pluralismo dell'offerta letteraria, che pure è uno degli obiettivi sia della legge Levi che della presente legge. Anzi, molto spesso le piccole realtà editoriali trovano spazio e occasioni di vendita proprio grazie al commercio elettronico e a operatori come Amazon, che riescono a offrire praticamente tutti i libri in commercio, senza limiti di scaffalatura, e che anzi consentono un margine di guadagno maggiore per gli editori, saltando la percentuale dovuta alle librerie.. Ammesso e non concesso che ostacolare Amazon equivalga a aiutare i piccoli librai, non si aiuterà di certo il pluralismo editoriale.

10. Il limite di sconto è contrario alla libertà di concorrenza?

Il mercato dei libri non è più pienamente concorrenziale dal 2011, da quando cioè è stato introdotto il tetto di sconti al 15% e il limite delle campagne promozionali.

La nostra Costituzione riconosce il diritto alla libera iniziativa economica privata, ma non come diritto fondamentale. D'altro canto, la tutela della concorrenza, nel senso accolto nel nostro ordinamento, non equivale *sic et simpliciter* alla promozione del libero mercato ma consente l'introduzione di correttivi ritenuti utili alle dinamiche concorrenziali.

Se il limite di sconti non è di per sé una misura incostituzionale, si può tuttavia riflettere se lo diventi, per eccessiva sproporzione rispetto al fine, laddove sia un sostanziale divieto. Peraltro, a livello europeo, vale la pena chiedersi se tale norma non si ponga in contrasto con l'obbligo per ogni Stato membro di astenersi dall'attuare misure che compromettano la realizzazione degli scopi del Trattato e privino di effetto utile le norme sulla concorrenza.

E in effetti dalle parti di Bruxelles una simile domanda se la sono posta, con una risposta precisa laddove i prezzi imposti fossero frutto di accordi commerciali, più vaga laddove siano frutto di leggi.

Nel primo caso, infatti, la Commissione ha ritenuto, con una decisione confermata dalla Corte di giustizia, che gli accordi tra operatori del mercato del libro destinati ad instaurare un sistema di esclusiva e di prezzi imposti nel commercio di libri fra Belgio e Olanda costituissero un'infrazione dell'allora art. 85, par. 1, del trattato CEE, recante il divieto per incompatibilità con il mercato comune di tutti gli accordi tra imprese, decisioni di associazioni di imprese e pratiche concordate che potessero pregiudicare il commercio tra Stati membri e avessero per oggetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune (decisione 82/123/CEE; v. Anche, sul mercato inglese e irlandese, sentenza T-66/89).

Nel secondo caso, la Corte di giustizia, riconoscendo che non solo il comportamento delle imprese ma anche la legislazione nazionale non può pregiudicare le norme concorrenziali, investita già 35 anni fa di una questione pregiudiziale sull'interpretazione della legge francese che, per prima, fissò il tetto agli sconti del 5%; si espresse senza troppo sbilanciarsi nel

senso che “nello stato attuale del diritto comunitario, in mancanza di una politica comunitaria sulla concorrenza nel settore dei libri, gli obblighi imposti agli Stati membri [sul divieto di pratiche anticoncorrenziali, in particolare misure d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa] non sono sufficientemente precisi per vietare loro di emanare norme in forza delle quali il prezzo di vendita al minuto dei libri dev'essere fissato dall'editore o dall'importatore ed è obbligatorio per tutti i dettaglianti, purché dette norme siano conformi alle altre disposizioni specifiche del trattato ed in particolare a quelle che riguardano la libera circolazione delle merci (C-229/83).

Al di là della legittimità costituzionale, vale forse la pena tornare chiedersi se il divieto di sconti non configuri una norma anticoncorrenziale, dato anche l'orientamento espresso dalla nostra autorità garante per la concorrenza. Già vent'anni fa, infatti, l'Antitrust, esprimendo un parere su una proposta di legge che stabiliva un limite di sconto del 10%, lo giudicava negativamente come una forma di imposizione del prezzo fisso che avrebbe impedito “ai rivenditori al dettaglio di utilizzare la leva del prezzo quale strumento per differenziare la propria presenza sul mercato” e avrebbe limitato “per tale via i margini di autonomia imprenditoriale”, riducendo “in modo significativo il gioco della concorrenza”. Peraltro, secondo l'Antitrust il limite non avrebbe nemmeno rappresentato “uno strumento idoneo al conseguimento del principale obiettivo [...] di promuovere l'espansione del settore e la domanda di libri, specialmente di quella del pubblico giovane” (AS210), ma anzi si sarebbe tradotto “in un generalizzato aumento dei prezzi finali dei prodotti editoriali, che potrebbe riflettersi in un freno all'incremento della diffusione di libri presso il pubblico di lettori occasionali e più sensibili al prezzo” (AS210), ossia i lettori deboli.

Più recentemente, dopo l'approvazione della legge Levi, l'Antitrust, nelle proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza per l'anno 2013, ha espressamente auspicato l'abrogazione della legge ritenendo che le sue disposizioni non fossero “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”.

Pertanto, anche volendo riconoscere l'importanza del pluralismo nel mercato del libro, non si può non ritenere come una legge che imponga il prezzo fisso non raggiunga obiettivi concorrenziali finendo con l'allontanare i lettori deboli dalla lettura, senza benefici per le librerie, le quali dovranno imparare a sopravvivere ad una concorrenza non di prezzo del mercato on line e a una difficoltà di penetrazione della lettura che non è certo di ora.

Che il divieto di sconti corrisponda a una pratica anticoncorrenziale è confermato, infine, da un precedente esaminato dall'Autorità garante per la concorrenza, la quale, nel 1996, giudicò restrittiva della concorrenza un'intesa tra i principali editori italiani di libri e l'Associazione Librai Italiani, volta a fissare un limite massimo di sconti (provvedimento n. 4001 del 19 giugno 1996). La legge, in sostanza, introduce un sistema collettivo di imposizione del prezzo di rivendita (*resale price maintenance*) che “non solo determini consistenti alterazioni della concorrenza nel mercato della distribuzione al dettaglio di libri, ma riduca anche la concorrenza tra editori, per i quali non sarebbe più possibile incentivare gli acquisti di determinate tipologie di titoli mediante campagne promozionali mirate” (AS143). Una restrizione che, se concordata tra privati, sarebbe appunto ritenuta una pratica anticoncorrenziale.

1.1. All'estero i prezzi sono liberi o fissi?

Il vincolo di sconti non è una peculiarità italiana. Esso è legge in Francia, in Germania e in Spagna, col limite proprio del 5% allo sconto. Nel Regno Unito, invece, il prezzo è libero, come lo è negli USA, Svezia, Irlanda. Si è già riferito, alla domanda n. 10, come gli accordi sul prezzo fisso siano stati ritenuti contrari al Trattato, mentre come più vaga sia stata la risposta sulla compatibilità con le norme europee della legge francese.

Resta comunque il dato che, all'estero, le legislazioni si dividono in due categorie: quelle che non prevedono vincoli sui prezzi di copertina e quelle che invece lo prevedono, in massima parte proprio al 5%.

Capire gli effetti di queste leggi non è semplice, poiché le variabili che incidono sull'acquisto dei libri e sulla loro lettura (che, si ripete, sono due attività diverse) sono molte e molto diverse e pressoché impossibili da isolare.

L'Antitrust ha già avuto modo di segnalare che "non emerge alcuna relazione tra l'esistenza di normative che impongono un sistema di prezzi fissi e il "consumo" di libri. Al riguardo, l'Italia, come altri paesi privi di tale tipo di normativa (Svezia, Regno Unito, Irlanda), presenta una diffusione della lettura maggiore rispetto a quei paesi (Spagna, Grecia, Portogallo) che invece l'hanno adottata, con l'unica eccezione della Francia" (AS210).

In effetti, secondo un'indagine Eurostat a 15 paesi UE pubblicata nel 2018, in Italia il tempo medio di lettura dei libri è di 5 minuti al giorno contro i due della Francia, e i lettori forti sono [più in Italia che in Francia](#).

Neppure l'esigenza di salvaguardia delle librerie di piccole e medie dimensioni appare poter essere soddisfatta attraverso l'introduzione di normative volte alla fissazione dei prezzi finali di vendita. Sul punto, la giurisprudenza europea è piuttosto scettica e, come segnalato dal nostro l'Antitrust, "l'esperienza di altri Paesi europei come la Francia, la Gran Bretagna (che tale sistema ha abbandonato) o la Germania mostra che, a dispetto dell'esistenza di normative in tal senso o di accordi vincolanti per tutti gli operatori del settore, si sta verificando un processo di progressiva concentrazione del canale specializzato (Relazione di Herbert R. Lottman, Atti del XIII Corso Seminariale di Perfezionamento della Scuola per Librai, che si è tenuto dal 21 al 26 gennaio 1996 a Venezia, presso la Fondazione Cini). Ciò è da attribuire al fatto che, in presenza di un sistema di prezzi fissi, le grandi superfici di vendita, a causa delle economie di scala conseguite, possono realizzare profitti più elevati dei piccoli esercizi ed aumentare in tal modo la propria redditività e la posizione di mercato." (AS143).

Conclusioni

In conclusione, l'obiettivo del divieto di sconti non è promuovere la lettura né il pluralismo dell'offerta editoriale. Anzi, c'è solo da preoccuparsi di un simile divieto, come già fece anni fa l'Antitrust quando si affacciò la proposta del tetto del 5% agli sconti anche sui libri scolastici, rilevando "le rilevanti ripercussioni che tale disposizione può esplicare sia dal punto di vista strettamente concorrenziale che dal punto di vista sociale" (AS211).

L'obiettivo, a dispetto delle intenzioni ufficiali, si riduce esclusivamente a proteggere i piccoli librai. Tuttavia, anche per questo scopo, ammesso che sia opportuno, difficilmente la legge sarà efficace. La vita dei piccoli librai e dei piccoli editori è sicuramente difficile. Che però il divieto di sconti o i limiti alle campagne promozionali siano per essi un aiuto ad andare avanti è altrettanto difficile, dal momento in cui saranno i primi a subire gli effetti di quei limiti, il cui impatto per Amazon o per i big player continuerà ad essere irrisorio.

Questo ritorno a un protezionismo interno del commercio editoriale è allarmante se si pensa che potrebbe essere esteso a qualsiasi altro bene. L'e-commerce è ormai una realtà e un'opportunità crescente, che oltre tutto il Governo stesso ritiene meritevole di essere promossa attraverso diverse misure di incentivazione amministrative dal Ministero dello Sviluppo economico. In un'economia a segno negativo, è un settore cresciuto negli ultimi anni a una media del 20%. Se a far paura fosse il commercio elettronico dei libri, allora la paura dovrebbe estendersi anche ad altre categorie di beni. E il cielo non voglia che ci sia una legge Levi per ognuna di esse.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.