

04.430

Iniziativa parlamentare

Maitre. Regolamentazione dei prezzi dei libri

Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale

del 13 ottobre 2008

Compendio

Per più di cento anni il prezzo fisso è stato l'elemento alla base della commercializzazione dei libri in lingua tedesca. Nel settembre del 1999 la Commissione della concorrenza ha dichiarato illecito l'accordo di categoria valido nella Svizzera tedesca. Contro questa decisione ha presentato ricorso l'Associazione svizzera dei librai e degli editori (Schweizer Buchhändler- und Verleger-Verband, SBVV). Mentre il ricorso seguiva il suo iter, il consigliere nazionale Maitre ha depositato, il 7 maggio 2004, un'iniziativa parlamentare con la quale chiedeva di creare tempestivamente le basi legali necessarie alla regolamentazione dei prezzi dei libri in Svizzera.

Dopo l'approvazione dell'iniziativa parlamentare da parte delle due Commissioni dell'economia e dei tributi (CET), la CET del Consiglio nazionale ha elaborato il presente progetto preliminare di legge federale sul prezzo fisso dei libri, che ha approvato il 13 ottobre 2008 con 13 voti favorevoli, 10 contrari e un'astensione.

In linea generale il progetto:

- *prevede un prezzo fisso obbligatorio;*
- *introduce un modello di prezzo fisso con possibilità di sconti;*
- *sancisce un periodo di validità minimo del prezzo fisso;*
- *affida al settore librario la fissazione del prezzo e al Sorvegliante dei prezzi il diritto di intervenire in caso di aumento abusivo dei prezzi.*

In seno alla Commissione le opinioni divergono sulla necessità di legiferare. La maggioranza è convinta che il prezzo fisso consenta di diversificare l'offerta di libri e di infittire la rete di librerie e che sia indispensabile per la promozione degli autori svizzeri. Dalle esperienze sinora fatte, inoltre, risulta che un sistema in cui il prezzo non sia regolamentato genera prezzi più elevati. La minoranza dubita invece che il prezzo fisso dei libri permetta di raggiungere obiettivi culturali e di fruire di un'offerta di libri molto più ampia.

Rapporto

1

Genesi

Il 7 maggio 2004 il consigliere nazionale Maitre ha depositato l'iniziativa parlamentare seguente:

Fondandomi sull'articolo 160 capoverso 1 della Costituzione federale e sull'articolo 107 della legge sul Parlamento, presento la seguente iniziativa parlamentare: sono istituite tempestivamente le basi legali necessarie alla regolamentazione dei prezzi dei libri in Svizzera.

Nella seduta del 13 settembre 2004 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso con 16 voti favorevoli, 6 contrari e 2 astensioni di dare seguito all'iniziativa parlamentare. L'omologa Commissione del Consiglio degli Stati (CET-S) ha approvato con 7 voti favorevoli e 5 contrari la decisione della CET-N (art. 109 cpv. 3 LParl) nella seduta del 23 maggio 2005. La Commissione del Consiglio nazionale è stata quindi incaricata di elaborare un progetto di atto legislativo (art. 111 cpv. 1 LParl).

Il 21 giugno 2005 la CET-N ha affidato a una sottocommissione l'incarico di studiare le possibilità di attuare l'iniziativa e ne ha nominato membri Dominique de Buman (presidente), Didier Berberat, Gerold Bühner, Charles Favre, Hildegard Fässler-Osterwalder, Hans Kaufmann e Hansjörg Walter. Tra agosto 2005 e aprile 2006 la sottocommissione si è riunita sei volte. Ha svolto una serie di audizioni e ha esaminato l'opportunità di legiferare sul prezzo dei libri basandosi sui diversi rapporti dell'Ufficio federale della cultura, della Segreteria di Stato dell'economia (Seco), dell'Ufficio federale di giustizia e delle segreterie della Commissione della concorrenza (Comco) e del Sorvegliante dei prezzi. Il 13 aprile 2006 la sottocommissione ha presentato alla CET-N un rapporto con due proposte: togliere dal ruolo l'iniziativa parlamentare o continuare i lavori elaborando un progetto di legge. Con 14 voti favorevoli e 9 contrari la Commissione ha deciso di continuare con l'elaborazione di un progetto di regolamentazione del prezzo dei libri e di chiedere la necessaria proroga del termine (art. 113 LParl). La Commissione ha presentato alla propria Camera due proposte: con quella di maggioranza chiedeva di prorogare di due anni il termine di trattazione e con quella di minoranza di stralciare dal ruolo l'iniziativa. Il 20 dicembre 2006 il Consiglio nazionale ha approvato la proroga del termine di trattazione con 124 voti favorevoli e 62 contrari¹.

Il 20 febbraio 2007 la CET-N ha fissato i principi per la regolamentazione del prezzo dei libri e affidato all'Amministrazione federale l'incarico di elaborare un progetto di atto legislativo del testo di legge (art. 112 cpv. 1 LParl).

¹ La CET-N deve presentare un progetto di legge entro la sessione estiva 2009. Il 20 dicembre 2006 il Consiglio nazionale ha infatti prorogato di due anni il termine valido sino a quel momento e cioè la sessione estiva 2007.

Nel mese di maggio 2008 è stato abolito definitivamente il prezzo fisso esistente nella Svizzera tedesca quando il Consiglio federale ha deciso di non approvare l'accordo di categoria esistente (cfr. n. 2.1.3). Considerata la nuova situazione, il 3 settembre 2007 la CET-N ha deciso con 12 voti favorevoli, 11 contrari e un'astensione, di sospendere l'esame del testo nel frattempo elaborato dall'Amministrazione e di aspettare le prime conseguenze dell'abolizione del prezzo fisso, che la Seco è stata incaricata di presentare in un rapporto (cfr. n. 2.1.5). Nella seduta del 25/26 agosto 2008 la Commissione ha preso atto del rapporto, il quale pur mostrando che vi erano già nuove strategie in materia di prezzo non permetteva ancora di trarre conclusioni sugli effetti strutturali dell'abolizione e non conteneva pertanto argomenti determinanti pro o contro il prezzo fisso dei libri. Nell'estate 2008 la Commissione ha ripreso i lavori legislativi e ha discusso il testo di legge.

Il 13 ottobre 2008 la CET-N ha approvato con 13 voti favorevoli, 10 contrari e un'astensione il presente progetto preliminare e deciso di porlo in consultazione presso le cerchie interessate.

2 Elementi fondamentali del progetto

2.1 Situazione iniziale

2.1.1 Prezzo fisso dei libri

In un sistema di prezzo fisso (o di prezzo unico) il prezzo del libro che devono pagare i consumatori finali è fissato dall'editore. Diversamente dal regime di prezzo libero, le librerie non possono fissare a piacimento il prezzo dei libri. Il sistema di prezzo fisso prevede però in generale che le librerie possano concedere sconti (p. es. del 5–10%). A determinati consumatori (p. es. biblioteche o scuole) possono essere accordati sconti maggiori. Il prezzo unico dei libri può essere di durata limitata.

Il sistema di prezzo fisso può essere basato su un obbligo legale o su un accordo di categoria. In Europa vige il sistema del prezzo fisso regolato per legge in Austria, Francia, Germania, Grecia, Italia, Portogallo, Spagna e in Olanda. In Danimarca, Ungheria e Norvegia il prezzo fisso è regolato con un accordo di categoria. Il Belgio, la Repubblica Ceca, l'Estonia, la Finlandia, l'Irlanda, la Polonia, la Svezia e la Gran Bretagna applicano un regime di prezzo libero.

2.1.2 Il settore librario in Svizzera

L'80 per cento circa dei libri venduti in Svizzera è prodotto all'estero (Germania, Francia, Italia e in misura minima in altri Paesi). Il restante 20 per cento corrisponde alla produzione editoriale svizzera. I tre mercati, che corrispondono alle tre regioni linguistiche, sono assai diversi e devono pertanto essere analizzati singolarmente. Qui di seguito sono presentate le caratteristiche dei tre mercati del libro nell'ottica dei tre elementi fondamentali della catena libraria².

² Per una descrizione dettagliata del mercato librario in Svizzera, cfr. il rapporto dell'istituto Prognos: F. Neiger, J. Trappel, *Buchmarkt und Buchpreisbindung in der Schweiz*, Basilea, 2001.

Il settore librario nella Svizzera tedesca

- Editori: vi sono poche grandi case editrici della Svizzera tedesca che operano in tutta l'area germanofona. Accanto a loro vi sono anche editori medi e piccoli. Un gran numero di case editrici tedesche è attivo sul mercato svizzero tedesco. Alcune pubblicano opere di autori svizzeri.
- Distributori: la distribuzione è in mani tedesche e svizzero tedesche. Ogni libreria può decidere presso quale distributore rifornirsi. La distribuzione di oltre il 50 per cento dei libri (stranieri e svizzeri) avviene tramite il Buchzentrum, che appartiene alle librerie; il resto tramite altri distributori. Dalla liberalizzazione del prezzo le librerie ordinano sempre più titoli direttamente alle case editrici.
- Librerie: circa il 40 per cento del mercato è costituito da (piccole e medie) librerie indipendenti. Il restante 60 per cento è nelle mani di tre grandi catene librerie (Orell Füssli, Thalia, Ex Libris). Inoltre assume sempre più importanza il commercio librario via Internet. Sulla percentuale del commercio elettronico transfrontaliero non sono disponibili dati statistici.

Il settore librario nella Svizzera romanda

- Editori: le case editrici della Svizzera romanda sono molto piccole. L'attività editoriale continua grazie all'intraprendenza dei loro proprietari.
- Distributori: la distribuzione è per la maggior parte in mani francesi.
- Librerie: il 35–40 per cento del mercato è costituito da librerie indipendenti. Il restante 60–65 per cento se lo contendono due ditte francesi (FNAC e Payot) e i supermercati. Oltre 40 librerie hanno dovuto chiudere tra il 2001 e il 2004. Sulla percentuale del commercio elettronico transfrontaliero non sono disponibili dati statistici.

Il settore librario nella Svizzera italiana

- Editori: le poche case editrici sono piccole; solo alcune dispongono di una struttura professionale e sono rappresentate anche in Italia.
- Distributori: ogni libraio va regolarmente ad acquistare i libri in Italia.
- Librerie: le poche librerie (con filiali) sono tutte indipendenti. Sulla percentuale del commercio elettronico transfrontaliero non sono disponibili dati statistici.

2.1.3 Il prezzo fisso dei libri negli ultimi anni: da prezzi fissi a prezzi liberi

Il prezzo fisso nella Svizzera tedesca

Per più di cento anni il prezzo fisso è stato la base per la commercializzazione di libri in lingua tedesca. Nella Svizzera tedesca il sistema del prezzo fisso è stato applicato dal 1993 nella forma del cosiddetto «Sammelrevers». Ogni editore che firmava il Sammelrevers stipulava un accordo individuale sul prezzo fisso con ogni distributore firmatario del Revers. I librai si impegnavano a rispettare «i prezzi di vendita al pubblico» stabiliti dalle case editrici e a non cercare di aggirare i prezzi indirettamente. Nel Sammelrevers erano regolati espressamente gli sconti sulla quantità (ad esempio per biblioteche) e altre condizioni speciali. Gli editori che vi aderivano erano liberi di decidere se fissare il prezzo di un libro e di stabilirne l'importo e la durata. Erano tuttavia tenuti a fornire libri solo alle librerie che avevano firmato il Sammelrevers e a rispettare la parità di trattamento dei consumatori. A titolo di sanzione, gli editori e i librai che non rispettavano l'accordo, cui era sottoposto il 90 per cento dei libri in lingua tedesca, erano soggetti a pene convenzionali.

Con decisione del 6 settembre 1999 la Commissione della concorrenza (Comco) ha dichiarato il Sammelrevers illecito. Secondo la Comco il prezzo fisso dei libri costituisce un ostacolo alla concorrenza e viola la legge sui cartelli. La SBVV ha interposto ricorso contro questa decisione presso la Commissione di ricorso in materia di concorrenza e successivamente presso il Tribunale federale. Mentre la Commissione di ricorso ha confermato la decisione della Comco, il Tribunale federale ha dato parzialmente ragione alla SBVV e con decisione del 14 agosto 2002 ha invitato la Comco a esaminare se le restrizioni alla concorrenza provocate dal Sammelrevers potevano essere giustificate da ragioni di efficienza economica (DTF 2A.299/2001).

La Comco ha quindi esaminato se il Sammelrevers contribuiva ad aumentare la qualità e la quantità dell'assortimento nelle librerie, ad accrescere la varietà dei prodotti o a incrementare le vendite grazie a una presenza più capillare delle librerie e a una migliore consulenza. Non potendo confermare gli effetti positivi del Sammelrevers, la Comco lo ha nuovamente dichiarato illecito con decisione del 21 marzo 2005³.

Contro questa decisione la SBVV ha nuovamente interposto ricorso presso la Commissione di ricorso e successivamente presso il Tribunale federale. Dato che i due ricorsi sono stati respinti (DTF 2A.430/2006) la SBVV ha inoltrato quale ultima possibilità una domanda di autorizzazione eccezionale al Consiglio federale. Conformemente all'articolo 8 della legge sui cartelli (LCart) il Consiglio federale può, su richiesta degli interessati, autorizzare accordi in materia di concorrenza dichiarati illeciti dall'autorità competente, se sono eccezionalmente necessari alla realizzazione di interessi pubblici preponderanti (nel presente caso interessi culturali). Il Consiglio federale ha respinto la domanda il 2 maggio 2007. Nella motivazione ha ricordato che l'esame dell'efficienza svolto dalla Comco non ha potuto provare gli effetti positivi ipotizzati. Di conseguenza non si è riusciti neppure a dimostrare che il prezzo fisso è necessario per raggiungere l'obiettivo di natura culturale. Secondo il Consiglio federale gli interessi culturali citati si possono realizzare con altri mezzi.

³ Per la sintesi delle decisioni della Comco cfr. il rapporto della segreteria della Comco con spiegazioni sulle decisioni della Commissione di ricorso del 21 marzo 2005 in materia di prezzo fisso.

Il prezzo dei libri nella Svizzera romanda

Il prezzo dei libri è stato liberalizzato nella Svizzera romanda all'inizio degli anni Novanta. Prima esisteva un accordo di categoria sulla regolamentazione del prezzo dei libri.

Il prezzo dei libri nella Svizzera italiana

Il prezzo dei libri nella Svizzera italiana è sempre stato libero.

2.1.4 La fissazione dei prezzi

Il prezzo fisso dei libri condiziona il genere di fissazione del prezzo (cfr. tabella). *Senza* il sistema del prezzo fisso i prezzi sono stabiliti dal mercato in funzione della domanda e dell'offerta. Le case editrici possono ad esempio raccomandare prezzi e concedere sconti. Le librerie cercano le migliori possibilità di acquisto e reagiscono alla domanda con sconti, aumenti, programmi di fidelizzazione ecc. *Con* il sistema del prezzo fisso sono gli editori o gli importatori a fissare i prezzi. La concorrenza è dunque eliminata, dato che le librerie sono tenute ad applicare prezzi fissi.

Vi possono essere prezzi elevati in ambedue i sistemi. *Senza* prezzo fisso i prezzi possono essere elevati ad esempio a causa di una domanda rigida (o inelastica). Un'altra ragione può essere la mancanza di concorrenza dovuta all'esistenza di accordi in materia di concorrenza o di imprese che dominano il mercato e abusano della loro posizione. In tal caso la Comco può intervenire decidendo l'eliminazione delle restrizioni alla concorrenza ed eventualmente infliggendo sanzioni. In un sistema *con* prezzo fisso invece vi è volutamente un accordo in materia di concorrenza. Occorre quindi impedire con altri mezzi che vengano fissati prezzi abusivi. In Svizzera questo compito spetta al Sorvegliante dei prezzi.

	Prezzo libero	Prezzo fisso
<i>Fissazione del prezzo per consumatori finali</i>	La libreria fissa il prezzo in funzione della domanda e dell'offerta.	Il prezzo è fissato dall'editore o dall'importatore.
<i>Controllo</i>	La Commissione della concorrenza (Comco) veglia sul rispetto della concorrenza.	Il Sorvegliante dei prezzi interviene in caso di abusi.

La fissazione del prezzo e la Comco nella Svizzera romanda

Nel marzo 2008 la Comco ha aperto un'inchiesta contro i distributori di libri („diffuseurs“) nella Svizzera romanda. L'obiettivo è accertare se questi rappresentanti delle case editrici francesi detengono in Svizzera una posizione dominante sul mercato. In

caso affermativo la Comco valuterà se abusano di tale posizione nell'ambito della loro politica dei prezzi. Sui libri importati i distributori fissano prezzi svizzeri notevolmente superiori a quelli francesi. In questo contesto potrebbe trattarsi di un abuso di prezzi ai sensi della legge federale sui cartelli. Il risultato dell'inchiesta non è ancora noto (novembre 2008).

La fissazione del prezzo e il Sorvegliante dei prezzi nella Svizzera tedesca

Tra la categoria e il Sorvegliante dei prezzi esisteva dal 1988 un accordo consensuale sulla fissazione dei prezzi dei libri importati. Una maggiorazione del prezzo rispetto al prezzo applicato nel Paese di origine è stata autorizzata dal Sorvegliante dei prezzi perché in Svizzera i costi sono più elevati. L'aumento era strutturato in modo decrescente era cioè, in percentuale, tanto più basso quanto più elevato era il prezzo. La categoria proponeva agli editori tedeschi una tabella di conversione, controllata e approvata dal Sorvegliante dei prezzi. Se il tasso di conversione cambiava di oltre il 2,5 per cento, la tabella veniva adeguata su richiesta della categoria, in caso di aumento, e su richiesta del Sorvegliante dei prezzi, in caso di diminuzione.

Dopo l'apertura di una procedura da parte della Comco nel 1999, il Sorvegliante dei prezzi ha smesso di intervenire, in attesa dell'esito. Nel 2005 si è però nuovamente occupato della questione visto che non si intravedevano sbocchi e che i reclami per i prezzi elevati dei libri si moltiplicavano ed ha verificato quale aumento era giustificato rispetto ai prezzi praticati sul mercato tedesco. Calcolando che i costi (stipendi, affitti) in Svizzera superavano al massimo del 12 per cento quelli in Germania, il Sorvegliante ha ritenuto che, considerate le differenti aliquote dell'imposta sul valore aggiunto⁴ la differenza di prezzo tra i due Paesi non poteva oltrepassare l'8 per cento. Il Sorvegliante dei prezzi ha tuttavia constatato che la differenza effettiva di prezzo ammontava in media al 16 per cento. Dopo trattative con il Sorvegliante dei prezzi, la SBVV aveva pertanto annunciato che 1° luglio 2006 e il 1° gennaio 2007 avrebbe ridotto in media del 2 per cento i prezzi dei libri. Le riduzioni hanno avuto luogo. Il Sorvegliante dei prezzi aveva auspicato nelle trattative riduzioni di prezzo maggiori ma ha rinunciato a continuare la sua indagine sino al chiarimento della situazione legale (procedure pendenti presso la Commissione della concorrenza e in Parlamento).

2.1.5 Dati empirici sui prezzi dei libri in Svizzera

Come indicato al numero 1, nel mese di settembre 2007 la Commissione ha incaricato la Seco di esaminare le ripercussioni dell'abolizione del prezzo fisso. Nell'ambito di uno studio della Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) sono stati rilevati tra marzo 2007 e marzo 2008 i prezzi dei libri nella Svizzera tedesca e in quella romanda. In particolare sono stati raccolti dati sulla forbice dei prezzi e sulla differenza tra prezzo di listino e prezzo di vendita⁵.

⁴ In Germania l'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto sui libri ammonta al 7%, in Svizzera al 2,4%. Di questa differenza devono poter beneficiare i consumatori in Svizzera.

⁵ Cfr. rapporto: B. Hulliger, D. Lussmann, P. Perrett, M. Binswanger, *Auswirkungen der Abschaffung der Buchpreisbindung*, Hochschule für Wirtschaft, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, 11 luglio 2008.

(<http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00460/index.html?lang=de>)

Prezzi dei libri nella Svizzera tedesca

All'epoca del Sammelrevers il regime del prezzo fisso era applicato a circa il 90 per cento dei libri, per i quali valevano dunque in ogni libreria gli stessi prezzi di listino. Dopo l'abolizione del prezzo fisso nella Svizzera tedesca i prezzi di listino sono diventati prezzi di vendita consigliati non vincolanti. Secondo lo studio della FHNW, 10 mesi dopo l'abolizione si osservava una notevole varietà di prezzi tra le diverse librerie e i diversi canali di vendita. Come esempi di questa evoluzione si possono citare: Ex libris, che offre in genere il 15 per cento di sconto e il 30 per cento sui (suoi) bestseller; Orell Füssli e Weltbild, che applicano sconti fino al 30 per cento sul prezzo di listino dei bestseller.

In media, secondo lo studio della FHNW, i prezzi nel lasso di tempo considerato non sono cambiati in modo significativo. In effetti, i prezzi di vendita medi non differivano significativamente dai prezzi di listino. Secondo la Seco dopo un periodo di tempo così breve non si possono valutare adeguatamente i cambiamenti strutturali, che normalmente durano anni.

Prezzi dei libri nella Svizzera romanda

A causa del prezzo libero, nella Svizzera romanda vi è per molti titoli una grande variazione di prezzi, cosicché i consumatori pagano un prezzo più o meno elevato a seconda del luogo in cui acquistano i libri. Nell'ambito di programmi di fidelizzazione, le grandi catene concedono sconti differenti in particolare sui bestseller. Secondo lo studio della FHNW, i prezzi di vendita medi corrispondono però anche nella Svizzera romanda ai prezzi di listino (cioè ai prezzi consigliati non vincolanti).

Prezzi dei libri nella Svizzera italiana

Dato che il mercato librario nella Svizzera italiana ammonta solo al 3 per cento del fatturato complessivo svizzero, nello studio della FHNW non se ne è tenuto conto.

Confronto dei prezzi dei libri con i Paesi limitrofi

Generalmente i prezzi dei libri in Svizzera sono più elevati di quelli nei Paesi limitrofi. Determinare le differenze di prezzo è tuttavia molto difficile perché i prezzi dipendono fortemente dal tasso di cambio. In genere si può affermare che i prezzi nella Svizzera italiana superano leggermente quelli in Italia, che le differenze di prezzo nella Svizzera tedesca sono un po' più elevate e che nella Svizzera romanda si registrano le differenze maggiori.

Secondo lo studio della FHNW, nel mese di marzo 2008 il prezzo di vendita medio superava del 6–13 per cento il prezzo di listino in Germania (che in virtù del prezzo fisso corrisponde al prezzo di vendita). La percentuale varia a seconda che, nel periodo di osservazione, si prenda in considerazione come base di calcolo il corso medio mensile minimo o massimo dell'euro.

2.1.6 Gli attuali aiuti finanziari a favore del libro

Accanto al prezzo fisso vi sono altri provvedimenti a sostegno del libro, in particolare gli aiuti finanziari. Nell'ambito della promozione del libro e dell'editoria in Svizzera si applicano attualmente i seguenti provvedimenti:

- i Cantoni e alcune città sostengono il settore librario mediante contributi agli autori, alla traduzione, a case editrici e alla diffusione dei libri. Nel 2006 questi contributi hanno raggiunto i 4,5 milioni di franchi;
- promozione del libro svizzero: nel 2006 i tre più importanti finanziatori della Confederazione hanno versato contributi pari a circa 6,7 milioni di franchi. Si tratta di Pro Helvetia (tra l'altro contributi alla traduzione, agli autori e alle spese di stampa), l'Ufficio federale della cultura (promozione della lettura e della diffusione del libro all'estero) e del Fondo nazionale svizzero (aiuti alla pubblicazione di opere scientifiche);
- promozione dell'accesso al libro con il sostegno fornito alle biblioteche: nel 2006 la Biblioteca nazionale ha erogato 23,2 milioni di franchi per collezionare, inventariare, conservare, rendere accessibili e far conoscere prodotti che hanno un legame con la Svizzera (opere che riguardano la Svizzera e i suoi abitanti come pure opere e traduzioni di autori svizzeri in altre lingue);
- sostegno indiretto alla domanda mediante l'applicazione sui libri dell'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto (2,4%), corrispondente a un aiuto di 40–50 milioni di franchi all'anno.

Inoltre, l'UFC sta per definire una nuova politica in materia di libri in Svizzera. A tal fine verifica la politica di promozione selettiva con l'obiettivo di coordinare i provvedimenti tra la Confederazione, i Cantoni e le città. L'Ufficio federale valuta altresì la possibilità di una promozione del libro legata al successo. Anche il progetto di legge sulla promozione della cultura prevede strumenti supplementari per la promozione del libro.

2.2 Necessità di intervenire

La Commissione non è unanime sulla necessità di fissare per legge un prezzo fisso. La maggioranza è convinta che il prezzo fisso promuova la varietà e la qualità del bene culturale libro e garantisca alla popolazione l'accesso ai libri a condizioni ottimali. La minoranza invece dubita che, con il prezzo fisso, si possano raggiungere obiettivi culturali e incrementare la varietà dei libri e propone pertanto di non entrare in materia.

La decisione di entrare in materia è stata presa dalla Commissione con 13 voti favorevoli, 11 contrari e un'astensione⁶.

2.2.1 Argomenti della maggioranza

L'importanza del libro quale bene culturale e veicolo dell'identità di un Paese non può essere sufficientemente sottolineata. Vista la situazione attuale e soprattutto in considerazione del fatto che molte librerie indipendenti sono scomparse, la varietà e la qualità di questo bene culturale sono minacciate. Per tale motivo la mano pubblica deve reagire urgentemente e introdurre per legge il prezzo fisso.

Il prezzo fisso assicura alle piccole e medie librerie l'esistenza economica, dato che possono contare sul fatturato generato dai bestseller e mantenere in catalogo gli altri libri. Senza prezzo fisso i bestseller sono offerti in regime di concorrenza e sono soprattutto i supermercati e le grandi catene librerie a farla da padrone. Per i supermercati e i centri commerciali l'offerta di libri di grande successo, a prezzi ridotti, costituisce soprattutto uno strumento di marketing e non un mezzo per conseguire margini di profitto più elevati. Le grandi librerie riducono i prezzi dei libri più amati per conquistare quote di mercato. Possono permettersi i prezzi bassi perché grazie alla loro grandezza ottengono condizioni migliori al momento dell'acquisto. Per le librerie più piccole invece il margine di azione economico è molto inferiore. Perdono così gli introiti sicuri derivanti dalla vendita dei bestseller e ciò significa che alcune prima o poi scompaiono dal mercato. Le esperienze in Svizzera e all'estero confermano che il prezzo fisso protegge le piccole librerie dall'aggressiva politica dei prezzi applicata dalle catene librerie e dai supermercati. Il notevole calo di librerie e di case editrici nella Svizzera romanda – molto più drastico che nella Svizzera tedesca con il *Sammelrevers* – è riconducibile soprattutto all'abolizione di questo provvedimento.

Una fitta rete di librerie non è importante solo per garantire che l'offerta di libri sia accessibile alla popolazione, ma anche per promuovere una maggiore varietà dell'offerta. Quasi il 50 per cento degli acquisti in librerie sono cosiddetti acquisti spontanei (si compra cioè un libro esposto senza aver avuto l'intenzione di acquistarlo). Sono i libri poco noti e di maggiore difficoltà a trarre il massimo vantaggio dagli acquisti spontanei. Se a causa della sparizione delle librerie diminuisce la superficie espositiva, diminuiscono automaticamente anche gli acquisti spontanei e di conseguenza la vendita di tali libri e ciò porta inevitabilmente le case editrici a non pubblicarli più. Rinunciare alla regolamentazione dei prezzi dei libri significa a medio termine rinunciare anche a un'offerta editoriale diversificata. Le esperienze fatte all'estero lo confermano: l'abolizione del prezzo fisso in Gran Bretagna nel quadro di una situazione congiunturale molto buona, non ha frenato, a breve termine, la crescita del numero di titoli; a medio termine, tuttavia, ha portato, oltre che all'aumento

⁶ Sono membri della CET-N: Hildegard Fässler-Osterwalder (Presidente), Hansruedi Wandfluh (Vicepresidente), Caspar Baader, Pirmin Bischof, Christophe Darbellay, Dominique de Buman, Charles Favre, Hans-Jürg Fehr, Sylvia Flückiger-Bäni, Hansjörg Hassler, Hans Kaufmann, Susanne Leutenegger Oberholzer, Lucrezia Meier-Schatz, Philipp Müller, Paul Rechsteiner, Jean-Claude Rennwald, Jean-François Rime, Louis Schelbert, Johann N. Schneider-Amman, Peter Spuhler, Georges Theiler, Adèle Thorens Goumaz, Hansjörg Walter, Markus Zemp e Josef Zisyadis.

delle quote di mercato dei supermercati e dei rivenditori di libri in Internet, al crollo dell'offerta di nuove opere.

Per quanto riguarda i prezzi, le esperienze sinora fatte provano che un sistema senza prezzo fisso genera prezzi più elevati. In Gran Bretagna ad esempio l'abolizione del prezzo fisso ha portato nel decennio successivo ad un aumento del prezzo dei libri di gran lunga maggiore di quello dei prezzi al consumo. Da un lato sono scesi i prezzi dei bestseller nelle grandi librerie e nei supermercati, dall'altro sono aumentati i prezzi dei libri meno richiesti, che non hanno più potuto approfittare del sovvenzionamento trasversale garantito in regime di prezzo fisso. Anche in Svizzera si è potuto osservare tale tendenza: al momento in cui vigeva il *Sammelrevers* nella Svizzera tedesca la differenza di prezzo rispetto alla Germania era del 12–18 per cento circa; tra la Svizzera romanda (senza prezzo fisso) e la Francia invece la differenza di prezzo raggiungeva il 25–33 per cento.

Contro il prezzo fisso si argomenta spesso (cfr. gli argomenti della minoranza) che i consumatori possono aggirare il prezzo fisso ricorrendo al commercio elettronico transfrontaliero. La maggioranza obietta che la quota di mercato delle piattaforme internet estere è e resterà esigua. La maggioranza dei lettori preferisce continuare ad acquistare i libri in Svizzera. Inoltre l'attrattiva delle piattaforme internet estere dipende significativamente dalle differenze di prezzo. Se, come previsto nel progetto preliminare, il Sorvegliante dei prezzi garantirà differenze di prezzo minime, le piattaforme internet estere non potranno competere con il prezzo fisso in Svizzera.

2.2.2 Argomenti della minoranza

Minoranza (Kaufmann, Estermann, Favre Charles, Flückiger, Gysin, Miesch, Müller Philipp, Rime, Theiler, Walter, Wandfluh)

La minoranza dubita che si possano raggiungere gli obiettivi di politica culturale dell'iniziativa regolamentando il prezzo dei libri.

Le esperienze in Svizzera e all'estero mostrano che i prezzi fissi non permettono né di creare una fitta rete di librerie né di assicurare la varietà dell'offerta editoriale. La concentrazione della rete di punti di vendita è una tendenza influenzabile solo marginalmente dal prezzo fisso. Ciò è dimostrato soprattutto nella Svizzera tedesca dove, nonostante il *Sammelrevers*, è in corso un forte processo di concentrazione. Il prezzo fisso consente alle piccole librerie di sopravvivere eventualmente a breve termine, ma non nel medio e lungo periodo. Le esperienze nei Paesi senza prezzo fisso dimostrano che molte librerie indipendenti riescono a sopravvivere adottando strategie adeguate (ad esempio organizzando eventi culturali o impiegando nuove tecnologie) e in alcuni casi a posizionarsi nei mercati di nicchia.

Anche se i prezzi fissi potessero garantire una fitta rete di librerie, la minoranza non ritiene che siano la condizione necessaria per assicurare la varietà dell'offerta editoriale. Al momento dell'introduzione del prezzo fisso in Francia, ad esempio, non sono stati constatati cambiamenti notevoli. Altri fattori determinano la varietà dell'offerta, tra cui in primo luogo costi di produzione più contenuti.

La minoranza rileva anche che i consumatori possono aggirare facilmente il prezzo fisso nell'era di Internet. Non è d'accordo con l'opinione della maggioranza secondo la quale le piattaforme internet estere continueranno ad avere un ruolo marginale.

Sinora questo canale di vendita ha avuto un ruolo di secondo piano ma ora la tendenza sta cambiando; il prezzo fisso, dunque, prima o poi diventerebbe inutile.

Oltre a nutrire dubbi sull'efficienza del prezzo fisso quale strumento di politica culturale, la minoranza fa notare che una legge sul prezzo fisso costituirebbe un'ingerenza grave nella libertà economica e non sarebbe conforme ai principi liberali su cui basa il sistema economico svizzero. Inoltre per tale legge si porrebbe il problema della conformità alla Costituzione (cfr. n. 6).

2.3 Il progetto preliminare di legge

2.3.1 In sintesi

Il progetto:

- prevede un prezzo fisso obbligatorio;
- introduce un modello di prezzo fisso con possibilità di sconti;
- sancisce un periodo di validità minimo del prezzo fisso;
- affida al settore librario la fissazione del prezzo e al Sorvegliante dei prezzi il diritto di intervenire in caso di aumento abusivo dei prezzi;
- limita il campo di applicazione della legge all'edizione, all'importazione e al commercio di libri scritti nelle lingue nazionali;
- conferisce al settore librario la cura di vigilare sull'osservanza della legge e
- recepisce gli strumenti di sanzione di diritto civile della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI).

2.3.2 Fissazione del prezzo

Il progetto di legge si basa sul principio dell'autoresponsabilità del settore. Il compito di fissare il prezzo dei libri è dunque attribuito agli editori e agli importatori. I prezzi così stabiliti sottostanno tuttavia al controllo del Sorvegliante dei prezzi. Dato che nel progetto il conteggio e la maggiorazione dei prezzi dei libri importati non sono regolamentati, questo compito spetta in primo luogo agli editori e agli importatori. In presenza di eventuali indizi di una maggiorazione eccessiva del prezzo, risultanti in particolare dal confronto con il prezzo di vendita del libro nel Paese di edizione e nel Paese vicino, il Sorvegliante dei prezzi cerca dapprima una composizione amichevole (art. 9 della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi, LSPR); se non vi riesce, può stabilire il prezzo o la differenza di prezzo ammessa emanando una decisione generale valida per l'intero settore che tiene conto delle regioni linguistiche. Questa soluzione consente di tener conto delle differenze linguistiche regionali nella struttura e nella distribuzione dei libri. Inoltre la prassi instauratasi nella Svizzera tedesca con il regime del *Sammelrevers*, e cioè di affidare la determinazione della maggiorazione al settore librario e al Sorvegliante dei prezzi, viene estesa alle altre regioni linguistiche.

2.3.3 Prezzo fisso

I librai sono tenuti a vendere i libri al prezzo di vendita al pubblico stabilito dall'editore e dall'importatore o dal Sorvegliante dei prezzi. La legge prevede un margine di manovra minimo in materia di concorrenza, in quanto permette ai librai di accordare al massimo il cinque per cento di sconto sul prezzo di vendita al pubblico. Il progetto prevede inoltre una serie di situazioni in cui è possibile concedere sconti.

La validità del prezzo fisso è determinata dagli editori o dagli importatori, i quali possono abolire il prezzo fisso se il libro è in vendita da almeno 18 mesi.

2.3.4 Sistema delle sanzioni

Il sistema delle sanzioni è stato configurato conformemente al principio su cui si basa il progetto di legge, ovvero conferire al settore quanta più autoresponsabilità possibile. Poiché è concepito secondo il diritto privato, spetta agli operatori del mercato, ossia a editori, importatori, distributori, librai, consumatori e relative associazioni, vigilare sul rispetto della legge e attivarsi in caso di violazioni. La Confederazione non ha la competenza di intervenire se non per controllare il rispetto dei prezzi. Gli strumenti di diritto civile a disposizione di chi ha il diritto di proporre un'azione sono quelli della legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale (LCSI).

Il progetto prevede inoltre che il settore designi un Garante del prezzo fisso. Questi tutela gli interessi dei membri del settore librario indipendentemente dalla loro affiliazione a un'associazione di categoria. Inoltre ha il diritto di azione in caso di violazione della legge sul prezzo fisso dei libri.

Il progetto crea anche la base legale per l'istituzione di un tribunale arbitrale in grado di giudicare le pretese fondate sulla legge, al posto di un tribunale civile ordinario. La possibilità di creare un tribunale arbitrale è scaturita da una proposta del settore.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge federale sul prezzo fisso dei libri (Legge sul prezzo dei libri; LPLib)

Titolo e ingresso

Il titolo proposto "Legge federale sul prezzo fisso dei libri " (titolo abbreviato legge sul prezzo dei libri, LPLib) esprime chiaramente l'oggetto della legge.

Art. 1 Scopo

Scopo del progetto preliminare è promuovere e proteggere il bene culturale libro. La legge deve creare le condizioni quadro che consentono di pubblicare un numero possibilmente elevato e diversificato di libri e di potervi accedere. Da un lato, si intende promuovere la varietà e la qualità dell'offerta editoriale e, dall'altro, permettere al maggior numero possibile di consumatori di accedere a tale offerta a condizioni ottimali.

Con il progetto preliminare si persegue l'obiettivo di garantire al maggior numero possibile di consumatori l'accesso a un assortimento vasto e ricco a prezzi adeguati. Si tratta di conciliare gli interessi degli autori, degli editori, degli importatori, dei distributori e delle librerie da una parte e dei consumatori dall'altra. Questi ultimi sono interessati a disporre di una rete estesa di punti di vendita che offra un vasto e ricco assortimento di libri a prezzi adeguati.

Art. 2 Campo d'applicazione

Il capoverso 1 descrive il campo d'applicazione della legge. Il campo d'applicazione è limitato - come definito nell'articolo 3 del progetto - a libri scritti nelle lingue nazionali svizzere. Rientrano pertanto nel campo d'applicazione della legge i libri scritti ed editi in tedesco, francese, italiano o retoromancio. Il prezzo fisso non si applica dunque ai libri scritti in altre lingue e neppure ai libri usati o che presentano difetti. L'esclusione di questi libri dal campo d'applicazione facilita la regolamentazione successiva in quanto si possono limitare allo stretto necessario le deroghe al prezzo fisso. La legge riguarda l'edizione, l'importazione e il commercio di libri. Per motivi di sovranità e di esecuzione, il commercio elettronico transfrontaliero è escluso dal campo d'applicazione della presente legge.

Minoranza (Kaufmann, Estermann, Flückiger, Miesch, Riklin Kathy, Rime, Theiler, Wandfluh, Zemp)

Una minoranza della Commissione auspica escludere dal campo d'applicazione della legge i libri concepiti appositamente quale materiale didattico destinato all'insegnamento scolastico. Il prezzo fisso non si applicherebbe dunque a questi mezzi didattici. La maggioranza ritiene che si tenga già conto delle esigenze delle scuole con gli sconti di cui all'articolo 6 capoverso 1 lettera b. Essi non riguardano solo i mezzi didattici, ma anche la letteratura generale, che è ordinata anche dalle scuole.

Art. 3 Definizioni

In questo articolo figurano le definizioni dei principali termini utilizzati nella legge. Indirettamente viene così anche limitato il campo d'applicazione.

Al primo posto figura la definizione di libro. Il libro è definito quale prodotto editoriale in forma stampata. Sono considerati libri anche i prodotti combinati di cui il libro stampato è l'elemento principale (p. es. se a un prodotto editoriale stampato è allegato un CD o un DVD). Per contro, la legge non considera libri gli audiolibri. Per evitare problemi di interpretazione si specifica chiaramente che cosa secondo il progetto non è considerato libro: i giornali, i periodici, gli spartiti musicali e i prodotti cartografici.

Per prezzo di vendita al pubblico si intende il prezzo (comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto) al quale il libro è venduto ai consumatori in Svizzera. L'obbligo di indicare il prezzo comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto è conforme al diritto vigente, in particolare alle disposizioni dell'ordinanza sull'indicazione dei prezzi.

Sono considerati consumatori finali le persone che acquistano libri a fini diversi dalla rivendita. Possono essere consumatori finali anche persone giuridiche, aziende commerciali, organizzazioni o biblioteche. Il termine non coincide pertanto con quello del consumatore utilizzato nella Costituzione federale e in diverse leggi federali. I libri non acquistati a fini di rivendita sono considerati, dopo il loro utilizzo, usati. Non rientrano pertanto nel campo di applicazione della presente legge. La loro rivendita non sottostà all'obbligo del prezzo fisso.

È considerato editore chi pubblica e diffonde professionalmente libri. Per importatore si intende chi importa professionalmente libri a fini di rivendita. Sono considerati distributori le persone che vendono professionalmente libri a fini di rivendita.

Sono considerati librai le persone che vendono professionalmente libri a consumatori. Non si tratta dunque solo di librai in senso stretto ma anche di distributori grossisti di libri, edicole ecc. Gli editori o gli importatori che forniscono direttamente libri ai consumatori finali (p. es. a biblioteche) sono allo stesso tempo anche librai.

Art. 4 Fissazione del prezzo

Secondo il capoverso 1, gli editori o gli importatori di libri sono tenuti a fissare il prezzo di vendita al pubblico del libro da loro edito o importato. L'obbligo concerne in primo luogo gli editori. Se il prezzo di vendita al pubblico non è fissato dall'editore, come può essere il caso soprattutto per libri pubblicati all'estero, è l'importatore che fissa il prezzo.

Secondo il capoverso 2, il prezzo di vendita al pubblico deve essere reso noto in forma adeguata prima della prima edizione del libro. Deve essere anche indicata la data di pubblicazione. È considerata edizione sia ogni ristampa del libro che la pubblicazione del libro in una forma diversa (p. es. se dopo l'edizione rilegata segue un'edizione tascabile). La definizione della modalità di pubblicazione del prezzo e della data è di competenza del settore librario.

I prezzi di vendita al pubblico stabiliti da editori e importatori possono essere verificati dal Sorvegliante dei prezzi per accertare eventuali abusi (cpv. 3). Se vi sono indizi di una fissazione abusiva del prezzo, il Sorvegliante dei prezzi cerca una composizione amichevole con l'interessato (art. 9 legge federale sulla sorveglianza dei prezzi, LSPr). Questa soluzione si applica all'intero settore e non al singolo libro o editore e deve tenere conto delle regioni linguistiche. Per verificare la maggiorazione, il Sorvegliante dei prezzi si basa sul prezzo di vendita praticato nel Paese di edizione non comprensivo dell'IVA. Se non si perviene a una composizione amichevole, il Sorvegliante dei prezzi può stabilire il prezzo o la differenza di prezzo ammessa emanando una decisione generale che si applica a tutto il settore e tiene conto delle regioni linguistiche. La tutela giurisdizionale è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

La Commissione ha respinto chiaramente una soluzione alternativa che non prevede l'intervento del Sorvegliante dei prezzi e consente all'importatore di stabilire per i libri importati un prezzo che oscilla tra il 100 e il 120 per cento del prezzo di vendita all'estero. Una maggiorazione del prezzo fino al 20 per cento corrisponde circa al doppio di quello che il Sorvegliante dei prezzi riteneva giustificato nel regime del *Sammelrevers*. Un simile modello potrebbe portare a prezzi abusivi e non terrebbe

conto degli interessi dei consumatori; inoltre fissa rigidamente nella legge l'aumento autorizzato dei prezzi. Il sistema scelto, che prevede l'intervento del Sorvegliante dei prezzi, permette di determinare in maniera flessibile e tenendo conto delle differenze di costo effettive se i prezzi sono abusivi.

Art. 5 Prezzo fisso

Il capoverso 1 definisce la fissazione dei prezzi per il commercio librario. I librai sono tenuti a vendere i libri al prezzo di vendita al pubblico stabilito dall'editore o dall'importatore. Sono fatti salvi il capoverso 2 e gli articoli 6 e 7 del progetto, che regolano le deroghe e la validità del prezzo fisso.

Secondo il capoverso 2 i librai possono accordare fino al cinque per cento di sconto sul prezzo di vendita al pubblico. Possono quindi ridurre tale prezzo di cinque punti percentuali. Il singolo libraio può decidere liberamente come intende impiegare questa possibilità di sconto.

Minoranza (Schelbert, Fässler, Fehr Hans-Jürg, Leutenegger Oberholzer, Renwald, Rechsteiner Paul, Thorens, Zisyadis)

Una minoranza auspica che nel capoverso 2 sia prevista la possibilità per le librerie non solo di ridurre ma anche di aumentare il prezzo dei libri. Propone pertanto che i librai possano diminuire e aumentare fino al 5 per cento il prezzo di vendita stabilito. L'aumento potrebbe permettere soprattutto alle piccole librerie di finanziare, ad esempio, delle settimane del libro e contribuire così a promuovere la lettura.

Minoranza (Kaufmann, Estermann, Flückiger, Miesch, Rime, Walter, Wandfluh)

Una minoranza auspica aggiungere un capoverso 3 con cui assegnare ai consumatori il diritto di scegliere se pagare il prezzo di vendita in franchi o nella valuta estera in cui è espresso il prezzo di copertina. La disposizione dovrebbe permettere di impedire la fissazione di prezzi abusivi.

Art. 6 Deroghe

Il capoverso 1 fissa le situazioni economiche nell'ambito delle quali si può derogare alla disciplina del prezzo fisso e accordare sconti. Queste deroghe sono applicate correntemente dal settore e anche gli ordinamenti giuridici stranieri con prezzo fisso per i libri le accordano.

La lettera a disciplina gli sconti per la vendita di libri alle biblioteche pubbliche. Vale il principio secondo cui possono essere accordati sconti fino al 10 per cento. Alle biblioteche pubbliche che per l'acquisto di libri dispongono di un budget annuo di oltre 500 000 franchi possono essere accordati sconti fino al 15 per cento; se il budget è superiore a un milione di franchi, i partner commerciali possono convenire lo sconto liberamente. La disposizione deve essere vista nel contesto della promozione dell'apprendimento. Mediante prezzi inferiori si intende spingere le biblioteche

ad arricchire il loro assortimento, facilitare l'accesso ai libri e stimolare la passione per la lettura.

La lettera b prevede la possibilità di accordare sconti sulla quantità. Questi sono usuali anche in altri settori e possono stimolare a consumare di più. In generale si applica uno sconto fino al 10 per cento per l'acquisto di oltre 10 copie dello stesso libro, fino al 15 per cento per l'acquisto di oltre 50 copie e fino al 20 per cento per l'acquisto di oltre 100 copie.. Di questa possibilità devono beneficiare soprattutto le scuole.

La lettera c autorizza una deroga al prezzo fisso in due casi speciali: per la vendita in blocco di collane di opere o per la prenotazione di opere prima della loro pubblicazione. Resta da sapere se si tratta veramente di sconti. L'acquisto di una collana priva l'acquirente della possibilità di comprare solo il volume che desidera veramente. L'obbligo di acquistare tutta la collana è compensato con una riduzione di prezzo. Nel caso della prenotazione prima della pubblicazione, l'acquirente si impegna ad acquistare un prodotto che non può consultare prima della pubblicazione, per cui gli vengono accordate condizioni migliori rispetto a dopo la pubblicazione del libro.

La lettera d prevede infine una deroga per i club del libro che pubblicano libri in una veste tipografica propria e in una data posteriore a quella dell'edizione originale. La deroga concerne prassi già usuali sul mercato che saranno mantenute nella legge.

Secondo il capoverso 2, gli sconti e le condizioni speciali di cui al capoverso 1 non sono cumulabili. Ciò non vale per la riduzione del cinque per cento del prezzo di vendita al pubblico, prevista nell'articolo 5 del progetto, che i librai possono concedere liberamente e che serve a stimolare la concorrenza.

Art. 7 Validità del prezzo fisso

La validità del prezzo fisso è determinata dall'editore o dall'importatore e dura almeno 18 mesi: se il libro in questione è stato venduto per almeno 18 mesi a prezzo fisso in Svizzera o all'estero, l'editore o l'importatore può dichiarare abolito il prezzo fisso. In altre parole, il prezzo fisso non termina automaticamente alla scadenza dei 18 mesi, ma ci vuole una dichiarazione in tal senso dell'editore o dell'importatore. Secondo la maggioranza questo margine di manovra è necessario per poter mantenere il prezzo fisso per i titoli che hanno riscosso ampio successo. Tale generosa soluzione è indispensabile per poter realizzare gli obiettivi culturali previsti nel progetto preliminare.

Minoranza (Kaufmann, Baader Caspar, Favre Charles, Flückiger, Hassler, Ineichen, Miesch, Müller Philipp, Rime, Schneider, Walter, Wandfluh)

Secondo una minoranza, il prezzo fisso deve decadere automaticamente sei mesi dopo la prima edizione del libro in Svizzera o all'estero. All'editore o all'importatore non deve essere concessa la libertà assoluta di stabilire un prezzo fisso di durata illimitata. Per la minoranza, l'effetto novità di un libro svanisce dopo sei mesi. Per questa ragione si deve dare ai librai la possibilità di liquidare i libri che rimangono in giacenza.

Art. 8 Distribuzione ai commercianti di altri settori

Secondo il capoverso 1 non si devono fornire ai commercianti di altri settori libri a prezzi più bassi o a condizioni più favorevoli di quelli previsti per le librerie. I grandi distributori, i supermercati e le reti di chioschi non devono godere di vantaggi concorrenziali rispetto alle librerie specializzate. Con questa disposizione vengono promosse la varietà e la qualità dell'offerta di libri per il tramite di una fitta rete di punti di vendita.

Minoranza (Kaufmann, Flückiger, Miesch, Müller Philipp, Rime, Schneider, Walter, Wandfluh, Zemp)

Per la minoranza, vi è oggi una discriminazione transfrontaliera nei confronti delle librerie svizzere: gli editori e gli importatori vendono i loro libri a condizioni meno favorevoli di quelle applicate alle librerie all'estero. Per eliminare questa disparità di trattamento, secondo la minoranza la legge deve stabilire esplicitamente al capoverso 2 che gli editori e gli importatori non devono vendere libri in Svizzera a prezzi più elevati di quelli praticati nel Paese di edizione. Il divieto concerne non solo i libri importati, ma anche i libri delle case editrici svizzere che fissano per i libri da vendere nei Paesi limitrofi prezzi più bassi di quelli praticati in Svizzera. La maggioranza ritiene che talvolta gli aumenti dei prezzi siano giustificati e pertanto rifiuta tale divieto; per quanto riguarda gli aumenti ingiustificati dei prezzi, si fida della vigilanza esercitata dal Sorvegliante dei prezzi (art. 4).

Minoranza (Kaufmann, Flückiger, Miesch, Müller Philipp, Rime, Schneider, Walter, Wandfluh, Zemp)

Una minoranza chiede che le imposte sul valore aggiunto rimborsate all'estero siano retrocesse ai consumatori in Svizzera. L'obiettivo è che nel calcolare il prezzo di vendita svizzero per i libri ci si basi sul prezzo ordinario nel Paese di edizione cioè sul prezzo non comprensivo dell'imposta sul valore aggiunto per impedire così aumenti dei prezzi. La maggioranza ritiene che ciò sia già garantito dall'articolo 4 capoverso 3 e dal commento a tale articolo.

Art. 9 Azioni

Il capoverso 1 disciplina la legittimazione attiva e il diritto d'azione di chi, a titolo individuale, subisce le conseguenze di una violazione degli articoli 4–8 della legge sul prezzo fisso, ovvero di chi è leso o minacciato negli interessi economici da una delle violazioni menzionate. Possono subire una violazione gli editori, gli importatori, i distributori, i librai e i consumatori.

Sia la legittimazione attiva sia il diritto di promuovere azione civile spettante alle persone interessate sono ripresi dalla LCSL, per cui si può rinviare alla letteratura in materia. Tuttavia non è possibile limitarsi a un rimando a tale legge perché, a causa delle divergenze riguardanti la legittimazione attiva, si creerebbe solo confusione.

Conformemente alla concezione di diritto privato del progetto preliminare si tratta, relativamente al diritto di promuovere un'azione, di diritti civili di difesa e di ripara-

zione. Quale misura di difesa si può domandare al giudice di proibire, far cessare e accertare l'illiceità di una lesione (cpv. 1 lett. a–c); inoltre si può chiedere che una rettificazione o la sentenza sia comunicata a terzi o pubblicata (cpv. 2). Tutti questi diritti hanno in comune che per farli valere basta l'illiceità della lesione. Non è necessario che vi sia colpa dell'autore.

Il capoverso 3 conferisce all'interessato la possibilità di proporre azioni di risarcimento del danno, di riparazione morale e di consegna dell'utile conformemente alle disposizioni sulla gestione d'affari senza mandato. Le condizioni legali per l'esercizio di questi diritti di risarcimento si fondano sul Codice delle obbligazioni (art. 41 segg.).

Art. 10 Azioni di organizzazioni

Mentre l'articolo 9 autorizza il singolo a intentare un'azione a titolo individuale, questa disposizione conferisce tale diritto alle associazioni. Ciò è giustificato dal fatto che il progetto preliminare non prevede nessun diritto di intervento da parte dello Stato, ma unicamente sanzioni di diritto civile. Conferire alle organizzazioni il diritto di promuovere un'azione significa garantire la possibilità di adire le vie legali nel caso di violazioni della legge sul prezzo fisso dei libri, nonostante i rischi finanziari e processuali. Se la cura di applicare la legge venisse lasciata al singolo editore, libraio, distributore o consumatore finale, ci sarebbe da temere che le violazioni della legge non vengano punite.

Secondo il capoverso 1, le azioni per proibire, far cessare e accertare l'illiceità di una lesione (cpv. 1 lett. a–c) e per ottenere una rettificazione o che la sentenza sia comunicata a terzi possono essere intentate da un'associazione professionale o economica i cui statuti autorizzano la difesa degli interessi economici degli editori, importatori, distributori o librai. Sarebbe invece poco sensato estendere la legittimazione attiva a tutte le associazioni professionali o economiche perché per loro sarebbe difficile provare l'interesse di una tutela giuridica.

Analogamente alla LCSl, secondo il capoverso 2 le azioni previste nell'articolo 9 capoversi 1 e 2 possono essere proposte dalle organizzazioni d'importanza nazionale o regionale che per statuto si dedicano alla protezione dei consumatori. Un prezzo di vendita eccessivo praticato in una regione linguistica potrebbe ad esempio dare luogo a un'azione delle organizzazioni dei consumatori. In tal caso, tuttavia, una denuncia al Sorvegliante dei prezzi potrebbe rivelarsi la via meno cara.

Art. 11 Provvedimenti cautelari

La possibilità di chiedere provvedimenti cautelari può rivelarsi importante nel presente contesto. In particolare se è necessario intervenire rapidamente sia contro un abuso in materia di prezzo fisso (art. 5), sia contro una violazione del divieto di discriminazione (art. 8). Gli articoli 28c–28f del Codice civile (protezione della personalità) contengono disposizioni dettagliate sui provvedimenti cautelari di diritto civile applicabili per analogia anche nell'ambito della presente legge. Diverse leggi, ad esempio la LCSl e la legge sui cartelli rinviano a questo proposito al Codice civile.

Art. 12 Garante del prezzo fisso

Mediante l'istituzione del Garante del prezzo fisso si auspica trovare una soluzione diversa dall'affiliazione obbligatoria ad un'associazione. Il settore librario designa un Garante del prezzo fisso che è a disposizione anche di persone non appartenenti a associazioni professionali ed economiche e che per statuto è autorizzato a tutelare gli interessi economici di editori, importatori, distributori o librai (cpv. 1). Il Garante del prezzo fisso è autorizzato a far valere i diritti conferiti dall'articolo 9 capoversi 1 e 2 del presente progetto (cpv. 2). Si rafforzano così l'efficacia della legge e il suo effetto preventivo; un organo specializzato è a disposizione anche dei non membri di associazioni affinché difenda i loro interessi davanti a un tribunale.

Art. 13 Tribunale arbitrale

Il capoverso 1 autorizza il settore a creare un tribunale arbitrale. Come il Garante del prezzo fisso, il tribunale arbitrale deve essere indipendente dalle associazioni di categoria. Ad esso spetta il compito di sgravare le istituzioni statali da azioni in relazione alla legge sul prezzo fisso dei libri.

Il capoverso 2 precisa che il tribunale può essere adito a prescindere dall'affiliazione a un'associazione di categoria. Determinante è che la persona o l'organizzazione sia legittimata a promuovere azione secondo gli articoli 9, 10 o 12 del progetto di legge.

Il tribunale arbitrale si costituisce conformemente alle disposizioni in materia di arbitrato valide in Svizzera. Importante in questo contesto è il Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC) attualmente dibattuto in Parlamento. Il relativo progetto disciplina dettagliatamente l'arbitrato nella parte terza (art. 351-397), in particolare la costituzione del tribunale arbitrale, la procedura arbitrale e l'impugnazione. Se, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, il CPC non dovesse ancora avere effetto, si continuerà ad applicare il Concordato sull'arbitrato del 27 marzo 1969, al quale hanno aderito tutti i Cantoni.

Il settore librario provvede anche alla gestione del tribunale arbitrale. Il regolamento sugli emolumenti per adire il Tribunale federale è stabilito da quest'ultimo.

Minoranza (Favre Charles, Baader Caspar, Flückiger, Hassler, Ineichen, Miesch, Müller Philipp, Kaufmann, Rime, Walter, Wandfluh)

Art. 13a (nuovo) Riesame periodico

Una minoranza auspica che le misure previste nella legge siano riesaminate periodicamente dal punto di vista della loro efficacia. Considerato il carattere complesso e controverso della materia, la minoranza ritiene che il legislatore debba agire con cautela e valutare attentamente gli effetti della legge. Il capoverso 1 prevede che il riesame abbia luogo ogni tre anni. Il primo rapporto di valutazione dovrà essere realizzato tre anni dopo l'entrata in vigore della legge. Il Consiglio federale presenterà ogni tre anni al Parlamento un rapporto sui risultati della valutazione in base al quale proporrà, se del caso, di modificare o eventualmente abrogare la legge (cpv. 2). La maggioranza non ritiene adeguato chiedere un riesame ogni tre anni: la legge non introduce un sistema completamente nuovo e la Svizzera dispone di vaste esperienze nell'ambito del sistema del prezzo fisso.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Il progetto preliminare è basato sul diritto privato e pertanto non ha ripercussioni finanziarie dirette per la Confederazione. L'esame dei prezzi fissati dagli editori e importatori, che il Sorvegliante dei prezzi svolgerà a livello nazionale, avrà invece ripercussioni sull'effettivo del personale.

4.2 Per i Cantoni e i Comuni

Nella misura in cui il tribunale arbitrale sia adito e le controversie non siano sottoposte a tribunali arbitrali, non sono previste ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.

5 Rapporto con il diritto europeo

Le regolamentazioni previste non sono in contrasto con disposizioni dell'Unione Europea. Le leggi sul prezzo fisso dei libri nei Paesi limitrofi Germania, Austria, Francia e Italia poggiano tutte sul principio adottato per il presente progetto.

6 Basi legali

6.1 Costituzionalità

Per poter valutare la costituzionalità del presente progetto preliminare, si deve esaminare se la Costituzione federale (Cost.) attribuisce alla Confederazione la competenza di emanare una simile legge. Dato che la regolamentazione del prezzo è una limitazione della libertà economica occorre anche verificare se le corrispondenti condizioni sono soddisfatte.

Competenza della Confederazione

Conformemente all'articolo 3 e all'articolo 42 capoverso 2 Cost., la Confederazione ha bisogno di una base costituzionale per emanare norme di diritto. Se per un determinato settore la Costituzione non prevede nessuna disposizione che attribuisca la competenza alla Confederazione, sono competenti i Cantoni. Si tratta dunque di esaminare se la Costituzione attribuisce alla Confederazione le competenze necessarie per emanare una legge sul prezzo fisso dei libri.

Secondo la Commissione, la competenza di legiferare nell'ambito del prezzo fisso è data dall'articolo 69 capoverso 2 e dall'articolo 103 Cost.

Secondo l'articolo 69 capoverso 2 Cost., la Confederazione può sostenere attività culturali d'interesse nazionale e promuovere l'espressione artistica e musicale. Con il progetto preliminare si intende promuovere la varietà dell'offerta del bene culturale libro e in particolare delle opere letterarie. La Commissione ritiene pertanto che, con una legge sul prezzo fisso dei libri, la Confederazione agisca ai sensi dell'articolo 69 capoverso 2.

Alcuni membri della Commissione dubitano però che questa argomentazione sia sufficiente per provare la competenza di legiferare della Confederazione. Secondo loro la formulazione «sostenere attività culturali d'interesse nazionale e promuovere l'espressione artistica e musicale» si riferisce soprattutto al sostegno finanziario e non consente alla Confederazione di emanare una legge restrittiva. La maggioranza della Commissione non condivide invece questa interpretazione rigida dell'articolo 69 capoverso 2; ritiene che un'interpretazione più ampia di questa disposizione sia giustificata anche dal fatto che pure il progetto di legge sulla promozione della cultura, nel quale figurano misure diverse dagli aiuti finanziari, è basato sull'articolo 69 capoverso 2.

La seconda disposizione che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare è l'articolo 103 Cost. secondo cui la Confederazione può nell'ambito della politica strutturale, promuovere rami economici e professioni minacciate. Il progetto preliminare ha come obiettivo quello di assicurare l'esistenza non solo di librerie indipendenti, ma anche di tutto il settore editoriale svizzero, il quale senza una regolamentazione rischia a lungo termine di sparire. La Commissione ritiene pertanto che anche l'articolo 103 conferisca alla Confederazione la competenza di legiferare in questo ambito. Alcuni membri della Commissione non condividono tale punto di vista. Secondo loro non è tutto il settore che rischia di sparire ma al massimo alcune imprese o alcuni tipi di imprese.

Limitazione della libertà economica

La regolamentazione proposta dalla Commissione costituisce indubbiamente una limitazione della libertà economica, dato che le librerie e altri punti di vendita non possono più stabilire liberamente i loro prezzi o possono fissarli solo nei limiti stretti fissati dal progetto preliminare.

La libertà economica è un diritto fondamentale sancito dall'articolo 27 Cost. Secondo l'articolo 36 Cost., le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale – oppure, se gravi, essere previste dalla legge medesima –, devono essere giustificate da un interesse pubblico e devono essere proporzionate allo scopo. Inoltre, la Costituzione aggiunge all'articolo 94 capoverso 4 che deroghe al principio della libertà economica sono ammissibili soltanto se previste dalla Costituzione.

La prima condizione – l'esistenza di una base legale o di una legge – non costituisce evidentemente un problema, dato che è prevista l'emanazione di una legge. Per quanto riguarda l'interesse pubblico, la Commissione rileva che gli obiettivi di politica culturale previsti dal progetto preliminare soddisfano questa condizione. La condizione di cui all'articolo 94 capoverso 4 è infine soddisfatta nella misura in cui il progetto preliminare si basa, come menzionato, sull'articolo 103 Cost. Questa disposizione stabilisce espressamente che, se necessario, la Confederazione può derogare al principio della libertà economica.

La Commissione non è invece unanime sulla questione della proporzionalità. Il principio della proporzionalità esige in particolare che una misura che limita un diritto fondamentale sia appropriata, cioè adatta a raggiungere l'obiettivo dell'interesse pubblico (idoneità), e che non vi sia un mezzo meno restrittivo ma altrettanto

efficace per raggiungere l'obiettivo (necessità)⁷. Dato che i pareri dei membri della Commissione sono discordi sulla possibilità di raggiungere con il prezzo fisso gli obiettivi culturali perseguiti, questa divergenza fondamentale di opinioni (cfr. n. 2.2) si trova anche nella questione della proporzionalità.

Secondo la maggioranza della Commissione con il prezzo fisso si possono raggiungere gli obiettivi di politica culturale perseguiti (criterio dell'idoneità). Mezzi meno restrittivi (come gli aiuti finanziari ad autori) sarebbero senz'altro possibili, ma sarebbero meno efficaci del prezzo fisso (criterio della necessità). La minoranza è di avviso contrario: non solo si chiede se il prezzo fisso riesca a soddisfare il criterio dell'idoneità, ma ritiene anche che vi siano altri mezzi, almeno altrettanto efficaci e meno problematici dal punto di vista della libertà economica, ad uso della politica di promozione del libro.

6.2 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede alcuna delega di competenze legislative.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettera a Cost., tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge federale. Vi rientrano in particolare le disposizioni fondamentali in materia di restrizioni dei diritti costituzionali (lett. b). La regolamentazione dei prezzi dei libri, che limita la libertà economica, deve pertanto assumere la forma di una legge federale.

⁷ Nell'esame del rispetto della proporzionalità ci si deve anche chiedere se l'ingerenza nella libertà è più grave dello scopo perseguito (proporzionalità in senso stretto). Nella ponderazione degli interessi il legislatore dispone comunque di un grande margine di apprezzamento. Per questa ragione la domanda non necessita di ulteriore approfondimento.