

I692 - MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA

Provvedimento n. 17284

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 13 settembre 2007;

SENTITO il Relatore Giorgio Guazzaloca;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. Nel corso delle ultime settimane sono pervenute all'Autorità segnalazioni da parte dell'associazione dei consumatori ALTROCONSUMO, che hanno evidenziato un sensibile aumento del prezzo dei testi scolastici utilizzati per la scuola secondaria, in alcuni casi superiore al 10%. Tale fenomeno, peraltro, si ripeterebbe in maniera sistematica da diversi anni.

2. In data 27 agosto 2007, la Guardia di Finanza è stata incaricata di dar luogo ad una ricognizione relativa all'andamento dei prezzi dei libri di testo, attraverso una verifica dei testi adottati e dei relativi prezzi, in alcuni istituti della scuola secondaria di otto città italiane.

II. LA PARTE

3. L'ASSOCIAZIONE ITALIANA EDITORI (di seguito anche AIE) è un'associazione senza fini di lucro che riunisce gli editori italiani, e quelli stranieri attivi in Italia, di libri, riviste e prodotti di editoria digitale. L'Associazione ha come obiettivi di rappresentare gli editori, di tutelarne gli interessi, di favorire i loro rapporti nel comune interesse e di procedere alla stipulazione di pattuizioni di carattere generale riguardanti l'editoria.

4. Attualmente l'AIE si articola nei seguenti gruppi merceologici: editoria di varia, piccoli editori di varia, editoria scolastica, editoria digitale, editoria universitaria e professionale. Al settore editoria scolastica, in particolare, sono associati gli editori che pubblicano libri, riviste e prodotti dell'editoria destinati prevalentemente ad uso scolastico (scuola elementare, scuola secondaria e università). AIE con circa 420 soci copre circa il 90% del mercato librario italiano.

III. IL QUADRO NORMATIVO

5. Il settore in esame è caratterizzato da stringente regolamentazione, che disciplina, tra l'altro, le modalità di adozione dei libri di testo da parte delle scuole primarie e secondarie.

L'art. 7 del Decreto Legislativo 16 aprile 1994, n. 297, rubricato "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado", annovera l'adozione dei libri di testo tra i compiti attribuiti al collegio dei docenti, sentito il parere dei consigli di interclasse o di classe.

6. Come precisato dalla circolare 9 gennaio 1996, n. 9 del Ministero della pubblica istruzione, la scelta del libro di testo si articola in una fase preliminare di valutazione dei testi in uso e di esame di quelli nuovi ricevuti dalla scuola e in una fase conclusiva di deliberazione delle proposte formulate dai docenti. In particolare, le scuole sono invitate ad adottare testi che, a parità di valore didattico, siano meno costosi; ai fini delle adozioni, poi, possono essere presi in considerazione solo i libri per i quali risulta fissato il prezzo di copertina.

Ciascuna casa editrice è tenuta ad inviare alla Direzione Generale dell'Istruzione Secondaria di I Grado del Ministero della pubblica istruzione - per il tramite dell'AIE - il proprio listino editoriale riferito ai libri proposti per l'adozione per l'anno scolastico. Inoltre, i capi di istituto affiggono all'albo dell'istituto l'elenco dei testi adottati trasmettendone copia sia ai Provveditori agli Studi, sia all'AIE.

7. Giova precisare, che, con riferimento alla scuola primaria l'art. 156 del Decreto Legislativo n. 297/94 dispone la totale gratuità dei libri di testo addossando la relativa spesa a carico dei Comuni. Ferma restando la facoltà di scelta del testo da adottare ad opera del collegio dei docenti, con decreto del Ministero della Pubblica Istruzione è determinato il prezzo di ogni tipologia di libro (sussidiario, libro di lingua straniera, religione).

Per la scuola secondaria, invece, il tetto di spesa per la dotazione libraria è stabilito dal Ministero della Pubblica Istruzione ogni anno. Al riguardo, il decreto del 22 maggio 2007 n. 45 fissa gli importi massimi della dotazione libraria necessaria per le discipline di ciascun anno di corso della scuola secondaria (prima media 280 euro; seconda media 108 euro; terza media 124 euro) precisando che eventuali incrementi di detti importi sono ammessi entro il limite massimo del 10% .

8. Inoltre, la riduzione massima del prezzo finale dei testi scolastici non poteva superare il 5% ai sensi dell'art. 11, comma 6, della legge 7 marzo 2001, n. 62 recante "Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 5 agosto 1981, n. 416". Siffatta previsione è stata abrogata dall'art. 2 decreto legge 5 aprile 2001, n. 99 (conv. in legge 9 maggio 2001, n. 198) il quale ha attribuito al Ministero per i beni e le attività culturali, sentito il Ministero per le attività produttive e l'Autorità, la competenza ad emanare un decreto che preveda la misura massima dello sconto o le deroghe alla disciplina del prezzo fisso. Tuttavia, considerato che, allo stato, non risulta essere stato ancora emanato alcun decreto, si deve ritenere applicabile ai libri scolastici la disciplina generale di cui all'art. 11 della legge n. 62/2001 che stabilisce la libera fissazione del prezzo da parte dell'editore, nonché la possibilità di effettuare la vendita al dettaglio ad un prezzo effettivo diminuito di una percentuale non superiore al 15% di quello di copertina (salve alcune eccezioni).

IV. IL MERCATO RILEVANTE

9. Il mercato dell'editoria libraria scolastica comprende la produzione e distribuzione di libri scolastici adottati nelle scuole medie inferiori e superiori, i cosiddetti libri adozionali. Non è parte del mercato rilevante l'attività di produzione e distribuzione di libri per le scuole elementari, in quanto per tale tipologia di testi scolastici i prezzi sono determinati in via amministrativa, con decreto del Ministro della Pubblica Istruzione di concerto con il Ministro dell'Industria. Inoltre, diversamente dai libri adozionali destinati alle scuole medie inferiori e superiori, il costo dei libri destinati alle scuole elementari non è a carico del bilancio familiare, ma sostenuto dall'amministrazione comunale, in quanto l'art. 156 del Decreto legislativo n. 297/94 stabilisce la totale gratuità dei libri di testo per la scuola elementare.

Sotto il profilo geografico, il mercato del prodotto così individuato ha dimensioni coincidenti con il territorio nazionale, in quanto i libri scolastici possono essere adottati da tutte le scuole del sistema scolastico italiano.

10. Il valore complessivo del mercato corrisponde a 669 milioni di euro per l'anno 2005 ed è stimato in circa 672 milioni per il 2006¹.

11. Il mercato si connota per un elevato grado di concentrazione, atteso che le prime quattro imprese detengono una quota del 60% circa del mercato, peraltro mantenutasi costante negli ultimi cinque anni. Le quote degli altri operatori, seppure inferiori, manifestano la stessa costanza nel tempo².

¹ Fonte: AIE, per il 2005; Bain & Company, per il 2006. Riportate dal gruppo De Agostini.

² Le quote di mercato riportate si riferiscono ai testi adozionali; sono esclusi dall'analisi atlanti, dizionari, audiovisivi ecc., in quanto prodotti non di adozione.

Quote di mercato in valore: editoria scolastica

	2002	2003	2004	2005	2006
RCS	16,2	16,7	16,6	16,3	16,3
Zanichelli	14,6	14,6	15,0	15,2	15,8
Le Monnier	14,9	14,9	15,0	15,1	15,0
PBM	13,6	14,1	13,7	12,8	12,7
CR4	59,3	60,3	60,3	59,4	59,8
De Agostini	7,7	7,4	7,3	7,7	8,3
Il Capitello	3,3	3,4	3,8	4,2	4,2
SEI	2,3	2	2,1	2,4	2,5
Giunti	1,6	1,7	1,7	2,3	2,2
Principato	n.d.	n.d.	1,6	1,8	n.d.

Fonte: Databank - MAST 2007

12. Il mercato in esame si caratterizza per la presenza di una domanda di tipo derivato, dato che il soggetto che effettua la scelta del testo (l'insegnante) non coincide con l'acquirente che ne sopporta il relativo costo. Ciò concorre a qualificare la domanda finale delle famiglie come alquanto anelastica rispetto al prezzo, conferendo all'editore una notevole autonomia nella determinazione del prezzo di copertina.

L'adozione dei libri di testo, come stabilisce l'art. 7 del Decreto legislativo n. 297 del 16 aprile 1994, rientra nei compiti attribuiti al collegio dei docenti, dopo aver sentito il parere dei consigli di interclasse o di classe. Ad ogni modo, la proposta di adozione di un determinato testo viene effettuata dall'insegnante. Il ventaglio di scelta a disposizione degli insegnanti è condizionato dall'attività di promozione dei testi adozionali realizzata dai singoli editori, attraverso una propria rete di promotori e agenti o tramite la figura del concessionario.

Per la scuola secondaria di primo grado, il Ministero della Pubblica Istruzione stabilisce ogni anno il tetto di spesa per la dotazione libraria, che i collegi dei docenti debbono assumere quale limite per le adozioni.

Per la scuola secondaria di secondo grado non esiste ad oggi alcun tetto di spesa. Tuttavia, a seguito del recente innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico a 16 anni, il Ministero della Pubblica Istruzione sta predisponendo dei tetti massimi di spesa anche per la dotazione libraria del primo biennio della scuola secondaria di primo grado.

13. Le deliberazioni di adozione dei libri di testo sono pubblicate nell'albo delle scuole e da queste trasmesse per via telematica all'Associazione Italiana Editori. L'AIE a sua volta raccoglie all'interno di un *database* elettronico i dati relativi ai testi adottati per materia, autore, titolo, editore e prezzo, da parte di ogni istituto scolastico italiano, distinti per grado e sezione. Le informazioni, relative a tutti gli editori, vengono inoltrate al Ministero della Pubblica Istruzione e messe a disposizione degli operatori (che siano o meno associati) dietro pagamento.

14. Inoltre, benché l'editoria scolastica rappresenti un comparto fondamentale dell'editoria nel suo complesso, non esistono fiere del libro scolastico o manifestazioni equivalenti, che consentano agli insegnanti di valutare l'intera offerta disponibile sul mercato. Nei fatti, l'alveo di scelta dei docenti è limitato alle alternative proposte dai diversi gruppi editoriali, attraverso le attività di promozione svolte sul territorio e quindi determinato in buona misura dalle politiche commerciali attuate dagli editori.

15. In aggiunta, le dinamiche prevalenti nel mercato a monte dei diritti d'autore, diversamente da quanto accade per i testi di altro genere, denotano una scarsa competizione tra gli editori per l'acquisizione dei diritti d'autore relativi ai testi scolastici. Infine, è stata osservata una bassa propensione da parte degli editori ad investire nella produzione di strumenti didattici innovativi (ad esempio, di natura informatica), che potrebbero alterare l'assetto consolidato di mercato. Gli editori sembrano incentrare le innovazioni di prodotto soprattutto sull'elaborazione di edizioni aggiornate dello stesso testo, che non di rado si

sostanziano in modifiche marginali, apparendo in tal modo orientate più al contenimento dello sviluppo del mercato secondario dell'usato che non a reali esigenze di revisione.

16. Sul piano distributivo, si rileva l'esistenza di un unico canale di vendita rappresentato dalla rete di librerie e cartolibrerie diffuse sul territorio italiano (ad eccezione di una esigua percentuale di testi scolastici distribuiti attraverso la grande distribuzione organizzata).

I margini di retribuzione accordati al rivenditore sul prezzo di copertina sono definiti alternativamente dall'editore (quando dispone di una propria rete distributiva) o dal concessionario (qualora l'editore, in genere di piccole dimensioni, si avvalga di tale figura per le attività di promozione e distribuzione).

17. L'insieme degli elementi sopra evidenziati, in merito alle caratteristiche della domanda e dell'offerta, concorre a delineare un quadro competitivo statico e caratterizzato dalla mancanza di incentivi per gli editori ad un vivace confronto concorrenziale, come si evince anche dall'evoluzione delle relative quote di mercato nel corso degli ultimi anni.

V. VALUTAZIONI

18. Elementi di ordine strutturale, principalmente legati all'esistenza di una domanda derivata e alla conseguente scarsa rilevanza della variabile prezzo, caratterizzano in modo peculiare il funzionamento del mercato in esame.

19. Alcuni aspetti tra quelli evidenziati in precedenza inducono tuttavia a ritenere che l'assetto di mercato prevalente sia determinato anche da comportamenti delle imprese volti ad alterare il normale gioco competitivo. A riguardo rileva, in particolare, la stabilità nel tempo delle quote di mercato dei principali operatori che, come visto, risulta essersi attestata negli ultimi cinque anni intorno al 60%, nonché le quote dei quattro principali operatori che, nel medesimo arco temporale, hanno registrato una significativa omogeneità.

In tale ambito, peraltro, gli editori sono in grado di conoscere i comportamenti di mercato dei concorrenti utilizzando il *database* elaborato dall'AIE e messo a disposizione di tutti gli operatori del mercato (associati o meno); tale *database* contiene infatti informazioni dettagliate sulle tipologie di prodotti e le condizioni di prezzo degli stessi, idonee a determinare un contesto di mercato caratterizzato da elevata trasparenza.

20. Quanto descritto induce ad ipotizzare che le significative criticità del mercato in esame siano anche la risultante di attività di coordinamento, poste in essere in seno all'AIE, aventi ad oggetto le politiche commerciali e distributive degli editori.

21. L'AIE, in quanto associazione di imprese, può infatti rivolgere alle proprie associate indirizzi sui comportamenti di mercato delle stesse, suscettibili di configurare intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90.

RITENUTO, pertanto, che, alla luce delle evidenze raccolte, l'AIE potrebbe aver agevolato un coordinamento delle strategie commerciali delle imprese ad essa aderenti, e che tali comportamenti appaiono suscettibili di configurare intese restrittive della concorrenza ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti dell'Associazione Italiana Editori, per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della medesima legge;
- b) la fissazione del termine di giorni quaranta decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Giorgio Nizi;

- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Comunicazioni di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 luglio 2008.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE

Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà
