

Nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato intende segnalare alcune previsioni normative riguardanti il settore dell'editoria quotidiana, periodica e multimediale che risultano determinare distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato.

Nell'ambito di un'indagine conoscitiva conclusa nel mese di settembre 2009¹, l'Autorità ha rilevato che la stratificazione delle norme che regolano il settore, tese alla tutela del pluralismo dell'informazione, ha nel tempo lasciato spazio all'insorgere di restrizioni di carattere concorrenziale, che limitano le opportunità di reazione degli operatori senza tuttavia favorire un'informazione realmente plurale. Ciò in un contesto in cui la stampa quotidiana e periodica affronta grandi difficoltà, provocate soprattutto da profondi mutamenti, legati all'evoluzione tecnologica, nelle modalità di produzione, distribuzione e fruizione dell'informazione.

L'editoria *on line* è in grado di effettuare aggiornamenti in tempo reale dell'informazione offerta, ponendo in questione la capacità dei mezzi classici di costituire il veicolo privilegiato per la diffusione delle notizie. La tempestività si coniuga con la portabilità, valorizzando le potenzialità di nuovi supporti, quali telefoni cellulari e apparecchi digitali, di fungere da veicolo di notizie. Peraltro, Internet non è un mero mezzo di diffusione, ma una piattaforma in grado di ospitare e combinare contenuti e formati di natura diversa.

La veicolazione *on line* dell'informazione ha permesso la comparsa nel settore di nuovi soggetti. Accanto ai siti Internet delle testate tradizionali, propongono notizie *on line* i portali e i motori di ricerca, i siti delle agenzie di stampa, i giornali diffusi esclusivamente *on line*, gli operatori dell'informazione radiotelevisiva, i *blog*, i gruppi di discussione, gli ambienti di *social networking*. L'attuale contesto competitivo dell'editoria quotidiana e periodica risulta dunque ben più ampio di quello tradizionale, e comprende soggetti caratterizzati da differenti strutture dei costi e flessibilità organizzative.

La Legge n. 62/2001, di revisione delle modalità di erogazione delle provvidenze e di riordino della normativa sull'editoria, ha già aggiornato la nozione di prodotto editoriale rispetto alle recenti innovazioni tecnologiche, includendo ogni prodotto realizzato su supporto cartaceo o su supporto

¹ IC35 *Indagine Conoscitiva riguardante il settore dell'editoria quotidiana, periodica e multimediale*, avviata nel febbraio 2007 e pubblicata nel luglio 2007 (prima parte) e nel settembre 2009 (seconda parte).

informatico destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico. Tuttavia, un contesto così radicalmente mutato implica una profonda revisione dei criteri che presiedono all'erogazione dei contributi pubblici all'editoria, in modo da ridefinire i soggetti potenzialmente beneficiari e la ripartizione tra questi delle risorse dedicate.

Risulta pertanto imprescindibile un sollecito intervento del Legislatore volto a rinnovare il quadro giuridico del settore, eliminando le disposizioni che limitano o impediscono il libero esplicarsi di dinamiche concorrenziali.

Le tre principali aree individuate dall'Autorità come meritevoli di tempestive iniziative da parte del Legislatore riguardano il sostegno economico alle iniziative imprenditoriali, le regole di funzionamento del sistema distributivo e la qualificazione dei prodotti come "editoriali".

Il sostegno pubblico alla stampa

Come noto, le forme di sostegno pubblico attualmente previste in favore dell'editoria sono riconducibili a due tipologie fondamentali: gli aiuti economici diretti, in favore di determinate imprese editoriali; gli aiuti economici indiretti, di tipo generalizzato, a loro volta distinguibili in riduzioni tariffarie, agevolazioni fiscali e credito agevolato.

I contributi diretti

Il sostegno diretto all'editoria consiste in un contributo percentuale, in base ai costi risultanti a bilancio, erogato nei confronti di determinate imprese editrici di quotidiani e periodici. In particolare, la contribuzione si articola in una quota fissa annua di importo pari a una percentuale dei costi risultanti a bilancio e in un contributo variabile a seconda della tiratura media giornaliera (art. 3 della Legge n. 250/90). La contribuzione diretta è quasi interamente destinata a imprese editrici di quotidiani e periodici costituite come cooperative giornalistiche, in possesso di determinati requisiti, nonché a imprese editrici di quotidiani o periodici riconducibili a forze politiche e a organi di movimenti politici, costituitisi in società cooperative.

Questa forma di contribuzione è volta ad agevolare la nascita e l'affermazione nel mercato di nuovi soggetti, portatori di idee e informazioni capaci di arricchire il panorama esistente. Le nuove iniziative editoriali sono infatti uno strumento particolarmente importante per la salvaguardia della concorrenza nel settore dell'editoria, caratterizzato da elevate barriere all'accesso, dati i notevoli costi di avviamento, nonché dalla necessità di raggiungere una certa notorietà e una dimensione minima efficiente, al di sotto della quale risulta arduo ottenere risultati economici positivi.

A tal fine, occorre dedicare la massima cura affinché le risorse pubbliche vengano utilizzate in maniera efficace, evitandone la dispersione verso iniziative prive di un reale contributo editoriale o che non necessitano di un sostegno esterno. In questo senso, deve in primo luogo essere compiuta un'attenta verifica degli attuali requisiti di accesso ai fondi, per avversare con decisione ogni possibilità di utilizzo strumentale delle norme da parte di soggetti privi di genuini intenti editoriali.

Inoltre, si ritiene che in un disegno fisiologico i contributi dovrebbero sostenere le nuove pubblicazioni nel momento di avvio della loro attività, favorirne il consolidamento e tornare poi disponibili per promuovere ulteriori progetti editoriali. L'attuale gestione delle sovvenzioni dirette ha invece condotto a una sistematica assegnazione di fondi agli stessi soggetti, ormai stabilmente presenti sul mercato, che considerano tali risorse come normale componente di bilancio. Si osservi che, analizzando i contributi erogati per gli anni compresi tra il 2003 e il 2007, emerge che soltanto una minima parte

dei destinatari è rappresentata da nuovi operatori, mentre la quasi totalità delle testate è presente sul mercato da lungo tempo.

Risulta pertanto necessaria una revisione della disposizione di cui alla citata Legge n. 250/90, come modificata dall'art. 1, comma 457, della Legge n. 23 dicembre 2005, n. 266, che fa decorrere le sovvenzioni per le nuove iniziative editoriali al superamento del quinto anno di attività. Tale previsione, infatti, nega il sostegno economico nella fase di avvio dell'attività, vale a dire nel momento di massima precarietà ed esposizione finanziaria, e lo fornisce invece quando la testata dovrebbe già aver dato prova di autosufficienza.

Alcune considerazioni devono poi essere riferite al parametro di quantificazione dei contributi diretti. Si ritiene in proposito che il riferimento ai costi sostenuti e alla tiratura sia inadeguato, in quanto determina uno scarso incentivo per il beneficiario a limitare le spese. Il Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2009 ha approvato uno schema di regolamento di semplificazione e riordino della disciplina e delle procedure di erogazione dei contributi che alla tiratura sostituisce, quale criterio di calcolo del contributo, le copie effettivamente distribuite per la vendita. Pur condividendo le finalità di tale intervento, si ritiene che tale modifica non sia pienamente risolutiva. Ad avviso dell'Autorità, infatti, il parametro dovrebbe essere riferito ai dati effettivi di vendita, i quali forniscono un'indicazione del numero di persone interessate a fruire dell'informazione fornita.

I contributi indiretti

La principale forma di contributo all'editoria di tipo indiretto è rappresentata dalle tariffe postali agevolate per le spedizioni in abbonamento di prodotti editoriali. Secondo quanto disciplinato dal Decreto Legge 24 dicembre 2003, n. 353 (convertito in Legge n. 27 febbraio 2004, n. 46), Poste Italiane applica agli editori condizioni agevolate per la consegna in abbonamento delle testate e la differenza rispetto alla normale tariffa viene compensata dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dal punto di vista dell'utilizzo di risorse economiche pubbliche, si tratta di gran lunga della forma di sostegno più rilevante a favore dell'editoria.

L'obiettivo delle agevolazioni postali è quello di incentivare le vendite in abbonamento, le quali presentano il duplice vantaggio di consentire all'editore una più accurata programmazione dell'attività e di favorire una migliore qualità dell'informazione offerta, in virtù di un dialogo continuato con i lettori.

Allo stato, l'agevolazione è riconosciuta agli editori soltanto a fronte del ricorso ai servizi prestati da Poste Italiane, escludendo altri operatori o sistemi alternativi di recapito delle copie. Inoltre, l'entità delle compensazioni postali erogate agli editori dipende dal numero di copie spedite in abbonamento, di modo che gran parte delle risorse è appannaggio dei principali gruppi editoriali.

Dette agevolazioni non hanno costituito una misura efficace per lo sviluppo delle vendite in abbonamento, se si considera che l'Italia si colloca agli ultimi posti tra i Paesi occidentali per le vendite in abbonamento, che per i quotidiani sono appena il 9% del totale. Il motivo di tale scarto è stato attribuito dagli editori a una inadeguata qualità del servizio postale.

Conformemente a quanto già espresso nella segnalazione AS 419 *Agevolazioni tariffarie postali per le spedizioni di prodotti editoriali*, inviata al Parlamento e al Governo in data 18 ottobre 2007, l'Autorità intende richiamare la necessità di eliminare la disposizione che individua Poste Italiane quale unico soggetto che abilita all'ottenimento dei benefici economici, che costituisce un ostacolo allo sviluppo di una piena concorrenza tra imprese postali e riduce l'incentivo per Poste Italiane a migliorare la qualità del servizio, laddove affidabilità e tempestività costituiscono fattori determinanti per lo sviluppo degli acquisti in abbonamento.

Nel contempo, si propone l'introduzione di un tetto alle compensazioni postali riconosciute al singolo gruppo editoriale, in modo da liberare risorse per altre iniziative a sostegno della domanda di abbonamenti, riferite a destinatari privilegiati (quali scuole o centri culturali), ovvero ad altre modalità di distribuzione, come "l'abbonamento in edicola" o l'abbonamento alla testata *on line*.

Le regole di funzionamento del sistema distributivo

L'intervento pubblico in materia di stampa quotidiana e periodica a tutela del pluralismo dell'informazione non è volto solo a promuovere le opportunità per gli editori di esprimere e diffondere le proprie idee, ma anche a favorire la piena fruibilità dell'offerta editoriale da parte dei lettori.

È infatti necessario che il sistema distributivo sia in grado di assicurare capillarità alla diffusione dell'informazione e di evitare che gli operatori della distribuzione agiscano da filtro, per motivi economici o ideologici, restringendo il novero delle pubblicazioni effettivamente disponibili al consumatore. In quest'ottica, il legislatore ha affiancato alle previsioni a sostegno dell'accesso al mercato da parte degli editori, in particolare le provvidenze all'editoria e i limiti alle concentrazioni, alcune norme dirette in modo specifico a garantire la più ampia distribuzione delle testate.

L'indagine conclusa dall'Autorità ha focalizzato l'analisi sulle attuali regole di funzionamento della distribuzione tradizionale di quotidiani e periodici, con l'obiettivo di individuare possibili correttivi idonei ad ampliare gli ambiti soggetti al libero gioco della concorrenza, senza pregiudicare il pluralismo dell'informazione. Infatti, l'instaurarsi di dinamiche competitive in alcuni spazi oggi sottratti alle forze di mercato può produrre significativi benefici non solo in termini di miglioramento qualitativo dei prodotti, sviluppo della domanda potenziale e tutela del pluralismo dell'informazione, ma anche in relazione alla capacità del sistema distributivo tradizionale di rispondere nel modo migliore ai profondi rivolgimenti che hanno interessato il settore.

L'esercizio dell'attività di vendita di quotidiani e periodici è oggi soggetto a un regime autorizzatorio, che riflette la scelta normativa di affidare al Comune un ruolo di governo dell'assetto distributivo a livello locale, in modo da garantire una localizzazione equilibrata dei punti vendita, evitando il sovraffollamento delle aree a maggiore potenzialità e promuovendo, al contempo, una sufficiente copertura delle aree meno appetibili.

L'organizzazione della distribuzione editoriale in Italia poggia inoltre sul principio della parità di trattamento, che impone alle imprese di distribuzione l'obbligo di garantire il servizio di fornitura e vendita, a parità di condizioni, a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta. La

ragione di tale disposizione risiede nella volontà del legislatore di garantire l'accesso alla rete distributiva, e di conseguenza il raggiungimento del lettore, da parte di ogni impresa che voglia diffondere il proprio prodotto editoriale.

Al principio della parità di trattamento sono poi riconducibili anche le norme che disciplinano le modalità di vendita dei giornali, rappresentate dall'obbligo di cessione al pubblico al prezzo di copertina fissato dall'editore e dall'identità delle condizioni economiche riconosciute dagli editori ai rivenditori, esclusivi e non esclusivi. Infine, a garanzia della visibilità di tutte le testate, è richiesto che i punti vendita prevedano un adeguato spazio espositivo.

L'Autorità ribadisce l'auspicio, già formulato in passato, a una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio che favorisca un naturale adeguamento dell'assetto distributivo all'evoluzione della domanda. La regolazione posta dall'art. 2 del Decreto Legislativo n. 170/01 in merito alla localizzazione delle rivendite attraverso i piani comunali e le procedure di autorizzazione, oltre a mortificare le dinamiche competitive, espone non di rado i titolari di autorizzazione a rifiuti di fornitura da parte dei distributori locali.

L'esperienza di altri importanti Paesi europei, in cui il disegno del sistema distributivo della stampa è rimesso alla libera iniziativa degli operatori, fugge i timori che l'eliminazione dell'intervento regolatorio possa minacciare il funzionamento del settore e il pluralismo dell'informazione.

Un intervento per la liberalizzazione risulta tanto più opportuno alla luce della necessità di adeguare l'ordinamento italiano agli indirizzi del diritto comunitario in tema di libertà di stabilimento dei prestatori e di circolazione dei servizi negli Stati membri, e in particolare alla Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, ai sensi della quale una regolazione dell'accesso al mercato potrebbe essere giustificata solo ove la stessa sia preordinata al soddisfacimento di un motivo di interesse generale e laddove un tale obiettivo non possa essere colto tramite una misura meno restrittiva.

Una seconda area che richiede un ripensamento riguarda i rapporti economici tra gli anelli della filiera distributiva, con particolare riguardo alla remunerazione dei rivenditori. Attualmente, l'art. 5 del Decreto Legislativo n. 170/2001 dispone che le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la vendita.

Si ritiene che gli obiettivi sottesi a tale disposizione – *in primis*, evitare che gli editori possano imporre condizioni svantaggiose ai rivenditori dotati di minore forza contrattuale, sfruttando l'impossibilità per i punti vendita di rifiutare la fornitura delle pubblicazioni – dovrebbero essere coniugati con incentivi all'efficienza, attraverso una modifica normativa che consenta una remunerazione differenziata dei rivenditori in base a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall'esercizio. Esempi in questo senso sono individuabili in Francia, dove il corrispettivo riconosciuto al rivenditore varia in funzione del livello di specializzazione di quest'ultimo e della qualità del servizio offerto, e in Gran Bretagna, dove i distributori locali hanno facoltà di applicare un *carriage service charge*, la cui entità varia a seconda dei volumi di giornali acquistati dal punto vendita.

La qualificazione di “prodotto editoriale”

Si sottolinea, da ultimo, la necessità di un ripensamento dell'attuale definizione di “prodotto editoriale”, che rileva sia quale requisito per l'accesso ai contributi all'editoria sia ai fini dell'operatività delle norme a tutela della parità di trattamento e del pluralismo informativo.

Come noto, la Legge n. 47/1948 si basava su una nozione di prodotto editoriale pensata in funzione di un supporto di tipo cartaceo, considerando stampe o stampati tutte le riproduzioni tipografiche o comunque ottenute con mezzi meccanici o fisico-chimici in qualsiasi modo destinati alla pubblicazione. L'inadeguatezza di tale nozione rispetto alle recenti innovazioni tecnologiche è stata superata, come detto, dalla Legge n. 62/2001. Tale definizione è tuttavia dettata “*ai fini della presente legge*”, vale a dire ai fini dell'erogazione dei sussidi, non essendo automatica l'applicabilità di tale nozione all'intera disciplina di settore.

In realtà, in virtù della nozione di prodotto editoriale quale risultante dalla Legge n. 62/2001, ai fini dell'accesso ai sussidi pubblici e alle tutele riconosciute agli editori dalle norme sulla parità di trattamento è sufficiente la semplice registrazione di una pubblicazione cartacea presso la cancelleria del tribunale (art. 1, comma 3) ovvero l'iscrizione al ROC (art. 16). I requisiti per la registrazione sono di natura soggettiva, essendo riferiti

sostanzialmente al proprietario e al direttore responsabile, mentre prescindono dall'analisi degli effettivi contenuti della testata.

La definizione di un preciso perimetro alla nozione di prodotti editoriali consentirebbe di orientare in modo più oculato le misure già previste e gli interventi futuri a favore del pluralismo dell'informazione. Non si fa riferimento soltanto ai contributi pubblici, ma anche al trattamento fiscale agevolato di cui godono oggi le pubblicazioni cartacee e agli obblighi in capo alla filiera distributiva.

Quanto al trattamento fiscale, va evidenziato che i prodotti editoriali usufruiscono di un'aliquota IVA ridotta pari al 4%, introdotta nel 1972 dalla stessa legge istitutiva dell'imposta. Agli editori viene peraltro riconosciuto un ulteriore vantaggio, in quanto il calcolo dell'imposta è basato sul numero di copie consegnate o spedite, diminuito a titolo di forfetizzazione della resa dell'80%², ad eccezione di quelle cedute unitamente a supporti integrativi o ad altri beni. Per cogliere la portata di tale agevolazione, va considerato che la percentuale media di resa nel 2007 è stata del 31% per i quotidiani e del 41% per i periodici³. La forfetizzazione della resa permette quindi agli editori di calcolare l'imposta dovuta su una base imponibile teorica prossima alla metà di quella effettiva.

L'adozione di criteri più stringenti per la qualificazione di un prodotto come editoriale permetterebbe anche di limitare comportamenti opportunistici di presunti editori che sfruttano l'obbligo di parità di trattamento in capo alla rete distributiva per imporre la commercializzazione nelle edicole di prodotti il cui contenuto editoriale è del tutto marginale, se non assente. L'esito dell'attuale accezione di prodotto editoriale è invece l'affollamento dei punti vendita, a tutto detrimento della visibilità delle testate e quindi delle finalità di pluralismo informativo e accesso all'informazione per i lettori.

Per promuovere la piena efficacia del principio della parità di trattamento, si ritiene necessario quanto meno circoscrivere il suo ambito di applicazione alle testate giornalistiche in senso stretto, escludendo da tale protezione gli allegati, gli inserti o i *gadget*, siano essi uniti fisicamente o meno al giornale, nonché i prodotti ricopertinati e ridistribuiti, riconoscendo

² Si segnala che tale percentuale è stata aumentata dalla Legge n. 448/2002, Legge Finanziaria per l'anno 2002: in precedenza, la percentuale di resa forfetaria era pari al 60%.

³ Elaborazione su dati Fieg, *La Stampa in Italia 2006-2008*.

inoltre ai distributori e ai rivenditori la facoltà di non accettare la fornitura al superamento di determinate soglie.

L'Autorità auspica che le osservazioni svolte possano contribuire a un sollecito processo di riforma del settore della stampa, che promuova l'instaurarsi di dinamiche competitive in alcuni spazi oggi sottratti alle forze di mercato, per favorire il miglioramento qualitativo dei prodotti, lo sviluppo della domanda potenziale e una più compiuta tutela del pluralismo dell'informazione. A questo riguardo, risulta determinante che la revisione delle modalità di funzionamento del sistema sia compiuta in modo organico, con l'intento di rimuovere, per quanto possibile, tutte le restrizioni o anomalie che vincolano ingiustificatamente il corretto funzionamento del mercato.

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà