

IC35 - EDITORIA QUOTIDIANA, PERIODICA E MULTIMEDIALE (prima parte: le sovvenzioni pubbliche e i limiti alla concentrazione per i quotidiani)

PREMESSA

1. Nel settore dell'editoria, e più in generale in tutti i mezzi di comunicazione di massa, l'obiettivo di tutela della concorrenza deve coniugarsi con una finalità sovraordinata, rappresentata dalla salvaguardia del pluralismo dell'informazione.
2. In via generale, le dinamiche competitive determinano una selezione tra i concorrenti, conducendo allo sviluppo degli operatori più efficienti e dinamici, a fronte della progressiva fuoriuscita dei soggetti meno capaci di rispondere alle richieste del mercato. La promozione della concorrenza deriva dal presupposto che una corretta interazione competitiva impedisce la creazione di extra profitti e conduce il prezzo al livello minimo, a beneficio dei consumatori.
3. Nel caso dell'editoria, agli obiettivi di carattere economico si affianca una preoccupazione di altra natura, che mira a preservare una pluralità di fonti di informazione, anche laddove ciò risulti non ottimale in termini di allocazione delle risorse ed efficienza complessiva del sistema.
4. In questa sede la valutazione delle regole che disciplinano il funzionamento del settore si sviluppa secondo linee di ragionamento differenti da quelle seguite dal *policy maker*, con il fine di vagliare se l'obiettivo di tutela del pluralismo dell'informazione possa coniugarsi con efficaci stimoli alle imprese ad affrancarsi da forme di sostegno finanziario esterno e, quindi, con la razionalizzazione della spesa pubblica.
5. Nell'attuale organizzazione dell'editoria quotidiana e periodica, l'intervento pubblico a tutela del pluralismo dell'informazione si esplica eminentemente in tre direzioni: misure di sostegno economico, di tipo diretto o indiretto, agli editori; fissazione di limiti alle quote di mercato raggiungibili mediante acquisizioni da parte di un editore di quotidiani; vincoli all'organizzazione distributiva, improntati al principio della parità di trattamento, in base al quale le rivendite di giornali devono garantire a parità di condizioni la vendita al pubblico di tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta.
6. Nel presente lavoro verrà in primo luogo effettuata una breve rassegna del contesto competitivo che caratterizza l'editoria quotidiana e periodica. In particolare, saranno sintetizzati i tratti salienti che rappresentano il portato della lunga storia del settore e prospettate le probabili evoluzioni determinate dall'avvento di nuove realtà, quali la *free press* e, soprattutto, l'editoria *on line*. È necessario precisare che la trattazione dei giornali gratuiti e dell'informazione su Internet è soltanto accennata: più che illustrare esaurientemente tali fenomeni, che sono ancora in piena evoluzione, preme in questa sede tratteggiare le spinte che agiscono attualmente sull'editoria tradizionale, costringendola a ridisegnare consolidati assetti concorrenziali e orientamenti strategici.
7. Le caratteristiche e gli scenari evolutivi del settore costituiranno lo sfondo da cui muovere per un'analisi più approfondita delle menzionate forme di intervento pubblico a favore del pluralismo: il sostegno economico agli editori, i limiti alla crescita degli editori di quotidiani e i vincoli a carico della distribuzione tradizionale. Contestualmente, si considererà quanto finora gli strumenti utilizzati risultano aver effettivamente contribuito alla tutela del pluralismo. All'esito di tale ricognizione, potrà essere condotta una riflessione sulla necessità e l'attualità del quadro normativo vigente, nonché la sua coerenza con le preoccupazioni di salvaguardia dell'efficacia e dell'efficienza.

LIBERTÀ DI MANIFESTAZIONE DEL PENSIERO E PLURALISMO

8. La libertà di manifestazione del pensiero appare inscindibile dalla libertà di stampa e, più in generale, dalla molteplicità dei mezzi con i quali la si può esprimere. Siffatta inscindibilità ha fatto sì che la tutela riconosciuta alla manifestazione del pensiero si traducesse in una disciplina a tutela dei mezzi di comunicazione.
9. La dottrina e la giurisprudenza costituzionale hanno distinto, all'interno della libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 della Costituzione, un profilo attivo e uno passivo. Il primo si concretizza nella possibilità di informare, divulgando notizie ed esprimendo opinioni e commenti; il secondo si traduce nella

libertà di essere informati e, dunque, nella possibilità di scegliere tra una pluralità di fonti, potenzialmente espressione di posizioni diverse¹.

10. In particolare, il pluralismo dei *media* è diretto a consentire, a livello diffuso, l'esercizio della libertà di espressione e costituisce un principio comune a tutti i paesi liberaldemocratici sebbene sia privo di esplicito riconoscimento nella gran parte dei testi costituzionali.

Solo di recente, a livello comunitario, il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa - incorporando il disposto dell'art. 11 della Carta di Nizza sui diritti fondamentali - attesta che obiettivo dell'Unione è far rispettare il pluralismo dei *media* e preservare la società da rischi di condizionamento derivanti dalle concentrazioni dei mezzi di comunicazione (art. II- 71). Invero, è sancito che *“Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati”*.

11. La Commissione Europea ha altresì pubblicato numerosi documenti che approfondiscono la necessità e le possibili misure comunitarie a tutela del pluralismo dell'informazione nel mercato interno². Preso atto della complessità della nozione di pluralismo - che coinvolge numerosi aspetti quali la presenza di diversi editori, la varietà delle fonti di informazione e dei contenuti presenti in ciascun Stato membro - la Commissione sta attualmente svolgendo uno studio che si propone di delineare un ventaglio di indicatori del grado di pluralismo negli Stati membri e di analizzare le caratteristiche e la struttura di ciascun mercato. Solo all'esito di tale approfondimento, la cui conclusione è prevista entro il 2008, la Commissione ritiene di essere nelle condizioni di proporre iniziative idonee a sostenere efficacemente il pluralismo³.

12. In effetti, sebbene nell'accezione comune la tutela del pluralismo venga intesa come la mera presenza di più soggetti proprietari di mezzi di comunicazione, la nozione è in realtà notevolmente più articolata, comprendendo tutte le misure idonee ad assicurare l'accesso dei cittadini ad una varietà di fonti di informazione, opinioni, voci, di modo che essi possano formare i propri convincimenti in assenza dell'influenza dominante di una sola fonte di condizionamento.

13. In questo senso, può essere richiamata la distinzione tra pluralismo interno ed esterno, operata sia dalla Corte Costituzionale sia dalla Commissione Europea. Il pluralismo esterno si estrinseca nella presenza di fonti differenti di informazione ed implica *“il vincolo del legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso ... del massimo numero possibile di voci diverse (sent. n. 112/93)”*. Per contro, il pluralismo interno attiene al singolo mezzo di comunicazione e consiste nel consentire l'accesso, nel dare voce alle diverse tendenze e istanze sociali, politiche, culturali e religiose presenti nel Paese.

E' evidente che il conseguimento di un pieno pluralismo interno in ciascuna testata o emittente televisiva e radiofonica farebbe venir meno l'esigenza del pluralismo esterno. Tuttavia, la stessa Corte Costituzionale ha preso atto che il pluralismo interno incontra inevitabilmente dei limiti, soprattutto quando si tratta di società private, principalmente in ragione delle libertà assicurate alle imprese, sia dall'art. 41 sia dall'art. 21 della Costituzione. In questo senso, la Corte sottolinea la necessità di garantire *“...il massimo del pluralismo esterno, onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione”*⁴.

14. Nella presente indagine verranno affrontate esclusivamente le questioni attinenti al pluralismo esterno, dato che esse concernono le dinamiche concorrenziali tra i soggetti attivi nel settore e, quindi, sono strettamente connesse agli ambiti di competenza dell'Autorità.

15. Quanto al pluralismo interno, merita ricordare in questa sede che nel settore dell'editoria esso può essere salvaguardato attraverso forme di regolamentazione volontaria - ad esempio, in merito ad eventuali accorgimenti a salvaguardia dell'indipendenza editoriale, alla confidenzialità delle fonti, al rispetto della *privacy*, alla tutela dalla

¹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 105 del 1972. *“risulta perciò, dal lato attivo, indebitamente compressa la libertà di manifestazione (libertà di dare e divulgare notizie, opinioni, commenti); e ne risulta altresì menomato - dal punto di vista, invece, dei destinatari della manifestazione - l'interesse generale, anch'esso indirettamente protetto dall'articolo 21, alla informazione; il quale, in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee”*.

² Cfr., tra questi, *Pluralism and Media Concentration in the Internal Market: an Assessment of the Need for Community Action*, COM (92) 480, del 23 dicembre 1992.

³ Cfr. *Media Pluralism in the Member States of the European Union*, Commission Staff Working Document, SEC (2007) 32, del 16 gennaio 2007.

⁴ Corte Costituzionale, sentenze n. 826 del 1988 e n. 420 del 1994.

diffamazione – e per mezzo della condivisione tra i giornalisti di *standard* di accuratezza delle informazioni fornite, controllo delle fonti, correttezza. In ogni caso, queste forme di autodisciplina necessitano di strumenti di monitoraggio e devono prevedere trasparenti modalità di attuazione. La natura dei contenuti e la qualità delle notizie offerte da una testata come risultante del pluralismo interno possono essere valutate soltanto mediante forme di analisi comparativa dei contenuti. Tuttavia, va anche considerato che il successo di una testata dipende spesso dalla fiducia che i lettori attribuiscono alla pubblicazione; pertanto, esiste un certo incentivo naturale dell'editore ad assicurare un'informazione pluralistica e affidabile⁵.

16. Considerata, per un verso, la necessità di garantire una varietà di fonti informative per consentire ai cittadini di formare la propria opinione e, per altro verso, la capacità della stampa di diffondere o eludere l'informazione, catalizzare o disgregare il consenso⁶, il legislatore ha inteso perseguire il pluralismo, considerato appunto quale condizione indispensabile per la realizzazione della libertà di essere informati, attraverso la Legge 5 agosto 1981, n. 416⁷, in cui l'istanza pluralistica è soddisfatta attraverso la previsione di soglie allo sviluppo delle imprese per crescita esterna.

17. In materia di acquisizioni, l'analisi *antitrust* tradizionalmente si preoccupa di evitare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, facendo riferimento a criteri tesi a valutare in concreto il potere di mercato detenuto dall'impresa all'esito dell'operazione. Nel settore dell'editoria quotidiana, l'identificazione del concetto di posizione dominante con il raggiungimento di una soglia predeterminata quale limite alla crescita di un'impresa rappresenta un condizionamento esterno alla ricerca di una dimensione efficiente da parte dell'impresa stessa. Tuttavia, le peculiarità che distinguono il settore in esame invitano alla cautela nell'esprimere un giudizio sulla disciplina settoriale vigente che faccia esclusivo riferimento a considerazioni basate sulla massimizzazione del profitto ricavabile dall'attività editoriale.

18. In particolare, come si dirà nel seguito, pesano sulle scelte imprenditoriali dell'editore le interrelazioni esistenti tra informazione e interessi economici e politici. Dato il preminente ruolo esercitato dai *media* nella formazione dei convincimenti degli individui e nei conseguenti comportamenti di consumo e di voto, vi è una evidente tendenza da parte delle forze economiche e politiche a tentare di condizionare i contenuti editoriali dei mezzi di informazione⁸. Poiché i vantaggi indiretti conseguibili dall'editore per effetto del potere di influenza sull'opinione pubblica sono difficilmente misurabili, l'ipotesi tradizionale di massimizzazione del profitto dell'attività editoriale rischia di non cogliere appieno le motivazioni sottese alle scelte degli operatori. In questo quadro, l'applicazione dei tradizionali strumenti *antitrust* all'analisi delle concentrazioni potrebbe mancare di considerare elementi rilevanti sotto il profilo economico e sociale. Queste considerazioni, come si preciserà nel seguito, appaiono tanto più rilevanti in un contesto come quello italiano, caratterizzato dalla sostanziale assenza di editori "puri".

LE CARATTERISTICHE DEL SETTORE DELL'EDITORIA QUOTIDIANA E PERIODICA

L'economia dei quotidiani

19. Sul piano storico, il giornale, e in particolare il quotidiano, è stato il primo grande mezzo di diffusione dell'informazione a svilupparsi e a ricoprire un fondamentale ruolo nella trasmissione di notizie e idee. Per tale motivo, sul quotidiano si è soffermata, in modo particolare, la riflessione sul rapporto tra istanze economiche e pluralismo. E' al quotidiano che si rivolgono in prima istanza le misure pubbliche volte alla tutela della libertà di espressione, quali il limite alla concentrazione fissato dalle norme italiane per i soli editori di quotidiani. Nel presente capitolo si farà pertanto prevalente riferimento all'economia dei quotidiani, benché gran parte delle considerazioni possano essere estese, ragionevolmente, anche ai periodici.

⁵ Cfr. *Media Pluralism in the Member States of the European Union*, cit., pag. 12.

⁶ A. GENTILI, *La disciplina antitrust. Telecomunicazioni, editoria, radiotelevisione fra disciplina generale e disciplina specifica in Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Vol. XXVIII, *Informazione e Telecomunicazione*, Padova 1999.

⁷ Quest'ultima costituisce un vero e proprio statuto dell'impresa editoriale in quanto introduce una disciplina organica della materia i cui aspetti principali concernono: gli assetti proprietari; le cautele idonee ad assicurare il pluralismo nella stampa quotidiana; la trasparenza delle fonti di finanziamento delle imprese editoriali.

⁸ Nel citato studio *Media Pluralism in the Member States of the European Union* si rileva che "non vi è Stato membro europeo in cui gli operatori politici e/o economici non tentino di influenzare i contenuti dei media in base ai loro interessi" (pag. 6).

20. La forma di mercato storicamente associata all'industria dei quotidiani nella letteratura economica è la concorrenza monopolistica. L'industria dei quotidiani risulta caratterizzata da una forte differenziazione del prodotto (caratteristica fondamentale del modello di concorrenza monopolistica) e dall'esistenza di importanti economie di scala. Queste ultime possono essere ritenute la determinante più significativa, per quanto non esclusiva, del processo di concentrazione che si è osservato nel settore dei quotidiani soprattutto a partire dagli anni Sessanta⁹. Inoltre, analogamente agli altri mezzi di comunicazione di massa, il giornale opera su un mercato cosiddetto *two-sided*, o doppio mercato. L'editore vende in realtà due prodotti: il prodotto editoriale al lettore e spazi pubblicitari all'inserzionista. Su entrambi i versanti (servizi di informazione e raccolta pubblicitaria) il giornale opera in concorrenza con gli altri quotidiani e, entro certi limiti, con gli altri mezzi di comunicazione, con i quali compete per guadagnare ora l'attenzione del lettore-ascoltatore, ora la quota degli investimenti pubblicitari. Questa circostanza ha forti implicazioni sulla competizione di prezzo.

21. In tutti i Paesi industrializzati è rilevabile un'elevata concentrazione del settore. Il Libro Verde su *Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno* pubblicato nel 1992, che costituisce la più recente analisi della questione compiuta da parte della Commissione Europea, evidenzia l'esistenza di un livello di concentrazione piuttosto elevato nel settore delle comunicazioni, rispetto a quello riscontrato in altri settori industriali. Con particolare riguardo all'industria dei quotidiani, dall'esame dei dati fondamentali sulla struttura dell'industria raccolti dalla Commissione, emergeva l'assenza della usuale relazione inversa fra la dimensione del mercato ed il grado di concentrazione: alla crescita della dimensione del mercato (circolazione) non sempre si accompagna una riduzione della quota detenuta dai principali attori dell'offerta.

22. Questa evidenza avvicina il comportamento dell'industria in esame a quello delle industrie connotate da costi irreversibili (*sunk costs*) endogeni. Esse si distinguono per l'investimento in qualità (differenziazione verticale) che mira ad accrescere la *willingness to pay* del consumatore, e si associa a notevoli costi di natura promozionale e pubblicitaria. Pertanto, la ricerca della qualità accresce i costi *sunk*, mentre lascia sostanzialmente immutati i costi variabili. La maggiore dimensione del mercato determinerebbe, allora, una crescita dei profitti attesi, aumentando l'incentivo al sostenimento di tali costi per la qualità. Da tali premesse consegue l'esistenza di un limite inferiore al grado di concentrazione di equilibrio (*lower bound*), di modo che quest'ultimo non tende a zero al crescere della dimensione del mercato. Questa conclusione ha delle implicazioni sul grado di concentrazione "naturale" dell'industria.

23. Le pagine che seguono sono dedicate ad una breve trattazione delle tre citate caratteristiche distintive dell'industria dei quotidiani: (i) l'organizzazione della produzione e la presenza di economie di scala; (ii) la differenziazione di prodotto; (iii) la natura a due versanti del mercato e le implicazioni sulla competizione di prezzo. Seguirà una breve riflessione sulle conseguenze di tali elementi peculiari rispetto alla concorrenza, in termini di relazione tra dimensione del mercato e grado di concentrazione.

La produzione dei quotidiani: economie di scala

24. Il processo di produzione del quotidiano (e del giornale in genere) si compone di una serie di fasi distinte. La fase centrale e caratterizzante l'attività editoriale è rappresentata dalla raccolta ed elaborazione dell'informazione e dalle attività promozionali e pubblicitarie, che coincidono con la realizzazione stessa del giornale-quotidiano quale assemblaggio di informazioni di diversa natura, operato al fine di catturare l'attenzione di un determinato gruppo di lettori. L'*output* di tale fase è rappresentato dal cosiddetto "prototipo", che verrà poi realizzato in più copie e distribuito. I costi del processo produttivo di un giornale sono prevalentemente associati a tale fase complessa e sono rappresentati dalle spese per la redazione e la rete dei corrispondenti nazionali ed internazionali e dalle spese per attività promozionali associate alla vendita di ogni copia.

25. A monte di questo stadio, il processo produttivo consta di una fase di raccolta della materia prima produttiva (principalmente la carta); a valle della elaborazione del prototipo seguono, invece, le fasi di stampa e distribuzione delle copie.

Il processo produttivo del giornale si compone, infine, di una fase di vendita agli inserzionisti degli spazi pubblicitari presenti sulla pubblicazione, fase di norma delegata alle concessionarie di pubblicità.

⁹ Alcuni autori sostengono che la spinta alla concentrazione tra i quotidiani negli Stati Uniti sia stata in buona misura stimolata dai vantaggi fiscali ottenibili dalle imprese editoriali che investivano i profitti nell'acquisizione di altre testate. Cfr. J.N. Dertouzos, W.B. Trautman, "Economic effects of media concentration: estimates from a model of the newspaper firm", in *The Journal of Industrial Economics*, vol. XXXIX, sept. 1990.

- 1) Disponibilità e raccolta della materia prima: carta
- 2a) **Raccolta ed elaborazione delle informazioni**
- 2b) **Attività promozionali e pubblicitarie**
- 2c) **Preparazione della matrice (prototipo)**
- 3) Vendita spazi pubblicitari
- 4) Stampa e spedizione
- 5) Distribuzione/vendita

fonte: Mosconi F. "Economia dei quotidiani" - Il Mulino - 1998

26. Il grado di integrazione verticale che connota la filiera produttiva ora descritta appare piuttosto basso, soprattutto a monte dell'attività editoriale in senso stretto: non è comune la proprietà da parte degli editori delle fonti di approvvigionamento della materia prima. Quanto all'integrazione a valle, soltanto in epoca recente i principali gruppi editoriali hanno costituito proprie società che si occupano di alcune fasi dell'attività distributiva dei giornali. L'integrazione di tipo verticale può coinvolgere più di frequente gradi intermedi del ciclo di produzione, come la raccolta pubblicitaria e la stampa del giornale. Un tratto tipico dell'editoria italiana è l'internalizzazione della fase di raccolta pubblicitaria, dal momento che i principali editori operano sul mercato pubblicitario attraverso proprie concessionarie di pubblicità.

27. A fronte di un basso grado di integrazione verticale, l'industria dei giornali si caratterizza per un maggiore livello di integrazione orizzontale. In tutti i paesi, gli editori dei maggiori quotidiani possiedono in genere più di una testata, spaziando da testate d'informazione a testate specialistiche, da pubblicazioni di qualità a quotidiani popolari (come nella tipica distinzione anglosassone), ma anche estendendo i propri interessi all'editoria periodica e libraria.

28. E' un dato di più recente affermazione la presenza di gruppi editoriali in segmenti diversi dalla carta stampata, con un particolare interesse nei confronti delle forme di editoria "interattiva". L'integrazione orizzontale fra i diversi *media* è un fenomeno che ha assunto rilevanza a partire dagli anni Ottanta.

29. La natura dei costi connessi alla fase centrale del processo produttivo del giornale è la causa della presenza di rilevanti economie di scala, che implicano il raggiungimento di una dimensione minima efficiente¹⁰. Le economie di scala sono, infatti, la risultante degli elevati "costi della prima copia", così come vengono detti i costi di elaborazione del prototipo. Le tecnologie elettroniche di composizione dei testi, di trasmissione e di stampa introdotte dal progresso tecnologico hanno contribuito a ridurre le barriere all'entrata rappresentate dai costi fissi di prima copia, ma non hanno eliminato i costi di raccolta ed elaborazione delle notizie.

La differenziazione del prodotto

30. Esiste consenso unanime nella letteratura economica sul fatto che una leva fondamentale della competizione nel settore della carta stampata sia rappresentata dalla differenziazione del prodotto-giornale. È possibile affermare, in modo generale, che la competizione tra le diverse testate è fondamentalmente una *non-price competition* e che l'effetto di tale modello di competizione è un'ampia segmentazione di mercato. L'industria dei giornali vede coesistere diverse tipologie di differenziazione: 1) una differenziazione di tipo orizzontale, intesa sia in senso classico, come differenziazione da localizzazione, sia in base alla varietà del contenuto; 2) una differenziazione di tipo verticale, realizzata attraverso l'investimento in qualità. Questa

¹⁰ Una rassegna della letteratura economica in materia di economie di scala nel settore è presente, ad esempio, in Weigand J. e Lehmann E., "Scale Economics, Market Power, and Pricing Behavior. Evidence from German Newspaper and Magazine Publishing", *Thünen-Series of Applied Economic Theory*, Working Paper n. 14, Universität Rostock (1998).

seconda tipologia di differenziazione è quella che caratterizza la concorrenza fra i quotidiani nazionali di informazione generale della cosiddetta fascia alta.

31. Si considerino le scelte editoriali fondamentali che avvengono al momento dell'introduzione di un giornale. In primo luogo, l'editore effettua la scelta del "taglio" del giornale, cioè sceglie la sua *varietà*. Al momento della produzione, quindi, l'editore compie una scelta di differenziazione orizzontale. In un secondo momento, saranno operate le scelte relative al "livello" di contenuti della testata: la differenziazione verticale del prodotto-giornale. Questa seconda scelta determina la *qualità* del quotidiano ed è funzione dello staff di giornalisti, dell'ampiezza della rete di uffici di corrispondenza, degli accordi con le agenzie di informazione, della varietà di supplementi allegati, delle campagne promozionali.

Il livello di qualità, a sua volta, rappresenta l'argomento della funzione di costo fisso della testata, dal momento che i costi ad essa associati sono irrecuperabili, ossia legati alla realizzazione della prima copia. Definendo con u la qualità del quotidiano, $F(u)$ sarà la funzione di costo fisso della testata. Con cx funzione di costo variabile, si avrà la seguente funzione di costo totale della testata:

$$C(u, x) = F(u) + cx$$

Dall'invarianza di $F(u)$ rispetto alla quantità di copie prodotte (x) e dalla marginalità dei costi variabili associati alla stampa di una copia aggiuntiva (c), appare immediata la necessità, espressa da molti editori, di ripartire i rilevanti costi di prima copia su una produzione più ampia possibile.

32. La terza scelta compiuta dall'editore consiste nel definire l'ambito geografico, quindi i limiti del contesto competitivo, nel quale agire. Si tratta ancora di una scelta di differenziazione orizzontale, questa volta di localizzazione e non di varietà.

33. Si può affermare che la coesistenza e l'intreccio delle due tipologie di differenziazione (verticale-qualitativa e orizzontale-geografica o di varietà) corrisponde a due diverse dinamiche concorrenziali. È possibile ritenere che un quotidiano locale non sia in diretta concorrenza con una testata nazionale, così come il differente taglio editoriale e orientamento politico può limitare l'elasticità incrociata tra due quotidiani nazionali rispetto al prezzo, nel senso che non necessariamente una riduzione del prezzo di copertina consente di sottrarre lettori ad una testata concorrente¹¹: differenze di tipo qualitativo possono condurre, quindi, alla non sostituibilità di testate diverse (questa considerazione può valere ad esempio nel caso dei quotidiani nazionali della Gran Bretagna, distinti in "popolari" e "di qualità").

La competizione di prezzo

34. Come già ricordato, l'editoria costituisce un'industria a due versanti, di modo che gli editori competono su due differenti mercati: la vendita delle pubblicazioni ai lettori e la raccolta pubblicitaria presso gli inserzionisti. La condotta ottimale di prezzo dell'editore è pertanto condizionata contemporaneamente da quattro differenti misure di elasticità: l'elasticità della domanda dei lettori rispetto al prezzo di copertina e l'elasticità degli investitori rispetto ai prezzi degli spazi pubblicitari, nonché l'elasticità della domanda dei lettori rispetto all'affollamento pubblicitario sulla pubblicazione e l'elasticità degli investitori rispetto al livello di diffusione della testata.

35. Nella determinazione del prezzo di vendita, l'elemento distintivo del mercato della carta stampata, come anche degli altri 'doppi mercati', risiede nel possibile *trade-off* esistente fra i ricavi da vendita delle copie stampate e ricavi da raccolta pubblicitaria. Laddove, infatti, si assuma un andamento tradizionale della funzione di domanda dei quotidiani (quantità domandata decrescente rispetto al prezzo), un aumento del prezzo di copertina (prescindendo da altre considerazioni) determina una contrazione nella circolazione del giornale con effetti depressivi sull'attrattività della testata per gli inserzionisti pubblicitari.

All'opposto, un incremento del numero delle copie diffuse determinato da una riduzione di prezzo può ripercuotersi positivamente sulla raccolta pubblicitaria, oltre a coniugarsi con significative economie di scala¹².

¹¹ Nelle audizioni è stato sostenuto che più probabilmente la riduzione di prezzo potrebbe incidere sulla frequenza di acquisto dei lettori e sulla propensione all'acquisto di una parte dei non lettori.

¹² Kaiser U., "Price Setting Behavior and Returns to Scale in the German Magazine Industry", *University of Southern Denmark at Odense*, settembre 2004.

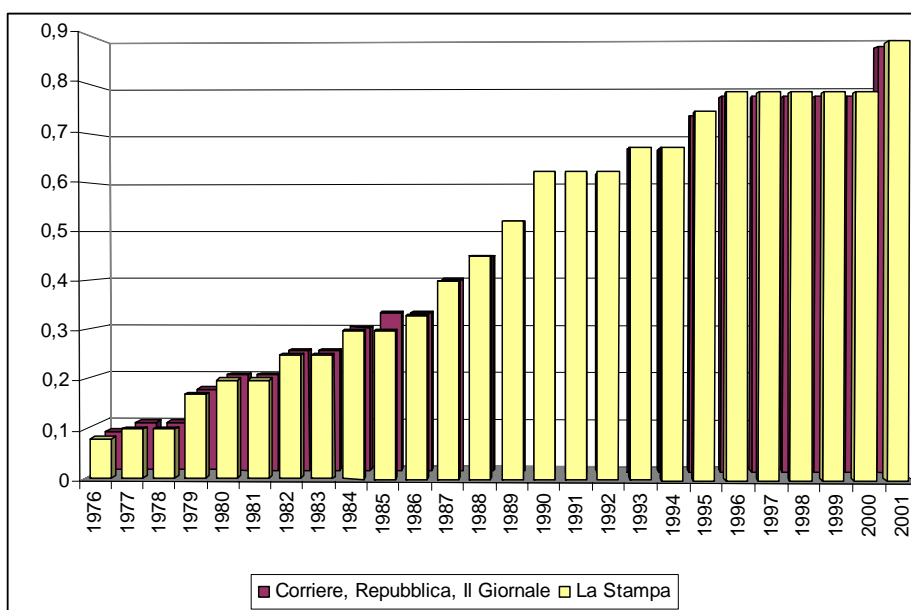
36. In altri termini, le interrelazioni fra i due “prodotti” ceduti dall’editore, spazi pubblicitari e prodotto editoriale, influiscono sulla determinazione del prezzo di copertina, con la conseguenza che la definizione dello stesso non avviene solo in una logica di copertura del costo totale unitario, ma sconta anche la valutazione dell’effetto indiretto sul prezzo degli spazi pubblicitari.

37. Nonostante nell’industria in esame la variabile competitiva prezzo sia considerata meno determinante rispetto alla differenziazione del prodotto, anche a causa della non perfetta sostituibilità tra le testate, episodi significativi hanno mostrato come il prezzo possa esercitare un effetto importante nelle decisioni di acquisto dei lettori.

38. A questo proposito può essere richiamata la celebre “guerra di prezzo” intentata negli anni Novanta dal quotidiano *The Times* nel mercato inglese. Nel 1993, poco dopo l’acquisizione del controllo di *The Times*, la società News International Newspapers Ltd. operò una riduzione del prezzo di copertina, ponendosi sensibilmente al di sotto dei principali concorrenti *The Independent*, *The Daily Telegraph* e *The Guardian*. L’azione sul prezzo era stata preceduta da un test di mercato condotto in una contea, che aveva manifestato un sensibile incremento della diffusione di *The Times* a danno dei concorrenti. L’iniziativa di *The Times* provocò una serie di risposte degli altri editori, con progressive riduzioni di prezzo. Nel gennaio 2006, in virtù della sua aggressiva politica di prezzo, *The Times* aveva incrementato di oltre 10 punti percentuali la sua quota (dal 17% al 28%)¹³.

39. In Italia si riscontra una tendenziale omogeneità tra i prezzi dei principali quotidiani, sia nel valore sia nelle dinamiche, nonostante il prezzo dei quotidiani sia stato liberalizzato con la l. n. 67/1987. Nella figura seguente è stata riportata l’evoluzione del prezzo di copertina dei quattro principali quotidiani nazionali di informazione generale. Non va comunque sottovalutata la sussistenza di una competizione esercitata attraverso la vendita di inserti e supplementi e di una concorrenza nel mercato della vendita di spazi pubblicitari agli inserzionisti¹⁴.

Evoluzione del prezzo di copertina dei quattro principali quotidiani italiani (euro, 1975-2001)



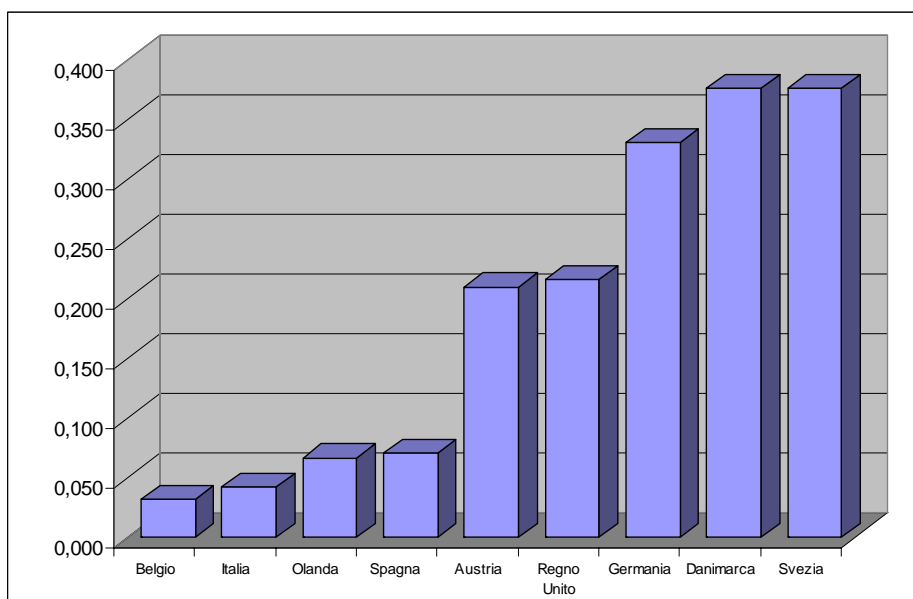
Fonte: Argentesi E. e Filistrucchi L., “Estimating market power in a two-sided market: the case of newspapers”, aprile 2006.

40. L’assenza di una incisiva competizione di prezzo sul mercato italiano dei quotidiani risulta confermata da un’analisi comparata dei prezzi dei primi dieci quotidiani diffusi in ciascuno dei principali Paesi comunitari. Come si può osservare nella tabella riportata in basso, l’Italia si colloca agli ultimi posti in relazione alla variabilità tra i prezzi dei quotidiani.

¹³ Behringer S., “Spatial predation in the UK Newspaper Industry”, *Universität Frankfurt*, febbraio 2007.

¹⁴ Argentesi E. e Filistrucchi L., “Estimating market power in a two-sided market: the case of newspapers”, aprile 2006.

Deviazione standard dei prezzi dei 10 principali quotidiani nazionali, anno 2005



Fonte: elaborazione su dati riportati in *Media pluralism in the Member States of the European Union*, Commissione Europea, cit.

41. In anni più recenti, anche nel mercato italiano, la comparsa della *free press* ha evidenziato che il prezzo può essere una determinante chiave nelle scelte del lettore. Nonostante il *target* raggiunto dai quotidiani gratuiti si componga per lo più di nuovi lettori, e quindi la *free press* non abbia sottratto quote di mercato ai quotidiani a pagamento, è indubbio che il prezzo (o la sua assenza) giochi un ruolo nelle decisioni del consumatore-lettore.

42. Quanto alle dinamiche concorrenziali tra periodici, si sottolinea che la leva del prezzo riveste un'importanza decisamente maggiore. In epoca recente si è assistito all'ingresso nel mercato di testate editoriali a basso prezzo, ad esempio nel segmento riguardante la programmazione televisiva. Alcune di queste hanno raggiunto in poco tempo quote significative, manifestando una notevole sensibilità al prezzo da parte del consumatore. Un altro esempio significativo è rappresentato dalla rilevante quota di mercato raggiunta da un nuovo entrante, il Gruppo Cairo, grazie anche a politiche di prezzo aggressive.

Dimensione del settore in Italia

43. Il valore complessivo del mercato dei quotidiani e periodici può essere stimato, nel 2005, in 6,7 miliardi di euro, di cui 3,8 derivanti dalle vendite delle pubblicazioni e 2,8 dalla raccolta pubblicitaria¹⁵.

Benché le imprese attive nel settore dell'editoria quotidiana e periodica in Italia siano 2.400 circa, le prime cinque imprese sviluppano il 36% circa della produzione nazionale. Alle prime 18 imprese, quelle aventi un fatturato superiore a 50 milioni di euro, è riferibile il 55% della produzione complessiva¹⁶.

44. Elemento caratteristico dell'editoria italiana è la consistente presenza di editori con prevalenti interessi extra-editoriali (cd. editori "impuri"), soprattutto per i quotidiani. In particolare, dall'inizio del Novecento le maggiori imprese editrici di quotidiani sono state di proprietà di grandi gruppi industriali e finanziari, laddove negli altri Paesi, con l'eccezione della Francia, le maggiori testate appartengono di norma a grandi gruppi specializzati. L'assetto proprietario dell'industria italiana dei quotidiani rispecchia il modello del capitalismo italiano riscontrabile anche nell'industria manifatturiera e nella finanza, che sconta l'assenza di significative fonti di reperimento di capitali, come quelli presenti laddove esista un'importante borsa valori o nel caso di sistemi bancari del tipo "renano"¹⁷.

¹⁵ Fonte: studio Databank, gennaio 2006.

¹⁶ Cfr. Prometeia, *Stampa ed editoria di quotidiani e periodici: analisi strutturale e previsiva*, maggio 2006. Nel raggruppamento esaminato da Prometeia sono comprese sia le case editrici sia le tipografie che stampano quotidiani e periodici per conto terzi.

¹⁷ Cfr. Fabbri P., Mosconi F., *Quotidiani e Periodici*, in VI Rapporto dell'Istituto di Economia dei Media (2003).

Sin dalla metà degli anni Ottanta, la posizione di *leadership* vantata dai grandi gruppi editoriali in uno dei segmenti che compongono il mercato dell'informazione (quotidiani, periodici, televisione, radio), si è accompagnata ad una analoga posizione di rilievo anche in altri segmenti.

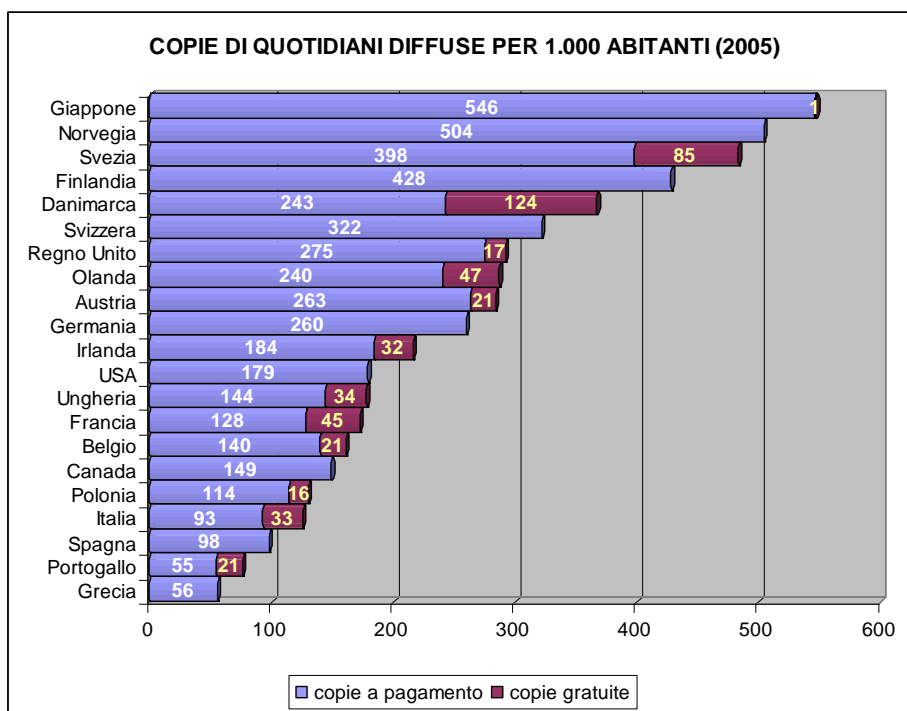
45. L'industria italiana dei quotidiani ha dimensioni nettamente inferiori a quelle degli altri principali Paesi europei, sia che si faccia riferimento al numero di copie per abitante vendute giornalmente sia che si abbia riguardo alla capacità attrattiva degli investimenti pubblicitari rispetto agli altri *media*, come attestato dalla tabella seguente.

La lettura di quotidiani a pagamento: confronto tra Paesi europei (anno 2005)

	Italia	Francia	Germania	UK	Spagna	Svezia
Diffusione (000)	7.839	7.807	21.543	16.494	4.200	4.368
Penetrazione	42%	44%	75%	32%	41%	85%
Copie vendute in abbonamento	9%	52%	64%	n.d.	15%	75%
Ricavi da vendite (mln euro)	1.722	2.243	3.970	2.160	1.263	728
Ricavi da pubblicità (mln euro)	1.595	1.420	4.477	2.455	1.376	855
Quota pubblicità su totale ricavi	48%	39%	53%	53%	52%	54%

Fonte: elaborazione di dati tratti da WAN, World Press Trends, 2006

46. Di seguito viene riportato un confronto internazionale sulla diffusione di quotidiani in vari Paesi del mondo parametrata rispetto alla popolazione adulta, da cui emerge che l'Italia si colloca a livelli particolarmente modesti di lettura di quotidiani, rispetto ad altri Paesi altamente industrializzati.



Fonte: elaborazione FIEG su dati Wan, World Press Trends 2006

47. La situazione dell'editoria periodica è più diversificata, data la grande eterogeneità delle pubblicazioni che vi rientrano. Come indicato dall'Unione Stampa Periodica Italiana (USPI)¹⁸, possono essere distinte due categorie di periodici: i periodici di massa a grande tiratura e i periodici specializzati, a tiratura ridotta e diffusione mirata. I due comparti si rivolgono a diversi *target* di lettori, senza che si realizzino forti sovrapposizioni. Le imprese editrici operanti nell'offerta delle due tipologie di giornali adottano modelli economici completamente differenti, oltre a distinguersi in base ad aspetti di natura dimensionale (fatturato, numero dei dipendenti). Gli editori di piccole e medie dimensioni non riflettono una rilevanza economica notevole mentre si distinguono per la qualità dei prodotti editoriali offerti, quali le pubblicazioni a carattere scientifico. Le testate editte da imprese editoriali di piccole dimensioni sperimentano un elevato tasso di mortalità nel corso del primo anno di vita, che è sempre superato, tuttavia, dal tasso di sviluppo di nuove testate.

L'industria dei quotidiani in Italia

Ricavi da vendite e pubblicitari

48. Da un punto di vista generale, il settore dei quotidiani può essere suddiviso in base ai contenuti principali o all'area geografica di diffusione degli stessi: ci sono pertanto quotidiani nazionali di carattere generale, quotidiani politici, sportivi, economico-finanziari, così come esistono quotidiani a diffusione prevalentemente regionale, pluri-regionale, e provinciale. Tuttavia questa classificazione non è tassativa, tanto più che alcuni quotidiani "politici" o "sportivi", ad esempio, sono anche a diffusione nazionale. Inoltre si deve tenere conto del fatto che l'offerta di quotidiani si caratterizza per una articolata differenziazione sia di tipo verticale, ossia sulla base della qualità del prodotto, che di tipo orizzontale, fondata su caratteristiche del prodotto quali la linea editoriale, la copertura delle notizie, la veste grafica¹⁹.

Come si vedrà più avanti, ai quotidiani a pagamento si sono poi affiancate negli ultimi anni le testate *free press*, le quali vengono distribuite gratuitamente ai lettori e si finanziano esclusivamente attraverso la raccolta pubblicitaria.

49. Come si osserva dalla tabella che segue, quasi metà dei ricavi totali dei quotidiani a pagamento è appannaggio delle testate nazionali, mentre ciascuna delle altre cinque principali categorie realizza circa un decimo dei ricavi complessivi. I quotidiani politici non superano invece l'1% dei ricavi del comparto.

Ricavi complessivi dei quotidiani per area di diffusione e categoria

testate	Totale ricavi	
	2005	quota
NAZIONALI	1.451.722.035	47%
PLURIREGIONALI	386.971.733	12%
PROVINCIALI	344.302.846	11%
SPORTIVI	309.939.279	10%
REGIONALI	297.005.895	10%
ECONOMICI	270.520.327	9%
POLITICI	39.321.249	1%
ALTRI	1.767.588	0%
Totale	3.101.550.952	100%

Fonte: dati FIEG 2007

¹⁸ L'USPI organizza e rappresenta il comparto delle piccole e medie imprese editrici di periodici.

¹⁹ Cfr. Fabbri P., Mosconi F., *Quotidiani e Periodici*, in "L'industria della comunicazione in Italia. Sesto rapporto IEM", Milano, 2002.

50. Si riporta di seguito l'elenco delle testate principali di ciascuna categoria.

Nazionali	Corriere della Sera, La Repubblica, La Stampa, Il Messaggero, Il Giornale, Avvenire, Libero, Il Giorno	8 testate:
Provinciali	25 pubblicazioni: le principali sono L'Eco di Bergamo, Giornale di Brescia, L'Arena, Dolomiten, Gazzetta di Parma, Il Giornale di Vicenza e La Provincia (CO, LC, SO, VA)	
Regionali	15 titoli, tra cui Il Mattino, Il Tirreno, L'Unione Sarda, Giornale di Sicilia, La Nuova Sardegna, La Sicilia, Messaggero Veneto, Il Piccolo	
Pluriregionali	10 quotidiani, tra cui Il Resto del Carlino, La Nazione, Il Secolo XIX, Il Gazzettino	
Economici	5 quotidiani, Il Sole 24 Ore, Italia Oggi, MF, Il Quotidiano di Sicilia, Il Denaro	
Sportivi	3 testate: La Gazzetta dello Sport, Corriere dello Sport Stadio e Tuttosport	
Politici	5 titoli: L'Unità, Il Manifesto, Liberazione Giornale Comunista, Europa Quotidiano e Il Secolo d'Italia	

51. Come ricordato, i ricavi dei giornali derivano dalla vendita delle copie (ricavi editoriali) e dalla vendita degli spazi pubblicitari (ricavi pubblicitari), i quali riflettono le due componenti principali della domanda. Queste componenti, sebbene strettamente legate – dal momento che un messaggio pubblicitario ha valore solo nella misura in cui il giornale su cui appare è letto – hanno determinanti e tendenze diverse. Come si evince dalla seguente tabella, l'incidenza delle due fonti di ricavo sui ricavi complessivi dei quotidiani italiani è quasi identica, con una leggera prevalenza dei ricavi editoriali, che incidono per circa il 54% sul totale. A livello di categoria, si osserva tuttavia che i ricavi editoriali sono prevalenti per i quotidiani nazionali e largamente preponderanti per le testate sportive e politiche.

Ricavi pubblicitari e da vendite dei giornali quotidiani per area di diffusione e categoria

Testate	Ricavi pubblicità			Ricavi editoriali		
	2004	2005	Dif. % 05/04	2004	2005	Dif. % 05/04
PROVINCIALI	176.975.204	176.610.546	-0,21	167.924.951	167.692.300	-0,14
REGIONALI	154.288.725	153.508.426	-0,51	148.919.671	143.497.469	-3,64
PLURIREGIONALI	203.988.515	195.427.619	-4,2	201.235.173	191.544.114	-4,82
NAZIONALI	647.443.708	684.448.375	5,72	861.352.525	767.273.660	-10,92
ECONOMICI	130.501.082	134.283.403	2,9	103.593.041	136.236.924	31,51
SPORTIVI	80.786.663	81.324.738	0,67	205.323.524	228.614.541	11,34
POLITICI	5.645.654	6.528.012	15,63	33.510.627	32.793.237	-2,14
ALTRI	1.862.495	1.692.670	-9,12	85.386	74.918	-12,26
Totale	1.401.492.046	1.433.823.789	2,31	1.721.944.898	1.667.727.163	-3,15

Fonte: dati FIEG 2007

52. Il fenomeno della diffusione su larga scala dei prodotti collaterali (libri, cd, ecc.) allegati ai giornali, ha rappresentato, fin dal 2002, un fattore di forte crescita dei ricavi e di innalzamento del prezzo medio delle pubblicazioni. Tuttavia, per gli anni 2006 e 2007 gli editori avvertono una certa saturazione, che sta determinando una progressiva riduzione della vendita di prodotti collaterali, benché essi continuino a rimanere una componente rilevante dei ricavi editoriali delle imprese.

Ricavi da vendita di prodotti collaterali e relativa incidenza sui ricavi

	Ricavi da collaterali (milioni di euro) "A"	Totale ricavi (milioni di euro) "B"	% A/B
2003	330	2.973	11%
2004	480	3.123	15%
2005	478	3.102	15%

Fonte: elaborazioni su dati FIEG.

Evoluzione del settore

53. La diffusione dei quotidiani nel 2005 ha segnato una diminuzione del 2,7% rispetto al 2004, dato che risulta in linea con il quadro generale economico del Paese e con il calo dei consumi interni. In particolare, la spesa delle famiglie per giornali, riviste e cancelleria è scesa nel 2005 dell'1,5% rispetto al 2004, così come è diminuita dall'1,7% all'1,6% l'incidenza sul totale, a fronte di un sia pur minimo incremento (0,1%) della spesa complessiva²⁰.

54. Dal punto di vista dell'evoluzione delle tirature e delle vendite, il settore indica una situazione di progressiva flessione della tiratura media e delle vendite medie nel periodo 2001-2005, con un calo complessivo della diffusione superiore al 9%. Nel 2006 si è tuttavia verificata un'inversione di tendenza (+1,9%), che ha riportato la diffusione di quotidiani in Italia nel 2006 al di sopra dei 5,5 milioni di copie al giorno. Le relative copie tirate ammontano ad 8 milioni, e pertanto la percentuale di rese è nell'ordine del 30%.

Tirature e vendite medie giornaliere dei quotidiani (2002-2006)

Anno	Tirature medie giornaliere	Δ %	Vendite medie giornaliere	Δ %	% rese
2001	8310582	-	6017564	-	27,59
2002	8144451	-2.0	5830523	-3.1	28,41
2003	8062838	-1.0	5710860	-2.1	29,17
2004	7921414	-1.8	5617620	-1.6	29,08
2005	7831730	-1.1	5466271	-2.7	30,2
2006	7978967	+1.9	5569037	+1.9	30,2

Fonte: dati FIEG 2007

Identificazione dei mercati e posizione dei principali quotidiani

55. La Commissione Europea si è espressa in diverse occasioni in merito ad operazioni di concentrazione nel settore dell'editoria quotidiana e periodica. La Commissione ha ritenuto sin dai primi interventi che quello dei quotidiani e dei periodici costituiscano mercati distinti, in quanto corrispondono a diverse esigenze informative dei lettori: i primi forniscono informazione il giorno seguente agli avvenimenti mentre i periodici sono più orientati al commento degli avvenimenti²¹.

56. Con specifico riguardo ai giornali quotidiani, la Commissione ha valutato che quotidiani di informazione generale, quotidiani sportivi e quotidiani finanziari identificano tre distinti mercati rilevanti. Anche in questo caso è stato posto in evidenza il fatto che le tre tipologie di quotidiani soddisfano diverse esigenze informative dei lettori. Mentre i quotidiani di informazione generale contengono una gamma estesa di sezioni (notizie internazionali, nazionali, di politica, cultura, società, sport, cronaca locale), i quotidiani sportivi e finanziari forniscono informazioni maggiormente specializzate ed incentrate su specifici temi. Inoltre, è stato rilevato tra le tre tipologie di quotidiano un diverso andamento del ciclo settimanale di vendita: i quotidiani sportivi registrano tipicamente maggiori vendite il lunedì, giorno successivo agli incontri calcistici e agli altri eventi sportivi del fine settimana, i giornali di informazione generale mostrano picchi di vendita nel fine settimana, mentre i giornali economici sono principalmente acquistati nel corso della settimana²².

57. La Commissione ha anche valutato che i quotidiani con diffusione nazionale devono essere considerati distinti rispetto a quelli con diffusione solo locale, in considerazione delle differenze nei contenuti editoriali. Più recentemente, però, con riferimento al mercato olandese, la Commissione ha rilevato che la concorrenza tra quotidiani a diffusione nazionale e quelli a diffusione locale è progressivamente aumentata a seguito del maggior spazio che i quotidiani locali dedicano alle notizie locali, attraverso la costituzione o l'acquisizione di redazioni locali²³.

58. Oltre ad individuare i vari mercati della vendita dei giornali, la Commissione ha sempre sottolineato lo stretto legame con i mercati della vendita di giornali e di spazi pubblicitari sulle pubblicazioni. Sono stati pertanto esaminati quali rilevanti anche i mercati della vendita di spazi pubblicitari, operando poi distinzioni

²⁰ Cfr. Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2005, MEF, giugno 2006, vol. II pp. 50 ss.

²¹ Decisione *Gruner + Jahr/Financial Times/JV* (Procedimento n° IV/M.1455) del 20 Aprile 1999.

²² Procedimento *Recoletos/Unedisa* (Procedimento n° IV M.1401) del 1° Febbraio 1999.

²³ Decisione *Wegener/PCM/JV* (Procedimento n° M. 3817) del 7 Luglio 2005.

analoghe a quelle individuate per i vari prodotti editoriali, in considerazione delle diverse tipologie di consumatori a cui può essere rivolto il messaggio pubblicitario.

59. A livello nazionale, l'Autorità è giunta a conclusioni del tutto coerenti con i precedenti comunitari. In particolare, l'Autorità ha identificato il mercato della stampa quotidiana a contenuto informativo di carattere generale come distinto sia dal mercato dei quotidiani specializzati nel settore economico-finanziario, in quanto questi ultimi contengono essenzialmente notizie economiche che vengono approfondite in modo non comparabile con quello offerto da quotidiani non specializzati²⁴.

60. Inoltre, è stato rilevato che i quotidiani con contenuto informativo di carattere generale a diffusione nazionale presentano caratteristiche in buona misura differenti dai quotidiani a diffusione locale. I primi, infatti, hanno come principale obiettivo il raggiungimento dei lettori situati sull'intero territorio nazionale, mentre i secondi appaiono maggiormente orientati ai lettori situati in zone più limitate del territorio nazionale, tendenzialmente coincidenti con la provincia o la regione.

61. Sotto il profilo della domanda sono stati pertanto individuati gruppi distinti di consumatori, che esprimono esigenze di lettura differenziate. In particolare, è stato osservato che i lettori prevalentemente interessati ai quotidiani a diffusione locale sono tendenzialmente diversi dai lettori di testate nazionali, poiché esprimono maggiore interesse per notizie che difficilmente vengono riportate nelle testate a diffusione nazionale. La non perfetta sostituibilità tra prodotti, in relazione alle preferenze dei consumatori, risulta individuare due mercati distinti, seppur contigui, corrispondenti, appunto, a quello dei quotidiani a diffusione nazionale e a quello dei quotidiani a diffusione locale²⁵.

62. Si riporta qui di seguito il dato di diffusione delle principali testate quotidiane a contenuto informativo di carattere generale e a diffusione nazionale censite da Accertamenti Diffusione Stampa (ADS), nonché le relative quote di mercato.

Diffusione media dei quotidiani nazionali d'informazione (dicembre 2005 – novembre 2006)

Quotidiani	Diffusione Media	Quota
CORRIERE DELLA SERA	679.574	28%
REPUBBLICA (LA)	628.634	26%
STAMPA (LA)	314.688	13%
MESSAGGERO (IL)	229.727	9%
GIORNALE (IL)	218.530	9%
LIBERO	123.611	5%
AVVENIRE	103.035	4%
GIORNO	71.081	3%
UNITÀ (L')	59.564	2%
MANIFESTO (II)	30.613	1%

Fonte: ADS - dati riassuntivi medi periodo dicembre 2005 - novembre 2006

63. Va tuttavia evidenziato che in epoca recente si è assistito a un crescente interesse da parte degli editori di quotidiani nazionali al soddisfacimento di quella parte di domanda interessata prevalentemente all'informazione di carattere locale. Sono individuabili tre diverse modalità con cui gli editori nazionali hanno perseguito tale obiettivo: *i*) potenziamento delle pagine di cronaca locale, mediante un inserto separato dal resto del giornale, ma sempre con la medesima testata; *ii*) acquisto di testate locali, in modo da essere presenti nelle varie realtà territoriali sia con un quotidiano contenente soltanto notizie di carattere generale sia con uno che fornisce informazioni per il pubblico locale; *iii*) accordi di *partnership* con editori locali per la vendita abbinata di una testata nazionale e di una locale (che mantiene la sua autonomia), ad un prezzo agevolato.

64. Tali strategie hanno determinato effetti diversi sul grado di differenziazione dei prodotti. La seconda strategia consiste nell'ampliamento della gamma di prodotti dell'editore, che differenzia in senso tanto verticale che orizzontale il proprio portafoglio aggiungendo testate nuove, di qualità inferiore e diffusione terri-

²⁴ Cfr. provvedimenti dell'Autorità n. 3336 del 19 ottobre 1995, caso A/101, *Class Editori/Sole 24 Ore*, n. 6550 del 12 novembre 1998, caso C3155, *Editrice del Golfo/Alfa Editoriale*, n. 13479 del 4 agosto 2004, caso C6549, *Sigma Editoriale/Editoriale Adriatica*, n. 15786 dell'8 agosto 2006, caso C7839, *Caltagirone Editore/Società Editrice Padana*.

²⁵ Cfr. provvedimenti dell'Autorità n. 3354 del 26 ottobre 1995, caso A/126, *Ballarino/Grandi Quotidiani*, n. 6232 del 21 luglio 1998, caso C/3126, *Gruppo Editoriale L'Espresso/N.C.E.-Newco Edit News*.

torialmente limitata, a quella già posseduta, che rimane invariata nelle proprie caratteristiche. Le altre due politiche, tra loro simili dal punto di vista qui in esame, determinano la creazione di un prodotto nuovo, con caratteristiche tanto del quotidiano nazionale che locale, che consente di differenziare la testata originaria dal punto di vista della diffusione territoriale, senza che per questo ne venga ridotto il livello qualitativo.

65. Ai fini della definizione dei mercati rilevanti, la seconda strategia menzionata non comporta alcuna modifica nelle caratteristiche dei prodotti presenti sul mercato, e conseguentemente sulle loro relazioni di sostituibilità. Al contrario, un grande elemento di novità consiste nella crescente diffusione di testate che presentano simultaneamente le caratteristiche del quotidiano nazionale e di quello locale: tali pubblicazioni avvicinano i quotidiani nazionali alla posizione occupata da quelli locali. Quest'ultima considerazione consente di argomentare come anche in termini di sostituibilità dal lato della domanda i prodotti misti abbiano una collocazione intermedia tra testate nazionali e locali.

66. Tale situazione potrebbe condurre alla conclusione dell'esistenza di una catena di sostituibilità, in cui quotidiani nazionali, testate miste e giornali locali si pongono in un *continuum* in cui ciascun prodotto è maggiormente sostituibile con quelli contigui e meno con quelli più lontani nella catena. In teoria, dunque, il mercato rilevante potrebbe essere costituito da tutti i tipi di quotidiani considerati nel loro insieme, ma tale ipotesi va verificata caso per caso. In alternativa, potrebbero essere individuati due diversi mercati rilevanti, comprensivi rispettivamente dei quotidiani nazionali "puri" e di quelli misti e dei quotidiani locali "puri" e di quelli misti, a seconda delle tipologie di testate interessate nelle singole fattispecie²⁶.

67. Occorre in ogni caso precisare che, diversamente da quanto osservato per i mercati della vendita di giornali, la distinzione tra testate nazionali e locali appare ancora pienamente valida per i mercati della raccolta pubblicitaria dei quotidiani. Infatti, rimane netta la distinzione tra gli inserzionisti interessati a raggiungere un pubblico diffuso sull'intero territorio italiano, che utilizzano quotidiani nazionali, e quelli che intendono rivolgersi solamente a consumatori situati in zone ben delimitate, che acquistano spazi sulle testate locali. La diffusione dei giornali misti non risulta aver comportato modifiche da questo punto di vista. Infatti, gli inserzionisti "nazionali" utilizzano spazi sulle pagine destinate a un pubblico nazionale di tali quotidiani; analogamente, quelli "locali" pongono i loro annunci sulle pagine indirizzate ai lettori situati nella loro zona di attività.

68. Secondo l'orientamento dell'Autorità, il mercato dei quotidiani specializzati nel settore economico-finanziario, come detto, è da considerarsi distinto da quello dei quotidiani in generale, in quanto i primi trattano quasi esclusivamente notizie economiche che vengono approfondite in modo non comparabile con quello offerto dai quotidiani non specializzati²⁷. Inoltre, il pubblico che legge i giornali economici è composto principalmente da operatori economici che potrebbero non considerare fungibili i giornali specializzati con gli altri quotidiani. Le quote di mercato in termini di diffusione dei principali quotidiani a carattere economico-finanziario sono elencate nella seguente tabella:

Quote di mercato in termini di diffusione dei principali quotidiani di carattere economico-finanziario (2005)

Quotidiano	Editore / Gruppo di appartenenza	Quota di mercato %
Il Sole 24 Ore	Il Sole 24 Ore	81,7
Italia Oggi	ClassEditori S.p.A.	11,9
Mf	ClassEditori S.p.A.	3,9
Il Quotidiano di Sicilia	Ediservice S.r.l.	1,8
Il Denaro	Il Denaro S.r.l.	0,7

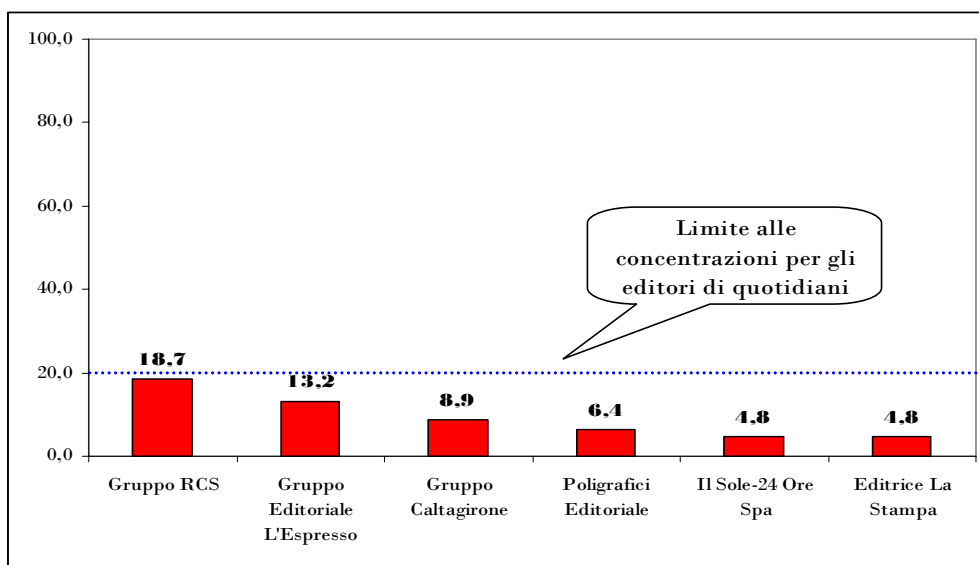
Fonte: elaborazioni interne su dati FIEG

69. Infine, rispetto al limite normativo alle concentrazioni per gli editori di quotidiani, che verrà trattato in seguito, si evidenzia che il Gruppo RCS è l'operatore che maggiormente si avvicina alla soglia del 20% della tiratura nazionale di testate quotidiane.

²⁶ Provvedimento n. 12617, I579, RCS *Quotidiani-RCS Pubblicità-Init Holding*.

²⁷ Cfr. provvedimento dell'Autorità n.3336 del 19 ottobre 1995, caso A/101, *Class Editori/Sole 24 Ore*.

Quote dei principali gruppi editoriali sulla tiratura dei quotidiani in Italia (2005)



Fonte: elaborazioni su dati Agcom, Relazione Annuale sull'attività svolta e sui programmi di lavoro, giugno 2006

L'industria dei periodici in Italia

70. Nel 2006, la dimensione complessiva, in termini di diffusione media, del mercato italiano dell'editoria periodica settimanale e mensile è stata di circa 32,2 milioni di copie, ripartite in oltre 17,3 milioni di mensili e circa 14,9 milioni di settimanali.

Le imprese editrici operanti nell'offerta delle due tipologie di giornali adottano modelli economici completamente differenti, oltre a distinguersi in base ad aspetti di natura dimensionale (fatturato, numero dei dipendenti). Gli editori di piccole e medie dimensioni non riflettono una rilevanza economica notevole mentre si distinguono per la qualità dei prodotti editoriali offerti, quali le pubblicazioni a carattere scientifico. Le testate editte da imprese editoriali di piccole dimensioni sperimentano un elevato tasso di mortalità nel corso del primo anno di vita, che è sempre superato, tuttavia, dal tasso di sviluppo di nuove testate²⁸.

71. La situazione dell'editoria periodica è piuttosto diversificata, data la grande eterogeneità delle pubblicazioni che vi rientrano. Possono in prima battuta essere distinte due categorie di periodici: i periodici di massa a grande tiratura e i periodici specializzati, a tiratura ridotta e diffusione mirata. I due comparti si rivolgono a diversi target di lettori, senza che si realizzino forti sovrapposizioni.

Le caratteristiche editoriali dei periodici, pur essendo come detto piuttosto varie, risentono in parte della diversa frequenza di uscita. In particolare, mentre il comparto "femminili" rappresenta una notevole quota delle vendite di periodici nel complesso, per i periodici con frequenza settimanale riveste notevole importanza in termini di vendite la componente "attualità" e "televisione/programmi TV", mentre per i mensili, oltre al già citato comparto dei periodici specializzati, rivestono un ruolo notevole i mensili relativi al settore "motori", quelli del settore "architettura/arredamento", e quelli del comparto "scienza/ambiente".

²⁸ Cfr. informazioni fornite da Unione Stampa Periodica Italiana (USPI), che organizza e rappresenta il comparto delle piccole e medie imprese editrici di periodici.

DIFFUSIONE DEI SETTIMANALI PER GENERE, 2003-2005 (V.A. VAL. % E VAR. %)					
Genere	2003	2004	2005	val.% 2005	var.% 2004-2005
Attualità	3842673	5104417	5276992	33,9	3,4
Televisione	3464097	2811920	3389366	21,8	20,5
Femminile	3147920	3108675	3339327	21,5	7,4
Informazione	1953806	1774301	1703052	11	-4
Sport	508595	527648	485032	3,1	-8,1
Bambini	401409	404586	369847	2,4	-8,6
Economia	142314	223161	237101	1,5	6,2
Computer - Internet	187700	206342	202275	1,3	-2
Giovani	131893	161102	185170	1,2	14,9
Motori	184046	184433	160788	1	-12,8
Salute	185099	151458	143861	0,9	-5
Specializzati	59843	56382	52605	0,3	-6,7
Totale	14209395	14714425	15545416	100	5,6

Fonte: FIEG - La Stampa in Italia 2004 - 2006. Elaborazioni Censis su dati ADS.

DIFFUSIONE DEI MENSILI PER GENERE, 2003-2005 (V.A. E VAL. % E VAR. %)					
Genere	2003	2004	2005	val. % 2005	var.% 2004/2005
Specializzati	321112	445922	4076525	18,7	814,2
Femminile	2714604	2873474	2898424	13,3	0,9
Motori	2859306	2944792	2861672	13,1	-2,8
Arredamento/Architettura	1547257	1598004	1658063	7,6	3,8
Scienza/ambiente	1340884	1621806	1319227	6,1	-18,7
Turismo	1294724	1263737	1288824	5,9	2
Gastronomia	1675816	1248274	1173135	5,4	-6
Salute	755619	703576	996054	4,6	41,6
Computer/Nideogames	863289	1008731	850416	3,9	-15,7
Attualità	748061	817100	800589	3,7	-2
Giovani	360912	802073	749310	3,4	-6,6
Religione	748415	714631	711837	3,3	-0,4
Maschili	557813	684067	710012	3,3	3,8
Bambini	398037	659293	445698	2	-32,4
Sport	290717	322,513	325444	1,5	0,9
Moda	264655	219947	229319	1,1	4,3
Giardinaggio	178077	209664	184009	0,8	-12,2
Economia	178504	184913	165599	0,8	-10,4
Astrologia	170409	219485	158,62	0,7	-27,7
Cinema e spettacolo	176612	135454	127770	0,6	-5,7
Animali	62989	39632	33281	0,2	-16
Storia	45525	-	-		
Musica	17735	-	-		
Totale	17571069	18717088	21763828	100	16,3

Fonte: FIEG - La Stampa in Italia 2004 - 2006. Elaborazioni Censis su dati ADS.

72. In Italia sono presenti alcuni editori di notevoli dimensioni (Mondadori, Hachette-Rusconi, Cairo, Gruppo Espresso, RCS), alcuni dei quali attivi anche nel mercato dei quotidiani (Gruppo Espresso, RCS). In aggiunta a questi editori una grossa fetta del mercato è coperta da editori minori, alcuni dei quali prevalentemente mono-testata.

Nella tabella che segue sono riportati i principali periodici mensili e settimanali, ordinati in base alla diffusione media e all'editore di appartenenza; come si evince dalle tabelle, accanto alle riviste pubblicate dai principali editori, vi è la presenza di un numero consistente di periodici editi da società editoriali di minor dimensione, che tuttavia in alcuni casi raggiungono elevati livelli di diffusione: per quanto riguarda i settimanali tale fenomeno è visibile prevalentemente nel comparto dei "televisivi", dove è presente un'ampia offerta di giornali di diversi editori con diffusioni piuttosto elevati. Nei mensili il fenomeno è evidente con riferimento al settore automobilistico.

Principali settimanali per diffusione media

Settimanali	diffusione media	editore
SORRISI E CANZONI TV	1.148.392	A. Mondadori S.p.A.
SETTIMANALE DIPIU'	784.669	Cairo Editore S.p.A.
FAMIGLIA CRISTIANA	714.215	Periodici San Paolo S.r.l.
OGGI	672.011	Rcs Periodici S.p.A.
DIPIU' TV	622.359	Cairo Editore S.p.A.
VENERDI' DI REPUBBLICA (IL)	605.900	Gruppo Editoriale L'Espresso
CORRIERE DELLA SERA MAGAZINE	594.596	Rcs Quotidiani S.p.A.
CHI	527.431	A. Mondadori S.p.A.
PANORAMA	522.634	A. Mondadori S.p.A.
DONNA MODERNA	514.035	A. Mondadori S.p.A.
IO DONNA	496.002	Rcs Periodici S.p.A.
TELESETTE	488.264	Edizioni Del Duca S.r.l.
GENTE	479.510	Hachette Rusconi S.p.A.
D LA REPUBBLICA DELLE DONNE	456.745	Gruppo Editoriale L'Espresso
ESPRESSO (L')	399.693	Gruppo Editoriale L'Espresso
SPORT WEEK	336.192	RCS
GUIDA TV NUOVA	307.281	A. Mondadori S.p.A.
INTIMITA'	276.792	Editrice Quadratum S.p.A.
SPECCHIO	272.135	Editrice La Stampa S.p.A.
TELEPIU'	269.012	A. Mondadori S.p.A.

Elaborazioni interne su dati ADS periodo dic. '05 - nov. '06

Principali mensili per diffusione media

Mensili	Diffusione media	Editore
AUTOMOBILE CLUB	819.925	ACI - Mondadori S.p.A.
FOCUS	621.707	Gruner Und Jahr/Mondadori
MESSAGGERO DI SANT'ANTONIO	612.883	Prov. Padov. F.M.C.
VOLANTE (AL)	561.434	Unimedia S.r.l. - Casa Editrice UNIVERSO S.p.A.
COSE DI CASA	486.233	World Servizi Editoriali S.r.l.
QUATTORUOTE	451.723	Editoriale Domus S.p.A.
QUI TOURING	366.575	Touring Club Italiano
SILHOUETTE DONNA	356.017	Tre D Editoriale S.r.l.
STARBENE	354.120	Mondadori Rodale
VENTIQUATTRO	342.556	Il sole 24 ore
GLAMOUR	295.140	Condé Nast
CUCINA MODERNA	294.387	A. Mondadori S.p.A.
OK LA SALUTE PRIMA DI TUTTO	293.680	RCS
AM AUTOMESE	293.369	CONTI EDITORE S.p.A.
CASA FACILE	275.298	A. Mondadori S.p.A.
GEO	238.856	A. Mondadori S.p.A.
CASAVIVA	236.012	A. Mondadori S.p.A.
COSMOPOLITAN	234.790	Hearst Mondadori Editoriale S.r.l.
IO E IL MIO BAMBINO	225.009	Sfera Editore S.p.A. / RCS
BRAVA CASA	209.022	Rcs Periodici S.p.A.

Elaborazioni interne su dati ADS periodo dic. '05 - nov. '06

Ricavi da vendite e pubblicitari

73. Come si è visto in precedenza, nel settore dei quotidiani l'ammontare dei ricavi editoriali e quello dei ricavi pubblicitari incidono sul ricavo complessivo più o meno in eguale misura; per quanto concerne i periodici, l'incidenza dei ricavi pubblicitari sui ricavi complessivi è di circa il 28%, principalmente a causa del prezzo di copertina dei periodici, che in genere è notevolmente superiore a quello dei quotidiani. Il settore dei periodici ha potuto beneficiare nell'ultimo biennio del positivo andamento della pubblicità, che ha registrato un incremento del 3,8% nel 2005 e del 4,4% nel 2006. Al contrario i ricavi da vendita hanno subito una leggera flessione, dovuta, come nel caso dei quotidiani, sia alla riduzione delle vendite delle riviste che a quella dei prodotti collaterali ad esse allegati.

PERIODICI: INCIDENZA DEI RICAVI PUBBLICITARI SUL TOTALE RICAVI EDITORIALI			
	2004 %	2005 %	2006 %
A Ricavi da pubblicità	29	28,3	28,7
B Ricavi da vendite	71	71,7	71,3
C Totale ricavi	100	100	100

Fonte: elaborazione FIEG

Evoluzione del settore: tirature, vendite, abbonamenti, rese.

74. Nel 2005, nonostante il calo dei consumi interni e un prodotto interno lordo fermo ai livelli dell'anno precedente, i periodici hanno fatto registrare risultati positivi sia sul versante pubblicitario che su quello diffusionale. Al contrario, nel 2006, le vendite di mensili e settimanali hanno fatto registrare un calo di oltre il 5% sia sui mensili che sui settimanali.

75. Un fattore molto rilevante nel settore dei periodici è l'elevata incidenza dell'invenduto, che nel 2005 ha rappresentato il 34% circa delle copie distribuite. Tale dato risulta ancor più elevato per i mensili, in cui il dato sulle rese ha raggiunto il 54% circa nell'anno 2005.

Ciò rappresenta in parte una conseguenza delle inefficienze che caratterizzano il sistema distributivo, che, come si è visto, influenza anche il settore dei quotidiani, ma risente altresì dello scarso peso delle fonti alternative di distribuzione dei prodotti, quali ad esempio gli abbonamenti postali.

76. In Italia la quota di abbonamenti sui periodici risulta piuttosto scarsa: i dati mostrano che nel nostro Paese le vendite in abbonamento hanno rappresentato rispettivamente circa il 14% per i settimanali e circa il 31% per i mensili nel 2006, contro il 13,3% e 28,2% del 2005²⁹. Sebbene si noti un lieve aumento, il dato resta tuttavia poco confortante se lo si confronta col dato medio europeo che, rispetto alla diffusione totale, vede circa il 50% delle copie distribuite attraverso il canale abbonamenti.

Identificazione dei mercati e posizione dei principali periodici

77. Riguardo ai periodici (settimanali e mensili) la Commissione ha rilevato che la presenza di differenti mercati rilevanti, con riferimento allo specifico argomento coperto dalla testata (quali testate femminili, sportive, dedicate al mondo del computer)³⁰. Anche l'Autorità ha evidenziato in più occasioni che questo tipo di pubblicazioni non costituisce un prodotto omogeneo, bensì presenta una serie di differenziazioni, quali la frequenza delle pubblicazioni (settimanale, mensile o superiore al mese), ovvero la tipologia del prodotto editoriale (riviste femminili, riviste specializzate di informatica o sport). Tale differenziazione individua diverse modalità di fruizione del prodotto editoriale, ciascuna delle quali può configurare un mercato del prodotto distinto. Pertanto il mercato dei periodici settimanali costituirebbe un mercato distinto rispetto a quello dei periodici mensili o con frequenza superiore al mese³¹.

Per quanto concerne la ripartizione delle quote di mercato, come si evince dalle tabelle seguenti, il primo operatore si attesta attorno al 26-28%; la quota di mercato dei primi quattro operatori è pari al 57,9% per i settimanali e 47,4% per i periodici mensili. Va notato infine come una parte consistente della quota di mercato sia detenuta da "altri" operatori, che, come detto in precedenza, rappresenta un insieme eterogeneo di editori, molti dei quali mono-testata, che pur vendendo in alcuni casi un numero rilevante di copie su una singola testata, non raggiungono da soli una quota di mercato particolarmente elevata (vedi Editoriale DOMUS con il mensile *Quattroruote* per quanto riguarda il settore "motori", o Edizioni Del Duca con il settimanale *Telesette* per il comparto "televisivi").

²⁹ Dati ADS su medie mobili di 12 mesi dei periodi dicembre 2004 – novembre 2005 e dicembre 2005 – novembre 2006.

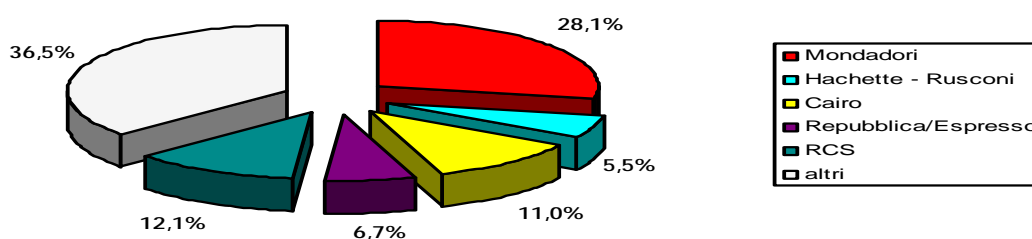
³⁰ Procedimento "Hearst/VNU/Hearst/Stratosfera" (procedimento n° M 2417) del 25 Settembre 2000.

³¹ Cfr. provvedimenti dell'Autorità n. 14708 del 14 settembre 2005, caso C7179, Sfera Editore/Pubblibaby. n.14622 del 18 agosto 2005, caso C7157, RCS Periodici/Editrice Abitare Segesta

Tav. 12 - Quote di mercato sulla diffusione media periodici settimanali (dic 05 – nov 06)

Editore	Quote %
Mondadori	28,1
RCS	12,1
Cairo	11,0
Repubblica - Espresso	6,7
Hachette - Rusconi	5,5
Altri	36,5

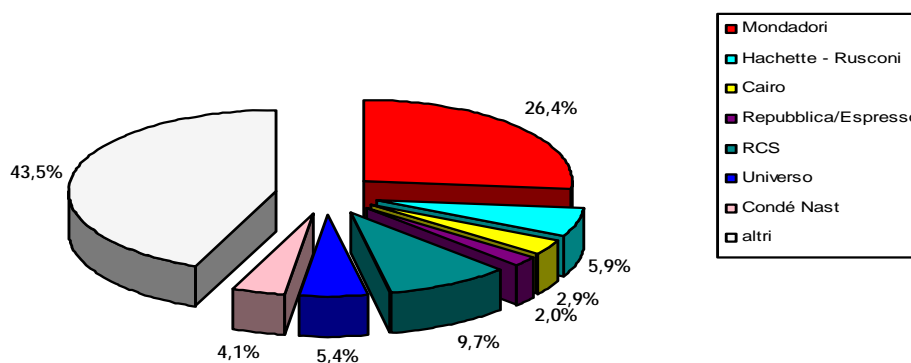
Elaborazioni interne su dati ADS



Tav. 11 - Quote di mercato sulla diffusione media periodici mensili (dic 05 – nov 06)

Editore	quote
Mondadori	26,4
RCS	9,7
Hachette - Rusconi	5,9
Universo	5,4
Condé Nast	4,1
Cairo	2,9
Repubblica/Espresso	2,0
Altri	43,5

Elaborazioni interne su dati ADS



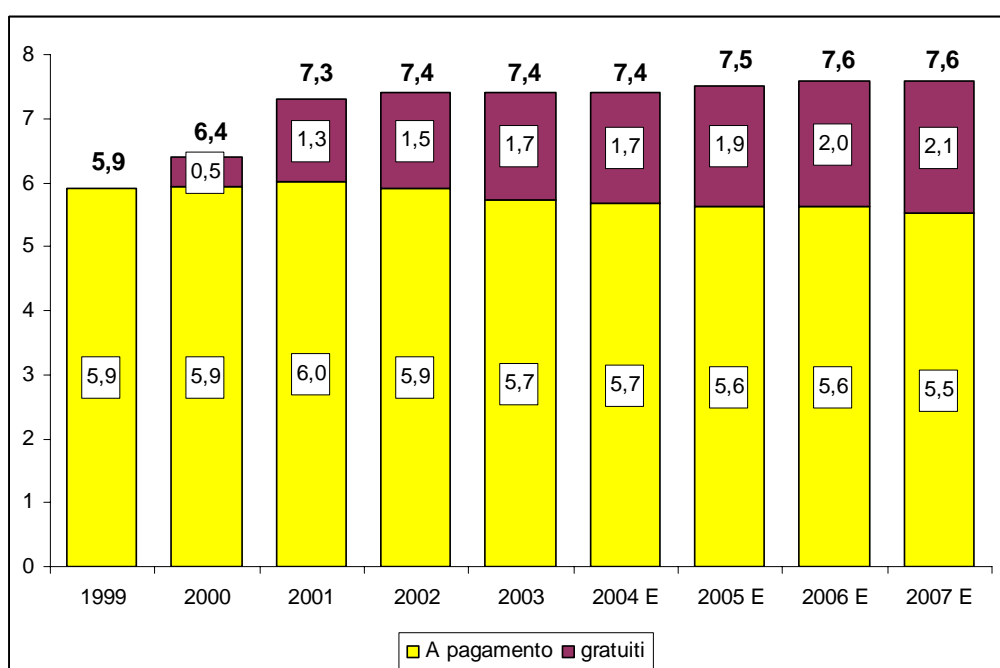
LE INNOVAZIONI NEL SETTORE DELL'EDITORIA

La free press

78. L'affermazione dei quotidiani di informazione a diffusione gratuita, che costituiscono di gran lunga la parte più significativa della cosiddetta *free press*, risale al 1995, anno di avvio dell'attività del quotidiano svedese Metro. Come noto, il successo dell'iniziativa è stato tale che attualmente Metro International S.A. pubblica 88 edizioni in 21 paesi e in 19 lingue differenti in Europa, Nord e Sud America e Asia.

In Italia, l'introduzione della *free press* ha suggerito ad alcuni editori di affiancare una testata gratuita ai propri quotidiani di tipo tradizionale. I principali giornali gratuiti presenti in Italia sono Leggo (gruppo Caltagirone), City (gruppo RCS) e Metro (gruppo Metro), ciascuno con un numero di lettori compreso tra gli 1,5 e i 2 milioni³², a cui si sono aggiunti in epoca recente E-polis (gruppo Grauso) e 24 Minuti gruppo Sole 24 Ore).

Stima sulla diffusione dei quotidiani italiani, a pagamento e gratuiti (milioni di copie/giorno)



Fonte: RCS Mediagroup, Piano triennale 2005-2007, Presentazione alla comunità finanziaria.

79. La distribuzione "in movimento" dei quotidiani *free press*, vale a dire in luoghi pubblici di elevato affollamento e a forte mobilità del lettore, ne ha condizionato la forma, i contenuti e le modalità espositive. In particolare, il prodotto editoriale gratuito è connotato da un formato *tabloid*, più maneggevole, da un ridotto tempo di lettura, tipicamente concentrato nelle prime ore del mattino, da una grafica che agevola la lettura rapida. Quanto ai contenuti, essi prediligono di norma la sinteticità, piuttosto che l'approfondimento, l'inquadratura della notizia o la sua interpretazione. La testata gratuita sembra dunque svolgere principalmente un ruolo funzionale e di servizio, con un'enfasi su notizie e informazioni pratiche di ambito locale e sull'intrattenimento.

80. La maggior accessibilità dei quotidiani gratuiti, sia in termini economici che dal punto di vista contenutistico e stilistico, si riflette nel profilo dei lettori. Sotto questo profilo, occorre sottolineare che la *free press* ha determinato in buona misura un ampliamento del numero complessivo di lettori, dal momento che i quotidiani gratuiti si rivolgono ad un profilo di lettore diverso, che precedentemente non leggeva i quotidiani tradizionali. In tal modo, l'affermazione delle testate *free* ha inciso in maniera marginale sulle vendite dei

³² Cfr. Audipress, *Indagine sulla lettura dei quotidiani e dei periodici in Italia*, 2006/II.

quotidiani tradizionali³³. Ciò consente di comprendere le ragioni per cui alcuni editori storici hanno ritenuto conveniente investire nel lancio di una testata gratuita.

81. I lettori della *free press* si caratterizzano, in termini socio-demografici, per una maggiore incidenza delle fasce più giovani, delle categorie degli impiegati e degli studenti ed un utilizzo intensivo di mezzi di comunicazione, quali cellulare, personal computer e Internet. Il luogo di attività, per evidenti ragioni connesse all'area di distribuzione dei giornali, è tipicamente quello metropolitano³⁴.

82. Benché non vi sia una rilevante sovrapposizione tra i *target* delle due tipologie di pubblicazione, esiste nondimeno una forte competizione tra quotidiani a pagamento e gratuiti sul versante della raccolta pubblicitaria, soprattutto per quanto concerne la pubblicità di ambito locale. Infatti, la *free press* ha costituito in alcuni casi una risposta efficace alla domanda latente di spazi pubblicitari da parte di imprese di dimensioni medio-piccole, con un forte radicamento locale.

La raccolta pubblicitaria delle testate di *free press*, per quanto in forte crescita, non raggiunge ancora il 10% della raccolta complessiva dei quotidiani.

Innovazione tecnologica ed evoluzione del concetto di prodotto editoriale

83. L'innovazione tecnologica che ha caratterizzato l'ultimo decennio ha fortemente condizionato l'evoluzione del settore editoriale.

Lo sviluppo delle applicazioni digitali ha sollecitato un processo di integrazione tra i diversi *media*, riducendo le distanze fra i mezzi tradizionali (stampa, radio e televisione) e consentendo, non solo la diffusione attraverso la rete del prodotto tipico di ognuno dei *media* tradizionali, ma anche l'integrazione di tali prodotti. In particolare, la nascita e la diffusione di Internet hanno reso possibile l'offerta di servizi nuovi, grazie alla possibilità di convogliare attraverso un unico mezzo formati audio, video e testo, che rappresenta uno degli elementi basilari dell'offerta *on line*. La rete Internet, dapprima usata come luogo per trasportare i prodotti *off line*, diventa così piattaforma di offerta di servizi nuovi, integralmente *on line*.

84. Inizialmente l'editoria multimediale è stata caratterizzata dalla presenza di imprese chiaramente identificabili con una testata quotidiana o periodica. Oggi, per contro, l'editoria è divenuta parte integrante di un sistema economico più ampio e l'evoluzione tecnologica sembra suggerire una progressiva riconsiderazione del fenomeno editoriale. Il foglio stampato dovrebbe cessare di essere elemento distintivo dell'impresa editoriale. La specificità dell'attività giornalistica potrebbe divenire la capacità di raccogliere, elaborare, verificare, sintetizzare ed interpretare l'informazione richiesta dal lettore, indipendentemente dal mezzo di diffusione. Diventerebbe quindi centrale il contenuto del messaggio e non la sua modalità di trasmissione/diffusione. In questo senso, sembrano destinate a perdere parte del loro significato le partizioni di mercato tra imprese operanti nei diversi mezzi di comunicazione, nonché tra gestori dei mezzi e produttori di contenuti.

85. L'evoluzione tecnologica ha consigliato un ripensamento del quadro normativo esistente, che superasse la nozione di prodotto editoriale assunta dalla L. L. 8 febbraio 1948, n. 47 (che è il primo intervento normativo dell'ordinamento repubblicano che ha interessato il settore dell'editoria), chiaramente disegnata in funzione di un supporto di tipo cartaceo. In questa direzione, si evidenziano due importanti tendenze: *i*) la prima, di carattere dottrinario, consistente nell'interpretare il dettato costituzionale sulla libertà di manifestazione del pensiero *con ogni mezzo di diffusione* (ossia, con strumenti diversi dalla carta stampata) come possibilità di accedere ai mezzi di diffusione in condizioni di uguaglianza³⁵; *ii*) la seconda, più recente, rappresentata da una tendenza della normativa comunitaria e nazionale al superamento degli approcci settoriali finora prevalsi.

86. Le disposizioni comunitarie dettano discipline comuni per i mezzi di comunicazione, tradizionalmente considerati distinti. Il pacchetto di direttive emanato nel settore delle comunicazioni elettroniche, adottato nel marzo 2002, pone le basi per il superamento di una visione compartimentale delle comunicazioni, benché tali direttive si riferiscano alle telecomunicazioni, all'informatica e all'audiovisivo, escludendo la stampa tradizionale³⁶.

87. Nell'ordinamento giuridico nazionale, va ricordata la l. 31 luglio 1997, n. 249, istitutiva dell'Agcom, quale autorità di controllo "convergente"³⁷ e di un apposito Registro degli operatori di comunicazione (ROC), tenuto da detta Autorità (art. 1, comma 6, lettera *a*), n. 5, l. n. 249/1997 e delibera Agcom 30 mag-

³³ Cfr. informazioni fornite da FIEG e audizione RCS Mediagroup.

³⁴ Cfr. Eurisko, Stampa quotidiana informazioni fornite da FIEG.

³⁵ R. Zaccaria, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, 2004, spec. p. 72.

³⁶ B. Argiolas, *L'editoria*, in "Trattato di diritto amministrativo" – Cassese – Giuffrè – 2003.

³⁷ ID., *op. cit.*, p. 1564.

gio 2001, n. 236/01/Cons) in sostituzione del precedente Registro nazionale della stampa (tenuto dal Garante per la radiodiffusione e l'editoria ai sensi dell'art. 11 l. n. 416/1987).

Con particolare riguardo all'editoria, le problematiche sollevate dall'evoluzione tecnologica sono state affrontate nella l. 7 marzo 2001, n. 62 recante "Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla legge 1981, n. 416".

88. La l. 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 è stata superata grazie alla l. n. 62/2001 che nel riordinare la normativa sull'editoria definisce prodotto editoriale quello realizzato su supporto cartaceo o su supporto informatico destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico.

89. Tale definizione è dettata "ai fini della presente legge" che disciplina in particolare la sussidiatura del settore dell'editoria, non essendo automatica l'applicabilità dell'intera disciplina di settore alla nuova e più ampia definizione di prodotto editoriale. In ogni caso, un ampio ventaglio di imprese che diffondono informazioni presso il pubblico creano prodotti editoriali.

Ciò che assume rilievo ai fini dell'individuazione di un prodotto editoriale, quindi, è il contenuto, indifferentemente dal tipo di supporto usato per diffonderlo.

90. Al prodotto editoriale, nell'accezione di cui sopra, si applica (ex art. 1, comma 3, l. n. 62/2001) l'art. 2 l. n. 47/1948, recante la disciplina in materia di indicazioni obbligatorie sugli stampati, e, ove diffuso al pubblico con periodicità regolare e contraddistinto da una testata, l'obbligo di registrazione di cui all'art. 5 della medesima legge. Tuttavia, l'art. 16 l. n. 62/2001 esonera dalla registrazione presso il tribunale i soggetti tenuti all'iscrizione al ROC, iscrizione che costituisce espressa condizione per l'inizio delle pubblicazioni e, quindi, per l'accesso alle agevolazioni e ai crediti d'imposta. Si discute se l'equiparazione delle testate telematiche ai giornali tradizionali su carta sia limitata all'accesso alle provvidenze; e se sia necessaria la registrazione presso il tribunale anche per la testata edita esclusivamente per via telematica.

91. Si segnala che il legislatore ha espressamente menzionato i periodici *on line*, che siano organi di movimenti politici, sottoponendoli alla registrazione presso i tribunali ai fini dell'accesso alle provvidenze (art. 153, comma 3, l. n. 388/2000).

E' stato, inoltre, rilevato che l'obbligo di dotarsi di un direttore responsabile per le testate telematiche restringendo l'accesso all'attività informativa su *internet* ai soli soggetti iscritti all'ordine dei giornalisti, integrerebbe un ostacolo alla libertà di stabilimento. Qualora, poi, si ritengano applicabili le norme menzionate ai soli prestatori italiani, si creerebbe una discriminazione rispetto ai concorrenti di altri paesi comunitari³⁸.

Giova precisare che l'unificazione delle registrazioni non può prescindere da una valutazione dell'attuale diversità dei due registri: quello presso il tribunale è articolato per testate e risponde a finalità di individuazione delle responsabilità e di tutela del singolo, quello presso l'Agcom è articolato per operatori e risponde a finalità di trasparenza e garanzia del pluralismo.

92. Ulteriori problemi sistematici sono posti dall'art. 7, comma 3, d. lgs. 9 aprile 2003, n. 70 che sancisce l'obbligatorietà della registrazione della testata editoriale telematica esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendano avvalersi delle provvidenze previste dalla l. n. 62/2001. Ove detta disposizione si riferisca al registro presso il tribunale essa contrasterebbe con l'art. 5 l. n. 47/1948, espressamente richiamato dall'art. 1, comma 3, l. n. 62/2001, che impone l'obbligo di registrazione alla stampa dotata di regolare periodicità e testata identificativa; ove invece, si riferisca al ROC, la medesima contrasterebbe con l'art. 1, comma 6, lettera a), n. 5 l. n. 249/1997 e con gli artt. 1 e 2, lettera d) e f) della delibera 236/01/Cons dell'Agcom.³⁹

L'editoria on line

93. Come noto, la rete Internet sta assumendo una rilevanza determinante nell'ambito dei mezzi di comunicazione. Un aspetto particolarmente significativo dello sviluppo del *web* è la sua velocità di diffusione: è

³⁸ V. Zeno-Zencovich, I "prodotti editoriali" elettronici nella l. 7 marzo 2001, n. 62 e il preteso obbligo di registrazione in *Dir. inf.*, 2001, 153 ss.

stato osservato che negli Stati Uniti sono stati sufficienti 8 anni per raggiungere una penetrazione del 50% della popolazione, a fronte dei 17 impiegati dal *personal computer*, dei 39 della televisione via cavo, dei 70 anni del telefono⁴⁰.

94. Il nostro Paese registra un certo ritardo rispetto agli altri Stati comunitari, nonché agli Stati Uniti e al Nord Europa con riguardo all'accesso ad Internet in banda larga e all'utilizzo del *web*. Si consideri che le linee di accesso *broadband* in Italia ammontavano nel 2005 a circa 6,8 milioni, a fronte dei 10,6 milioni della Germania, dei 10 milioni della Francia e dei 9,9 milioni della Gran Bretagna⁴¹.

Ciò nondimeno, il 38% degli individui italiani maggiori di 14 anni risulta oggi qualificabile come utilizzatore ed il 28% come utilizzatore abituale, a fronte rispettivamente del 59% e del 44% per i quotidiani. Tra gli utenti di Internet, circa il 36% dichiara di connettersi alla rete per informarsi sull'attualità⁴². Gli editori tradizionali si stanno infatti strutturando con propri siti per poter cogliere questa nuova opportunità di sviluppo e stanno riscontrando un'elevatissima risposta degli utenti in termini di accesso alla versione elettronica della testata⁴³.

95. La capacità attrattiva di Internet nei confronti degli investitori pubblicitari è ancora in una fase germinale, benché la rilevanza del mezzo stia rapidamente crescendo, come illustrato nella tavola seguente.

Ripartizione percentuale degli investimenti pubblicitari netti per mezzo

Mezzo	2002	2003	2004	2005	2006	Variaz. % 2004-2006
TV	54,1%	54,8%	55,7%	55,6%	54,7%	-1,8%
Stampa	38,7%	37,7%	34,8%	34,8%	35,2%	+1,2%
Radio	2,8%	4,1%	4,9%	4,9%	5,1%	+4,2%
Affissioni	2,6%	2,6%	2,4%	2,4%	2,2%	-8,6%
Cinema	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,7%	-21,8%
Internet	-	-	1,3%	1,5%	2,1%	+61,7%
Totale investimenti (mld euro)	6	6,1	6,7	6,9	7,1	

Fonte: C.M. Guerci, "Il web ucciderà i giornali?", Think Tel - Forum Internazionale sulla Società dell'Informazione, Media e Telecomunicazioni, febbraio 2007, www.thinktel.org. Per gli anni 2002 e 2003, Internet non era oggetto di rilevazione, per cui il totale degli investimenti non lo considera.

96. La centralità del contenuto rispetto al mezzo di diffusione dell'informazione, che è alla base della nuova definizione di prodotto editoriale, ha creato lo spazio per la nascita di "nuovi editori", che si affiancano agli editori di testate cartacee operanti anche sul *web*. Se, come detto, l'evoluzione tecnologica ha affrancato l'attività editoriale dal suo legame tradizionale con il foglio stampato, allora nuovi soggetti, già attivi in altri comparti delle comunicazioni di massa o entranti *ex novo* nel settore delle comunicazioni, possono oggi essere compresi nell'insieme degli operatori che svolgono attività di raccolta, elaborazione, approfondimento e diffusione delle informazioni.

97. Oggi, nuovi soggetti realizzano prodotti editoriali di diversa natura, utilizzando mezzi alternativi alla carta stampata per la diffusione di nuovi prodotti editoriali. Si pensi alle diverse forme di diffusione di notizie e commenti tramite Internet (siti di testate giornalistiche, agenzie di stampa, *blogs*, *webzines*), telefoni cellulari (SMS delle agenzie di stampa), posta elettronica (*newsletters*). La varietà di forme che può assumere la diffusione delle informazioni in forma di testo e immagini richiede di circoscrivere l'analisi ad un sottogruppo qualificato in base a qualche parametro. La normativa viene incontro a questa esigenza laddove prevede l'iscrizione dell'editore *on line* al ROC, e quindi il rispetto dei parametri che sono prerequisiti di

³⁹ *Amplius*: P. Di Fabio, *Il giornalismo telematico: profili giuridici, diritti degli autori e problemi aperti* in *Riv. dir. aut.*, 2006, 68 ss., spec.78 ss..

⁴⁰ C.M. Guerci, "Il web ucciderà i giornali?", *Think Tel - Forum Internazionale sulla Società dell'Informazione, Media e Telecomunicazioni*, febbraio 2007, www.thinktel.org.

⁴¹ AGCom, Consultazione Pubblica sugli aspetti regolamentari relativi all'assetto della rete d'accesso ed alle prospettive delle reti di nuova generazione a larga banda, Allegato B alla Delibera 208/07/CONS.

⁴² Censis, *Le diete medianiche degli Italiani nello scenario europeo*, 2006.

⁴³ I dati forniti dai principali editori di quotidiani attestano accessi mensili di alcuni milioni di utenti.

tale iscrizione. D'altra parte, la normativa non affronta in modo esaustivo la pluralità di forme di diffusione del messaggio editoriale sopra richiamate.

98. L'editoria *on line*, intesa come diffusione di contenuti giornalistici attraverso il web, si caratterizza inevitabilmente per le peculiarità del mezzo utilizzato.

La più evidente differenza rispetto alla carta stampata sembra essere rappresentata dalla modalità di fruizione del servizio da parte dell'utente. In primo luogo, si passa da un sistema di organizzazione delle notizie di tipo *push* (o "verticale"), in cui l'editore definisce l'insieme di articoli e notizie da inserire nel numero in pubblicazione che verrà acquistata nella sua interezza dal consumatore, ad una logica di tipo *pull* (o "orizzontale"), in cui il lettore svolge un ruolo attivo, decidendo il percorso da compiere e le informazioni da approfondire ricerca la notizia o l'argomento che intende approfondire. Questo approccio si proietta anche sulla fruizione dei mezzi classici, provocando una crescente disaffezione per le proposte generaliste ed un aumento della multimedialità e dell'attenzione a proposte tematiche⁴⁴.

Secondo elemento caratterizzante è la tempestività dell'informazione diffusa tramite Internet, che permette un aggiornamento praticamente continuo, con un conseguente avvicinamento alle caratteristiche proprie del mezzo televisivo o radiofonico.

L'assenza di un corrispettivo economico per la lettura del quotidiano o del periodico elettronico costituisce il terzo elemento caratterizzante dell'editoria *on line*.

99. Sul piano dei contenuti, la possibilità di associare al testo scritto anche la visione di filmati, o l'ascolto di suoni, determina un decisivo arricchimento del prodotto editoriale rispetto a quello cartaceo. Analogamente, la possibilità di fornire archivi elettronici di notizie o approfondimenti passati rappresenta un elemento competitivo importante del prodotto *on line*.

LE SOVVENZIONI PUBBLICHE

Breve excursus sulle sovvenzioni alla stampa

100. Le sovvenzioni pubbliche alla stampa risalgono agli anni Trenta e possono essere fatte coincidere con l'istituzione, con l. 13.6.1935, n. 1453, dell'Ente Nazionale Cellulosa e Carta, un consorzio obbligatorio di diritto pubblico tra le imprese interessate al ciclo produttivo della cellulosa e della carta, che mirava allo sviluppo delle materie prime nazionali. L'Ente assegnava sovvenzioni alle imprese editoriali, quale compensazione della differenza di costo per l'utilizzo della carta italiana al posto di quella internazionale, evitando così il ricorso al mercato estero e all'aumento del prezzo dei giornali, che era regolamentato.

101. Tale sistema è venuto meno a seguito della l. 28.19.1994, n. 595 che ha posto in liquidazione l'Ente Nazionale Cellulosa e Carta e soprattutto in virtù della l. n. 416/1981 che ha modificato la forma di intervento pubblico, sostituendo l'erogazione generalizzata di contributi con un complesso di interventi mirati. In particolare, la constatazione del carattere strutturale della crisi dell'editoria, soprattutto periodica, aveva reso evidente l'insufficienza di una legislazione di tipo assistenzialistico e la necessità di contributi diversificati, finalizzati anche alla realizzazione di programmi di ristrutturazione e ammodernamento tecnologico. Il sistema elaborato nella l. n. 416/81 era concepito per un periodo di cinque anni, al termine del quale il settore avrebbe dovuto raggiungere una condizione di autosufficienza. Fattore basilare di affrancamento dal sostegno pubblico era rappresentato dalla liberalizzazione del prezzo dei giornali, prevista dalla legge in questione al termine del quinquennio e prorogata dalla l. n. 67 del 1987 al 1° gennaio 1988⁴⁵.

102. Attualmente, le forme di sostegno pubblico 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.

Qui di seguito si riporta una presentazione sintetica delle principali forme di sussidio tuttora attuate e del rispettivo valore.

⁴⁴ Eurisko, Presentazione "Evoluzione delle logiche di esposizione ai mezzi di comunicazione", marzo 2007.

⁴⁵ Per un *excursus* storico del sostegno pubblico all'editoria si veda tra gli altri Zaccaria R., *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, CEDAM 2004; R. Lupo, S. Troilo, "Mezzo secolo di stampa assistita. Rapporto sulle forme di sostegno dello Stato all'editoria (1935-1987)", in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, n. 2 e n. 3 del 1988 e n. 1 del 1989.

La ripartizione del contributo pubblico all'editoria (stime per l'anno 2006)

	Milioni di euro	Quota
Contributi a cooperative di giornalisti (copertura fino al 60% dei costi a bilancio)	82	16%
Contributi a giornali di movimenti politici e organi di partito (copertura fino al 60% dei costi a bilancio)	59	12%
Altri contributi diretti	13	3%
Totale contributi diretti	154	31%
Compensazioni tariffe postali	303	62%
- di cui a editori iscritti al ROC	174	36%
- di cui a organizzazioni no profit	104	21%
- di cui a editori di libri	25	5%
Compensazioni tariffe telefoniche	35	7%
Totale contributi indiretti	338	69%
TOTALE CONTRIBUTI	492	

Fonte: Elaborazione su dati forniti dal Dipartimento per l'Editoria della Presidenza del Consiglio e dalla FIEG. Le stime sono basate sugli ultimi dati disponibili per tipologia di contributo: anno 2005 per le tariffe postali e telefoniche, 2003 per i contributi diretti.

Il sostegno pubblico diretto

103. I riferimenti normativi più importanti in relazione al sostegno pubblico diretto all'editoria quotidiana e periodica sono rappresentati dalla l. n. 416/1981, dai provvedimenti normativi integranti proroghe dei finanziamenti in essa previsti, nonché dalla l. 25 febbraio 1987, n. 67 e dalla l. 7 agosto 1990, n. 250 che hanno posto criteri più selettivi per l'accesso alle contribuzioni dirette.

104. Più precisamente, il sostegno diretto all'editoria consiste in un contributo fino al 60% dei costi risultanti a bilancio di determinate imprese editrici di quotidiani e periodici. In particolare, la contribuzione si articola in un contributo fisso annuo di importo pari al 30% dei costi risultanti a bilancio, con il limite di un milione di euro circa, e in un contributo variabile a seconda della tiratura media giornaliera (art. 3, commi 8 e 9, l. n. 250/90).

105. Possono beneficiare di tale contributo:

- le imprese editrici di giornali quotidiani costituite come cooperative giornalistiche, in possesso di determinati requisiti: *i*) siano costituite come cooperative giornalistiche ed editino la testata da almeno tre anni (cinque, se costituite dopo il 31 gennaio 2004); *ii*) abbiano acquisito entrate pubblicitarie che non superino il 30 % dei costi complessivi dell'impresa risultanti dal bilancio dell'anno medesimo; *iii*) abbiano adottato con norma statutaria il divieto di distribuzione degli utili (art. 3, commi 2 e 8, l. n. 250/1990);

- imprese editrici di giornali quotidiani la cui maggioranza del capitale sia detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali non aventi scopo di lucro in possesso dei medesimi requisiti (art. 3, comma 2-bis, l. n. 250/1990);

- imprese editrici di quotidiani di minoranze linguistiche in possesso dei citati requisiti (art. 3, comma 2-ter, l. n. 250/1990);

- imprese editrici di periodici esercitate da cooperative, fondazioni o enti morali, ovvero da società la maggioranza del capitale sociale delle quali sia detenuta da cooperative, fondazioni o enti morali che non abbiano scopo di lucro purché siano costituite da almeno tre anni (cinque, se costituite dopo il 31 gennaio 2004) ovvero editino testate diffuse da almeno cinque anni. I contributi sono corrisposti a condizione che le imprese editrici: non abbiano acquisito, nell'anno precedente introiti pubblicitari superiori complessivamente al 40 % dei costi dell'impresa; editino periodici a contenuto prevalentemente informativo; abbiano pubblicato non meno di 45 numeri ogni anno per ciascuna testata per i plurisettimanali e settimanali, 18 per i quindicinali e 9 per i mensili (art. 3, comma 3, l. n. 250/1990).

106. Sono inoltre ammessi ad un contributo diretto, anch'esso distinto in una quota fissa, pari in questo caso al 40% dei costi risultanti dal bilancio, e una variabile, commisurata alla tiratura della testata, i seguenti soggetti:

- le imprese editrici di quotidiani o periodici riconducibili a forze politiche che abbiano il proprio gruppo parlamentare in una delle Camere o nel Parlamento europeo (art. 3, comma 10, l. n. 250/1990, art. 153, comma 2, l. 23 dicembre 2000, n. 388);

- le imprese editrici di quotidiani e periodici organi di movimenti politici, costituitisi in società cooperative entro il 1° dicembre 2001 purché editino testate con una diffusione formalmente certificata pari ad almeno il 25 o al 40 % della tiratura complessiva (rispettivamente se nazionali o locali) e abbiano adottato una norma statutaria che introduca il divieto di distribuzione degli utili nell'esercizio di riscossione dei contributi e nei cinque successivi (art. 153, comma 4, l. n. 388/2000);
 - periodici editi da cooperative giornalistiche femminili (art. 52 l. n. 416/1981 e art. 3, comma 2-*quater*, l. n. 250/1990);
 - pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale per il rigore scientifico con il quale viene svolta la trattazione degli argomenti (art. 25 l. n. 416/1981, come sostituito dall'art. 18 l. n. 67/1987);
 - quotidiani e periodici italiani diffusi all'estero (art. 26 l. n. 416/1981, come sostituito dall'art. 19 l. n. 67/1987);
 - l'editoria speciale periodica per non vedenti (art. 28, comma 5, l. n. 67/1987 e a decorrere dal 1994: art. 8 d.l. 23 ottobre 1996, n. 542);
 - le attività editoriali delle associazioni iscritte nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale tenuto presso il Ministero delle attività produttive (art. 138 d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206);
 - imprese editrici di giornali quotidiani che abbiano attivato sistemi di teletrasmissione in facsimile delle testate editate in Paesi diversi da quelli membri dell'Unione europea. il contributo è pari al 50 per cento dei costi annui documentati di acquisto carta, stampa e distribuzione relativi alla diffusione nei suddetti Paesi delle copie delle testate teletrasmesse (art. 3, comma 2, l. n. 62/2001);
 - cooperative di giornalisti editrici di agenzie di stampa quotidiane, che hanno trasmesso mediante i canali in concessione esclusiva dell'Ente poste italiane fino alla data ultima di cessazione del servizio, qualunque siano le attuali modalità di trasmissione (art. 2, comma 30, l. 28 dicembre 1995, n. 549 e art. 4, comma 187, l. 24 dicembre 2003, n. 350).
- 107.** A decorrere dal 2006, per l'accesso alle provvidenze di cui all'art. 3, commi 2 e 2-*quater* l. n. 250/1990 le cooperative editrici devono essere composte esclusivamente da giornalisti professionisti, pubblicisti o poligrafici (art. 1, comma 458, l. n. 266/2005)
- Giova infine precisare che costituisce condizione per accedere alle provvidenze della l. n. 416/1981 l'iscrizione al ROC.

Il sostegno pubblico indiretto

108. 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 d.l. 24 dicembre 2003, n. 353 (convertito in l. 27 febbraio 2004, n. 46) possono avvalersi di tariffe postali agevolate le imprese editrici di quotidiani e periodici iscritte al ROC, le associazioni ed organizzazioni senza fini di lucro, le associazioni le cui pubblicazioni periodiche abbiano avuto riconosciuto il carattere politico dai gruppi parlamentari di riferimento nonché, relativamente ai bollettini dei propri organi direttivi, gli ordini professionali, i sindacati, le associazioni professionali di categoria e le associazioni d'arma e combattentistiche.

In particolare, Poste Italiane applica agli editori condizioni agevolate per la consegna dei prodotti editoriali presso gli abbonati. La differenza rispetto alla normale tariffa viene compensata a Poste Italiane dallo Stato.

109. 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. Il valore complessivo delle agevolazioni tariffarie riconosciute all'editoria, secondo le quantificazioni effettuate a consuntivo dalla società Poste Italiane, è stato pari a 303 milioni di euro nel 2005 e a 299 milioni di euro nel 2006.

La ripartizione tra i diversi beneficiari, nel 2005, è stata la seguente: le imprese editrici iscritte al ROC hanno ricevuto circa 174 milioni di euro, mentre alle associazioni e organizzazioni *no profit* sono stati assegnati 104 milioni di euro; i restanti 25 milioni di euro corrispondono a riduzioni riconosciute per spedizioni di libri.

110. E' opportuno in questa sede tralasciare le organizzazioni *no profit*, che esulano dal più ristretto ambito di analisi dell'indagine, e soffermarsi sui fondi destinati agli editori iscritti al ROC, tra i quali possono individuarsi di fatto tre distinte tipologie di fruitori, in relazione al livello di risorse ricevute. Tre importantissimi gruppi editoriali assorbono quasi un terzo delle agevolazioni complessive, ricevendo un contributo medio di quasi 17 milioni di euro ciascuno. Una seconda categoria, composta da 19 imprese, beneficia poi del 25% dei contributi, con un valore medio di quasi 2,3 milioni di euro. Infine, meno della metà del totale dei contributi postali erogati dallo Stato viene ripartita tra quasi 5.000 editori, che ricevono in media una compensazione nell'ordine dei 16 mila euro (*si veda la tabella seguente*). Il totale delle testate sostenute è 7.124.

COMPENSAZIONI POSTALI EDITORI ROC ANNO 2005

Editore	Compensazioni	Quota
ARNOLDO MONDADORI EDITORE S.p.A.	18.877.876	
IL SOLE 24 ORE S.p.A.	17.822.223	
R.C.S. QUOTIDIANI S.p.A.	13.763.592	
Totale fascia 10-20 milioni di euro	50.463.691	29%
Contributo medio di fascia	16.821.230	
PERIODICI SAN PAOLO	6.966.300	
GRUPPO EDITORIALE L'ESPRESSO S.p.A.	4.689.442	
AVVENIRE NUOVA EDITORIALE ITALIANA	3.603.599	
CONQUISTE DEL LAVORO S.r.l.	2.996.742	
DE AGOSTINI EDITORE	2.581.004	
ATHESIA DRUCK	2.536.023	
ED. LA STAMPA	2.415.521	
ERINNE S.r.l.	2.319.132	
HACHETTE RUSCONI S.p.A.	2.304.336	
MONDOLIBRI S.p.A.	2.106.761	
PROMOMEDIA	1.681.570	
TOURING CLUB ITALIANO	1.354.208	
GRUNER UND JAHR	1.267.525	
ACI-MONDADORI	1.184.221	
EDITORIALE BM ITALIANA S.r.l.	1.076.215	
MOPAK	1.052.939	
SFERA SERVICE S.r.l.	1.051.885	
S.E.S.A.A.B.EDITRICE	1.051.491	
PROVINCIA PADOVANA DEI FRATI MINORI	1.003.249	
Totale fascia 1-10 milioni di euro	43.242.164	25%
Contributo medio di fascia	2.275.903	
4.972 Editori	80.394.145	
Totale fascia fino a 1 milione di euro	80.394.145	46%
Contributo medio di fascia	16.169	
TOTALE COMPLESSIVO	174.100.000	

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Presidenza del Consiglio, Dipartimento per l'Editoria

111. Altre agevolazioni tariffarie, di cui possono beneficiare, ex art. 28 l. n. 416/1981, le imprese iscritte nel ROC limitatamente alle testate con periodicità effettiva di almeno nove numeri l'anno e con esclusione delle stampe propagandistiche e dei cataloghi, consistono nella riduzione pari al 50% delle *tariffe telefoniche*. Dette agevolazioni si applicano, altresì, per la cessione in uso di circuiti telefonici e a larga banda punto a punto e multipunto in ambito nazionale per fonia e trasmissione dati, per la utilizzazione telefotografica,

telegrafica, fototelegrafica per trasmissioni in fac-simile a distanza delle pagine del giornale e delle telefoto per trasmissioni in simultanea, telegrafiche e fototelegrafiche con apparecchiature multiplex, nonché alle tariffe telex e telegrafiche.

112. Particolarmente rilevanti sono poi le agevolazioni tributarie a favore di giornali e notiziari quotidiani, dispacci delle agenzie di stampa, libri e periodici (ad esclusione dei giornali e periodici pornografici e dei cataloghi), che consistono nella riduzione dell'IVA al 4% (art. 1, comma 6, d.l. 29 settembre 1997, n. 328 che modifica punti 18 e 35 della tabella A, parte II; all. al d. P. R. 26 ottobre 1972, n. 633).

113. In passato sono state adottate anche iniziative tese ad incentivare gli investimenti nel settore o a contenere determinati costi.

Il credito agevolato, già disciplinato dall'art. 29 e ss. l. n. 416/1981 ed attualmente dagli artt. 5, 6 e 7 l. n. 62/2001 ed oggetto di proroga ai sensi dell'art. 1, comma 463, l. n. 266/2005, consisteva nella concessione di contributi in conto interessi a carico dello Stato in relazione a determinati progetti presentati da imprese partecipanti al ciclo di produzione, distribuzione e commercializzazione del prodotto editoriale (individuate all'art. 5, comma 4, l. n. 62/2001).

Il credito d'imposta, pari al 3% del costo sostenuto per determinati investimenti attuati prima del 31 dicembre 2004, è stato riconosciuto con riferimento al periodo d'imposta in cui l'investimento è effettuato ed in ciascuno dei quattro periodi di imposta successivi (art. 8 l. n. 62/2001).

Inoltre, ai sensi dell'art. 4, comma 181, l. n. 350/2003, alle imprese editrici di quotidiani e di periodici iscritte al ROC è stato accordato un credito d'imposta pari al 10% della spesa per l'acquisto della carta utilizzata per la stampa delle testate edite (con l'esclusione di determinati prodotti editoriali⁴⁶) sostenuta nell'anno 2004.

E' stato altresì istituito presso il Ministero per i beni e le attività culturali un fondo finalizzato all'assegnazione di contributi con riferimento ai contratti di mutuo stipulati per lo sviluppo dell'attività di produzione, distribuzione e vendita del libro e dei prodotti editoriali di elevato valore culturale, nonché per la loro diffusione all'estero (art. 9 l. n. 62/2001).

114. Sono stati previsti benefici di carattere sociale per i giornalisti professionisti dipendenti di imprese editrici di quotidiani e agenzie di stampa a diffusione nazionale ed un fondo per la mobilità e la riqualificazione professionale dei giornalisti, riservato ai giornalisti che abbiano maturato, al momento delle dimissioni a seguito dello stato di crisi dell'impresa di appartenenza, una anzianità aziendale di servizio di almeno cinque anni.

Ai sensi dell'art. 5 l. n. 67/1987 le amministrazioni statali e gli enti pubblici non territoriali, con esclusione degli enti pubblici economici, sono tenuti a destinare alla pubblicità su quotidiani e periodici una quota non inferiore al 50% delle spese per la pubblicità iscritte nell'apposito capitolo di bilancio.

115. Infine, in alcune regioni è stata emanata una legislazione regionale di sostegno (ad es. Legge regione Marche 3 gennaio 1995, n. 3 recante norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale; legge regione Piemonte 30 luglio 1990, n. 52 recante interventi per l'informazione locale), dal momento che l'ordinamento della comunicazione rientra nelle materie oggetto di legislazione concorrente.

Il regime speciale di applicazione dell'IVA

116. Accanto alle sovvenzioni indicate, il settore dell'editoria beneficia anche di un regime speciale "monofase" di applicazione dell'IVA, in base al quale l'editore, quale unico soggetto passivo, è tenuto a versare

⁴⁶ Si tratta dei quotidiani e periodici che contengono inserzioni pubblicitarie per un'area superiore al 50 % dell'intero stampato, su base annua; dei quotidiani e periodici non posti in vendita, cioè non distribuiti con un prezzo effettivo per copia o per abbonamento, ad eccezione di quelli informativi delle fondazioni e delle associazioni senza fini di lucro; dei quotidiani o periodici che siano ceduti a titolo gratuito per una percentuale superiore al 50 % della loro diffusione; dei quotidiani e periodici di pubblicità, cioè quelli diretti a pubblicizzare prodotti o servizi contraddistinti con il nome o con altro elemento distintivo e diretti prevalentemente ad incentivarne l'acquisto; dei quotidiani e periodici di vendita per corrispondenza; dei quotidiani e periodici di promozione delle vendite di beni o di servizi; dei cataloghi, cioè pubblicazioni contenenti elencazioni di prodotti o di servizi anche se corredati da indicazioni sulle caratteristiche dei medesimi; delle pubblicazioni aventi carattere postulatorio, cioè finalizzate all'acquisizione di contributi, di offerte, ovvero di elargizioni di somme di denaro, ad eccezione di quelle utilizzate dalle organizzazioni senza fini di lucro e dalle fondazioni religiose esclusivamente per le proprie finalità di autofinanziamento; dei quotidiani e periodici delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici, nonché di altri organismi, ivi comprese le società riconducibili allo Stato ovvero ad altri enti territoriali o che svolgano una pubblica funzione; dei quotidiani e periodici contenenti supporti integrativi o altri beni diversi da quelli definiti nell'art. 74, primo comma, lett. c), del d. P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, ai fini dell'ammissione al regime speciale previsto dallo stesso art. 74 del citato decreto; dei prodotti editoriali pornografici.

un'aliquota agevolata pari al 4% sulla vendita di libri, quotidiani e periodici. Detta aliquota viene estesa ad alcuni prodotti venduti in allegato ad una pubblicazione, a determinate condizioni.

117. Il testo normativo che ha istituito e disciplinato l'IVA, ossia il D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633, prevedeva quale particolare regime fiscale per la categoria dei quotidiani, periodici e libri un'aliquota pari al 2% (art. 16). Tale aliquota ridotta è stata poi elevata al 4% dal D.L. 2 marzo 1989 n. 69 (convertito in L. 27 aprile 1989 n. 154).

Inoltre, agli editori di quotidiani e periodici è consentito determinare la base imponibile in relazione al numero di copie consegnate, diminuito di una resa forfetaria dell'80%⁴⁷. Tali percentuali di resa sono ampiamente sopravvalutate, giacché – come è stato evidenziato – i livelli medi di resa sono in realtà nell'ordine del 30% per i quotidiani, del 35% per i settimanali e del 55% per i mensili. Ne consegue che l'imposta versata dagli editori è inferiore all'aliquota nominale del 4%.

118. Si aggiunga che gli allegati ai quotidiani o periodici, quali ad esempio DVD e videocassette VHS, sono anch'essi soggetti l'applicazione dell'aliquota del 4% quando rappresentino supporti integrativi o integrino in senso stretto il prodotto editoriale, esplicitando una funzione illustrativa del contenuto dello stesso.

119. In particolare, l'articolo 74 lettera c) del citato D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 633 stabilisce che gli allegati ai prodotti editoriali debbano essere distinti in “supporti integrativi” e “altri beni”. Ai supporti integrativi viene applicata l'aliquota ridotta riservata ai prodotti editoriali mentre per i beni diversi, non rientranti nella definizione di supporto integrativo fornita dal legislatore, l'aliquota applicabile è quella che caratterizza la categoria merceologica del bene in esame. In base all'art. 74, “*Per supporti integrativi si intendono i nastri, i dischi, le videocassette e gli altri supporti sonori o videomagnetici ceduti, anche gratuitamente, in un'unica confezione, unitamente a giornali quotidiani, periodici e libri a condizione che i beni unitamente ceduti abbiano prezzo indistinto e che il costo dei supporti integrativi non sia superiore al 50% del prezzo della confezione stessa. Qualora non ricorrano tali condizioni, l'imposta si applica con l'aliquota del supporto integrativo*”.

Quindi per aversi supporto integrativo, e dunque per fruire dell'aliquota IVA ridotta, devono verificarsi tre condizioni:

1. dal punto di vista merceologico, il bene allegato deve appartenere all'elenco di prodotti espressamente dettato dallo stesso articolo;
2. il bene deve essere ceduto, in confezione unitaria e a prezzo indistinto, insieme ad una pubblicazione qualificabile come periodico, quotidiano o libro⁴⁸;
3. l'ammontare del costo del bene non deve superare il 50% del prezzo di vendita al pubblico dell'intera confezione (tale costo deve essere riferito al costo di fatturazione dell'acquisto).⁴⁹

120. Infine, l'art. 74 prevede che non siano considerati supporti integrativi o altri beni quelli che “..integrando il contenuto dei libri, giornali quotidiani e periodici sono ad esso funzionalmente connessi e tale connessione risulti da dichiarazione sostitutiva di atto notorio di cui alla legge 4 gennaio 1968, n°15, presentata prima della commercializzazione, ai sensi dell'articolo 35, presso il competente ufficio dell'imposta sul valore aggiunto...”. Pertanto, prodotti musicali o audiovisivi volti ad integrare in senso stretto il prodotto editoriale non vengono neppure identificati quali “supporti integrativi” ma sono considerati alla stregua delle testate editoriali e, perciò, in tutte le circostanze viene loro applicata l'aliquota ridotta del 4%, a prescindere dalla verifica delle condizioni dettate dall'art. 74 per i supporti integrativi.

⁴⁷ Tali percentuali sono state aumentate ad opera della L. 448/2002, Legge Finanziaria per l'anno 2002. In precedenza, la percentuale di resa forfetaria era pari al 60%.

⁴⁸ La circolare illustrativa dell'Agenzia delle Entrate n. 328 del 24 Dicembre 1997 rileva che la confezione unitaria ricorre sia quando la pubblicazione ed il supporto integrativo sono materialmente assemblati in una confezione inscindibile, sia quando, pur non essendo materialmente uniti, sono ceduti contestualmente ed a prezzo indistinto.

⁴⁹ Il testo dell'art. 74 è stato sostituito dall'art. 6 del D.L. 313/97 e da successivi interventi legislativi tra i quali, da ultimo, il D.L. 30 settembre 2003, n° 269. Si conferma lo speciale regime comune relativo ai prodotti editoriali e relativi supporti. Si ammette, inoltre, riguardo alla vendita congiunta, il solo metodo di calcolo dell'IVA basato sul numero di copie effettivamente vendute, con esclusione del metodo imperniato sulla forfetizzazione della resa. E' infatti possibile, riguardo alla vendita di prodotti editoriali senza allegati, applicare l'aliquota dovuta o in relazione al numero delle copie vendute al pubblico, ovvero utilizzando un metodo basato sulla forfetizzazione della resa (viene pagata l'IVA sul numero di copie consegnate, al netto di una percentuale fissa rappresentativa della resa potenziale).

121. La vendita di prodotti musicali e audiovisivi in via autonoma rispetto ai prodotti editoriali è invece soggetta all'aliquota IVA del 20%, in quanto il D.L. 29 settembre 1997 n. 328 ha soppresso l'aliquota agevolata precedentemente applicata ai prodotti musicali e audiovisivi (pari al 16%).

122. La normativa IVA vigente prevede dunque un'aliquota del 20% per le vendite di CD musicali e prodotti audiovisivi nei canali di vendita tradizionali (negozi di musica e video, grande distribuzione specializzata), a fronte dell'applicazione dell'aliquota del 4% sulle vendite di tali beni nel canale edicole, quando essi rappresentino supporti integrativi come definiti dall'articolo 74 del DPR 633/72 oppure integrino in senso stretto il prodotto editoriale.

Aspetti problematici delle sovvenzioni pubbliche

123. La prima considerazione che sorge dalla rassegna delle diverse tipologie di sostegno pubblico al settore dell'editoria è l'eterogeneità dei criteri e delle modalità di erogazione dei contributi, rispetto ai quali non è agevole individuare un disegno organico sottostante, orientato alla tutela del pluralismo. L'attuale assetto appare essere la risultante di una progressiva stratificazione di misure, aventi obiettivi non sempre convergenti e basate su parametri di attribuzione e quantificazione non univoci. Inoltre, alcune misure sono state attuate in maniera discontinua, rendendo disagevole una pianificazione di lungo periodo da parte delle attività delle imprese editoriali.

Contributi diretti

124. I contributi diretti possono costituire uno strumento importante di salvaguardia del pluralismo nella misura in cui concorrono ad agevolare la nascita e l'affermazione nel mercato di nuovi soggetti, portatori di idee e informazioni incrementali rispetto al panorama esistente. Ciò risulta tanto più rilevante in un settore come quello dell'editoria quotidiana e periodica, caratterizzato da elevate barriere all'accesso, in virtù dei notevoli costi di avviamento, nonché dalla necessità di raggiungere una certa notorietà ed una dimensione minima efficiente, al di sotto della quale risulta arduo ottenere risultati economici positivi.

125. Sulla base dei presupposti appena enunciati, appare problematico il fatto che il rilascio del contributo diretto alle cooperative, fondazioni ed enti morali sia subordinato alla presenza sul mercato da almeno cinque anni. Da un lato, tale previsione può essere letta quale criterio di selezione delle sole iniziative che abbiano dato prova di perseveranza e praticabilità del progetto editoriale. Da un altro lato, tuttavia, appare controintuitivo che un nuovo soggetto editoriale non venga sostenuto nella fase di *start-up* dell'attività, vale a dire nel momento di massima precarietà ed esposizione finanziaria, e riceva, invece, un contributo alla copertura dei costi quando è presumibile che abbia raggiunto un certo avviamento ed una soglia di diffusione. Nell'ottica di elevare la probabilità che il pluralismo dell'informazione sia arricchito da nuovi soggetti, sembra dunque opportuna una riflessione sulla possibilità di ridimensionare la previsione che ritarda il sostegno alle nuove iniziative editoriali al superamento del quinto anno di attività.

126. Possono poi essere sollevati dubbi sull'opportunità del parametro di quantificazione del contributo diretto erogato, rappresentato dai costi sostenuti dall'editore. Il riferimento ai costi, e in misura secondaria alla tiratura, costituisce uno scarso incentivo per il beneficiario a perseguire la massima efficienza limitando le spese. Potrebbe essere utile contemperare tale parametro con un indicatore del contributo che ciascuna testata è in grado di fornire al pluralismo. Tale indicatore potrebbe essere rappresentato dal valore delle vendite, dato che esse forniscono una approssimazione del numero di persone interessate a fruire dell'informazione fornita.

127. Più in generale, merita domandarsi se l'assenza di un limite temporale al periodo di assegnazione del contributo non possa determinare la sistematica dipendenza di alcune testate dal sostegno pubblico, riducendo gli stimoli a operare tutto quanto possibile per affrancarsi e ottenere una piena autonomia. Va rammentato che il sistema di sovvenzioni pubbliche concepito nella l. n. 416/81 si proponeva di sostenere le imprese editoriali soltanto per un quinquennio, al termine del quale si riteneva che il settore potesse raggiungere una condizione di autosufficienza.

128. Quanto ai riflessi sul pluralismo, non può essere trascurato il rilievo che la dipendenza strutturale dal finanziamento pubblico può limitare l'autonomia stessa della testata rispetto a chi determina l'*an* e la dispo-

nibilità finanziaria da destinare al contributo. Peraltro, la sussistenza di quotidiani assistiti dal sostegno economico esterno può condurre a saturare ambiti di mercato altrimenti presidabili a condizioni di maggiore efficienza da altri editori capaci di rispondere meglio alla domanda, espressa o latente.

129. Un vincolo temporale di decadenza della contribuzione pubblica farebbe emergere e permanere sul mercato le pubblicazioni di maggior interesse per i lettori e costringerebbe gli operatori a ricercare nuove forme di conseguimento di un risultato commerciale positivo. Ad esempio, alcuni editori potrebbero essere stimolati a cooperare per ridurre l'incidenza delle spese di struttura, o ad avvalersi di opportunità nuove, come la diffusione via Internet. Più in generale, si determinerebbe necessariamente una migrazione delle contribuzioni pubbliche dalle vecchie testate alle nuove iniziative editoriali, coerentemente con la finalità ultima di sostegno al pluralismo.

130. Infine, da più parti è stata sottolineata la necessità di individuare criteri di assegnazione stringenti, che consentano di evitare abusi e comportamenti opportunistici, e di monitorare l'uso delle risorse da parte dei soggetti beneficiari.

Sotto questo profilo, merita evidenziare che le iniziative di soggetti interessati unicamente ad accaparrarsi le sovvenzioni, e privi di reali intenti editoriali, non si risolvono soltanto nella dispersione di risorse pubbliche, ma rischiano di minare proprio il pluralismo che si intende tutelare. Infatti, in questi casi il sostegno pubblico attribuisce paradossalmente un vantaggio competitivo alle testate "di facciata" rispetto ai piccoli editori che davvero possono contribuire alla varietà dei contenuti.

131. Analogamente, occorrerebbe evitare che i contributi diretti finiscano col beneficiare i grandi gruppi ed i soggetti che con questi cooperano. In particolare, non appare neutrale, in termini concorrenziali, l'assegnazione di sussidi a testate locali che collaborino con i grandi editori, spesso distribuendo la propria pubblicazione congiuntamente a quella nazionale, in una determinata area. Si consideri che l'entità del contributo è quantificata in base ai costi sostenuti e alle copie tirate. In virtù della collaborazione con gli editori nazionali, le testate locali riescono ad ottenere un sensibile incremento della diffusione, che si ripercuote sui due parametri citati, elevando il valore del sussidio. Per un verso, ciò determina una posizione di forte svantaggio competitivo per le altre testate locali, la cui diffusione non fruisce della spinta di un giornale nazionale. Per un altro verso, il beneficio pubblico viene in parte assorbito dall'editore nazionale: quest'ultimo può infatti spuntare dal partner locale delle condizioni economiche migliori di quelle di mercato, dato che parte dei costi dell'editore locale sono già coperti dallo Stato.

Contributi indiretti

132. Nell'ambito delle sovvenzioni di tipo indiretto meritano particolare considerazione le agevolazioni postali, che come detto rappresentano la voce di gran lunga più importante.

L'obiettivo sotteso alle agevolazioni postali è manifestamente quello dello stimolo allo sviluppo delle vendite in abbonamento. Rileva a questo proposito il fatto che gli abbonamenti determinano numerosi vantaggi per gli editori, sia di tipo economico che di natura qualitativa. In termini economici, l'editore gode di un vantaggio finanziario connesso al pagamento anticipato delle pubblicazioni e, soprattutto, può fare affidamento su entrate certe e predeterminate. Ciò consente all'impresa editoriale di definire con maggiore cognizione il proprio assetto organizzativo e programmare meglio la propria attività editoriale. In più, l'esistenza di una quota importante di vendite in abbonamento si traduce di norma in una riduzione dei livelli di resa.

Quanto ai contenuti, poi, la continuità di lettura garantita dagli abbonati permette un dialogo continuato, eventualmente articolabile in più uscite successive, nonché iniziative editoriali, commerciali e di *marketing* più profilate.

133. L'attuale sistema di agevolazioni postali sembra suscettibile di alcuni interventi tesi a stimolare una maggiore concorrenza tra i soggetti interessati, alla luce dei risultati finora conseguiti, degli effetti prodotti dalle attuali modalità di ripartizione delle somme e degli ostacoli al percorso di sviluppo di una piena concorrenza nell'attività postale.

134. Quanto ai risultati raggiunti, si può sostenere che le agevolazioni postali non hanno costituito una misura efficace per lo sviluppo delle vendite in abbonamento. L'Italia infatti si caratterizza tra i Paesi occiden-

tali per la scarsissima rilevanza degli abbonamenti a quotidiani e periodici. Soltanto il 9% delle vendite di quotidiani avviene in abbonamento, a fronte del 64% della Germania, del 52% della Francia e del 26% della Spagna. Per quanto concerne i periodici, la percentuale di abbonamenti si situa al 23%, contro il 49% della Germania, il 32% della Francia, il 13% della Gran Bretagna ed il 9% della Spagna. Negli Stati Uniti e in Giappone, così come nei Paesi scandinavi, i valori sono ancora superiori⁵⁰.

135. Il motivo di tale scarto rispetto agli altri Paesi è univocamente attribuito dagli editori ad una inadeguata qualità del servizio postale. Dato che i quotidiani sono prodotti ad elevata deperibilità, è fondamentale che essi siano resi disponibili agli abbonati nelle prime ore del mattino. In più occasioni, invece, essi risultano consegnati più tardi. Quanto ai periodici, spesso essi vengono recapitati al lettore alcuni giorni dopo l'uscita in edicola, di modo che la percezione psicologica del destinatario è di ricevere una pubblicazione già obsoleta. Inoltre, attualmente, Poste Italiane non consente una piena tracciabilità delle copie spedite⁵¹.

136. Una seconda constatazione attiene alla distribuzione delle risorse tra i diversi beneficiari. Poiché la quantificazione delle compensazioni postali dipende dal numero di copie spedite in abbonamento, le grandi imprese ricevono gran parte delle somme erogate. In particolare, come è stato evidenziato, tre soli gruppi editoriali percepiscono il 29% del totale dei contributi postali, per un valore di quasi 17 milioni di euro ciascuno, mentre meno di metà delle sovvenzioni è ripartita tra quasi 5.000 piccoli editori, cui spetta un contributo medio di 16 mila euro.

In altri termini, soltanto una parte minore della spesa pubblica per le agevolazioni postali concorre alla tutela del pluralismo, contribuendo alla diffusione tramite abbonamento di testate minori. Il resto è appannaggio dei principali gruppi editoriali, per i quali tuttavia l'incidenza di tale contributo sul fatturato complessivo è minima, e non influenza in maniera rilevante sullo sviluppo delle vendite in abbonamento. In proposito, si consideri che gli editori non hanno interesse ad esporre i lettori maggiormente fidelizzati al rischio sistematico di consegna intempestiva della pubblicazione.

137. Occorre infine sottolineare che l'agevolazione sulle tariffe postali è riconosciuta agli editori soltanto a fronte dei servizi prestati da Poste Italiane, precludendo la possibilità di godere di tale beneficio in caso di ricorso ad altri operatori o altri sistemi di recapito delle copie. L'individuazione di un unico soggetto presso cui è possibile ottenere i benefici economici costituisce un ostacolo allo sviluppo di una piena concorrenza tra diverse imprese 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.

138. Sulla base di tali considerazioni emergono alcuni suggerimenti, nell'ottica di ricollegare più direttamente i contributi postali all'obiettivo di tutela del pluralismo dell'informazione e ridurre i potenziali elementi di distorsione della concorrenza.

139. In primo luogo, nell'attuale sistema risulterebbe opportuno stabilire un ammontare massimo della compensazione da parte dello Stato, in modo da mantenere inalterata la misura del sussidio riconosciuto ai piccoli editori, limitando al contempo la spesa a favore dei grandi gruppi editoriali, dotati di un'autonoma capacità negoziale nei confronti di Poste Italiane e per i quali il sostegno non appare così rilevante, alla luce sia della marginale incidenza sul fatturato complessivo sia delle efficienze di cui possono fruire in virtù delle proprie dimensioni.

140. Un intervento più radicale, finalizzato a superare il freno rappresentato dalla inadeguatezza qualitativa della spedizione postale degli abbonamenti, potrebbe essere individuato nell'incentivazione di forme alternative di consegna degli abbonamenti. In questo senso, è verosimile che in determinate aree (ad esempio, le aree urbane) il servizio possa essere svolto da imprese specializzate a condizioni competitive. Per le aree più marginali, potrebbe essere esplorata la possibilità di risolvere l'esigenza di una capillarità del servizio di consegna con il ricorso alla struttura distributiva tradizionale (edicole e punti vendita non esclusivi). In questo senso, potrebbe essere dato impulso ad un "abbonamento in edicola", in cui l'abbonato ritira la pubblicazione presso l'edicola. Così facendo, si potrebbero ottenere vantaggi sia per l'editore, che può contare su una clientela maggiormente fidelizzata e riduce il rischio di rese, sia per la rete di vendita, che incrementa il

⁵⁰ Dati forniti da FIEG.

⁵¹ Cfr. audizione FIEG.

numero di copie veicolate, sia per l'abbonato, che fruisce delle favorevoli condizioni economiche tipiche della vendita in abbonamento ed evita i disagi connessi al recapito postale.

141. Tali misure potrebbero peraltro coniugarsi con iniziative a sostegno della domanda di abbonamenti, riferite ad esempio a taluni destinatari privilegiati (quali scuole o centri culturali), ovvero a modalità di distribuzione poco onerose, come l'abbonamento alla testata diffusa tramite Internet. E' noto infatti che il sussidio alla domanda determina un minore livello di ingerenza nelle dinamiche competitive rispetto ai contributi all'offerta, in quanto l'allocazione delle risorse è dettata dalle scelte dei consumatori, su cui si deve necessariamente concentrare l'attenzione degli operatori.

142. In termini di ripercussioni sulle dinamiche di prezzo, è da sottolineare che un maggior ricorso alle vendite in abbonamento si risolverebbe in un aumento della competizione di prezzo tra gli editori, soprattutto per quanto concerne i quotidiani. Infatti, come si è osservato il prezzo di copertina dei principali quotidiani italiani mostra una variabilità sensibilmente inferiore a quella riscontrabile in altri Paesi europei. Le vendite in abbonamento sono invece caratterizzate da una forte vivacità di prezzo, perché gli editori, anche quelli di testate periodiche, ricorrono spesso ad offerte promozionali, applicando condizioni particolarmente vantaggiose.

Tale elemento risulta coerente con la circostanza che l'abbonamento è per sua natura un acquisto programmato sia perché impatta su un lungo arco temporale, sia perché richiede una spesa non trascurabile, e viene dunque attuato all'esito di un processo di verifica della convenienza, maggiormente sensibile a eventuali sconti o condizioni di favore. Inoltre, gli editori tendono tradizionalmente ad utilizzare l'abbonamento come strumento di acquisizione della clientela meno fidelizzata – e quindi richiamabile soltanto con offerte molto favorevoli –, preferendo non esporre i lettori abituali ai rischi connessi al recapito postale delle copie⁵².

143. Stimolare lo sviluppo degli abbonamenti determinerebbe, dunque, un effetto di generale riduzione dei prezzi medi delle pubblicazioni e, quanto meno per i quotidiani, canalizzerebbe parte delle vendite su una modalità di acquisto per la quale è più accesa la competizione di prezzo, con un effetto utile sul grado di concorrenza complessiva del mercato.

Regime speciale IVA

144. L'applicazione di un'aliquota IVA ridotta al 4% ai prodotti editoriali costituisce una misura a sostegno di un settore ritenuto meritevole di un regime fiscale particolare, che risulta in sintonia con gli indirizzi comunitari.

In proposito, va richiamato il quadro giuridico comunitario in materia di imposta sul valore aggiunto, rappresentato dalla sesta direttiva IVA, 77/388/CEE⁵³, e dalle successive modifiche, tra cui in particolare la direttiva 92/77/CEE. Quest'ultima ha previsto che gli Stati membri applichino un'aliquota ordinaria non inferiore al 15% e possano prevedere una o due aliquote ridotte non inferiori al 5% per beni e servizi inclusi in uno specifico elenco, l'allegato H: sin dalla sua prima elaborazione, tale elenco include i libri, i quotidiani e i periodici.

145. Differenti considerazioni merita l'estensione dell'aliquota agevolata ai CD musicali e prodotti audiovisivi o altri beni che costituiscano supporti integrativi (come definiti dall'articolo 74 del DPR 633/72) dei prodotti editoriali o li integrino in senso stretto. Si osservi al riguardo che il menzionato allegato H non comprende tali categorie di prodotti.

L'applicazione dell'aliquota del 4% determina un'evidente disparità di trattamento rispetto alla vendita degli stessi prodotti nei canali distributivi tradizionali, dove si applica l'aliquota ordinaria del 20%.

146. Come è stato evidenziato, i prodotti collaterali hanno costituito negli ultimi anni un importante fattore di supporto al fatturato del mercato editoriale, tanto da rappresentare nel 2005 il 15% dei ricavi complessivi dei quotidiani (ovvero il 29%, se si escludono i ricavi della raccolta pubblicitaria). Se i prodotti collaterali costituiscono talvolta un arricchimento dei contenuti offerti da quotidiani e periodici, va tuttavia rilevato che in alcuni casi rischiano di spostare il confronto competitivo su aspetti complementari, a detrimento della centralità dei requisiti di qualità e completezza dell'informazione fornita.

⁵² Cfr. audizione FIEG.

⁵³ Direttiva 77/388/CEE del Consiglio europeo, del 17 maggio 1977, *Armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto*.

147. Si noti infatti che, indipendentemente dalla coerenza tra i contenuti della testata giornalistica e le caratteristiche dell'allegato, gli editori possono beneficiare di due condizioni di vantaggio rispetto alla rete distributiva tradizionale di prodotti audiovisivi. Da un lato, si realizza un "effetto traino" della testata giornalistica sull'allegato, che incide sia sulla conoscibilità dell'offerta sia sull'utilizzo della capillare rete distributiva a servizio della stampa. Dall'altro lato, sussiste un rilevante contenimento dei costi di produzione, attribuibile a differenze quantitative degli allegati (tipicamente si tratta di prodotti disponibili già da tempo nei canali di vendita tradizionali, proposti con una veste grafica e un *packaging* differenti e più modesti) ma anche alla differenza di 16 punti percentuali nelle aliquote IVA applicabili nei due canali distributivi.

148. In più, sembra potersi rilevare una certa diffusione di cosiddetti "allegati", che in realtà rappresentano il reale oggetto di vendita e sono soltanto formalmente connessi ad una pubblicazione, di contenuto del tutto marginale, per poter transitare nel canale distributivo della stampa e usufruire del trattamento fiscale agevolato. E' superfluo constatare che tali comportamenti opportunistici determinano una perdita per l'erario e rischiano di snaturare il ruolo e l'identità della distribuzione della stampa.

I LIMITI ALLA CONCENTRAZIONE PER I QUOTIDIANI

Le principali disposizioni dell'ordinamento italiano

149. Con riferimento alle concentrazioni nel settore dell'editoria vige la disciplina dettata dalla l. n. 67/1987, la quale vieta il conseguimento di una posizione dominante - considerata tale in relazione al parametro della tiratura - indipendentemente dal pregiudizio che da tale posizione può derivare alla concorrenza. Ai fini dell'individuazione della posizione dominante, è adottato il criterio della tiratura dei giornali quotidiani editi in determinati ambiti territoriali privilegiando, in altri termini, l'utilizzo di una nozione statica di dominanza, identificata con la mera sussistenza di una determinata quota.

150. Nel dettaglio, è considerata dominante nel mercato editoriale, ai sensi dell'art. 3 l. n. 67/87 (che novella l'art. 4 l. n. 416/1981), la posizione del soggetto che, per effetto di atti di cessione, di contratti di affitto, affidamento in gestione o analoghe operazioni, giunga a controllare società che editano testate quotidiane la cui tiratura, nell'anno solare precedente, abbia superato il 20 % della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia, ovvero abbiano tirato oltre il 50 % delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani aventi luogo di pubblicazione nella medesima area interregionale. Si raggiunge anche una posizione dominante laddove si detengano collegamenti con società editrici di giornali quotidiani la cui tiratura sia stata superiore, nell'anno solare precedente, al 30 % della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia. Inoltre, il conseguimento della posizione dominante determina, per il periodo durante il quale sussiste, la decadenza dalle provvidenze (art. 3, comma 8, l. n. 67/1987).

151. Analoghe disposizioni sono previste con riguardo alle società concessionarie di pubblicità, data l'elevata incidenza che spiegano sulle entrate delle imprese editoriali. In particolare, è fatto divieto, *ex art.* 12, comma 3, della l. n. 416/1981, di esercitare l'esclusiva per un numero di quotidiani la cui tiratura complessiva superi il 30 % di quella nazionale.

152. Quanto alla crescita interna, essa non è impedita dall'ordinamento. Tuttavia, l'art. 3, comma 9, della l. n. 67/87 dispone che l'impresa che per espansione delle vendite o per nuove iniziative raggiunga una tiratura annua superiore ad un terzo delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani in Italia, perde per l'anno successivo il diritto a tutte le provvidenze ed agevolazioni previste dalla medesima legge.

153. Da ultimo, si segnala l'adozione di un criterio della capacità economica, ossia, di un limite complessivo che tiene conto delle presenze e cointeressenze nei settori portanti della comunicazione. Invero, ai sensi dell'art. 43 d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177 (che sostituisce la disciplina dell'abrogato art. 2 l. n. 249/1997), i soggetti che operano nel sistema integrato di comunicazioni - ossia nel settore economico che comprende stampa quotidiana e periodica, editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di Internet, radio e televisione, cinema, pubblicità esterna, iniziative di comunicazione di prodotti e servizi, sponsorizzazioni - non possono conseguire, anche indirettamente, ricavi superiori al 20 % dei ricavi complessivi del medesimo sistema integrato di comunicazioni.

Le previsioni antitrust negli altri Paesi comunitari

154. In Francia, le regole antitrust riferite ai *media* interessano le concentrazioni orizzontali e diagonali. Secondo quanto previsto dall'art. 11 della l. n. 86/897, un'impresa non può controllare quotidiani di contenuto politico o di informazione generale che abbiano una distribuzione superiore al 30% nell'ambito della stessa tipologia di quotidiani. La disposizione si applica esclusivamente alle testate quotidiane. Esiste inoltre un sistema di sostegno pubblico diretto e indiretto della stampa a tutela del pluralismo dell'informazione.

Con riferimento alle partecipazioni incrociate a diversi mezzi di comunicazione, esistono dei limiti al possesso di licenze televisive, licenze radio e alla trasmissione di contenuti via cavo.

Sono distribuiti in Francia dieci quotidiani nazionali di informazione generale a pagamento - detenuti da grandi gruppi editoriali, con l'eccezione di L'Humanité e Libération che appartengono a gruppi finanziari non specializzati nelle comunicazioni - e nove testate quotidiane gratuite⁵⁴.

155. In Gran Bretagna, a seguito dell'adozione del Communications Act nel 2003 non esiste un particolare regime che limiti la concentrazione delle imprese editrici di quotidiani. In precedenza, ogni fusione o acquisizione da parte di un editore che disponesse di una diffusione superiore alle 500 mila copie era soggetta ad un "test di pubblico interesse", condotto dall'Office of Fair Trading. Il test è stato invece mantenuto per le operazioni *cross media* tra proprietari di quotidiani, emittenti televisive ed emittenti radiofoniche. Scopo dell'analisi, ora condotta dall'OfCom (Office of Communications), è verificare gli effetti dell'operazione sul pluralismo dell'informazione, sull'accuratezza delle notizie diffuse e sulla concorrenza.

Nel Regno Unito sono presenti dieci quotidiani nazionali a pagamento e otto testate quotidiane *free*. Nell'ambito dei quotidiani nazionali a pagamento, i principali editori sono News International (*The Sun* e *The Times*), con una quota sulla circolazione pari al 33%, e Associated Newspapers, con una quota del 20%. Anche a livello regionale e locale, dove opera il 98% delle testate quotidiane, si osserva un'elevata concentrazione della proprietà.

156. In Germania, alle operazioni di concentrazioni riguardanti l'editoria quotidiana e periodica vengono applicate le disposizioni antitrust di carattere generale. Tuttavia, le soglie richieste per la comunicazione delle concentrazioni all'autorità della concorrenza sono sensibilmente inferiori rispetto agli altri settori. Sono inoltre previste limitazioni alle partecipazioni societarie in diversi *media*, sia a livello nazionale che a livello federale, in particolare per quanto riguarda il controllo di quotidiani, periodici ed emittenti radio.

In Germania opera un numero limitato di quotidiani a pagamento a diffusione nazionale (*Bild*, *Süddeutsche Zeitung*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Welt*, *Frankfurter Rundschau* e *Tageszeitung*), mentre hanno rilevanza nettamente maggiore le pubblicazioni di ambito regionale e locale. Si consideri al riguardo che la diffusione dei quotidiani regionali e locali nel 2005 è stata di quasi 20 milioni di copie, contro una diffusione di 3,8 milioni di copie di *Bild* e di 436 mila copie di *Süddeutsche Zeitung*.

157. Negli altri Stati Membri dell'Unione Europea non sussistono specifiche restrizioni e limiti alle concentrazioni, salvo in alcuni casi determinati limiti alle partecipazioni su *media* diversi. Anche negli Stati Uniti si applicano al settore dell'editoria le normali previsioni a tutela della concorrenza.

Considerazioni circa i limiti alle concentrazioni

158. Come è stato ricordato, i tetti alle concentrazioni fissati dalla normativa italiana per il settore dei quotidiani mirano al mantenimento del pluralismo dell'informazione e trovano fondamento nella volontà del legislatore di contenere l'influenza esercitata dagli operatori nel processo di formazione dell'opinione pubblica. La disposizione, che impone limiti alla crescita esterna delle imprese editrici di giornali quotidiani, è nata sul finire degli anni Ottanta, in un momento di crisi del settore, con l'intento di evitare che la ristrutturazione in atto, e le probabili fusioni e acquisizioni che la ristrutturazione avrebbe comportato, compromettesse il pluralismo dell'informazione⁵⁵.

⁵⁴ Le informazioni contenute in questo capitolo si basano eminentemente sulle fonti seguenti: The European Institute of the Media, *Final Report of the study on "the information of the citizen in the UE: obligations for the media and the Institutions concerning the citizen's right to be fully and objectively informed"*, agosto 2004; World Association of Newspaper, *World Press Trends 2006*; informazioni prodotte da FIEG; sezione "Media Landscape" del sito web dell' European Journalism Centre (www.ejc.net).

⁵⁵ Ghionni V., "Le imprese che operano nel settore dell'informazione: tra normativa di settore e normativa di diritto comune", in *Diritto ed economia dei mezzi di comunicazione*, 2003 fasc. 1, pp. 23 - 46.

159. La teoria economica individua diverse forme di mercato, che si distinguono in base al numero di operatori e alla loro dimensione ottimale in condizioni di equilibrio. I due casi estremi sono rappresentati dalla concorrenza perfetta e dal monopolio, caratterizzati rispettivamente dalla forte frammentazione dell'offerta e dalla presenza di una sola impresa. Tra questi due estremi si collocano altre forme di mercato, quali la concorrenza monopolistica e l'oligopolio. Il prevalere dell'una o dell'altra forma di mercato è determinato da una serie di caratteristiche strutturali, quali il grado di omogeneità/differenziazione del prodotto, la struttura dei costi di produzione, l'eventuale presenza di barriere all'accesso, la rapidità dell'innovazione tecnologica. Pertanto, le caratteristiche strutturali di un settore influenzano il numero e la dimensione efficiente degli operatori presenti nel mercato. Nel caso in esame, è già stato posto in evidenza il fatto che il settore dell'editoria si caratterizza per rilevanti economie di scala e per il ruolo decisivo della differenziazione di prodotto, elementi che indirizzano verso una struttura di concorrenza monopolistica.

160. In via generale, da un punto di vista economico, limiti quantitativi imposti alla crescita dimensionale degli operatori attivi in un settore connotato dagli elementi strutturali sopra richiamati, possono condizionare la ricerca della dimensione efficiente da parte delle imprese. In questo senso, in un'ottica *antitrust* l'Autorità si esprimerebbe con tradizionale sfavore rispetto alla previsione di limiti alle concentrazioni nell'editoria.

161. Tuttavia, il settore dell'editoria si caratterizza per la presenza di un potere di condizionamento dell'opinione pubblica che fa capo ai proprietari delle imprese che vi operano e che ha tradizionalmente giustificato una speciale attenzione del legislatore.

A questo riguardo, la Commissione Europea ha posto in evidenza i forti legami tra proprietari dei mezzi di comunicazione e politica, dal momento che i politici devono affidarsi ai *media* per far giungere il proprio messaggio agli elettori. Parimenti, è stato sottolineato l'intreccio esistente tra gli editori e gli operatori industriali e commerciali. Da un lato, l'opinione pubblica nei confronti dei prodotti e dei servizi offerti sul mercato è sensibilmente condizionata da quanto riportato nei mezzi di informazione; dall'altro lato, i *media* dipendono, per la loro sopravvivenza, dagli investimenti pubblicitari operati dalle imprese⁵⁶. Infine, alcuni studi hanno esaminato gli effetti prodotti dai *media* sulle quotazioni delle imprese in Borsa, suggerendo che le imprese quotate avrebbero interesse a fornire informazioni privilegiate ai giornalisti, in cambio di un atteggiamento favorevole nelle relative notizie⁵⁷.

162. Un'assunzione implicita dell'analisi *antitrust* concerne il contenuto della funzione obiettivo dei soggetti che acquisiscono il controllo di un'impresa, i cui comportamenti sono orientati dall'ipotesi classica di organizzazione industriale della massimizzazione dei profitti.

In termini economici, si osserva che nell'industria dei quotidiani tale ipotesi è solo parzialmente verificata.

163. L'analisi economica tradizionale ha infatti riservato scarsa attenzione alla considerazione degli effetti derivanti dal potere dei *media* di condizionamento dell'opinione pubblica (o "persuasione ideologica"). E' di tutta evidenza, infatti, la difficoltà di misurare variabili quali il "vantaggio da persuasione". Altrettanto intuitiva, d'altronde, appare la peculiarità dei mercati dell'informazione e la possibilità che in tali mercati l'assunto della massimizzazione del profitto richieda delle precisazioni. Sulla base di tale ultima evidenza, nell'ambito del dibattito relativo all'opportunità di un'attenuazione dei vincoli alle concentrazioni nei mezzi di comunicazione, negli Stati Uniti, sono emersi studi economici che hanno sottolineato l'esistenza in capo ai proprietari di tali *assets* di un incentivo a deviare dalle logiche *standard* di massimizzazione del profitto⁵⁸.

164. L'assunto della massimizzazione dei profitti appare incompleto quando applicato al settore dei mezzi di comunicazione. In queste industrie, infatti, le imprese possono mostrare un incentivo a deviare dal comportamento massimizzante al fine di esercitare un'influenza di carattere "ideologico" sull'opinione pubblica. L'editore, nel caso in esame, potrebbe essere razionalmente disposto a cedere parte dei propri profitti

⁵⁶ Cfr. The European Institute of the Media, *Final Report of the study on "the information of the citizen in the UE"*, agosto 2004, cit.

⁵⁷ Cfr. A. Dyck, L. Zingales. *The Media and Asset Prices*, agosto 2003.

⁵⁸ Tali studi hanno evidenziato la rilevanza che i "benefici da persuasione" possono avere sulle scelte di politica *antitrust*, partendo dalla constatazione che l'assenza o la presenza di limiti alle concentrazioni corrispondono a diversi risultati in termini di pluralismo. In particolare Balan, DeGraba e Wickelgren esaminano gli effetti che si determinano in assenza o in presenza di divieti alle concentrazioni, in termini di concentrazione del potere di persuasione e *media diversity*, intesa come varietà del contenuto dell'informazione fornita (pluralismo). *Media mergers and the ideological Content of Programming*, Bureau of Economics, Federal Trade Commission, 2003.

editoriali in cambio del vantaggio (indirettamente misurabile in termini economici) rappresentato dal condizionamento “ideologico” dell’opinione pubblica.

165. La perdita di profitti editoriali causata dall’esercizio del potere di persuasione può derivare dallo scade- re dell’informazione fornita da parte dell’editore, sia in termini di qualità che di indipendenza, che po- trebbe indurre parte dei lettori ad abbandonare la testata. I benefici da “persuasione” possono invece concre- tizzarsi in vantaggi più o meno diretti per l’editore, quali la promozione di interventi legislativi, l’indirizzo delle decisioni di consumo o investimento, il condizionamento politico.

166. Nei contesti caratterizzati dall’assenza di editori cd. “puri”, come nel caso dell’Italia, la comprensione delle ragioni sottostanti l’incentivo a deviare dalla massimizzazione dei profitti dell’attività editoriale appa- re piuttosto immediata. Infatti, la presenza dell’editore anche in settori economici diversi dalla carta stampa fa sì che il potere di condizionamento dell’opinione pubblica possa essere esercitato al fine diretto di in- fluenzare decisioni che hanno effetti sui profitti conseguiti dall’editore negli altri settori economici nei quali è attivo o è in procinto di fare ingresso. In questo caso, la funzione di utilità dell’editore internalizza il van- taggio da “persuasione ideologica”, realizzato dall’editore stesso negli altri settori nei quali è presente. Tale vantaggio può essere interpretato come il profitto monetario addizionale che le altre imprese facenti capo all’editore potranno conseguire per effetto dell’attività di persuasione.

167. Dalle considerazioni ora svolte emerge con chiarezza che l’applicazione dei tradizionali strumenti *anti- trust* alla valutazione del potere di mercato nel settore dell’editoria potrebbe risultare insufficiente. Nella prassi decisionale dell’Autorità, della Commissione Europea e degli organismi di tutela della concorrenza di altri Paesi, la posizione dominante di un’impresa viene sancita all’esito di un’analisi complessa che tiene conto di una pluralità di fattori. Rilevano in proposito sia indici strutturali, quali in particolare la quota di mercato detenuta dall’impresa ed il rapporto con le quote dei concorrenti, sia indizi di altra natura, quali e- ventuali vantaggi di cui l’impresa gode rispetto ai concorrenti, le caratteristiche del mercato, la sussistenza di una concorrenza potenziale piuttosto che di barriere all’ingresso.

168. A questo proposito si consideri che, nonostante l’identica denominazione, il concetto di “posizione dominante” di cui alle norme sull’editoria e quello contemplato l. n. 287/90 e dall’art. 82 del Trattato CE in materia di concorrenza sono profondamente diversi, non solo rispetto agli elementi che lo qualificano ma, prima ancora, con riferimento agli obiettivi perseguiti.

169. Come noto, la normativa in materia di concorrenza individua la posizione dominante al fine di evitare che un’impresa sfrutti abusivamente detta posizione per estrarre una rendita (abuso per sfruttamento) o per impedire l’ingresso e lo sviluppo dei concorrenti (abuso per impedimento), a danno, in ultima analisi, dei consumatori⁵⁹. Con specifico riguardo alle concentrazioni, l’Autorità è chiamata a valutare se esse compor- tino la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sul mercato nazionale in modo da elimi- nare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza.

I limiti posti alle concentrazioni dell’editoria, invece, non si curano tanto degli effetti economici derivanti dall’acquisizione di un eccessivo potere di mercato da parte di un soggetto, quanto della possibile minaccia al pluralismo dell’informazione. In questo senso, sarebbe più preciso qualificare la nozione come “potere dominante nella formazione dell’opinione”, come avviene nell’ordinamento tedesco.

EFFICIENZA E PLURALISMO

I limiti alle concentrazioni

170. In base alla normativa italiana di settore, è considerata dominante la posizione del soggetto che, per effetto di una concentrazione, giunga a controllare società che editano testate quotidiane la cui tiratura supe- ri il 20 % della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia, ovvero il 50 % delle copie tirate in am- bito interregionale.

⁵⁹ Nella giurisprudenza *antitrust*, la posizione dominante viene usualmente definita come la possibilità per l’impresa di “*ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato ... e tenere comportamenti alquanto indipendenti nei confronti dei suoi concor- renti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori*” (Corte di Giustizia. Cfr., per tutte, sentenza del 13 febbraio 1979, *Hoffmann La Roche/Commissione* e sentenza del 14 febbraio 1978, causa 27/76, *United Brands/Commissione*).

171. Sembra potersi affermare che, avendo riguardo all'obiettivo di tutela del pluralismo, la scelta di definire una soglia dimensionale in base al parametro della tiratura della stampa quotidiana non consenta una misura pienamente adeguata del grado di influenza dell'impresa sull'opinione pubblica.

La tiratura appare, infatti, meno significativa di altri indicatori, quali la diffusione ed il numero di lettori raggiunti, al fine di verificare il potere di un editore.

Si ritiene utile sottolineare, inoltre, che l'imposizione di un limite ai soli editori di quotidiani esclude i periodici dal novero delle testate monitorate, con l'effetto di non includere nell'insieme delle testate di informazione, anche quei periodici di approfondimento che sembrano contribuire in modo deciso all'obiettivo di una informazione pluralistica.

172. Inoltre, risulta controverso se e come considerare la tiratura dei quotidiani gratuiti ai fini del superamento delle soglie dimensionali previste dalla legge. Come evidenziato, il quotidiano gratuito si presta in genere ad una lettura rapida e non approfondita. Da un altro punto di vista, l'editore di *free press* non ha necessità di richiamare il potenziale lettore motivandolo alla spesa per l'acquisto del quotidiano e pertanto non è soggetto al vincolo di completezza dei contenuti che tipicamente disciplina l'editore tradizionale. Ciò posto, tra le pubblicazioni gratuite sono individuabili testate quotidiane con caratteristiche molto differenti: alcune sono sostanzialmente composte strutturando in modo organico i dispacci delle agenzie di stampa, altre riportano un numero contenuto di notizie e informazioni di utilità, altre ancora sono invece paragonabili ai quotidiani a pagamento, sia per completezza che per ricchezza dei contenuti editoriali.

173. Si noti che la norma ha posto in relazione il superamento di una determinata quota di mercato con l'assegnazione delle sovvenzioni, laddove ha stabilito che un editore di quotidiani perda il diritto a tutte le provvidenze e agevolazioni se per effetto dell'espansione delle vendite giunge a detenere una tiratura superiore ad un terzo delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani in Italia⁶⁰. In questo modo, il legislatore riconosce implicitamente che il raggiungimento di una determinata soglia implica il conseguimento di una solidità economica tale da rendere superfluo il sostegno a favore del pluralismo.

174. Come si vede, per gli editori di quotidiani la crescita oltre determinate soglie tramite acquisizioni è vietata, e quella derivante dallo sviluppo delle vendite è disincentivata dalla perdita del diritto alle sovvenzioni. D'altro canto, come evidenziato, i contributi pubblici non sembrano efficaci nel favorire nuovi accessi, posto che il sostegno viene erogato soltanto dopo cinque anni di attività.

Gli sforzi compiuti dal legislatore per favorire il pluralismo rischiano di risultare inefficaci, nella misura in cui possono militare contro la promozione di nuovi ingressi, elemento funzionale alla promozione del valore stesso del pluralismo.

175. In un'ottica strettamente *antitrust* si potrebbe sostenere che i limiti alla crescita esterna esercitano un vincolo alla ricerca dell'efficienza da parte delle imprese, in modo particolare nei settori – come quello dell'editoria – che si caratterizzano per la presenza di rilevanti economie di scala e per il ruolo decisivo della differenziazione di prodotto. L'Autorità ha avuto modo in più occasioni di affermare la sua contrarietà in generale alla definizione di limiti *ex ante*, al fine del raggiungimento di obiettivi di carattere *antitrust*. In questo quadro, la fissazione di tetti che si risolvono in limiti alla capacità di crescita delle imprese rischiano di non conseguire gli effetti che si propongono.

176. Tuttavia, la scelta operata dal legislatore nazionale sembra tener conto delle peculiarità che distinguono il settore in esame che, peraltro, in tutto il mondo è in fase di restrizione a causa della progressiva riduzione di domanda di prodotti editoriali stampati, provocata dal crescente diffondersi dei nuovi strumenti di comunicazione digitale (Internet in particolare). Nel mercato italiano, storicamente molto debole, tale situazione si traduce, da una parte, in una stagnazione del numero delle copie vendute che, in un quadro di staticità dei ricavi, non favorisce l'ingresso di nuovi operatori, dall'altra, in fenomeni di razionalizzazione attraverso concentrazioni che tendono a polarizzare la platea degli operatori.

In tale particolare contesto possono giustificarsi interventi che raggiungano obiettivi di pluralismo non soltanto con strumenti a tutela della varietà editoriale, ma anche con mezzi che incidono sulla dinamica di mercato quali limiti alla crescita esterna dell'impresa.

⁶⁰ Art. 3, comma 9, della l. n. 67/87.

177. La stessa Commissione Europea osserva che la politica della concorrenza, nell'esaminare fusioni e acquisizioni, deve riconoscere la specifica rilevanza culturale e democratica dell'industria dei *media*, rispetto agli altri settori merceologici. Su questa base, la Commissione argomenta che la sola normativa sulla concorrenza non è sufficiente a salvaguardare il pluralismo e che una regolazione specifica sulla proprietà dei *media* è necessaria⁶¹.

178. Tenuto conto delle specifiche caratteristiche del settore in Italia, compete al regolatore e al legislatore individuare misure che tendano ad un corretto equilibrio tra il diritto alla libera iniziativa imprenditoriale ed il perseguimento del pluralismo delle opinioni.

Il mutato contesto del settore

179. In effetti, la riflessione sul tema del pluralismo non può prescindere dall'esame delle caratteristiche strutturali del contesto a cui si riferisce, dovendo riflettere la specifica realtà del mercato e della struttura dei *media* e il contributo offerto dai quotidiani alla diffusione dell'informazione.

In tutti i paesi democratici e industrializzati, tra cui l'Italia, il mercato dell'informazione nel suo insieme ha seguito, negli ultimi decenni, un duplice indirizzo: la crescita del grado di concentrazione, che spinge il settore verso assetti oligopolistici, e la tendenza alla multimedialità, come interrelazione fra una molteplicità di mezzi e forme di comunicazione. La consapevolezza di queste interrelazioni da parte del legislatore si riscontra, da un lato, nei limiti posti alla proprietà incrociata dei mezzi di comunicazione (*cross-ownership*) e, dall'altro lato, nel riferimento della normativa più recente al mercato delle comunicazioni inteso nel suo complesso.

180. Se dunque il dibattito sul grado di concentrazione raggiunto nei diversi mercati delle comunicazioni si basava finora sul presupposto che i diversi mezzi di comunicazione dovessero essere considerati separati, oggi il mondo dei *media* è investito da cambiamenti radicali per effetto delle nuove tecnologie. La convergenza tecnologica e il conseguente riassetto dei mercati offrono nuove opportunità per le imprese ed i consumatori. Quanto alle imprese, l'affermazione di nuove tecnologie di comunicazione consente la nascita di nuovi editori, ovvero di soggetti attivi nella distribuzione di contenuti editoriali attraverso supporti alternativi alla carta stampata. Rispetto ai lettori, assume rilievo la possibilità di attingere a più *media* alternativi nel processo di formazione delle proprie opinioni.

181. E' dunque evidente che le risorse informative a disposizione dei consumatori italiani sono notevolmente aumentate rispetto al 1987, anno di elaborazione dei limiti alle concentrazioni per l'editoria quotidiana. Le novità più significative corrispondono, come illustrato, alla diffusione di Internet e all'affermazione dei quotidiani gratuiti. Entrambi i fenomeni, per i quali sono prevedibili ulteriori sviluppi, determinano un ampliamento delle possibilità di accesso all'informazione.

182. Internet costituisce una piattaforma di comunicazione dotata di enormi potenzialità di diffusione dell'informazione, che solo in epoca recente hanno iniziato a manifestarsi appieno. Della rete Internet sono state ricordate l'accessibilità, la compresenza di formati di comunicazione differenti, la possibilità di aggiornamenti in tempo reale, la capacità di prescindere da una rete distributiva dedicata all'informazione. La progressiva transizione di contenuti editoriali sul *web* ad opera delle stesse testate editoriali tradizionali ed il gran numero di accessi ai relativi siti inducono a credere che il nuovo mezzo di comunicazione determinerà una ridefinizione degli assetti concorrenziali e strategici del settore.

183. Quanto al fenomeno della *free press*, i quotidiani gratuiti rappresentano certamente una forma organizzativa innovativa dell'editoria quotidiana e hanno prodotto un sensibile incremento nella diffusione dei quotidiani, soprattutto nei segmenti tradizionalmente poco inclini all'acquisto, come i giovani e le fasce meno abbienti.

184. Nel più ampio comparto delle telecomunicazioni, meritano di essere ricordati anche il progressivo sviluppo della televisione satellitare, la digitalizzazione della frequenze radio e la trasmissione di contenuti anche squisitamente informativi tramite telefono cellulare. Tali ulteriori veicoli di comunicazione si affiancano alla televisione generalista, che comunque permane l'unico mezzo di accesso all'informazione per il 10,6% della popolazione italiana adulta⁶².

⁶¹ Cfr. *Media Pluralism in the Member States of the European Union*, cit.

⁶² Censis, *Le diete medianiche degli Italiani nello scenario europeo*, 2006.

Sussidi pubblici all'editoria

185. Tutto ciò considerato, appare piuttosto opportuno promuovere la sussistenza di condizioni che assicurino un ampio ventaglio di fonti di informazione e approfondimento a disposizione dei consumatori e, quindi, ridurre gli ostacoli all'ingresso di nuovi editori. In questo senso, l'agevolazione dell'accesso all'editoria da parte di nuovi soggetti, portatori di voci nuove nel panorama dell'informazione, e l'incentivo ai consumatori ad avvicinarsi a mezzi di informazione alternativi alla carta stampata, sembrano due modalità di sostegno meritevoli di attenzione.

186. A questo riguardo, deve essere richiamata ancora una volta la circostanza che il settore dell'editoria è caratterizzato da elevati costi irrecuperabili e investimenti in qualità, necessari all'approfondimento e alla diffusione di idee e contenuti. Ciò posto, la riduzione delle barriere all'ingresso attraverso il sostegno di nuove iniziative editoriali sembra costituire un utile strumento di tutela del pluralismo. Tuttavia, affinché i contributi pubblici possano assolvere efficacemente tale funzione, è opportuno che le modalità di erogazione siano definite secondo criteri idonei ad agevolare effettivamente e in modo tempestivo l'avvio delle pubblicazioni realmente meritevoli, senza instaurare condizioni di cronica dipendenza dalla sovvenzione. Peraltro, la tendenza alla convergenza tra i diversi *media* ed il principio di neutralità tecnologica inducono inoltre a domandarsi se sia giustificabile l'esclusiva destinazione dei contributi pubblici alla sola editoria cartacea.

187. Ai fini della riduzione delle barriere all'accesso, appare auspicabile una revisione della disposizione che ritarda l'erogazione del sostegno alle nuove iniziative editoriali alla fine del quinto anno di attività. Tale previsione fa sì che un nuovo soggetto editoriale non venga sostenuto nella fase di avvio dell'attività e riceva invece il contributo nel momento in cui dovrebbe aver raggiunto un certo avviamento ed una soglia di diffusione. Quanto al parametro di quantificazione dei contributi diretti, si osserva che la copertura di una quota dei costi riduce l'incentivo per il beneficiario a perseguire la massima efficienza. Potrebbe essere opportuno, pertanto, temperare tale parametro con un indicatore del contributo che ciascuna testata è in grado di fornire al pluralismo, ad esempio facendo riferimento al valore delle vendite, come indice del numero di persone interessate ad acquistare la testata alle condizioni di prezzo praticate.

188. In relazione alla questione della dipendenza di alcune testate dal sostegno pubblico, può essere sondata l'opportunità di fissare un limite al periodo di assegnazione del contributo, non diversamente da quanto originariamente previsto dalla l. n. 416/81, la quale si proponeva di sostenere le imprese editoriali soltanto per un quinquennio, fino al raggiungimento di una condizione di autosufficienza.

Un vincolo temporale al sostegno a ciascun nuovo editore farebbe emergere le pubblicazioni di maggior interesse per i lettori, stimolerebbe gli operatori a ricercare forme innovative di redditività e consentirebbe una continua migrazione dell'aiuto pubblico alle nuove iniziative editoriali, coerentemente con la finalità ultima di sostegno al pluralismo.

189. Tra le sovvenzioni indirette, le agevolazioni postali hanno come obiettivo sotteso lo sviluppo delle vendite in abbonamento, importante in quanto, oltre ad aumentare i livelli di *readership*, lo sviluppo delle vendite in abbonamento può concorrere a migliorare le condizioni di operatività del settore. Per un verso, un'elevata quota di abbonamenti crea spazi di miglioramento della qualità del prodotto editoriale, consentendo una migliore pianificazione economica ed una maggiore continuità nel rapporto con i lettori, e permette di ridurre i livelli di resa. Per un altro verso, essa si risolve in un aumento della competizione di prezzo tra gli editori, dal momento che le vendite in abbonamento sono caratterizzate da una forte vivacità di prezzo, e da frequenti offerte promozionali.

Tuttavia, è emerso dal lavoro d'indagine che le agevolazioni postali non hanno costituito una misura efficace nel cogliere l'obiettivo di sviluppo degli abbonamenti: l'Italia si caratterizza, infatti, per la scarsissima rilevanza degli abbonamenti a quotidiani e periodici. Lo scarto rispetto agli altri Paesi occidentali viene attribuito al servizio postale, giudicato intempestivo per un tipo di prodotto caratterizzato da una elevata deperibilità. Tale aspetto assume particolare rilievo se si considera che l'agevolazione sulle tariffe postali è riconosciuta agli editori soltanto a fronte dell'utilizzo dei servizi di Poste Italiane. L'individuazione di un unico soggetto presso cui è possibile ottenere i benefici economici costituisce pertanto un ostacolo allo sviluppo di una piena concorrenza tra diverse imprese attive nei servizi di recapito e consegna e riduce l'incentivo di Poste Italiane a migliorare la qualità del servizio.

190. Rispetto alla ripartizione delle agevolazioni postali tra i beneficiari, va rilevato che le grandi imprese ricevono gran parte delle somme erogate, mentre soltanto una parte minore della spesa pubblica per le agevolazioni postali contribuisce alla diffusione tramite abbonamento di testate minori, concorrendo quindi in modo più diretto alla tutela del pluralismo. Sembra pertanto opportuno individuare modalità di assegnazione delle agevolazioni postali che prediligano i piccoli editori.

191. Si ritiene, inoltre, che dovrebbero anche essere sondate possibilità alternative di sostegno alle vendite in abbonamento. A titolo esemplificativo, potrebbero essere incentivati sistemi differenti di consegna degli abbonamenti, ad esempio attraverso il ritiro delle copie in edicola da parte dell'abbonato (abbonamento in edicola), mediante l'accesso alla versione elettronica della testata via Internet o tramite il recapito di una *newsletter*. Inoltre, potrebbero essere predisposte forme di sussidio alla domanda di abbonamenti, soprattutto per taluni destinatari privilegiati (scuole o centri culturali).