

AS1670 - PROBLEMATICHE DI CARATTERE CONCORRENZIALE EMERSE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA A SEGUITO DELL'EMERGENZA COVID-19

Roma, 27 maggio 2020

Ministra dell'Istruzione

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 20 maggio 2020, ha ritenuto opportuno esprimere alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito a possibili problematiche di carattere concorrenziale nel mercato dell'editoria scolastica relative all'emergenza Covid-19.

Il quadro normativo

Il 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 (articoli 151 e 188).

Di norma, le adozioni dei testi scolastici sono deliberate dal collegio dei docenti nella seconda decade di maggio, così da consentire agli alunni di iniziare l'anno scolastico con tutti i libri necessari. Ad anno scolastico iniziato non è consentito modificare quanto deliberato nel precedente mese di maggio.

Ai sensi dell'articolo 15 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, i prezzi di copertina dei libri di testo per la scuola primaria sono determinati con decreto ministeriale di natura non regolamentare, nel rispetto dei diritti patrimoniali dell'autore e dell'editore.

Per i libri di testo della scuola secondaria sono invece definiti per decreto, parimenti nel rispetto dei diritti patrimoniali dell'autore e dell'editore, tetti di spesa dell'intera dotazione libraria per ciascun anno della scuola secondaria di I e di II grado.

In merito alle modalità di scelta dei libri di testo, la Nota del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca scientifica del 29 marzo 2018 ha stabilito che “*al fine di disporre di un quadro esauriente di informazioni sulla produzione editoriale, i docenti, compatibilmente con le esigenze di servizio e nel pieno rispetto del regolare svolgimento delle lezioni, potranno incontrare gli operatori editoriali scolastici accreditati dalle case editrici o dall'Associazione nazionale agenti rappresentanti promotori editoriali (ANARPE)*”. La stessa Nota, inoltre, con specifico riguardo alla

scuola primaria, segnalava l'opportunità di individuare un locale dove i docenti possano consultare le proposte editoriali.

In relazione all'adozione dei libri di testo per l'anno scolastico 2020/2021, il Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 22, rubricato "*Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato*" ha previsto, per il caso in cui l'attività didattica in presenza non riprendesse entro il 18 maggio 2020, l'adozione da parte del Ministero dell'Istruzione, di "*misure volte alla eventuale conferma dei libri di testo adottati per il corrente anno scolastico, in deroga a quanto previsto agli articoli 151, comma 1, e 188, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297*".

Considerazioni concorrenziali

L'Autorità rileva che il mercato delle adozioni di libri di testo presenta caratteristiche strutturali idonee a condizionare le modalità e l'intensità con cui si esplica la dinamica della concorrenza tra gli editori.

Per un verso, infatti, la limitata autonomia degli editori nel definire il prezzo dei libri – che risulta condizionata dalle sopra richiamate prescrizioni regolamentari che, per i testi adozionali per la scuola primaria, ne definiscono il prezzo di copertina, mentre per quelli della scuola secondaria stabiliscono tetti complessivi di spesa annua – confina l'ambito della competizione ad altre variabili, quali il contenuto dei testi, la modalità di presentazione degli argomenti, la qualità dei supporti attraverso cui gli stessi sono veicolati.

Per altro verso, alla luce della circostanza per cui la scelta dei libri di testo da adottare compete al collegio dei docenti, a questi ultimi sono propriamente indirizzate le politiche adozionali degli editori, generalmente implementate per il tramite dei promotori editoriali, che, recandosi presso le scuole, illustrano agli insegnanti le caratteristiche dei libri che appartengono al catalogo dell'editore/degli editori che promuovono.

In questo contesto, appare del tutto evidente come la chiusura delle scuole determinata dall'emergenza Covid-19, precludendo la possibilità che gli editori, per il tramite dei propri promotori, possano portare i testi in visione agli insegnanti, appare suscettibile di condizionare negativamente la dinamica competitiva che avrebbe potuto esplicarsi tra gli editori in vista delle adozioni per l'anno scolastico 2020/21.

Al riguardo l'Autorità osserva che, pur nella complessità dell'attuale situazione di emergenza, il blocco temporaneo delle adozioni, contemplato dal Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 22, rappresenta una misura che, cristallizzando la presente situazione di mercato, sarebbe suscettibile di produrre effetti restrittivi della concorrenza non proporzionati alle difficoltà contingenti. Ciò anche alla luce delle modalità di lavoro a distanza già adottate dalle scuole per l'espletamento della didattica e di tutte le ulteriori funzioni organizzative, le quali potrebbero consentire anche agli insegnanti di visionare e procedere alle adozioni dei libri di testo.

L'Autorità suggerisce pertanto che il Ministero dell'Istruzione, nel disciplinare le modalità secondo cui dovrà realizzarsi il processo di adozione dei libri di testo per il prossimo anno scolastico, identifichi soluzioni idonee a garantire che gli insegnanti possano liberamente esercitare le proprie scelte adozionali tra le proposte dei diversi editori, che, eventualmente per il tramite delle scuole, siano rese disponibili per la consultazione ed il confronto, seppur virtuale.

L'Autorità auspica che le considerazioni suesposte possano essere utili al fine di organizzare, per l'anno scolastico 2020/21, un processo di adozione dei libri di testo nella scuola primaria e secondaria che, nell'affrontare le criticità generate dall'attuale stato di emergenza sanitaria, possa al contempo tutelare ogni possibile spazio di concorrenza tra gli editori.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli
