

IC35
INDAGINE CONOSCITIVA RIGUARDANTE IL SETTORE
DELL'EDITORIA QUOTIDIANA, PERIODICA E MULTIMEDIALE

Seconda parte: LA DISTRIBUZIONE DEI PRODOTTI EDITORIALI

PREMESSA	2
LA PRIMA PARTE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA	2
LE QUESTIONI SOTTESE ALL'ANALISI DELLA DISTRIBUZIONE DELLA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA	3
IL QUADRO NORMATIVO.....	6
LA DISCIPLINA DELL'ACCESSO ALL'ATTIVITÀ DI VENDITA DI PRODOTTI EDITORIALI	6
LA DIRETTIVA 2006/123/CE RELATIVA AI SERVIZI NEL MERCATO INTERNO.....	9
LA DISCIPLINA DELL'ATTIVITÀ DI VENDITA DI PRODOTTI EDITORIALI (OBBLIGHI DI PARITÀ DI TRATTAMENTO E DI PARITÀ DI PREZZO).....	12
L'INDAGINE CONOSCITIVA IC/20.....	13
GLI OSTACOLI ALL'ACCESSO	13
LE RESTRIZIONI NELLA CONCORRENZA DI PREZZO TRA GLI OPERATORI PRESENTI	14
L'ESCLUSIVA TERRITORIALE E I RIFIUTI DI FORNITURA DA PARTE DEI DISTRIBUTORI LOCALI	14
LA DISTRIBUZIONE EDITORIALE IN ITALIA: OPERATORI E ORGANIZZAZIONE	15
L'ORGANIZZAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE DELLE TESTATE	15
I DISTRIBUTORI NAZIONALI E LOCALI.....	17
LE RIVENDITE	19
L'ACCORDO COLLETTIVO NAZIONALE SULLA VENDITA DEI GIORNALI QUOTIDIANI E PERIODICI.....	20
LA REMUNERAZIONE DEI SOGGETTI DELLA DISTRIBUZIONE	21
GLI ASPETTI PROBLEMATICI EVIDENZIATI DAGLI OPERATORI DELLA DISTRIBUZIONE	24
L'ORGANIZZAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE IN ALTRI PAESI EUROPEI	27
GERMANIA.....	27
FRANCIA.....	29
REGNO UNITO.....	31
VALUTAZIONI.....	33
IL CONTESTO ATTUALE	33
I PRINCIPI CARDINE DELL'ORGANIZZAZIONE DISTRIBUTIVA	37
IL REGIME DI AUTORIZZAZIONE DELLE RIVENDITE	38
L'IMPIANTO REMUNERATIVO DEL SISTEMA DISTRIBUTIVO	42
LA PARITÀ DI TRATTAMENTO.....	47
SINTESI E CONCLUSIONI	49

PREMESSA

1. Nel febbraio 2007, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva nel settore dell'editoria quotidiana, periodica e multimediale, intesa ad approfondire l'organizzazione e il quadro giuridico del settore, alla luce delle trasformazioni tecnologiche in corso e della diffusione di nuovi prodotti editoriali. L'avvio dell'indagine si collocava nel contesto di una più ampia riflessione sull'editoria, nell'ambito del quale la stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva predisposto un progetto di riforma organica del settore.

La prima parte dell'indagine conoscitiva

2. La prima parte dell'indagine, conclusa nel luglio 2007, ha riguardato le sovvenzioni pubbliche alla stampa e i limiti alle concentrazioni per i quotidiani.

3. Con riguardo alle sovvenzioni dirette, l'Autorità ha rilevato l'opportunità di una riflessione sulla previsione che le rende disponibili soltanto a partire dal quinto anno di attività, con ciò privando di sostegno economico le nuove iniziative editoriali nel momento in cui esse ne hanno maggior bisogno. Per contro, 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.

Sono stati poi espressi dubbi circa la scelta del parametro di quantificazione dei contributi, rappresentato dai costi sostenuti dall'editore risultanti dal bilancio, che non incentivano il beneficiario a perseguire la massima efficienza limitando le spese.

Più in generale, si è rilevato che la dipendenza strutturale dal finanziamento pubblico può limitare l'autonomia stessa della testata rispetto a chi determina l'*an* e la disponibilità finanziaria da destinare al contributo.

4. In merito alle sovvenzioni indirette, l'Autorità ha osservato che le agevolazioni postali non hanno costituito una misura efficace per lo sviluppo delle vendite in abbonamento, che in Italia sono particolarmente modeste. Peraltro, si è constatato che soltanto una parte marginale delle agevolazioni postali contribuisce alla diffusione tramite abbonamento di testate minori, in quanto la parte preponderante è appannaggio dei principali gruppi editoriali. Infine l'agevolazione postale è riconosciuta soltanto a fronte dei servizi prestati da Poste Italiane, con l'effetto di ostacolare lo sviluppo di una piena concorrenza tra le imprese postali e ridurre l'incentivo per Poste Italiane a migliorare la qualità del servizio.

L'Autorità ha pertanto espresso alcuni suggerimenti, quali la fissazione di un ammontare massimo della compensazione da parte dello Stato, l'incentivazione di forme alternative di consegna degli abbonamenti (attraverso imprese specializzate o l'abbonamento in edicola) e la promozione di iniziative a sostegno della domanda di abbonamenti.

5. Quanto ai limiti alle concentrazioni tra i quotidiani (fissato nel 20% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia, ovvero il 50% delle copie tirate in ambito interregionale) l'Autorità ha affermato che in un'ottica strettamente *antitrust* 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. In realtà, 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). 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.

Le questioni sottese all'analisi della distribuzione della stampa quotidiana e periodica

6. La seconda parte dell'indagine conoscitiva affronta l'analisi della distribuzione della stampa quotidiana e periodica in Italia, con l'obiettivo di verificare, nelle previsioni regolamentari come nelle concrete modalità di funzionamento del settore, la sussistenza di eventuali restrizioni ingiustificate della concorrenza.

7. Già l'indagine conoscitiva IC/20 (di cui si dirà nel prosieguo), pubblicata dall'Autorità nel luglio 2004, aveva evidenziato un'eccessiva regolamentazione, asseritamente funzionale alla tutela del pluralismo dell'informazione, che si risolveva in una forma di protezione per gli operatori presenti sul mercato, a detrimento dello sviluppo e dell'ammodernamento della rete distributiva della stampa.

8. Inoltre, successivamente alla conclusione dell'indagine IC/20, numerose e reiterate segnalazioni, provenienti da più parti d'Italia, hanno sottoposto all'attenzione dell'Autorità presunte distorsioni della concorrenza nell'attività di distribuzione della stampa quotidiana e periodica.

9. Un primo e consistente filone di segnalazioni riguarda rifiuti di fornitura opposti dai distributori locali ai danni di operatori in possesso di regolari autorizzazioni alla rivendita della stampa quotidiana e periodica, rilasciate dai comuni competenti. Tale situazione risulta interessare un ampio numero di regioni, quali in particolare: l'Emilia Romagna, il Piemonte, il Molise, la Campania, la Calabria, la Toscana, il Lazio, il Veneto e la Puglia. Si tratta dunque di un problema che si presenta secondo identiche modalità in varie parti d'Italia, investendo soprattutto i piccoli comuni.

10. Tipicamente, soggetti che hanno ottenuto dal comune competente l'autorizzazione alla rivendita, in esclusiva oppure non in esclusiva, di quotidiani e periodici non riescono ad avviare l'attività perché il distributore locale, che opera in esclusiva nella zona interessata, non risponde o

risponde negativamente alle richieste di fornitura, sostenendo di ritenere non remunerativa la fornitura di un numero maggiore di rivenditori rispetto a quelli già serviti. Alle doglianze dei privati muniti di autorizzazione, si uniscono talvolta quelle di alcuni dei comuni autorizzandi, che evidenziano di aver rispettato pienamente le procedure per il rilascio delle relative autorizzazioni commerciali.

Nel caso dei rivenditori non esclusivi, viene lamentato che ciò costituisce una sensibile riduzione delle potenziali attività del punto vendita, nonché del livello di servizio offerto ai clienti. Quando a non essere forniti sono i punti vendita esclusivi (edicole), si determina l'assoluta impossibilità di operare, dal momento che quotidiani e periodici costituiscono l'oggetto prioritario, se non esclusivo, della loro attività.

11. Alcune edicole hanno fatto presente di ricevere dal distributore locale di zona un servizio inadeguato, con consegne tardive o incomplete, ovvero quantitativi del tutto insufficienti al normale flusso di vendita dell'esercizio. Di fronte a tali situazioni, i gestori dei punti vendita lamentano di non disporre di alcun potere negoziale idoneo a condizionare il comportamento del distributore.

12. Un'altra area problematica è rappresentata da una presunta disparità di trattamento tra i rivenditori esclusivi (edicole) e quelli non esclusivi. In particolare, è stato evidenziato che in taluni casi i punti vendita non esclusivi sarebbero assoggettati a oneri aggiuntivi, asseritamente allo scopo di coprire le spese di trasporto, oneri che non trovano riscontro nel caso delle edicole. Tali oneri non sarebbero di norma giustificati da oggettivi costi incrementali di distribuzione, data la posizione della rivendita, né da servizi ulteriori prestati.

13. Sono stati raccolti anche indizi in merito a presunte indicazioni da parte del distributore nazionale, volte a riservare la distribuzione di alcune pubblicazioni in determinate aree ai soli rivenditori esclusivi, escludendo i punti vendita non esclusivi.

14. Un ulteriore profilo sottoposto all'attenzione dell'Autorità concerne la difficoltà di alcuni editori, soprattutto quelli di ridotte dimensioni, ad ottenere dal distributore locale l'effettuazione del servizio di distribuzione presso i dettaglianti a condizioni omogenee a quelle applicate agli altri editori con caratteristiche simili.

In tali casi, l'unico distributore locale operante nell'area avrebbe richiesto, in aggiunta all'usuale remunerazione percentuale sul venduto, un contributo spese fisso per ciascuna uscita, ritenuto dall'impresa denunciante del tutto insostenibile e lesivo della parità di trattamento, se confrontato con le condizioni praticate dallo stesso distributore a testate direttamente concorrenti.

15. Considerata la numerosità delle segnalazioni e la rilevanza dei profili segnalati per lo svolgimento dell'attività dei soggetti interessati, le denunce descritte sono state trasmesse anche al Dipartimento per l'Informatica e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e all'Autorità per le Garanzie nella Comunicazioni. In particolare, è stato evidenziato che le condotte segnalate potevano costituire una violazione dell'art. 5 del Decreto Legislativo n. 170/2001, che detta una omogenea disciplina per gli esercizi esclusivi e non esclusivi, nonché delle norme tese ad evitare che la rete distributiva possa ostacolare la diffusione delle testate editoriali, minando il pluralismo dell'informazione.

16. Dal canto loro, i distributori locali hanno manifestato di incontrare forti difficoltà economiche, connesse alla contrazione del giro d'affari accusato della stampa negli ultimi anni, a cui si è accompagnato un tentativo di ampliare il numero delle rivendite e stimolare la lettura, con l'introduzione dei punti vendita cd. non esclusivi, che avrebbero aumentato i costi operativi a carico dei distributori locali senza cogliere i risultati sperati in termini di sviluppo delle vendite.

17. Le motivazioni addotte dai distributori locali a sostegno dei dinieghi di fornitura riguardano per lo più la mancanza di convenienza economica a servire i nuovi punti vendita interessati, dati i costi di trasporto e logistica e le elevate percentuali di reso. I distributori osservano che i nuovi punti vendita, quando non sono situati in zone remote e poco accessibili, sorgono in prossimità di altre rivendite o comunque in zone a domanda insufficiente, in cui talvolta una precedente rivendita era già stata chiusa per scarsa vendita.

18. Le questioni menzionate tracciano un quadro di criticità nei rapporti tra i diversi operatori della filiera, che tuttavia non può essere compreso pienamente se non si approfondiscono le particolari "regole del gioco" della distribuzione della stampa, modellate in larga misura sulla complessa normativa che ne disciplina l'attività. Per tale motivo, si rende necessario effettuare una breve illustrazione del quadro normativo di riferimento e un'analisi della struttura del settore e delle interazioni tra i diversi attori. Le modalità organizzative rinvenibili in alcuni importanti Paesi europei, segnatamente la Germania, la Francia e il Regno Unito, costituiscono inoltre un parametro di confronto per la valutazione dell'organizzazione presente in Italia.

19. Va comunque sottolineato che la disamina delle attuali regole e modalità di funzionamento della distribuzione della stampa rischia di non essere esaustiva in considerazione degli sconvolgimenti che stanno interessando il settore nel suo complesso. Infatti, il perentorio sviluppo dell'informazione *on line* sta seriamente minando la sostenibilità del tradizionale modello organizzativo del settore, ponendo altresì in una nuova luce il tema della tutela del pluralismo dell'informazione, su cui ruota il complesso delle regole a cui sono attualmente soggetti gli operatori della distribuzione tradizionale.

20. La presente parte dell'indagine, pur considerando le trasformazioni strutturali in atto, focalizza l'analisi sulle attuali regole di funzionamento della distribuzione tradizionale di quotidiani e periodici, con l'obiettivo di individuare possibili correttivi idonei ad ampliare gli ambiti soggetti al libero gioco della concorrenza, senza pregiudicare il pluralismo dell'informazione. Si ritiene, infatti, che l'instaurarsi di dinamiche competitive in alcuni spazi oggi sottratti alle forze di mercato possa produrre significativi benefici non solo in termini di miglioramento qualitativo dei prodotti, sviluppo della domanda potenziale e tutela del pluralismo dell'informazione, ma anche in relazione alla capacità del sistema distributivo tradizionale di rispondere nel modo migliore ai profondi rivolgimenti determinati dai recenti sviluppi del settore.

IL QUADRO NORMATIVO

La disciplina dell'accesso all'attività di vendita di prodotti editoriali

21. L'attuale quadro normativo che disciplina l'attività della distribuzione della stampa sul territorio nazionale è rappresentato dal decreto legislativo del 24 aprile 2001, n. 170 (di seguito decreto legislativo n. 170/01), recante *“Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della L. 13 aprile 1999, n. 108¹”*. Un progetto di legge di iniziativa parlamentare recante *“Nuova disciplina del settore dell'editoria e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia di editoria”* (documento C-1269) è attualmente allo studio della Camera dei Deputati (fase: 1° lettura, assegnato alla VII Commissione Cultura il 6 novembre 2008).

22. L'art. 3 della legge n. 108/99 stabiliva che il Governo era delegato ad emanare un apposito decreto legislativo finalizzato al riordino dell'assetto normativo della distribuzione della stampa, sia quotidiana che periodica, e introduceva un periodo di sperimentazione, della durata di diciotto mesi, della vendita di giornali quotidiani e periodici svolta presso nuovi canali di vendita, diversi dalle tradizionali rivendite di giornali (ed indicati dall'art. 1 della medesima legge)².

La finalità di tale sperimentazione era quella di acquisire elementi conoscitivi circa le variazioni nella domanda di prodotti editoriali provocate dalla vendita di giornali in esercizi diversi dalle rivendite autorizzate in posti fissi³.

23. Al termine del periodo di sperimentazione, è stato emanato il citato decreto legislativo n. 170/2001 il quale, nel riordinare il sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, ha introdotto la definizione normativa di punti vendita “esclusivi” (previsti nei *“piani comunali di localizzazione dei punti esclusivi di vendita”* e dediti alla vendita esclusiva di quotidiani e periodici) e punti vendita “non esclusivi” (autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero di periodici, in aggiunta ad altre merci), in cui si articola la rete di vendita in tutto il territorio nazionale (art. 1 del decreto n. 170/2001).

24. L'art. 2, comma 6, del decreto n. 170/2001 prevede, analogamente alla disciplina previgente⁴, che il rilascio dell'autorizzazione, anche a carattere stagionale, sia per i punti di vendita

¹ Recante *“Nuove norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica”*.

² Si trattava dei seguenti punti vendita: rivendite di generi di monopolio, rivendite di carburanti e di oli minerali con il limite minimo di superficie pari a metri quadrati 1.500, bar, strutture di vendita come definite dall'articolo 4, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, con un limite minimo di superficie di vendita pari a metri quadrati 700, esercizi adibiti prevalentemente alla vendita di libri e prodotti equiparati, con un limite minimo di superficie di metri quadrati 120, gli esercizi a prevalente specializzazione di vendita per la vendita delle riviste di identica specializzazione.

³ L'introduzione di tale normativa ha evitato che nel settore della vendita di giornali, quotidiani e periodici, si applicasse il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, le cui disposizioni avrebbero consentito a chiunque di avviare un'attività di vendita di giornali sulla base delle regole generali previste in materia di distribuzione commerciale e, pertanto, senza bisogno del rilascio dell'autorizzazione per lo svolgimento di attività commerciali all'interno degli ‘esercizi di vicinato’ (si veda sul punto il comma 4 dell'art. 26 del decreto legislativo n. 114/1998).

⁴ In particolare, l'art. 14 della legge n. 416/81 stabiliva che le autorizzazioni di rivendita in posti fissi di giornali quotidiani e periodici erano rilasciate dai comuni in conformità ai piani comunali di localizzazione dei punti ottimali di vendita predisposti sulla base dei criteri fissati dalle regioni. Le regioni, nella elaborazione degli indirizzi per i comuni

esclusivi che per quelli non esclusivi debba avvenire in ragione della densità della popolazione, delle caratteristiche urbanistiche e sociali delle zone, dell'entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni, delle condizioni di accesso. Tuttavia, a differenza di quanto previsto in precedenza, viene stabilito che si debba tenere in considerazione anche l'esistenza di altri punti vendita non esclusivi⁵.

25. Per quanto concerne i soggetti ai quali l'autorizzazione all'esercizio di un punto vendita non esclusivo può essere rilasciata, questi sono definiti dall'art. 2, comma 3, del decreto n. 170/2001: le rivendite di generi di monopolio, le rivendite di carburanti e di oli minerali con il limite minimo di superficie pari a metri quadrati 1.500, i bar, inclusi gli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade e nell'interno di stazioni ferroviarie, aeroportuali e marittime, ed esclusi altri punti di ristoro, ristoranti, rosticcerie e trattorie; le strutture di vendita come definite dall'art. 4, comma 1, lettere e), f) e g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, con un limite minimo di superficie di vendita pari a metri quadrati 700; gli esercizi adibiti prevalentemente alla vendita di libri e prodotti equiparati, con un limite minimo di superficie di metri quadrati 120; gli esercizi a prevalente specializzazione di vendita, con esclusivo riferimento alla vendita delle riviste di identica specializzazione.

26. I soggetti che possono essere autorizzati alla vendita non esclusiva e che non hanno effettuato la sperimentazione sono autorizzati all'esercizio di un punto di vendita non esclusivo successivamente alla presentazione al Comune territorialmente competente di una dichiarazione di ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera d-bis), numeri 4), 5), 6) e 7) della legge 13 aprile 1999, n. 108 (che richiedono la parità di trattamento tra le testate, il rispetto del prezzo di vendita riportato sulle pubblicazioni, la predisposizione di un apposito spazio espositivo). D'altra parte, i punti vendita non esclusivi che hanno effettivamente svolto l'attività di vendita durante il periodo della sperimentazione hanno conseguito l'autorizzazione di diritto (art. 2, commi 4 e 5, del decreto n. 170/2001).

per la predisposizione di detti piani, dovevano attenersi, tra le altre, alle seguenti prescrizioni: per i centri urbani, doveva essere previsto il rilascio delle autorizzazioni in ragione della densità della popolazione, del numero delle famiglie, delle caratteristiche urbanistiche e sociali di ogni zona o quartiere, della entità delle vendite, rispettivamente, di quotidiani e periodici, negli ultimi due anni; per le zone turistiche, poteva essere previsto il rilascio di autorizzazioni a carattere stagionale; per i punti di vendita nelle zone rurali, insulari e montane si doveva tener conto in modo particolare delle condizioni di accesso; per la vendita automatica si doveva tenere conto delle esigenze derivanti dalla esistenza di altri punti di vendita.

L'autorizzazione comunale era necessaria sia per le rivendite in posti fissi di giornali quotidiani e periodici (edicole), sia per le rivendite di giornali con abbinamento di altri settori merceologici (cd. rivendite promiscue). L'autorizzazione al commercio rilasciata per gli esercizi della grande distribuzione, per librerie e rivendite di tabacchi comprendeva, se richiesta, anche l'autorizzazione alla rivendita di quotidiani e periodici ove gli stessi esercizi fossero programmati a tal fine nei piani comunali.

⁵ Sul punto, Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 1° dicembre 2006, n. 7080, secondo la quale *“Tale disciplina [il piano di localizzazione comunale], peraltro di validità solo quadriennale, non appare illogica né parte appellante, rimanendo ferma per ciò che si è detto la potestà comunale di valutare i criteri demografici, urbanistici e sociali indicati dal legislatore [art. 2, comma 6, del decreto n. 170/2001], ne ha provato applicazione distorta o illegittima, incentrando le sue censure essenzialmente sulla affermazione di un principio di liberalizzazione assoluta del settore che, fatta eccezione per i soggetti ammessi alla sperimentazione per i quali è stato configurato un diritto di accesso all'esercizio della attività di vendita anche della stampa quotidiana e periodica, non è, invece, contenuto in termini generali nel D. Lvo n. 170 del 2001 proprio per la previsione di cui si è già detto che subordina il rilascio delle singole autorizzazioni a valutazioni discrezionali dell'Amministrazione comunale nei termini qui sopra sinteticamente delineati”*.

27. Il decreto in esame ha dunque confermato che l'attività di vendita di stampa quotidiana e periodica è soggetta al rilascio di un'autorizzazione da parte dei Comuni. L'autorizzazione per i punti vendita esclusivi deve essere rilasciata nel rispetto di quanto previsto nei menzionati piani (art. 2 del decreto n. 170/2001), mentre quella per i punti vendita non esclusivi può essere rilasciata anche al di fuori dei limiti ivi previsti.

28. I piani comunali di localizzazione dei punti esclusivi di vendita sono oggetto di disciplina da parte dell'art. 6 del decreto n. 170/2001, il quale stabilisce che è compito delle regioni emanare gli indirizzi per la predisposizione da parte dei comuni dei piani di localizzazione dei punti di vendita esclusivi, previa consultazione delle associazioni più rappresentative a livello nazionale degli editori e dei distributori e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale dei rivenditori.

In tali piani, inoltre, deve effettuarsi una valutazione della densità di popolazione, del numero di famiglie, delle caratteristiche urbanistiche e sociali di ogni zona o quartiere, dell'entità delle vendite, rispettivamente, di quotidiani e periodici, negli ultimi due anni, delle condizioni di accesso, con particolare riferimento alle zone insulari, rurali o montane, nonché dell'esistenza di altri punti di vendita non esclusivi.

29. Di regola, nei piani comunali di localizzazione sono individuati i diversi ambiti territoriali, la distribuzione territoriale della popolazione, i dati di vendita locale ed il numero massimo di rivendite per ogni zona. Inoltre, al fine di consentire un ordinato assetto della rete distributiva, generalmente è previsto che l'assegnazione dei punti vendita disponibili avvenga attraverso avvisi pubblici e sono previsti specifici criteri di preferenza per l'assegnazione dei punteggi per predisporre la graduatoria delle domande di partecipazione⁶.

30. La previgente norma contenuta nell'art. 14 della legge n. 416/81 stabiliva che, in assenza del piano comunale, fosse *“dovuta l'autorizzazione qualora nelle aree urbane non esistano altri punti fissi di rivendita ad una distanza stradale, calcolata per il percorso più breve, di 400 metri”*. In taluni casi, tale disposizione, tesa ad assicurare il rilascio dell'autorizzazione nelle aree urbane qualora non fossero presenti altri punti fissi di rivendita entro i 400 metri di distanza, era stata invece interpretata come l'indicazione di una distanza minima tra rivendite. Ciò ha indotto la giurisprudenza amministrativa a riaffermare come non sia preclusa la collocazione di punti vendita a distanza inferiore e non giustificabile in via esclusiva l'adozione di un provvedimento sindacale di revoca dell'autorizzazione⁷.

⁶ A titolo esemplificativo, il comune di Roma ha posto, tra i criteri sopramenzionati, l'esercizio dell'attività di vendita di quotidiani e periodici nella qualità di gestore di una sola rivendita per almeno tre anni; ovvero nella qualità di dipendente, coadiutore, associato del titolare di una autorizzazione per almeno un anno; l'età inferiore a 35 anni; l'appartenenza ad una categoria protetta dalla normativa vigente (cfr. deliberazione del Consiglio comunale del 23 gennaio 2006, n. 26).

⁷ Cfr. Tar Campania, Napoli, sez. III, 20 giugno 2008, n. 6041 e Consiglio di Stato, sez. V, 24 settembre 2003, n. 5440, relative a fatti avvenuti in vigenza del menzionato art. 14 della legge n. 416/81. In particolare, è stato affermato nella sentenza da ultimo citata che *“la locuzione ‘é parimenti dovuta l'autorizzazione qualora nelle aree urbane non esistano altri punti fissi di rivendita ad una distanza stradale, calcolata per il percorso più breve, di 400 metri’ non può essere interpretata come preclusiva del rilascio dell'autorizzazione in caso di distanza inferiore al predetto limite, trattandosi, invece, di espressione con cui si impone il rilascio ove quella distanza venga rispettata”*.

Nonostante tale giurisprudenza e sebbene nel decreto legislativo n. 170/2001 non sia più riproposta la disposizione di cui all'art. 14 della legge n. 416/81, numerosi piani di localizzazione prevedono tuttora il rispetto di distanze minime tra punti vendita⁸.

31. Prescrizioni relative al rispetto di determinate distanze minime tra edicole sono contenute altresì in alcune leggi regionali emanate, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 170/2001, proprio al fine di individuare i criteri a cui devono attenersi i piani comunali⁹.

Sul punto, deve osservarsi che tali previsioni appaiono in contrasto con la *ratio* di quanto previsto dall'art. 3, comma 1, lettera b), del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modifiche nella legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale dispone che *“Ai sensi delle disposizioni dell’ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all’acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m), della Costituzione, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni: [...] b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio”*.

Poiché infatti la norma del decreto n. 223/2006 fa riferimento alle attività commerciali come individuate dal decreto n. 114/98 - il quale risulta applicabile ad ogni attività di commercio al dettaglio, con l'unica eccezione delle attività espressamente escluse tra le quali non figura la vendita dei giornali - sorge la necessità di riportare a coerenza le previsioni ancora vigenti in materia di distanze minime con le norme dell'attuale ordinamento, anche alla luce delle disposizioni comunitarie in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi¹⁰.

La Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno

32. Il descritto regime autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività di vendita di prodotti editoriali non può, allo stato attuale, non essere valutato anche alla luce dei più recenti indirizzi del diritto comunitario in tema di prestazioni di servizi contenuti nella direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006¹¹ (di seguito, direttiva servizi) che dovrà a breve essere oggetto di adeguamento nell'ordinamento italiano.

33. Obiettivo di tale direttiva è quello di dare un forte impulso alla realizzazione del mercato interno dei servizi mediante il superamento degli impedimenti di ordine giuridico che ostacolano l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e della libertà di circolazione dei

⁸ Si vedano, tra gli altri, il piano di localizzazione dei punti vendita del comune di Treviso, del 2003; di Pietra Ligure del 2006; di Ascoli Piceno del 2003; di Pordenone del 2003; di Vimodrone del 2004; di Bologna del 2008; di Arezzo del 2005; di Pesaro del 2004; di Roma del 2006 (modificato nel 2008 con l'eliminazione del criterio della distanza minima tra edicole). Tali piani sono reperibili su Internet nelle pagine web dei comuni stessi.

⁹ Alcune leggi regionali che prevedono il rispetto di distanze minime sono citate nell'ambito dell'indagine IC/20 citata, a pag. 23 e seguenti (di tratta delle leggi di Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Sicilia).

¹⁰ Cfr. sul punto Tar Lazio, sentenza del 5 dicembre 2007, n. 12561.

¹¹ In GUCE L 376 del 27 dicembre 2006 pag. 36.

servizi negli Stati membri¹². In particolare, secondo quanto affermato nel considerando 7, *“La presente direttiva istituisce un quadro giuridico generale a vantaggio di un’ampia varietà di servizi pur tenendo conto nel contempo delle specificità di ogni tipo d’attività o di professione e del loro sistema di regolamentazione. Tale quadro giuridico si basa su un approccio dinamico e selettivo che consiste nell’eliminare in via prioritaria gli ostacoli che possono essere rimossi rapidamente e, per quanto riguarda gli altri ostacoli, nell’avviare un processo di valutazione, consultazione e armonizzazione complementare in merito a questioni specifiche grazie al quale sarà possibile modernizzare progressivamente ed in maniera coordinata i sistemi nazionali che disciplinano le attività di servizi, operazione indispensabile per realizzare un vero mercato interno dei servizi entro il 2010”*.

34. La direttiva stabilisce un quadro giuridico generale che si applica a tutte le attività di servizi, destinate sia alle imprese che ai consumatori, prestate dietro corrispettivo economico¹³, con l’esclusione di alcune categorie di servizi che sono menzionate in modo espresso (quali, i servizi di interesse generale, i servizi finanziari, i servizi di comunicazione elettronica, i servizi di trasporto, i servizi portuali, i servizi sanitari, i servizi audiovisivi e le attività di azzardo)¹⁴.

35. Mentre il capo II della direttiva prevede le disposizioni volte a semplificare le procedure e le formalità necessarie all’accesso ad un’attività di servizi ed al suo esercizio¹⁵, il capo III detta le norme relative ai regimi autorizzatori¹⁶ (sezione 1) e le norme relative ai requisiti, cui è subordinato l’accesso ad un’attività di servizi in uno Stato membro, che sono vietati di diritto ovvero devono essere sottoposti ad un test di valutazione (sezione 2).

36. Con particolare riguardo alle norme dettate in tema di regimi autorizzatori, la direttiva - facendo uso dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia circa la compatibilità con il diritto comunitario dei regimi autorizzatori - disciplina i casi in cui gli Stati membri possono subordinare l’accesso ad un’attività al rilascio di un’autorizzazione da parte delle autorità competenti.

¹² Si ricorda, infatti, che le disposizioni del Trattato CE relative al mercato interno prevedono la realizzazione di uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri sia attraverso la libertà di stabilimento, sia attraverso il diritto di prestare servizi in altri Stati membri senza stabilirvisi. Tuttavia, l’applicazione diretta degli articoli 43 e 49 del Trattato CE non è stata del tutto sufficiente poiché legata all’avvio, caso per caso, di procedimenti di infrazione nei confronti degli Stati membri. Per tali motivi, le istituzioni comunitarie hanno fatto ricorso all’intervento legislativo per adottare linee di coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri (cfr. considerando 6 e art. 1, paragrafo 1, della direttiva servizi).

¹³ L’art. 4, comma 1, lett. 1), richiama l’art. 50 del Trattato CE il quale fa riferimento, in particolare, alle attività di carattere industriale, commerciale, artigiane e delle libere professioni. La direttiva non fornisce una lista completa delle attività rientranti nel suo ambito di applicazione, ma sono indicati, al considerando 33, alcuni di tali servizi.

¹⁴ Considerando 17-34 ed artt. 2 e 4 della direttiva.

¹⁵ Al riguardo, per agevolare l’accesso alle attività di servizi ed il loro esercizio nel mercato interno, la direttiva fissa l’obiettivo di una semplificazione amministrativa e, a tal fine, rende obbligatoria per gli Stati membri l’istituzione di sportelli unici presso i quali il prestatore possa espletare, anche per via elettronica, le formalità necessarie per accedere all’attività, inoltrare le domande di autorizzazione richieste per esercitare il servizio e ottenere tutte le informazioni necessarie (considerando 46 ed artt. 6, 7 e 8 della direttiva).

¹⁶ Per ‘regime di autorizzazione’ si intende una *“qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario ad un’autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all’accesso ad un’attività di servizio o al suo esercizio”* (art. 4, punto 5), della direttiva).

In primo luogo, l'imposizione di un'autorizzazione è ammissibile nei soli casi in cui non sia discriminatoria, sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale¹⁷ e sia idonea a conseguire un obiettivo che non potrebbe essere colto tramite una misura meno restrittiva, in particolare poiché *“un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia”* (art. 9, paragrafo 1, della direttiva).

Entro il 28 dicembre 2009 (data entro la quale è necessario adeguarsi alla direttiva), gli Stati membri dovranno presentare una relazione alla Commissione contenente le informazioni sui regimi di autorizzazione, motivandone la conformità al menzionato paragrafo 1 dell'art. 9 della direttiva¹⁸. Le relazioni saranno trasmesse dalla Commissione agli altri Stati membri per un processo di valutazione reciproca¹⁹.

37. Il regime di autorizzazione, oltre a dover essere conforme alle condizioni prima enunciate (non discriminazione, rispondenza ad un motivo di interesse generale e proporzionato), deve inoltre basarsi su criteri che non consentano una valutazione arbitraria da parte delle autorità competenti e che siano non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, commisurati all'obiettivo di interesse generale, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, nonché trasparenti ed accessibili (art. 10, paragrafo 2, della direttiva).

38. Ove il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato, l'art. 12 della direttiva impone l'applicazione di una procedura di selezione tra i candidati potenziali che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza. L'autorizzazione così rilasciata non potrà avere una durata eccessiva, oltre quanto necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione dei capitali investiti²⁰.

39. In merito ai requisiti cui è subordinato in uno Stato membro l'accesso ad un'attività di servizi e che potrebbero avere l'effetto di ostacolare lo stabilimento di prestatori di servizi in altri Stati membri, la direttiva individua, in primo luogo, i requisiti che sono vietati di diritto (quali quelli discriminatori poiché fondati sulla cittadinanza, quelli che vincolano il rilascio dell'autorizzazione alla dimostrazione di un bisogno economico o di una domanda di mercato, quelli che prevedono il coinvolgimento di operatori concorrenti ai fini del rilascio delle autorizzazioni, con l'eccezione degli ordini e associazioni professionali)²¹.

40. In secondo luogo, la direttiva elenca i requisiti 'da valutare', i quali, pur potendo restringere o ostacolare la libertà di stabilimento, potrebbero essere giustificati purché siano non discriminatori (in funzione della cittadinanza o dell'ubicazione della sede legale), necessari (in quanto rispondono ad un motivo imperativo di interesse generale) e proporzionali (i requisiti non devono andare al di là

¹⁷ L'art. 4, punto 8), della direttiva definisce i motivi di interesse generale come quelli riconosciuti come tali dalla Corte di Giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, sanità pubblica, tutela dei consumatori, tutela dell'ambiente, proprietà intellettuale, obiettivi di politica sociale e culturale.

¹⁸ Art. 9, paragrafo 2, della direttiva. L'obbligo di relazione riguarda solo l'esistenza dei regimi di autorizzazione e non anche i criteri e le condizioni di rilascio dell'autorizzazione stessa (considerando 58 della direttiva).

¹⁹ Art. 39 della direttiva.

²⁰ Considerando 62 della direttiva.

²¹ Art. 14, punti 5) e 6), della direttiva.

di quanto necessario per raggiungere l'obiettivo e non deve essere possibile sostituirli con altri meno restrittivi)²².

I requisiti da sottoporre al test di valutazione sono, tra gli altri: restrizioni quantitative o territoriali sotto forma, in particolare, di restrizioni fissate in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori, il divieto di disporre di più stabilimenti sullo stesso territorio nazionale, requisiti che stabiliscono un numero minimo di dipendenti, tariffe obbligatorie minime e/o massime che il prestatore deve rispettare.

Analogamente a quanto previsto per i regimi autorizzatori, entro il 28 dicembre p.v. ogni Stato membro è tenuto a presentare una relazione alla Commissione contenente le informazioni relative alle restrizioni rientranti tra quelle che possono essere sottoposte al test di valutazione, indicando quelle che intendono mantenere e le ragioni per le quali ritengono che tali requisiti siano conformi al suddetto test²³.

41. Alla luce della prevista scadenza del 28 dicembre p.v., entro la quale lo Stato italiano dovrà informare la Commissione delle caratteristiche del regime autorizzatorio vigente e dei requisiti per l'accesso all'attività, anche per il settore dell'editoria, si impone la necessità di effettuare, alla luce dei criteri ivi individuati, un'attenta valutazione circa la necessità e la proporzionalità delle restrizioni, previste a livello nazionale, all'accesso al mercato della vendita di giornali.

La disciplina dell'attività di vendita di prodotti editoriali (obblighi di parità di trattamento e di parità di prezzo)

42. Quanto poi alle modalità di esercizio della distribuzione editoriale, esse sono condizionate dal principio della parità di trattamento tra le testate, volto a dare effettività al pluralismo dell'informazione. Esso costituisce il principio cardine dell'attività di distribuzione della stampa e si ripropone a tutti i livelli della catena distributiva.

43. Per quanto attiene ai rapporti fra editore e distributore, l'art. 16, comma 1, della legge n. 416/81 impone alle imprese di distribuzione l'obbligo di garantire il servizio a tutte le testate che ne facciano richiesta, a parità di condizioni rispetto ai punti vendita serviti e al numero di copie distribuite.

Analogamente, i punti vendita esclusivi devono, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 170/01, assicurare parità di trattamento a tutte le testate. Inoltre, per quanto concerne i punti vendita non esclusivi, la parità di trattamento è assicurata nell'ambito "*della tipologia di quotidiani e periodici dagli stessi prescelti per la vendita*" (art. 4, comma 2, del decreto).

44. Giova precisare che l'obbligo di parità di trattamento in capo ai distributori non determina un diritto delle rivendite ad essere rifornite. Invero, secondo la Suprema Corte, la parità di trattamento non implica la sussistenza, a carico delle imprese di distribuzione, di un obbligo legale di contrarre con tutti i rivenditori esistenti, i quali non possono far valere alcun diritto alla fornitura del prodotto, né ai sensi dell'art. 41 Cost., né ai sensi dell'art. 2597 c.c., che prevedono l'obbligo a

²² Art. 15, paragrafi 2 e 3, della direttiva.

²³ Art. 15, paragrafo 5, della direttiva.

contrarre dell'imprenditore monopolista a tutela del consumatore del prodotto medesimo, non già del suo rivenditore²⁴.

45. Alla luce di quanto disposto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 170/2001, la vendita della stampa quotidiana e periodica presso i punti vendita esclusivi e non esclusivi è effettuata nel rispetto di talune modalità, tra le quali: a) il prezzo di vendita della stampa quotidiana e periodica stabilito dal produttore²⁵ non può subire variazioni in relazione ai punti di vendita che effettuano la rivendita; b) le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni, comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi che effettuano la vendita; c) i punti di vendita devono prevedere un adeguato spazio espositivo per le testate poste in vendita.

L'INDAGINE CONOSCITIVA IC/20

46. L'indagine conoscitiva IC/20 *Distribuzione della stampa quotidiana e periodica* è stata conclusa dall'Autorità il 22 luglio 2004.

Gli ostacoli all'accesso

47. La principale distorsione concorrenziale nel mercato della vendita al dettaglio della stampa è stata individuata nell'esistenza di barriere all'entrata nel mercato di natura amministrativa. L'Autorità, in linea con analoghe segnalazioni precedenti, aveva auspicato una modifica del decreto legislativo n. 170/2001 volta a consentire una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato, attraverso l'eliminazione del regime autorizzatorio, tendente a predeterminare la struttura del mercato sulla base di criteri discrezionali.

48. Si è poi appurato che le disposizioni attuative del decreto legislativo n. 170/2001 adottate da talune Regioni introducevano ingiustificati vincoli alla commercializzazione di prodotti editoriali, idonei a determinare gravi restrizioni al dispiegarsi di corrette dinamiche concorrenziali, nonché a produrre significative limitazioni dell'attività imprenditoriale. Ad esempio, numerose regioni hanno previsto un divieto per i punti vendita non esclusivi di vendere contemporaneamente quotidiani e periodici. In alcuni atti di indirizzo o nelle circolari provvisorie, le regioni hanno poi prestabilito il numero massimo dei punti vendita per zone oppure distanze minime tra i punti vendita.

49. Nell'indagine si sosteneva che il contingentamento dell'offerta determina l'impossibilità o la grave difficoltà di accedere al mercato da parte di nuovi operatori, sia di tipo tradizionale sia di imprese che operano nella commercializzazione di altri prodotti, *in primis* la grande distribuzione.

²⁴ Cass., sez. III, 23 febbraio 1994, n. 1785.

²⁵ Il prezzo dei quotidiani, prima stabilito e aggiornato annualmente dal Comitato interministeriale dei prezzi, è stato liberalizzato a decorrere dal 1° gennaio 1988 per effetto della modifica apportata all'art. 17 l. n. 416/1981 dall'art. 15 l. n. 67/87.

L'ingresso di nuovi operatori determinerebbe un'accresciuta concorrenza tra le imprese - almeno in termini di qualità dei servizi offerti ed in particolare di localizzazione del punto vendita rispetto al consumatore, non essendo al momento consentita la concorrenza di prezzo - e potrebbe favorire la diffusione della stampa, che nel nostro paese è ancora molto bassa.

50. Il sistema distributivo risultava inoltre poco idoneo a servire le esigenze delle testate meno affermate e pertanto poco funzionale, oltre che al pieno dispiegarsi della concorrenza nel mercato editoriale, anche alla tutela del pluralismo dell'informazione, il principale obiettivo dell'intervento pubblico nell'editoria.

Le restrizioni nella concorrenza di prezzo tra gli operatori presenti

51. L'attività di vendita al dettaglio risultava contraddistinta da ulteriori restrizioni concorrenziali che non appaiono giustificate da ragioni di interesse pubblico. In particolare, il Decreto Legislativo n. 170/2001 impone due vincoli alla libera contrattazione tra le parti: stabilisce che il prezzo di vendita al pubblico dei giornali, fissato dall'editore, debba essere lo stesso in tutti i punti vendita, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la rivendita; dispone che le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni riconosciute dall'editore ai rivenditori devono essere identiche per tutti gli esercizi, esclusivi e non esclusivi.

52. Il primo vincolo comporta l'impossibilità per il singolo punto vendita, o per catene di punti vendita, di accettare margini inferiori, praticando prezzi di rivendita più bassi rispetto a quelli indicati in copertina. In altri Paesi, come il Regno Unito e l'Olanda, il prezzo indicato in copertina è solo raccomandato dall'editore, non imposto. Sebbene nella maggior parte dei casi tale prezzo venga rispettato dal dettagliante, quest'ultimo mantiene, nondimeno, la libertà di concedere sconti a favore della propria clientela.

53. Il secondo vincolo determina una restrizione della concorrenza nell'attività al dettaglio e all'ingrosso, in quanto impedisce al rivenditore al dettaglio di contrattare liberamente con l'editore o con il distributore locale il prezzo di cessione delle pubblicazioni.

La facoltà per il rivenditore di accettare compensi inferiori appariva una leva concorrenziale particolarmente idonea per le nuove forme di vendita della stampa ed in particolare per la grande distribuzione.

L'esclusiva territoriale e i rifiuti di fornitura da parte dei distributori locali

54. L'indagine conoscitiva rilevava che, nel 65% delle aree del territorio nazionale, un unico operatore svolgeva l'attività di distribuzione locale di giornali rifornendo i punti vendita situati nella sua zona con le testate di tutti gli editori. Anche nelle aree dove operavano due grossisti, abitualmente, tipicamente uno era specializzato nella distribuzione di quotidiani e l'altro in quella di periodici. La presenza di un unico operatore in ciascuna area è in parte una conseguenza della

volontà di editori e distributori nazionali di razionalizzare e concentrare il comparto, in parte il risultato dei numerosi fallimenti registratisi nel settore.

55. La presenza di un unico distributore locale in ciascuna area è una caratteristica che il mercato nazionale condivide con quelli inglese, tedesco e francese. A differenza del mercato italiano, però, quello britannico si caratterizza per un grado di concentrazione molto elevato, con la presenza di tre grandi imprese dominanti nella distribuzione locale. Nel mercato italiano, invece, le imprese hanno dimensione molto ridotta e appaiono soggette alla concorrenza potenziale degli operatori delle aree circostanti.

56. Quanto ai rifiuti di fornitura opposti dai distributori locali, si argomentava che le segnalazioni, peraltro riguardanti in quella fase un numero non elevato di punti vendita, dovevano essere considerate alla luce sia delle rigidità statutarie imposte ad editori e distributori relative all'obbligo di cessione dei giornali allo stesso prezzo a tutti i punti vendita, sia dell'uso generalizzato delle regole di cui all'accordo nazionale concluso tra editori e edicolanti, imposte a tutti gli operatori, compresi i distributori locali.

57. Una ipotesi di soluzione al problema veniva individuata nella rimozione dell'obbligo di legge di cessione dei giornali allo stesso prezzo per tutti i punti vendita e nell'introduzione di una maggiore flessibilità contrattuale tra le parti. I punti vendita non in grado di assicurare volumi di vendita adeguati potrebbero, in particolare, essere disposti ad accettare sconti inferiori rispetto al prezzo di copertina oppure ad assumere, almeno in parte, il rischio dell'invenduto. L'accettazione di compensi inferiori o l'assunzione di parte del rischio dell'invenduto potrebbe essere accolta con interesse da quei punti vendita interessati alla distribuzione di giornali quale servizio aggiuntivo per i clienti.

LA DISTRIBUZIONE EDITORIALE IN ITALIA: OPERATORI E ORGANIZZAZIONE

L'organizzazione della distribuzione delle testate

58. Il canale distributivo tradizionale della stampa vede coinvolti quattro soggetti: l'editore, il distributore nazionale, il distributore locale e le rivendite. Il processo distributivo può essere distinto in quattro fasi: la definizione del piano diffusionale primario, il trasporto al distributore locale, la fornitura delle rivendite e la gestione delle rese.

59. La definizione del piano diffusionale primario è l'attività di assegnazione delle copie tirate ai distributori locali, sulla base di parametri predefiniti quali i dati di vendita storici, il *trend* di vendita a breve e medio termine, le notizie contenute nel numero in uscita, particolari iniziative di marketing della testata o dei concorrenti. Essa può essere attuata direttamente dall'editore o essere affidata a un distributore nazionale.

60. Il trasporto ai distributori locali assume evidentemente connotati diversi a seconda della frequenza di uscita della pubblicazione. Nel caso dei quotidiani nazionali, i distributori locali vengono riforniti ogni notte con mezzi che partono dai centri stampa competenti per area diffusionale e sulla base di una successione temporale prevista in base alla distanza del centro stampa e, in alcuni casi, in base all'edizione assegnata. La stampa del quotidiano, che deve essere realizzata in poche ore, viene effettuata infatti contemporaneamente presso più centri stampa dislocati nel territorio nazionale. Nel caso dei periodici, che hanno tempi di stampa più lunghi, si ricorre invece a un unico polo produttivo.

61. Il distributore locale provvede alla fornitura dei punti vendita attivi nell'area di competenza in base a un nuovo piano diffusionale (denominato piano diffusionale secondario), che tiene conto delle copie inviate dall'editore e delle esigenze delle edicole. Se gli orari di arrivo delle copie al magazzino del distributore sono compatibili con gli orari di lavorazione delle stesse, vengono distribuite con le macchine ordinarie, altrimenti con le c.d. "emergenze", cioè mezzi aggiuntivi predisposti dal distributore.

62. Terminato il giro di consegna alle edicole delle copie del giorno, il distributore locale effettua il ritiro delle copie di resa del numero precedente. Le copie invendute vengono poi conteggiate, riordinate per testata e numero e collocate su bancali per essere verificate e ritirate dalle società incaricate; alcuni distributori provvedono direttamente al macero delle copie di resa dei prodotti cartacei. Società incaricate dall'editore si recano mensilmente presso i distributori locali, verificano che la resa dichiarata corrisponda alle quantità contenute nei bancali, rilasciano un documento che certifica le quantità riscontrate e provvedono a ritirare le stesse.

63. Nella catena distributiva di quotidiani e periodici sono gli editori a svolgere il ruolo principale (*channel leader*). L'editore si fa carico del rischio che deriva dalla difficoltà di adeguare l'offerta alla domanda, data la deperibilità del prodotto editoriale, consentendo al sistema distributivo il diritto di resa delle copie invendute. A fronte dell'assunzione del rischio commerciale, l'editore detiene il controllo della politica distributiva, definendo i prezzi di vendita e la dimensione delle forniture, nonché conferendo esclusive territoriali per la distribuzione all'ingrosso relativa ad una determinata area geografica.

64. La modalità di distribuzione descritta è denominata canale lungo a cinque o quattro livelli, a seconda della presenza o meno del distributore nazionale (che opera soprattutto con i periodici). Essa rappresenta di gran lungo la tipologia distributiva più utilizzata in Italia. Altre modalità sono il canale diretto (editore/lettore), che si realizza attraverso l'abbonamento postale o *internet*, e il canale corto (editore/rivenditore al dettaglio/lettore), per gli editori che operano su aree limitate e non necessitano dell'intermediazione di operatori specializzati.

L'abbonamento e la consegna diretta rivestono un peso molto limitato nel nostro Paese. La bassissima rilevanza dell'abbonamento costituisce una peculiarità italiana, a fronte di Paesi in cui la

percentuale di vendita in abbonamento dei quotidiani supera ampiamente il 50%²⁶, di cui si è ampiamente trattato nella prima parte dell'indagine conoscitiva. Il limitato ricorso al canale corto dipende principalmente dalla struttura della rete al dettaglio, composta prevalentemente da punti vendita di piccola dimensione, dispersi territorialmente e con ordini di modesta entità, che rende economicamente poco praticabile la consegna diretta da parte del singolo editore.

I distributori nazionali e locali

65. La struttura della distribuzione di quotidiani e periodici a livello nazionale risulta piuttosto concentrata. Due principali operatori, Press-Di e M-Dis, rappresentano oltre metà del mercato di prodotto editoriale distribuito da distributori nazionali (cd. *liquidato*), mentre il restante 45% è riconducibile a cinque altre imprese²⁷. In particolare, i distributori nazionali operanti in Italia sono M-Dis (33% circa del volume d'affari complessivo), Press-Di (24%), Sodip (17%), A&G Marco (11%), Parrini & C. (9%), Messaggerie Periodici Me.pe. (6%) e Pieroni (1%)²⁸, quest'ultima partecipata da M-Dis. I dati non considerano l'attività di distribuzione svolta in proprio dai gruppi editoriali.

Il capitale sociale di M-Dis è suddiviso tra i gruppi RCS Media Group e De Agostini, ciascuno dei quali detiene il 45% del capitale sociale, con una partecipazione minoritaria del Gruppo Rusconi per il residuo 10% del capitale. Press-Di, frutto di un recente *spin-off* di una divisione interna di Arnoldo Mondadori Editore, è interamente controllata dal gruppo.

66. Come si è accennato, tradizionalmente le imprese editrici di quotidiani sono dotate di strutture proprie, che si relazionano con i singoli distributori locali, decidendo riguardo alle tirature delle testate e all'allocazione di queste fra i distributori locali. Va tuttavia segnalato che si sta affermando anche tra le imprese editrici di quotidiani il ricorso ai servizi dei distributori nazionali. M-Dis cura la distribuzione di Corriere della Sera, Gazzetta dello Sport, Il Sole 24 Ore e la Stampa; Press-Di distribuisce Il Giornale e Libero; Sodip fornisce L'Unità e Liberazione; A&G Marco distribuisce Avvenire.

67. Per quanto attiene ai periodici, gli editori utilizzano normalmente i servizi dei distributori nazionali, i quali curano tutti i rapporti con i distributori locali e allocano fra questi le copie, in accordo con le indicazioni fornite dalle case editrici. Rilevante eccezione è rappresentata dal gruppo L'Espresso, che cura direttamente i rapporti con i distributori locali delle sue testate periodiche, oltre che del quotidiano La Repubblica. Da parte sua, Arnoldo Mondadori Editore fornisce ai distributori locali i propri periodici tramite la citata società controllata Press-Di.

²⁶ Anche nel 2008, le vendite in abbonamento di quotidiani in Italia, sono state pari al 9% del totale, a fronte del 95% circa in Giappone e Corea, oltre il 70% in Svizzera, Olanda, Finlandia, Danimarca, Norvegia, Svezia e Stati Uniti, 65% in Germania, 31% in Francia. Fonte: Wan, *World Press Trends 2008*.

²⁷ Fonte: Fieg.

²⁸ Dati presentati dall'Associazione Distributori Nazionali nell'ambito del convegno *European Press Distribution Round Table* di Bilbao del 5 luglio 2007 (www.fande.es/deinteres.asp?id_subsec=5&id_Tema=243).

68. Quanto ai distributori locali, la funzione principale è la redazione del piano di diffusione secondario, che consiste nella ripartizione dell'ammontare complessivo di copie ricevute per singola testata alle rivendite servite dal proprio centro di smistamento, tenuto conto delle indicazioni di commercializzazione fornite dalle imprese editoriali. Il ruolo del distributore locale è importante sia per gli editori di periodici che per i distributori nazionali, in quanto eventuali errori nel rifornimento della rete possono facilmente tradursi in mancate vendite, qualora la distribuzione fosse inferiore alla domanda, o in rese eccessive qualora la domanda fosse sovrastimata.

69. I distributori locali in Italia sono attualmente circa 150, nell'ambito di un fenomeno di progressiva concentrazione: ammontavano a 600 negli anni Settanta, risultavano ancora 450 dieci anni fa. Oggi i distributori operano per la quasi totalità come esclusivisti di zona, e il "giro" delle consegne è divenuto più lungo, nel senso che il bacino territoriale da servire si è notevolmente allargato rispetto al passato. Ben 42 imprese di distribuzione locale agiscono quali singoli operatori a livello provinciale. Un'area di medie dimensioni comprende oggi 400 rivenditori²⁹.

70. Nei rapporti tra editore e distributore locale, sembra individuarsi una situazione di maggior forza contrattuale in capo all'editore. Infatti, l'editore risulta in grado di recedere senza alcun onere dal contratto, con un preavviso generalmente variabile da uno a sei mesi e con modesti costi di cambiamento, data la presenza di alternative sul territorio per la frammentazione della rete grossista³⁰. Gli editori starebbero promuovendo una incisiva razionalizzazione della rete distributiva locale, riducendone il numero, ampliando l'area di operatività degli operatori superstiti e imponendo condizioni economiche più penalizzanti³¹.

71. Si rileva inoltre che è in corso un processo di integrazione verticale tra editori e l'attività di distribuzione.

In primo luogo, come già osservato, le prime due imprese di distribuzione nazionale, che sviluppano oltre la metà del volume d'affari complessivo, sono espressione di editori³².

In secondo luogo, si riscontrano iniziative intraprese dalle medesime società, che sembrano manifestare un interesse degli editori ad innalzare il grado di controllo sulla rete di distribuzione al dettaglio di quotidiani e periodici, per supportare le proprie politiche di *marketing* e di crescita.

72. Le imprese di distribuzione locale attualmente controllate da gruppi editoriali sono: Agenzia Lombarda Distribuzione Giornali e Riviste Srl (50% Press-Di, 50% Sodip), Milano Press Srl (100% M-Dis), Trento Press Service Srl (M-Dis 30%, il resto del capitale sociale condiviso tra A&G Marco, Sodip, Parrini, Messaggerie, Pieroni e alcuni editori), To-Dis Srl (55% M-Dis, 45% Editrice La Stampa), Ge-Dis (80% M-Dis, 20% Società Edizioni e Pubblicazioni SpA), Agenzia Romana Distribuzione Giornali e Riviste (100% Sodip).

²⁹ Verbale audizione M-Dis 26 marzo 2008 e verbale audizione Parrini 5 dicembre 2007.

³⁰ Verbale audizione Anadis 10 luglio 2007. Peraltro, già nella precedente indagine conoscitiva IC/20 si constatava che *"diversi editori hanno osservato ... che qualora i servizi forniti dal distributore locale di una determinata zona risultassero insoddisfacenti, gli editori o distributori nazionali potrebbero cessare il loro rapporto con l'incumbent e rivolgersi ai distributori locali operanti nelle zone circostanti chiedendo loro di estendere la loro zona di operatività"*.

³¹ Verbale audizione Sinagi Bologna 23 giugno 2009.

³² Verbale audizione M-Dis 26 marzo 2008, verbale audizione Parrini cit., provv. n. 16192, C8087 - M-Dis - A. Pieroni Diffusione Pubblicazioni Periodiche del 23 novembre 2006.

Il gruppo Mondadori ha costituito una rete in *franchising* di rivendite di quotidiani e periodici, denominata *Edicolè*, diffusa in tutta Italia.

Le rivendite

73. Secondo una ricerca condotta dalla FIEG, nel 2005 esistevano in Italia circa 38 mila punti vendita di giornali, con esclusione di quelli presenti in Emilia Romagna e nella provincia di Bolzano, cosicché si stimava che approssimativamente i punti vendita totali fossero 42 mila.

Su circa 32 mila di tali rivendite è stata condotta una classificazione tipologica accurata che evidenzia, da un lato, la consistenza numerica di chioschi e punti vendita esclusivi e, dall'altro lato, il ruolo preminente svolto dalle rivendite promiscue.

Più modesta, invece, è la rilevanza delle rivendite non esclusive operanti a seguito della sperimentazione conclusa nel 2001, come si può constatare dalla ridotta quantità di punti vendita della grande distribuzione organizzata, di bar e di distributori di carburante.

Struttura della rete distributiva al dettaglio (2005)

	%
Negozio promiscuo	48,4
Chiosco	23,9
Negozio esclusivo	14,8
Bar	3,8
Supermercati ed ipermercati	2,8
Distributori di carburante	1,3
Rivendita in autogrill	1,1
Rivendita in stazione ferroviaria	1,0
Rivendita in centro commerciale	0,7
Campeggio	0,7
Negozi specializzati	0,4
Hotel	0,4
Rivendita in stazione della metropolitana	0,3
Ristorante	0,2
Rivendita in aeroporto	0,2
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Fieg su elaborazione Trade Lab

74. Sotto il profilo territoriale, si constata dalla tabella seguente che la netta maggioranza delle rivendite è situata nel Nord Italia. Al Centro i punti vendita, pur non essendo numerosi, sviluppano un giro d'affari non trascurabile, mentre per converso le rivendite del Sud Italia manifestano potenzialità di vendita modeste.

Ripartizione territoriale della rete di vendita

	numero p.v.	vendite
Nord	50,5%	56,5%
Centro	19,4%	23%
Sud	30,1%	20,5%

Fonte: ANES Associazione Nazionale Editoria Periodica Specializzata, 2008

75. Il numero dei punti vendita risulta però aver subito una violenta contrazione negli ultimi anni, di modo che l'attuale assetto distributivo conterebbe circa 35 mila esercizi. In particolare, gran parte dei rivenditori non esclusivi sarebbero usciti dal mercato; anche molte edicole avrebbero abbandonato o, nel caso di punti vendita promiscui, si sarebbero orientate verso altre attività. E' stato rilevato che, se non si inverte la tendenza, il numero dei punti vendita potrebbe contrarsi ulteriormente e raggiungere le 30 mila unità nel giro di due o tre anni³³.

76. Nella grande distribuzione, la gestione dell'attività di rivendita della stampa quotidiana e periodica avviene con modalità del tutto peculiari. In particolare, risulta che le catene della grande distribuzione stipulino contratti di fornitura con distributori nazionali, rimettendo a questi ultimi le scelte di "assortimento" e richiedendo anche la fornitura del servizio di gestione dello scaffale (*reck jobbing*). I distributori nazionali affidano l'attività in esame ai distributori locali, remunerandoli direttamente.

77. Le società che interagiscono con la grande distribuzione per la distribuzione della stampa sono essenzialmente tre: Padis, Imprendinvest e Mach2. Le prime due appartengono a distributori nazionali indipendenti, mentre la terza fa capo ai gruppi editoriali De Agostini, RCS e Mondadori³⁴. In altri termini, i citati editori, che già controllano i due principali distributori nazionali (M-Dis è controllata da De Agostini e RCS, Press-Di appartiene al gruppo Mondadori), svolgono l'attività di distribuzione presso i punti vendita della grande distribuzione attraverso un'unica società, Mach2.

L'Accordo collettivo nazionale sulla vendita dei giornali quotidiani e periodici

78. Dal 1° gennaio 2006 e sino al 31 dicembre 2009 è in vigore l'Accordo nazionale sulla vendita dei giornali quotidiani e periodici stipulato il 19 maggio 2005 tra FIEG e le sei organizzazioni sindacali dei rivenditori maggiormente rappresentative a livello nazionale. All'accordo hanno altresì aderito l'USPI Unione Stampa Periodica Italiana, le due associazioni rappresentative dei distributori locali – ANADIS Associazione Nazionale Distributori Stampa e NDM Network Diffusione Media – e alcuni distributori nazionali.

Il contenuto dell'accordo si applica anche ai punti vendita non esclusivi, benché essi non abbiano preso parte alla negoziazione.

³³ Verbale audizione Sinagi Bologna 23 giugno 2009.

³⁴ In particolare, il capitale sociale di Mach 2 Libri S.p.A. è detenuto da: De Agostini Editore S.p.A. (36%), Arnoldo Mondadori Editore S.p.A. (20%), Faro S.r.l. (20%), RCS Libri S.p.A. (20%), Sperling e Kupfer Editori S.p.A. (4%). Fonte: Cerved.

L'accordo investe aspetti salienti dell'editoria, quali il processo di distribuzione della stampa, la remunerazione dell'attività di vendita e il pagamento delle forniture.

79. L'art. 10 dell'accordo nazionale individua analiticamente le competenze dei diversi soggetti della catena distributiva.

In base a tale articolo, l'editore e/o il distributore nazionale determina la strategia di posizionamento del prodotto sul mercato, definendo le variabili di *marketing* relative all'offerta del prodotto stesso; definisce la strategia di commercializzazione del prodotto, fissando la politica di copertura del territorio e la conseguente tiratura; determina autonomamente la fornitura da inviare in sede locale per soddisfare le esigenze diffusionali dei singoli punti di vendita, compatibilmente con le esigenze di economicità; fornisce i prodotti all'impresa di distribuzione locale o direttamente ai punti di vendita; provvede all'addebito e all'incasso del valore del venduto nei confronti dell'impresa di distribuzione locale; verifica le copie rimaste invendute.

80. Il distributore locale deve assicurare la migliore diffusione dei prodotti in modo da massimizzare le vendite, contenere il numero delle copie invendute e ottimizzare i punti di vendita serviti (coerentemente con le indicazioni editoriali di commercializzazione, tenuto anche conto dei dati storici e statistici del singolo punto vendita); deve curare il trasporto dei prodotti e il ritiro delle copie invendute presso i punti vendita organizzando i servizi di trasporto, franco punto vendita.

L'attività di distribuzione deve essere svolta in modo da garantire la consegna dei prodotti editoriali quotidiani e periodici ai rivenditori secondo il calendario di uscita delle pubblicazioni predisposto dall'editore e in tempi ottimali per la vendita.

81. Tra gli adempimenti del distributore locale si annoverano, in particolare, il conteggio giornaliero delle copie invendute, restituite da tutti i punti di vendita, con l'indicazione del relativo valore in estratto conto; la tempestiva comunicazione all'editore dei dati di distribuzione, di vendita e di resa relativi alle testate dello stesso editore (sia in forma aggregata che per singolo punto vendita, per ogni singola uscita); la tempestiva comunicazione alla rete di iniziative promozionali che richiedano la collaborazione del rivenditore; la comunicazione in tempo utile ai rivenditori dell'eventuale sospensione delle forniture delle pubblicazioni, motivandone le ragioni.

82. Il rivenditore riceve e mette in vendita al dettaglio tutti i prodotti forniti esclusivamente dall'azienda editoriale o dal distributore locale incaricato dalla stessa; assicura la migliore diffusione dei prodotti; fornisce i dati di giacenza dei prodotti in corso di vendita; paga i prodotti al distributore locale, prestando idonee garanzie.

La remunerazione dei soggetti della distribuzione

83. Per quanto concerne la remunerazione dell'attività di vendita, essa è calcolata, ai sensi dell'art. 8 dell'accordo nazionale, sulla base del prezzo di copertina defiscalizzato dei prodotti editoriali.

La remunerazione del rivenditore è fissata al 19% del prezzo defiscalizzato per i prodotti immessi per la prima volta nel circuito distributivo; al 24%, per i prodotti venduti come supplemento autonomo; al 29%, per i prodotti “ridistribuiti”³⁵.

Va specificato, inoltre, che la grande distribuzione organizzata cede a soggetti specializzati parte del proprio aggio (circa il 6%) per il servizio di cura dello scaffale³⁶. Per contro, il margine usualmente riconosciuto dall’editore ai rivenditori viene incrementato di un premio percentuale in relazione al fatturato sviluppato, che viene negoziato di volta in volta da ogni catena³⁷.

84. E’ rimesso invece alla libera contrattazione tra le parti l’aggio dei distributori nazionali, che è mediamente pari al 5-7% del prezzo di copertina della pubblicazione. L’aggio corrisposto dagli editori/distributori nazionali ai distributori locali, anch’esso determinato dalle parti, si aggira mediamente intorno al 3% per i quotidiani e al 5% per i periodici, cui si sommano i compensi per servizi aggiuntivi.

85. Nell’aprile 2004, l’Autorità ha concesso un’autorizzazione in deroga, scaduta nel dicembre 2008, in relazione ad una convenzione tra FIEG e ANADIS, finalizzata tra l’altro a istituire un metodo di calcolo per corrispondere ai distributori locali un compenso per le copie rese. FIEG e ANADIS hanno concordato di affidare ad una società terza (Tradelab) la definizione di un modello di riferimento per la gestione del sistema di remunerazione dei distributori locali, che individua, tramite l’utilizzazione di una serie di parametri relativi ai costi sostenuti dai distributori locali e ai dati di venduto e reso, una “soglia critica” relativa a ogni singola testata, che esprime la percentuale massima delle copie rese su quelle distribuite. Attraverso il modello viene determinato un “intervento correttivo”, costituito da una somma che gli editori si impegnano a corrispondere ai distributori per le copie rese, in aggiunta al compenso contrattuale basato esclusivamente sul venduto³⁸.

86. Da quanto sopra esposto si evince che, salvo alcuni interventi correttivi di portata residuale, la remunerazione dei soggetti attivi nel mercato della distribuzione della stampa è calcolata applicando un aggio sul prezzo di copertina della pubblicazione e utilizzando come numerario la quantità di copie effettivamente vendute.

La tabella seguente, che riporta le percentuali di remunerazione riconosciute ai soggetti attivi nei vari stadi della catena distributiva, indica che la distribuzione incide in una misura compresa tra il 28 e il 36%.

³⁵ Per prodotti ridistribuiti si intendono le confezioni di diversi numeri della stessa pubblicazione, oppure le buste contenenti pubblicazioni varie già immesse in precedenza nel circuito distributivo, in forma commerciale singola o accorpata. Sono, poi, soggetti ad una remunerazione supplementare del 5% del prezzo defiscalizzato: il primo numero delle pubblicazioni di nuova uscita e le enciclopedie esclusivamente alfabetiche e composte di soli fascicoli cartacei destinate ad essere rilegate in volumi, nonché le relative copertine e raccoglitori.

³⁶ Verbale audizione SINAGI del 26 giugno 2007.

³⁷ Verbale Federdistribuzione *cit.*

³⁸ Prov. 13113, *I351 Federazione Italiana Editoria Giornali – Associazione Nazionale Distributori*, del 22 aprile 2004, in Boll. n. 17/2004.

Remunerazione lorda dei canali distributivi della filiera editoriale		
	<i>Minimo</i>	<i>Massimo</i>
Prezzo di copertina della pubblicazione	100	
Punto vendita	19	19
Distributore locale	4	7
Distributore nazionale	5	8
<i>Totale distribuzione</i>	28	36
Editore	72	64

Fonte: elaborazione da Associazione Distributori Nazionali, atti del convegno “European Press Distribution Round Table” di Bilbao del 5 luglio 2007 (www.fande.es/deinteres.asp?id_subsec=5&id_Tema=243).

87. Fino agli anni Novanta, il principio che regolava il sistema distributivo prevedeva che le copie giungessero ai punti vendita senza previo pagamento da parte dell’anello successivo della catena, secondo le modalità tipiche del contratto estimatorio, in cui il pagamento delle copie è effettuato a vendita conclusa e dietro restituzione dell’invenduto. Il distributore locale cumulava quattro estratti conto settimanali e versava quanto dovuto alla “amministrazione” (il distributore nazionale o direttamente l’editore) a fine mese in un’unica soluzione, anticipando soltanto in parte il pagamento a titolo di acconto, fruendo così di un rilevante vantaggio finanziario.

88. Successivamente è stata pesantemente accresciuta la pratica degli anticipi. In particolare, l’art. 14 dell’accordo nazionale prevede che il rivenditore paghi il prodotto editoriale contestualmente alla consegna, con le modalità ed entro i termini pattuiti tra il distributore locale e la rivendita, sottraendo il valore delle copie invendute relative alla precedente consegna e documentate come rese. Inoltre, la prassi attualmente in uso prevede che nel corso del mese il distributore locale versi all’“amministrazione” una quota molto rilevante del liquidato previsto attraversi più anticipi, due al mese nel caso dei distributori nazionali indipendenti e quattro nei confronti di M-Dis e Press-Di³⁹.

89. Nell’estate del 2009, un sindacato degli edicolanti ha posto all’attenzione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all’Editoria le “pesanti esposizioni finanziarie degli edicolanti”, asseritamente dovute a distorsive applicazioni di norme contrattuali che non garantiscono l’istituto di riferimento storico per la commercializzazione del prodotto editoriale, vale a dire il contratto estimatorio⁴⁰.

90. I prodotti editoriali invenduti vengono usualmente richiamati in resa dal distributore locale all’uscita del numero successivo e, in ogni caso, poco oltre il periodo di riferimento della pubblicazione. Occorre segnalare che nell’Accordo viene esplicitamente deplorata, anche con apposita nota a verbale, la “*prassi diffusa fra alcune rivendite*” consistente nella “*resa anticipata*” dei prodotti editoriali rispetto al termine di permanenza concordato.

³⁹ Verbale audizione NDM del 25 luglio 2007 e Parrini del 5 dicembre 2007.

⁴⁰ Lettera del Sinagi al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all’Editoria, del 9 luglio 2009.

L'inventario recuperato dal distributore locale è generalmente destinato al macero oppure restituito fisicamente all'editore/distributore nazionale, in base agli accordi contrattuali esistenti.

Gli aspetti problematici evidenziati dagli operatori della distribuzione

91. Una rappresentanza dei gestori dei punti vendita esclusivi sostiene che, nell'attuale situazione di grave crisi, che ha condotto negli ultimi anni alla chiusura di migliaia di rivendite, gli editori riescono a compensare la perdita di vendite di copie e recuperare consistenti margini economici attraverso raccolte pubblicitarie e altre forme promozionali. Per contro, la rete di vendita registra un ulteriore aggravamento della propria situazione economica, anche a causa di quelle stesse forme promozionali⁴¹. Per l'editore, infatti, una riduzione promozionale del prezzo di copertina, pur deprimendo il ricavo unitario, può arrecare benefici in termini di valorizzazione degli spazi pubblicitari della pubblicazione, come conseguenza dell'aumento delle copie vendute. Invece, il distributore deve affrontare un calo della sua remunerazione, calcolata in percentuale del prezzo di copertina, senza poter fruire dei vantaggi sulla raccolta pubblicitaria ottenuti dall'editore.

92. E' stato inoltre osservato che negli ultimi tre anni si è verificato un taglio medio delle tirature, e di conseguenza delle copie distribuite alle edicole, del 4% circa, mentre la percentuale delle copie rese sarebbe aumentata dell'1%. Confrontando i dati di resa complessiva con le medie di resa per amministrazione editoriale, emergerebbe che il problema derivi da eccessi di fornitura rispetto al venduto medio. Per alcuni prodotti vi sarebbero rese che sfiorano il 90% e, malgrado la vendita sia così limitata, la fornitura al punto vendita resterebbe costante. In tal modo, la rete di vendita e la distribuzione locale verrebbero assoggettati a un elevato carico di resa, senza che sia riconosciuto ai rivenditori alcun compenso per la lavorazione del prodotto⁴².

Accanto a tale fenomeno, il sindacato dei rivenditori riferisce di continue segnalazioni da parte dei rivenditori circa la scarsità dei quantitativi per le pubblicazioni altovendenti.

93. E' stato poi dichiarato che spesso i distributori locali impongono oneri aggiuntivi alle rivendite, in palese violazione dell'Accordo Nazionale, mediante l'indebita richiesta ai punti vendita di un contributo alle spese di portatura. Alcuni distributori locali maschererebbero la richiesta addebitando non meglio specificati "servizi diversi"; in altri casi, utilizzerebbero strumentalmente reali o pretestuosi motivi di controversia (contestazioni sulla merce consegnata, ritardi nei pagamenti, rifiuto di versare gli oneri aggiuntivi richiesti) per porre fine alla fornitura o imporre penali alla rivendita.

94. Con riguardo alla parità di trattamento, rappresentanti degli edicolanti hanno sostenuto che i punti vendita esclusivi devono distribuire, in media, un assortimento composto da 3-4 mila testate editoriali, su 6 mila pubblicazioni edita in Italia, con rilevanti problemi di sovraffollamento, dovuti anche alla ridotta dimensione di molte rivendite.

⁴¹ Cfr. Documento conclusivo IX Congresso Nazionale SINAGI, 5 ottobre 2008.

⁴² "Come uscire dalla crisi?", Editoriale della rivista *Nuove dall'Edicola* di SINAGI, giugno 2009, pubblicato sul sito www.sinaginazionale.it.

I punti vendita non esclusivi, invece, nella maggior parte dei casi non supererebbero le 300-400 testate, per lo più ricomprese tra quelle dei principali gruppi editoriali. In particolare la grande distribuzione, grazie alla sua forza contrattuale, riuscirebbe in sostanza a imporre l'assortimento di titoli che ritiene più efficace⁴³.

95. Tali asserzioni risultano indirettamente confermate da rappresentanti della grande distribuzione, i quali hanno osservato che la scelta dell'assortimento di fornitura presso le grandi superfici è operata dal distributore locale di concerto con il distributore nazionale, scremando ciò che può essere inviato alla grande distribuzione in considerazione delle caratteristiche peculiari del punto vendita⁴⁴.

96. Come già evidenziato in precedenza, è pervenuta all'attenzione dell'Autorità anche una notevole mole di segnalazioni da parte di titolari di nuovi punti vendita non esclusivi, e in misura minore anche esclusivi, i quali lamentano di non poter avviare l'attività a causa del rifiuto alla fornitura opposto dal distributore locale di zona. Poiché nella quasi totalità dei casi quest'ultimo è l'unico distributore operante nell'area, i nuovi esercizi sono posti nell'impossibilità di esercitare un'attività per la quale sono stati debitamente autorizzati dal Comune competente e in funzione della quale hanno sovente sopportato costi di predisposizione della rivendita. Sono stati evidenziati anche rifiuti del distributore locale a proposte di ritiro delle pubblicazioni al banco e indisponibilità di distributori operanti in aree limitrofe a effettuare la fornitura in sostituzione di quello attivo nell'area. L'atteggiamento di diniego si riscontra anche in casi in cui le potenzialità della rivendita sarebbero in qualche modo documentate da specifici studi e analisi di mercato.

E' stato persino evidenziato, da parte di un Comune, un atteggiamento apertamente dilatorio tenuto dal distributore locale di zona, nel fornire i dati di vendita di quotidiani e periodici necessari per l'aggiornamento del piano comunale di localizzazione delle rivendite.

97. Quanto ai punti vendita non esclusivi, taluni hanno prodotto documentazione da cui emergono richieste, da parte dei distributori locali, di contributi alla portatura o altre forme di condivisione dei costi di trasporto e gestione. Inoltre, risulta che alcuni distributori locali avrebbero ricevuto indicazioni di non fornire ai rivenditori non esclusivi determinate testate.

98. Per quanto concerne i distributori locali, essi lamentano di essere soggetti alla forza negoziale degli editori. Peraltro, la remunerazione basata sul venduto, e non sull'attività distributiva effettivamente svolta, li espone pienamente alle conseguenze negative prodotte dal calo delle vendite e dall'aumento dei costi di distribuzione⁴⁵.

Peraltro, essi non disporrebbero di alcun margine di discrezionalità in merito alla remunerazione delle rivendite, non potendo negoziare condizioni differenti in relazione al diverso potenziale della rivendita servita o richiedere ufficialmente forme di partecipazione alla copertura dei costi di trasporto e gestione della fornitura. Per un determinato periodo, a seguito della menzionata

⁴³ Verbale audizione SINAGI del 26 giugno 2007.

⁴⁴ Verbale audizione Federdistribuzione 18 ottobre 2007.

⁴⁵ A quest'ultimo riguardo, va ricordato un fenomeno che ha fortemente interessato la distribuzione tradizionale negli ultimi anni, vale a dire l'incremento dei prodotti collaterali allegati ai giornali. Pur avendo rappresentato un fattore di forte spinta per le vendite e innalzamento del prezzo medio delle pubblicazioni, la presenza degli allegati ha aumentato la complessità di gestione logistica ed elevato i costi di trasporto.

sperimentazione di punti vendita non esclusivi, è stato previsto un contributo ai costi di trasporto da parte dagli editori, tramite FIEG, in seguito praticamente scomparso⁴⁶.

99. Molti distributori locali risultano attraversare una situazione di forte sofferenza economica. In questo contesto, gli editori starebbero pilotando delle fusioni con l'obiettivo di razionalizzare il sistema distributivo locale. Il numero dei distributori locali sta decrescendo rapidamente e le aree di operatività dei distributori superstiti si ampliano notevolmente. Nel contempo, i distributori locali sono costretti ad accettare dagli editori remunerazioni più ridotte⁴⁷.

100. I distributori locali hanno inoltre evidenziato problemi riguardo alla redditività della fornitura di giornali ai nuovi punti vendita o, in alcuni casi, anche a punti vendita già esistenti, in considerazione della domanda stagnante⁴⁸. E' stato osservato che, per la distribuzione, una rivendita raggiungerebbe un certo interesse alla fornitura solo laddove generi un fatturato annuo superiore a 250 mila euro. Soltanto un numero molto contenuto dei punti vendita nati con la sperimentazione, e principalmente quelli appartenenti alla Grande Distribuzione Organizzata, ha conseguito tali risultati. I distributori locali ritengono che vi sia spazio per ulteriori punti vendita, a condizione però che si passi a un sistema basato sulla partecipazione da parte delle rivendite ai costi sostenuti dal distributore locale per rifornirli⁴⁹.

101. In relazione alle iniziative di integrazione a valle avviate dagli editori più importanti, è stato rilevato che questi processi determinano un effetto di *foreclosure* per i piccoli editori e una riduzione della capillarità distributiva.

Da un lato, i distributori riconducibili ai grandi gruppi editoriali, pur essendo soggetti al principio della parità di trattamento, possono avere interesse a dedicare maggiore cura e spazio alle proprie testate, a detrimento di quelle dei piccoli editori. Si potrebbero realizzare situazioni di sostanziale identità tra ideatore del prodotto, controllo dei canali finanziari (canale pubblicitario e distributivo), distribuzione nazionale, locale e *network* di punti vendita. Tali effetti appaiono poco coerenti con la tutela del pluralismo, che è l'obiettivo sotteso al quadro normativo vigente⁵⁰.

102. Per altri versi, a questo fenomeno fa riscontro un progressivo ridimensionamento del peso delle società di distribuzione nazionale cosiddette "indipendenti", al crescere del numero di editori che utilizzano i servizi distributivi offerti dai grandi gruppi editoriali.

Infatti, stante la sostanziale stabilità del mercato dell'editoria quotidiana e periodica riscontrata negli ultimi anni, e la più recente contrazione dei volumi, la crescita dei distributori appartenenti ai grandi gruppi editoriali avviene prevalentemente attraverso la sottrazione di attività ai distributori nazionali indipendenti.

103. Dal canto loro, gli editori hanno posto l'accento sul fatto che l'editoria, non solo italiana, sta affrontando un cambiamento epocale di evoluzione e integrazione dei media, in un contesto di crisi più generale dell'economia, che ha contratto i consumi, incidendo pesantemente su entrambe le

⁴⁶ Verbale audizione NDM 25 luglio 2007.

⁴⁷ Verbale audizione SINAGI Bologna del 23 giugno 2009.

⁴⁸ Verbale audizione Anadis cit.

⁴⁹ Verbale audizione NDM cit.

⁵⁰ Verbale audizione NDM cit.

componenti più significative del fatturato delle imprese editoriali: le copie vendute e gli introiti della pubblicità.

104. La media mobile delle vendite nel periodo giugno 2008 – maggio 2009 mostra un calo, rispetto al dato riguardante l'anno precedente, del 7,9% circa per i quotidiani, dell'7,7% per i settimanali e del 3,7% per i mensili⁵¹. Inoltre, il confronto tra i fatturati pubblicitari del periodo gennaio-giugno 2009 rispetto al pari periodo dell'anno precedente manifesta un calo della raccolta pubblicitaria del 21% circa per i quotidiani a pagamento e del 30% per la *free press*. Quanto ai periodici, si riscontra una riduzione del 31%, sia per i settimanali che per i mensili⁵². La flessione dei ricavi risulta aver prodotto una preoccupante riduzione dei margini industriali, minacciando la capacità operativa delle aziende interessate in un momento in cui sono necessari investimenti per l'innovazione e la multimedialità⁵³.

105. La rappresentanza degli editori ha ribadito di auspicare da tempo la totale liberalizzazione riguardo all'apertura di punti vendita, sia esclusivi che non esclusivi. Peraltro, l'esperienza di altri paesi europei quali la Germania, dove operano oltre 120 mila punti vendita al dettaglio, prevalentemente non esclusivi, mostrerebbe che la presenza di spazi ridotti di esposizione tipica di punti vendita non esclusivi può coesistere con il concetto di parità di trattamento assicurata a tutte le pubblicazioni.

106. E' stato infine rilevato che la resa anticipata è in aumento, con percentuali che in alcune aree raggiungono il 20% delle rese complessive. La causa sarebbe duplice: da un lato un eccesso di offerta di prodotti nei punti vendita (in particolare periodici e prodotti editoriali minori), dall'altro la carenza di sistemi informatici di gestione presso i punti vendita, che renderebbe particolarmente impegnativo per il rivenditore controllare e gestire tale mole di pubblicazioni⁵⁴. Inevitabilmente, tale fenomeno incide prevalentemente sulle nuove pubblicazioni e sulle testate meno affermate, a danno del pluralismo dell'informazione e dell'innovazione.

L'ORGANIZZAZIONE DELLA DISTRIBUZIONE IN ALTRI PAESI EUROPEI

Germania

107. Nel sistema tedesco non esistono specifiche norme tali da creare barriere all'entrata di natura amministrativa in relazione all'attività di distribuzione di quotidiani e periodici.

⁵¹ Elaborazione su dati ADS Accertamento Diffusione Stampa pubblicati sul sito www.adsnotizie.it.

⁵² Cfr. Federazione Concessionarie Pubblicità, Osservatorio Stampa FCP, dati pubblicati sul sito www.fcponline.it.

⁵³ Assemblea Pubblica Fieg del 16 aprile 2009, Relazione del Presidente.

⁵⁴ Verbale audizione FIEG del 27 aprile 2007.

Vige invece il principio della parità di trattamento, al pari di quello italiano, stemperato tuttavia dalla possibilità della rete distributiva di rifiutare la fornitura delle testate per le quali si sperimenti una domanda troppo esigua.

108. In particolare, in base all'accordo nazionale (detto *KVM, Distribuzione e marketing coordinato*) i distributori sono obbligati a contrarre con tutti gli editori e a fornire tutti i titoli degli editori che ne facciano richiesta; godono di un'esclusiva territoriale e sono tenuti a rifornire tutti i punti vendita compresi nell'area di esclusiva territoriale, salvo che i rivenditori presentino volumi di vendita troppo ridotti, tali da non permettere la copertura dei costi.

Dal canto suo, il rivenditore al dettaglio può rifiutarsi di tenere in *stock* una pubblicazione nel caso in cui questa risulti invenduta nel corso di una serie di uscite in edicola; alternativamente egli può rifiutarsi di distribuire una pubblicazione quando l'esperienza passata dimostri che pubblicazioni dello stesso genere sono rimaste invendute.

109. I titoli distribuiti in Germania sono circa 5.500. Si riscontra una forte incidenza percentuale delle vendite realizzate in abbonamento (nel 2005 era pari al 64% delle copie vendute⁵⁵), che riduce le quantità che transitano attraverso la rete distributiva.

110. Gli editori di quotidiani si relazionano con 76 distributori i quali, a loro volta, riforniscono direttamente quasi 120 mila rivendite al dettaglio. Per le riviste, analogamente alla realtà italiana, esiste anche un soggetto intermedio, che si colloca tra editori e distributori. I distributori sono in genere indipendenti dagli editori, ad eccezione di 12 imprese, che risultano partecipate da società editoriali.

111. Oltre che da edicole e chioschi (circa il 30% dei punti vendita complessivi), l'attività di rivendita è realizzata anche in larga misura da negozi non specializzati quali negozi di vicinato e alimentari (oltre il 35%), nonché stazioni di servizio (12%). Oltre la metà delle rivendite realizza un fatturato settimanale per la vendita di quotidiani e periodici inferiore ai 480 euro, mentre il 15% dei punti vendita supera i mille euro di fatturato settimanale⁵⁶.

112. Anche in questo contesto l'editore svolge il ruolo di *channel leader*: definisce il prezzo dei prodotti editoriali e ne stabilisce la tiratura e il piano di diffusione tra i distributori; a questi ultimi è affidato, invece, il compito di definire il piano diffusionale tra i punti vendita, di effettuare il richiamo in resa e prestare servizi di assistenza e di *merchandising* alle rivendite. Il rischio dell'invenduto grava interamente sull'editore e i distributori sostengono le spese relative alla gestione delle rese.

113. Infine, la legge nazionale tedesca a tutela della concorrenza prevede una esenzione per gli accordi verticali relativi al prezzo di quotidiani e periodici. In particolare, è stabilito che il divieto di

⁵⁵ WAN, *World Press Trends*, 2006.

⁵⁶ R. BECHTOLD, *Germany's wholesale system from the legal standpoint* in *Press Business* n. 4/2006; Aachener Medien, *Press Distribution in Germany*, atti del convegno "European Press Distribution Round Table" di Bilbao del 5 luglio 2007 (www.fande.es/deinteres.asp?id_subsec=5&id_Tema=243).

intese verticali non si applichi agli accordi di *resale price maintenance* tra gli editori e i diversi soggetti della catena distributiva.

Francia

114. In Francia non sussistono barriere all'entrata di natura amministrativa per l'attività di vendita della stampa, con l'eccezione dei chioschi, che rappresentano una tipologia di rivendita poco diffusa (sono circa 800). La vendita dei prodotti della stampa è disciplinata da una legge specifica, denominata *loi Bichet*⁵⁷, sulla base dei principi di cooperazione, di libertà di distribuzione per gli editori e di neutralità della distribuzione.

115. Detta legge stabilisce che gli editori possono decidere di provvedere autonomamente alla distribuzione delle proprie testate, oppure raggrupparsi con altri editori nell'ambito di una cooperativa di distribuzione, denominata *messagerie de presse*.

116. La legge *Bichet* impone inoltre al sistema distributivo di garantire la parità di trattamento a tutti gli editori; a questo fine, all'interno delle cooperative le decisioni sono assunte in base al principio "un editore – un voto", di modo che i piccoli editori possano beneficiare degli stessi servizi accordati ai grandi editori.

Infine, è stabilito che le cooperative non possano rifiutare l'adesione di un editore, quale che sia la natura ed il contenuto delle pubblicazioni, fatta eccezione per quelle di carattere pornografico.

117. Nel sistema francese si distinguono tre tipologie di operatori nella catena distributiva di quotidiani e periodici, analoghi a quelli individuabili nell'organizzazione distributiva italiana: le menzionate *messageries de presse*, il cui ruolo richiama i nostri distributori nazionali; i *dépositaires*, equivalenti ai distributori locali e i *diffuseurs*, ossia i rivenditori finali.

118. In relazione al primo livello distributivo, si rileva che il capitale sociale delle cooperative è sottoscritto esclusivamente dagli editori che ne sono membri. Attualmente esistono 10 cooperative di editori.

Cinque cooperative detengono il 51% del capitale di NMPP (*Nouvelles Messageries de Presse Parisienne*), società che distribuisce 3.500 testate quotidiane o periodiche, con una quota di mercato superiore all'80% delle vendite realizzate in Francia⁵⁸. Il restante 49% del capitale di NMPP è detenuto dal gruppo Hachette.

Altre tre cooperative possiedono una partecipazione del 51% nel capitale della società SAEM-TP (*Société Auxiliaire pour l'Exploitation de Messageries Transport Press*), che a sua volta distribuisce un certo numero di quotidiani e periodici. Anche in questo caso il capitale rimanente fa capo ad una società del gruppo Hachette.

⁵⁷ Legge n. 47-585 del 2 aprile 1947, *Relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques*.

⁵⁸ Cfr. *Les essentiels 2006*, riportato sul sito della NMPP, www.nmpp.fr.

Un'altra cooperativa, che conta 500 editori aderenti, costituisce il terzo grande soggetto operante a livello della distribuzione nazionale: la MLP (*Messageries Lyonnaises de Presse*). Essa distribuisce esclusivamente settimanali e mensili.

Infine, esiste una decima cooperativa che svolge un ruolo di livello regionale, la RAD (*Rhône Alpes Diffusion*).

119. Al secondo livello della catena distributiva operano i *dépositaires*, incaricati dalle *messageries de presse* o talvolta dagli stessi editori di trasferire le testate ai rivenditori. Nel 1988 i *dépositaires* erano poco meno di 3 mila; oggi, a seguito di un incisivo processo di ristrutturazione, se ne contano 180.

120. Il terzo livello distributivo è costituito da circa 32 mila rivendite di quotidiani e periodici, con caratteristiche molto diversificate: negozi specializzati, tabaccherie, librerie, sezioni dedicate alla stampa nelle grandi e medie superfici della grande distribuzione, chioschi e venditori ambulanti. Il 77% di tali operatori è rappresentato da commercianti indipendenti, organizzati in forma di imprese individuali⁵⁹.

121. Come in Italia, l'editore è *channel leader*: definisce il prezzo, determina la dimensione delle forniture e fissa il margine di intermediazione commerciale. Le pubblicazioni vengono cedute ai distributori in base al contratto estimatorio: pertanto, il rischio dell'invenduto grava interamente sull'editore.

122. Con riferimento alla remunerazione degli operatori della distribuzione, l'art. 11 della legge del 27 gennaio 1987, "al fine di assicurare il rispetto del principio di neutralità nelle condizioni di distribuzione della stampa", prevede che essa sia determinata in percentuale del prezzo di vendita della pubblicazione. Le *messageries* percepiscono generalmente il 9% del prezzo di copertina, i distributori locali generalmente il 10%. Quanto ai rivenditori finali, il Decreto n. 83-136 del 1988⁶⁰ ha stabilito un tetto massimo di remunerazione pari al 15% del prezzo di copertina, fatta salva la possibilità di una maggiorazione del 5% per i punti vendita situati nelle città con più di 500 mila abitanti (Parigi, Lione, Marsiglia, Bordeaux). Un successivo decreto del 25 novembre 2005 consente di superare i predetti tetti a condizione che siano rispettati i criteri di non discriminazione tra titoli e tra *messageries*.

A seguito di diversi accordi interprofessionali sussistono sul mercato diverse percentuali di remunerazione del rivenditore, dal 10% al 30%, variabili in funzione del livello di specializzazione di quest'ultimo e della qualità del servizio offerto⁶¹.

⁵⁹ Cfr. Conseil de la Concurrence, *Decision n. 08-D-04* del 25 febbraio 2008, relativa a pratiche attuate da Nouvelles Messageries de Presse Parisienne (NMPP).

⁶⁰ Décret n° 83-136 du 9 février 1988 *fixant les conditions de rémunération des agents de la vente de la presse*.

⁶¹ I punti vendita che accettano di distribuire solamente un'offerta limitata (solo quotidiani o numero di titoli inferiore a 150) percepiscono una percentuale del prezzo di copertina pari al 10%. Altri punti vendita definiti "a basso potenziale", ovvero che non hanno aderito agli standard qualitativi stabiliti a livello interprofessionale, percepiscono il 13-14% del prezzo di copertina. Percentuali più elevate, pari al 15%, sono garantite ai rivenditori che hanno accettato di adottare un certo standard qualitativo, consistente nella presenza della stampa in vetrina, nel destinare una parte significativa dello spazio espositivo alla stampa, nonché in un'ampia fascia oraria di apertura. Tale percentuale può salire oltre il 16% per i rivenditori specializzati che si sono impegnati ad un obbligo di formazione continuata, ad una modernizzazione periodica, nonché all'informatizzazione e aggiornamento quotidiano delle vendite. Infine, i punti vendita gestiti da un'impresa che detiene la concessione degli spazi interessati, quali ad esempio i punti vendita delle stazioni ferroviarie

123. Nel corso del secondo semestre del 2008, si sono tenuti in Francia gli Stati generali della stampa, promossi dal Governo per fare fronte allo stato di crisi in cui versa il settore. I lavori si sono concentrati in quattro “poli”: 1) la professione di giornalista, 2) il processo industriale della stampa, 3) il rapporto tra stampa e internet, 4) la relazione tra la stampa e la società. Il lavoro svolto nel corso degli Stati generali ha dato luogo ad un Libro verde, contenente per ciascuno dei temi affrontati una serie di raccomandazioni.

Con riferimento specifico all’attività di distribuzione e vendita della stampa, analizzata nell’ambito del polo 2, è stata constatata una situazione di sostanziale stagnazione dei ricavi e di costi elevati, e sono state avanzate le seguenti principali raccomandazioni:

- mantenere e accrescere la rete di punti vendita al dettaglio, rendendo maggiormente attrattiva l’attività di rivendita,
 - a. fornendo al punto vendita la capacità di intervenire nella scelta dei titoli e delle quantità;
 - b. aumentando in maniera significativa la remunerazione dei rivenditori, attraverso una riduzione dei costi sostenuti dalle *messageries* (distributori nazionali) e dai *depositaires* (distributori locali);
 - c. semplificando le regole di autorizzazione dei chioschi che sono ancora soggetti a processi di autorizzazione;
- incoraggiare un avvicinamento dei livelli delle *messageries* e dei *depositaires* al fine di ottenere guadagni di produttività attraverso una migliore amministrazione della vendita al dettaglio; in questo contesto dovrebbe essere rivisto il sistema di remunerazione dei livelli in questione ed il contributo minimo a carico degli editori, che dovrebbe coprire quantomeno i costi variabili;
- sviluppare la consegna a domicilio dei quotidiani; ridurre il costo degli abbonamenti, anche attraverso riduzioni fiscali.

Regno Unito

124. Anche nel Regno Unito non esiste alcun vincolo di carattere amministrativo all’attività di vendita di quotidiani e periodici.

Nella catena distributiva prevale il canale lungo a quattro livelli, per i quotidiani, e a cinque livelli per i periodici. La spedizione in abbonamento comporta elevati costi postali per l’editore ed è pertanto scarsamente utilizzato, salvo che per testate specializzate con basse tirature; per contro è molto diffusa la portatura a domicilio da parte dei dettaglianti.

125. Nel sistema britannico i distributori operano in un regime di esclusiva territoriale, ma in questo caso la selezione dell’operatore avviene sulla base di gare periodiche svolte, per quanto riguarda i quotidiani, dalle società editrici e, per quanto riguarda i periodici, dalle società distributrici che generalmente selezionano l’operatore locale per conto degli editori dei medesimi periodici. I contratti che sono stipulati ad esito di tali gare con i distributori all’ingrosso hanno di norma una durata di cinque anni. Tale lunga durata può essere giustificata dal fatto che il processo

o degli aeroporti, percepiscono una percentuale del 30%. Cfr. contributo dell’*Union nationale des diffuseurs de presse* nell’ambito degli *Etats Generaux de la Presse Ecrite*, organizzati dal Governo francese nel 2008-2009.

di selezione è lungo e costoso per gli editori/distributori i quali devono selezionare un distributore all'ingrosso per ciascuna delle circa 100 aree di esclusiva in cui è diviso l'intero territorio.

Benché editori (per i quotidiani) e distributori (per i periodici) svolgano le gare in modo autonomo, nel 70% delle zone esiste un solo distributore che provvede a tutte le testate⁶².

126. L'Office of Fair Trading, nell'ambito di un documento pubblicato nell'ottobre 2008, ha fornito delle linee guida utili ad editori e distributori per verificare la compatibilità dei loro accordi con la normativa a tutela della concorrenza. In particolare, l'Autorità inglese ha rilevato che il regime di esclusiva territoriale previsto dai contratti di distribuzione appare giustificato per quanto riguarda la distribuzione di quotidiani, a causa della “*extreme time sensitivity*” tipica dell'attività. L'esclusiva apporterebbe, invece, minori efficienze con riferimento alla distribuzione di periodici, per la quale potrebbe essere possibile un maggior grado di concorrenza nelle aree territoriali⁶³.

127. Nel Regno Unito si è verificata una significativa concentrazione nel settore della distribuzione all'ingrosso di quotidiani, nel quale nel 1992 operavano 78 imprese, divenute 22 nel 2007. Di tali imprese, le maggiori tre (WH Smith News, Menzies Distribution e Dawson News), le quali distribuiscono sia quotidiani che periodici, hanno realizzato nel 2007 circa il 90% del mercato totale⁶⁴.

128. La vendita al dettaglio dei circa 3 mila titoli di quotidiani e periodici viene oggi svolta da circa 54 mila punti vendita, a seguito di un sensibile aumento del numero di dettaglianti registrato negli ultimi venti anni (nel 1992 i rivenditori erano circa 44 mila⁶⁵). Mentre nel 1992 l'84% dei quotidiani era venduto dai cosiddetti CTN (*Confectionery, tabacco, newspapers*), che oltre ai giornali propongono prodotti dolciari e tabacchi, negli anni successivi l'importanza delle vendite tramite i “*multiple retailers*” (quali supermercati e distributori di carburanti) è notevolmente cresciuta, fino a raggiungere il 43% del valore delle vendite di quotidiani nel 2007⁶⁶.

Inoltre, è stato osservato che il maggior numero di nuovi entranti nella rivendita di giornali è rilevato tra i “*multiple retailers*”; infatti, circa il 55% delle nuove rivendite sono all'interno di supermercati e distributori di carburante, mentre meno del 20% riguarda i rivenditori tradizionali.

129. La remunerazione riconosciuta dall'editore al distributore, in percentuale rispetto alle vendite, è determinata nell'ambito della gara di aggiudicazione dell'incarico di distribuzione per la zona interessata. In aggiunta, i distributori prelevano settimanalmente un *carriage service charge* (CSC) sul rivenditore come corrispettivo per il trasporto dei giornali presso il punto vendita⁶⁷. Ogni distributore ha uno schema standard di fasce di CSC applicabili al rivenditore sulla base dei volumi

⁶² Cfr. Office of Fair Trading, *Newspaper and magazine distribution in the United Kingdom, Introductory overview paper on the newspaper and magazine supply chains*, ottobre 2008, pagg. 29-30 e allegato B, figura B.1 (dati del 2008).

⁶³ Cfr. Office of Fair Trading, *Newspaper and magazine distribution, Opinion of the Office of Fair Trading – guidance to facilitate self-assessment under the Competition Act 1998*, ottobre 2008, pagg. 7-12.

⁶⁴ Cfr. Office of Fair Trading, *Newspaper and magazine distribution in the United Kingdom, Introductory overview paper on the newspaper and magazine supply chains*, cit., pagg. 31-33.

⁶⁵ Ivi, pag. 38.

⁶⁶ Cfr. Office of Fair Trading, *National newspapers, A review of undertakings relating to the supply of national newspapers in England and Wales (the Code of Practice)*, ottobre 2008, pagg. 52-54 ed anche *Introductory overview paper on the newspaper and magazine supply chains*, cit., pag. 39.

⁶⁷ Ivi, pag. 37.

di giornali acquistati, indipendentemente dalla localizzazione geografica di quest'ultimo (e quindi dal costo incrementale di fornitura dello specifico punto vendita).

130. Le relazioni tra distributori e dettaglianti di quotidiani sono regolate da un codice di condotta, redatto per la prima volta nel 1994 e modificato, da ultimo nel 2002, nel quale i distributori assumono una serie di impegni, tra i quali il principale è l'obbligo di fornire tutti i rivenditori ubicati nella zona di operatività che realizzino un fatturato minimo (*minimum entry level*)⁶⁸. In aggiunta, i distributori si vincolano a non accettare richieste di fornitura da punti vendita localizzati all'esterno della zona di operatività (decisa dall'editore) e non permettere al dettagliante di vendere o trasferire quotidiani al di fuori della zona di operatività del distributore⁶⁹.

131. Il compenso dei rivenditori viene definito dagli editori, poiché questi ultimi indicano abitualmente, o spesso impongono, ai loro grossisti la percentuale di sconto rispetto al prezzo di copertina da praticare ai dettaglianti, di norma fisso per tutti i rivenditori e per tutte le sue testate. L'indicazione da parte degli editori dei margini viene generalmente rispettata dai grossisti, anche se spesso i punti vendita appartenenti a catene riescono ad ottenere condizioni più vantaggiose.

In un rapporto sull'attività di distribuzione della stampa, pubblicato dalla *Monopolies and Mergers Commission* inglese nel 1993 aveva osservato che l'imposizione da parte degli editori di percentuali di sconto uguali per tutti i rivenditori elimina la possibilità per dettaglianti e grossisti di negoziare margini che tengano conto delle specifiche condizioni del singolo punto vendita. Peraltro, il rapporto metteva in rilievo la pratica degli editori di applicare margini simili per tutte le testate, di grande o ridotta tiratura, che tuttavia appare facilitare l'accesso al mercato da parte di testate minori, che altrimenti avrebbero difficoltà ad ottenere un'adeguata distribuzione senza offrire margini più elevati⁷⁰.

VALUTAZIONI

Il contesto attuale

132. Lo scenario dell'editoria quotidiana e periodica è oggi caratterizzato da elementi di crisi esterni e interni al settore. Gli editori devono confrontarsi con modalità innovative di offerta e fruizione dell'informazione e sono esposti alla crescente pressione di nuovi operatori. Sotto il profilo finanziario, essi affrontano una sensibile contrazione delle due principali fonti di ricavo, la vendita delle pubblicazioni e la pubblicità, allo stato non compensata dalle nuove potenzialità di reddito offerte dall'innovazione tecnologica.

⁶⁸ Nel codice di condotta viene precisato che il Minimum Entry Level (MEL) di ogni area di distribuzione deve essere pubblicato dal distributore e deve essere pari alla metà del valore medio dei giornali fatturati settimanalmente a tutti i rivenditori operanti nell'area, calcolato come valore medio dei quotidiani fatturati settimanalmente nei sei mesi precedenti al 31 marzo 1994. Devono essere inclusi nel calcolo soltanto i quotidiani che il distributore è in grado di fornire all'esercizio richiedente. Il valore iniziale del MEL ha avuto effetto per i primi due anni di applicazione del codice di condotta, poi è stato soggetto a revisione annuale.

⁶⁹ Cfr. Office of Fair Trading, *Opinion of the Office of Fair Trading*, ottobre 2008, citato, pagg. 17-19.

⁷⁰ *The Supply of National Newspapers - A Report on the Supply of National Newspapers in England and Wales* - Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty, Dicembre 1993.

133. La notevole affermazione della *free press*, a partire dal 1995, aveva già prospettato una diversa impostazione del *business model* dell'informazione, in cui la raccolta pubblicitaria costituisce l'unica fonte di ricavo per l'editore. 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. Le pubblicazioni si caratterizzano usualmente per un formato *tabloid*, più maneggevole e per un ridotto tempo di lettura. Quanto ai contenuti, essi prediligono di norma la sinteticità, piuttosto che l'approfondimento. 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'intrattenimento⁷¹.

134. La diffusione dell'editoria *on line* ha ulteriormente enfatizzato tali nuove modalità di offerta e fruizione dell'informazione. L'informazione *on line*, ad oggi tipicamente gratuita, non pone soltanto un problema di remuneratività dell'attività editoriale, ma incide anche sulla disponibilità dei fruitori a pagare per l'acquisto della stampa cartacea. Si tenga conto che, a quanto risulta, tutti i quotidiani di editori aderenti a Fieg propongono anche una versione consultabile *on line*.

135. Esaminando la "piramide mediale" elaborata dal Censis e riportata da Fieg nella relazione *La Stampa in Italia 2006-2008* si nota come, già nel 2007, i quotidiani *free press* avessero già raggiunto una frequenza abituale da parte del 18% circa della popolazione italiana, mentre i quotidiani *on line* erano consultati abitualmente dal 14% della popolazione. Risulta significativo che tali dati, che peraltro nel frattempo sono certamente aumentati, quanto meno per i quotidiani *on line*⁷², fossero superiori a quelli relativi agli altri principali Paesi europei (fatta eccezione per la diffusione della *free press* in Spagna).

⁷¹ Cfr. anche Prima parte della presente indagine conoscitiva, parr. 78 e seguenti.

⁷² Dall'Indagine NetComm condotta da Gfk Eurisko nel 2009 risulta che, tra i motivi di utilizzo di Internet nell'ultimo mese, il 38% degli intervistati ha dichiarato di aver consultato quotidiani *on line*. Cfr. Gfk Eurisko, *Social Trends*, luglio 2009.

LE PIRAMIDI MEDIALI IN EUROPA
(UTENZA ABITUALE) (*) (val. %)

Italia	val. %	Spagna	val. %	Francia	val. %	Germania	val. %	Gran Bretagna	val. %
Televisione in generale	91,4	Televisione in generale	89,1	Televisione in generale	92,3	Televisione in generale	86,2	Televisione in generale	92,9
Tv Tradizionale	85,6	Tv Tradizionale	78,4	Tv Tradizionale	91,0	Radio tradizionale	66,7	Tv Tradizionale	79,3
Cellulare	78,6	Cellulare	66,3	Radio tradizionale	63,9	Quotidiani a pagamento	60,0	Libri	63,3
Libri	52,9	Radio tradizionale	65,7	Cellulare	54,0	Libri	58,7	Quotidiani a pagamento	60,1
Quotidiani a pagamento	51,1	Internet	40,6	Radio in auto	53,6	Cellulare	58,1	Radio in auto	57,3
Radio in auto	48,1	Quotidiani a pagamento	44,6	Libri	52,9	Internet	50,6	Internet	57,1
Radio tradizionale	42,9	Radio in auto	44,4	Internet	45,6	Tv Tradizionale	49,7	Cellulare	56,0
Internet	38,3	Libri	40,4	Quotidiani a pagamento	44,9	Radio in auto	47,6	Radio tradizionale	54,0
Tv satellitare	20,6	Quotidiani free press	32,2	Tv satellitare	24,3	Tv satellitare	35,8	Tv satellitare	41,3
Quotidiani free press	17,9	Tv digitale terrestre	23,0	Tv digitale terrestre	15,9	Tv via cavo	14,0	Tv digitale terrestre	32,1
Settimanali	14,4	Tv satellitare	20,1	Settimanali	15,3	Settimanali	12,5	Tv via cavo	12,9
Quotidiani online	14,1	Quotidiani online	12,6	Quotidiani free press	13,9	Quotidiani free press	10,3	Quotidiani free press	8,1
Radio da lettore mp3	7,9	Radio da lettore mp3	8,8	Tv via cavo	11,9	Quotidiani online	9,4	Settimanali	8,1
Tv digitale terrestre	7,7	Tv via cavo	6,7	Quotidiani online	9,7	Mensili	6,8	Quotidiani online	6,7
Mensili	7,0	Settimanali	6,0	Mensili	8,4	Tv digitale terrestre	4,6	Radio da lettore mp3	2,4
Tv via cavo	4,9	Mensili	4,9	Radio da lettore mp3	6,4	Radio da lettore mp3	3,6	Mensili	2,7

(*) Frequenza settimanale di almeno tre volte (hanno letto almeno tre libri nell'ultimo anno)

Fonte: indagine Censis, 2007

136. L'editoria *on line* è in grado di effettuare aggiornamenti in tempo reale dell'informazione offerta, compromettendo la capacità dei mezzi classici di costituire il veicolo privilegiato per la prima diffusione delle notizie. La tempestività si coniuga con la portabilità, valorizzando le potenzialità di nuovi supporti, quali telefoni cellulari e apparecchi digitali, di fungere da veicolo di notizie.

137. Peraltro, Internet non è un mero mezzo di diffusione, ma una piattaforma in grado di ospitare e combinare contenuti e formati di natura diversa (testo e ipertesto, immagini, filmati, *streaming tv*). Questo insieme di elementi, oltre a rendere più ricco il contenuto informativo, permette una maggiore prossimità con il fatto o il documento originario, consentendo all'utente di "saltare" l'intermediazione del commento giornalistico, che costituisce invece l'attività specifica del giornalismo tradizionale. Inoltre, l'interattività ha stimolato l'utente ad assumere un ruolo attivo, con la partecipazione a siti di *social networking* in cui le notizie vengono anche condivise, commentate, personalizzate.

138. La veicolazione *on line* dell'informazione ha permesso altresì la comparsa nel settore di nuovi soggetti. Accanto ai siti Internet delle testate tradizionali, propongono notizie *on line* i portali e i motori di ricerca, i siti delle agenzie di stampa, che tramite Internet hanno avuto accesso diretto anche agli utenti finali, i giornali diffusi esclusivamente *on line*, che comprendono sia quelli dotati di una propria redazione sia quelli che si limitano ad organizzare informazioni raccolte sul *web*, gli operatori dell'informazione radiotelevisiva, che hanno trasposto contenuti giornalistici sul *web*, i *blog*, i gruppi di discussione, gli ambienti di *social networking*. Il contesto competitivo con cui gli operatori dell'editoria quotidiana e periodica devono confrontarsi risulta dunque ben più ampio di

quello tradizionale, e comprende soggetti caratterizzati da differenti strutture dei costi e flessibilità organizzative⁷³.

139. In questo contesto di profondo mutamento e ridefinizione degli equilibri, la distribuzione tradizionale della stampa sembra costituire l'ambito maggiormente esposto a rischi. L'affermazione di molteplici forme alterative di diffusione dell'informazione incide sull'attività svolta dalle imprese attive nella filiera distributiva e sulla stessa forza negoziale dei distributori nei confronti degli editori, in quanto questi ultimi dispongono di nuove opportunità di *business* che prescindono dal transito delle pubblicazioni attraverso l'usuale rete di diffusione.

140. Nello stesso tempo, tali elementi di novità ridimensionano il ruolo della distribuzione in relazione alla tutela del pluralismo, introducendo sbocchi alternativi alla diffusione dell'informazione. L'editoria *on line* ha infatti eliminato in radice la necessità di un sistema logistico della distribuzione, rendendo immediata l'accessibilità da parte del lettore, e impone una rilettura originale della tematica del pluralismo dell'informazione.

141. A questo proposito, la Commissione Europea ha giudicato Internet come mezzo promettente ai fini della salvaguardia del pluralismo, soprattutto per la tendenza a sviluppare un ruolo creativo e propositivo da parte degli utenti, che conduce a una comunicazione bidirezionale con gli operatori media. Al tempo stesso, la Commissione ha però messo in guardia da alcune possibili preoccupazioni, soprattutto con riguardo alla qualità dell'informazione diffusa, data la moltiplicazione incontrollata dei soggetti che diffondono notizie, e al ruolo dei motori di ricerca. Questi ultimi, in particolare, sono in grado di aumentare la disponibilità di fonti di informazione offerte agli utenti, ma potrebbero anche operare un'azione non neutrale di filtro ai contenuti proposti⁷⁴.

142. Alla luce di questi elementi, risulta necessario che le modalità di funzionamento del settore distributivo, frutto della progressiva sedimentazione di principi, regole, accordi realizzatasi in una congiuntura totalmente diversa da quella attuale, siano sottoposte al vaglio da parte delle autorità competenti, nell'ottica di preservare quanto ancora oggi conserva la sua validità e di rimuovere ciò che è di impedimento a un'efficace risposta del settore alle sfide poste dalla realtà odierna. Se una riorganizzazione del settore è necessaria, la stessa deve avvenire salvaguardando il libero esplicarsi di dinamiche concorrenziali, fatta salva la tutela del pluralismo dell'informazione, e non deve essere il portato di vincoli inattuali che non salvaguardano il pluralismo e assegnano a taluni soggetti ingiustificate posizioni di vantaggio.

⁷³ Cfr. anche Prima parte della presente indagine conoscitiva, parr. 93 e seguenti.

⁷⁴ Commissione Europea, *Media pluralism in the Member States of the European Union*, Commission staff working document, gennaio 2007.

I principi cardine dell'organizzazione distributiva

143. La tutela del pluralismo dell'informazione, che informa tutto l'intervento pubblico in materia di stampa quotidiana e periodica, va osservata sotto un duplice profilo: la libertà degli editori di esprimere e diffondere le proprie idee, da un lato, e la possibilità dei lettori di accedere alle informazioni, dall'altro.

144. Nella prima parte dell'indagine sono state analizzate le misure dell'ordinamento italiano volte a promuovere l'accesso al mercato, e dunque incentrate sulla tutela dell'editore. Affinché l'insieme di tali interventi possa cogliere l'obiettivo perseguito, è necessario che sia corroborato da ulteriori misure a sostegno della piena fruibilità dell'offerta editoriale da parte dei lettori. In particolare, è necessario un sistema distributivo in grado di assicurare capillarità alla diffusione dell'informazione e di evitare che gli operatori della distribuzione agiscano da filtro, per motivi economici o ideologici, restringendo il novero delle pubblicazioni effettivamente disponibili al consumatore.

145. Proprio in quest'ottica, il legislatore ha affiancato alle previsioni a sostegno dell'accesso al mercato da parte degli editori, in particolare le provvidenze all'editoria e i limiti alle concentrazioni, alcune norme dirette in modo specifico a garantire la più ampia distribuzione delle testate.

L'insieme delle previsioni stabilite dal legislatore con riferimento alla distribuzione della stampa sembra collocarsi in un disegno unitario, nel quale si può scorgere una visione che in larga misura identifica la tutela del pluralismo dell'informazione con la facoltà degli editori di diffondere il proprio messaggio editoriale, indipendentemente dalle valutazioni dei soggetti della distribuzione.

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

147. Inoltre, l'intera organizzazione della distribuzione editoriale in Italia poggia sul principio della parità di trattamento, che impone alle imprese di distribuzione l'obbligo di garantire il servizio di fornitura e vendita, a parità di condizioni, a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta. La ragione di tale disposizione risiede nella volontà del legislatore di garantire l'accesso alla rete distributiva, e di conseguenza il raggiungimento del lettore, da parte di ogni impresa che voglia diffondere il proprio prodotto editoriale.

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

149. La parità di trattamento, l'omogeneità delle condizioni economiche applicate alle rivendite e la visibilità delle testate sono dunque funzionali a consentire l'ingresso e la permanenza nel mercato delle iniziative editoriali, in quanto preordinate ad eliminare le barriere all'accesso e ridurre la possibilità della distribuzione di condizionare il successo delle testate.

150. Un sistema così delineato funge anche da tutela dei soggetti più deboli del mercato: da un lato, si elimina il rischio che al piccolo editore venga opposto un rifiuto alla distribuzione delle proprie testate; dall'altro lato, le rivendite dotate di una minore forza contrattuale hanno la possibilità di fruire delle medesime condizioni applicate alle rivendite con maggiore volume d'affari.

151. Le evidenze raccolte sembrano tuttavia indicare che l'attuale quadro giuridico non è più idoneo a cogliere gli obiettivi perseguiti. Il sistema distributivo oggi osservabile mostra che detti obiettivi sono stati colti solo parzialmente, talvolta a causa di limiti riconducibili allo stesso quadro normativo, emersi soprattutto con l'avvento di alcuni fattori che hanno fortemente inciso sulla configurazione attuale della distribuzione.

I principi e le regole appena ricordati incontrano infatti difficoltà a tradursi in un sistema distributivo efficiente e funzionale a promuovere il pluralismo dell'informazione. Al contrario, la prassi applicativa ha dato luogo a meccanismi di funzionamento del sistema che determinano nei fatti, e contrariamente a quanto auspicato dalla normativa, barriere all'ingresso di nuovi editori e ostacoli per il consumatore nell'accedere all'intera offerta editoriale, effetti che rilevano evidentemente anche sul piano della tutela della concorrenza.

152. Di seguito si esaminano alcuni profili del sistema distributivo esistente con l'intento di evidenziarne limiti e criticità.

Il regime di autorizzazione delle rivendite

153. La regolazione amministrativa della autorizzazioni alla rivendita, affidata a Regioni e Comuni, ha condotto a una localizzazione degli esercizi non necessariamente adeguata a rispondere alle esigenze della domanda effettiva e a stimolare la domanda potenziale, in quanto la previsione di limiti di carattere regolatorio ha impedito che l'assetto distributivo fosse la risultante di dinamiche di mercato.

154. Il ruolo assegnato all'ente territoriale lo espone a due pericoli opposti.

Per un verso, il rischio di sottostimare la domanda di stampa quotidiana e periodica in una determinata area, limitando ingiustificatamente l'apertura di ulteriori punti vendita. Ciò produce ricadute negative in termini di riduzione dei livelli di lettura e creazione di posizioni di rendita in capo a chi detiene la gestione della rivendita.

Per un altro verso, il Comune affronta il pericolo di rilasciare un numero eccessivo di autorizzazioni, a causa di un'errata valutazione della domanda potenziale o nel tentativo di stimolare l'acquisto, con effetti negativi sui costi.

155. Né la consultazione delle associazioni più rappresentative di editori, distributori e rivenditori, prevista dalla procedura per la definizione dei piani di localizzazione, appare in grado di migliorare l'approssimazione all'assetto distributivo ottimale, in quanto tiene conto delle sole istanze dell'offerta, che inevitabilmente rispecchiano interessi di categoria.

156. In più, le difficoltà attraversate dal comparto della stampa quotidiana e periodica hanno messo a nudo l'inefficacia della potestà autorizzativa comunale nel caso in cui gli operatori non intendano o non siano in condizione di cooperare. Le informazioni raccolte attestano che l'autorizzazione ottenuta rimane talvolta lettera morta, in quanto i distributori locali accettano di servire il nuovo punto vendita soltanto se ritengono economicamente conveniente la fornitura. In alcuni casi, essi rifiutano di prestare il servizio anche a fronte di studi o indizi che sembrerebbero deporre chiaramente a favore di buone potenzialità per la rivendita.

Come risultato, distante dagli obiettivi ispiratori del sistema, il disegno della rete delle rivendite è esposto all'influenza decisiva dei distributori, che nei fatti si sostituiscono al Comune attraverso l'esercizio della facoltà di rifiutare la fornitura.

157. Dal punto di vista dei titolari delle rivendite, è evidente il danno derivante dall'impossibilità di avviare un'attività per la quale è stata ottenuta specifica autorizzazione, a seguito di un processo che, almeno formalmente, richiede una verifica preventiva delle potenzialità del nuovo punto vendita. Il danno è tanto più rilevante nel caso di rivendite esclusive, per le quali la mancata fornitura determina l'assoluta impossibilità di operare, talvolta a seguito di ingenti costi di predisposizione del punto vendita.

158. La responsabilità di tale situazione non può essere tuttavia addossata esclusivamente ai distributori locali. Al riguardo, occorre tener conto del fatto che il distributore è tenuto a rifornire ciascuna rivendita di tutte le testate degli editori che ne facciano richiesta – eventualmente soltanto i quotidiani o soltanto i periodici se l'autorizzazione è parziale – e a recuperare le rese. La remunerazione conseguita, tuttavia, non è commisurata alle copie trasportate, ma soltanto alle copie vendute. Se da un lato, quindi, esistono costi imprescindibili per il distributore legati alla fornitura del punto vendita (raggiungere e rifornire il punto vendita, ritirare le rese, gestire contabilmente i flussi di prodotto e i pagamenti), la sua remunerazione dipende esclusivamente dal fatturato del rivenditore, variabile sulla quale il distributore ha scarsa possibilità di incidere.

159. Con tali presupposti, il distributore locale può razionalmente preferire non avviare un rapporto di fornitura con un nuovo punto vendita, soprattutto se ha la percezione che esso inciderà sui costi di distribuzione senza condurre ad un significativo aumento del fatturato realizzato nell'area, e quindi senza incrementare i ricavi del distributore.

Peraltro, è verosimile che il distributore locale tenga conto della giurisprudenza a lui favorevole nel caso in cui non effettui la fornitura di una nuova rivendita. All'opposto, sono stati portati all'attenzione dell'Autorità diversi casi in cui, a seguito dell'avvio del rapporto di fornitura e della successiva interruzione dello stesso, il rivenditore ha ottenuto un intervento cautelare con cui il giudice civile ha ordinato al distributore di ripristinare il rapporto. E' evidente che in tale situazione il distributore locale preferisce non esperire nemmeno un tentativo di fornitura.

160. Più in generale, la contrazione del mercato dell'editoria quotidiana e periodica sta agendo nella direzione di una razionalizzazione della rete delle rivendite, piuttosto che di una sua espansione. In questo contesto, il tentativo di aumentare il numero di punti vendita che ha ispirato la sperimentazione e il decreto legislativo n. 170/01, pur avendo conseguito in un primo momento risultati incoraggianti⁷⁵, ha successivamente risentito della situazione critica del settore e nel contempo ha pesato in modo sensibile sui costi di gestione dei distributori locali.

161. Negli ultimi anni si sono infatti registrate alcune tendenze evolutive che indicano lo stato di grave sofferenza dei distributori locali. In particolare, si è riscontrata una riduzione del numero totale di distributori, spesso a seguito di fallimenti o uscite dal mercato. Peraltro, i distributori hanno dovuto confrontarsi con l'aumento dei costi di trasporto, soprattutto per effetto dell'incremento dei prezzi del carburante. In un siffatto contesto, risulta che alcuni editori stiano facendo leva sul proprio potere contrattuale per promuovere una razionalizzazione del sistema distributivo locale, attraverso fusioni tra operatori che agiscono su aree limitrofe, e ridurre i corrispettivi riconosciuti alle imprese superstiti.

162. In sostanza, i piani comunali di localizzazione rappresentano un'approssimazione imperfetta dell'equilibrio che si raggiungerebbe attraverso l'interazione tra domanda e offerta e, in ogni caso, espongono i titolari di autorizzazione a frequenti rifiuti di fornitura ad opera dei distributori locali.

163. La piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio, come in più occasioni affermato dall'Autorità⁷⁶, consentirebbe l'apertura di nuovi punti vendita e, nel medio periodo, il raggiungimento di un assetto distributivo coerente con l'evoluzione della domanda e le consuetudini di acquisto.

Giova sottolineare che sistemi distributivi di altri Paesi europei, caratterizzati da livelli di *readership* equivalenti o superiori a quello italiano, prescindono da interventi regolatori sull'attività di rivendita dei giornali, affidandone la localizzazione alle libere dinamiche di mercato, senza che ciò si traduca in una minaccia al funzionamento del settore, alla diffusione delle pubblicazioni o al pluralismo dell'informazione.

164. Risulta, pertanto, opportuno delineare un quadro in cui l'intervento del legislatore sia circoscritto alle sole ipotesi in cui il mercato non riesca spontaneamente ad assicurare un adeguato accesso dei cittadini all'informazione, come ad esempio nei casi di sottodimensionamento dell'offerta distributiva.

⁷⁵ Un monitoraggio condotto dall'Università degli Studi di Parma e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva messo a confronto le vendite di quotidiani e periodici nei primi sei mesi del 1999 e del 2000, utilizzando un campione di sei importanti province. Era emerso un incremento delle vendite, più marcato per i settimanali (+5% in copie, +6% a valore) e mensili (+3% in copie, +5% a valore), meno significativo per i quotidiani (+0,4% in copie, +0,7% a valore). Cfr. *Monitoraggio della sperimentazione dell'allargamento della rete di vendita dei giornali*, Rapporto sintetico, 31 ottobre 2000.

⁷⁶ S/47 *Distribuzione editoriale*, segnalazione del 26 ottobre 1994, S/47B *Nuove norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica*, segnalazione dell'11 settembre 1997, S/47C *Nuove norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica*, segnalazione del 31 luglio 1998 e S/545 *Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica*, segnalazione dell'11 aprile 2003.

165. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto lasciando all'interazione fra domanda e offerta la definizione del numero ottimale di rivendite per le singole aree e limitando l'intervento pubblico alla sola garanzia di diffusione minima della stampa quotidiana e periodica. In altri termini, l'esercizio dell'attività di rivendita potrebbe essere affrancato da valutazioni dell'amministrazione pubblica sulla presunta compatibilità con la domanda potenziale e assoggettato soltanto a requisiti non discriminatori strettamente necessari allo svolgimento dell'attività.

166. È stato obiettato che la piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio costituisca una minaccia alla tutela del pluralismo dell'informazione, che informa tutto l'intervento pubblico in materia di stampa quotidiana e periodica, nella misura in cui potrebbe portare a una riduzione del numero di rivendite e quindi restringere l'opportunità per determinati consumatori di accedere alle informazioni.

In proposito, si rileva che l'attuale regime autorizzatorio non è comunque in grado di assicurare una capillarità della rivendita di giornali, se il punto vendita non dispone di un bacino di utenza capace di sostenerne la redditività.

167. Al contrario, l'obiettivo di accessibilità dell'informazione potrebbe essere perseguito consentendo la più ampia flessibilità di soluzioni imprenditoriali e organizzative, nonché rimuovendo qualunque barriera all'accesso da parte di chi sia interessato alla fornitura del servizio. Senza trascurare di considerare che l'interesse pubblico alla diffusione dell'informazione potrebbe in ogni caso essere salvaguardato riservando al soggetto pubblico la facoltà di garantire la presenza di un numero minimo di rivendite in determinate aree remote, dove la libera iniziativa non trovi economicamente conveniente svolgere l'attività.

Ad esempio, l'amministrazione potrebbe sovvenzionare tali rivendite, utilizzando lo strumento della gara per selezionare il gestore più efficiente e minimizzare l'importo della sovvenzione. Tale iniziativa dovrebbe evidentemente accompagnarsi a forme di incentivo per il distributore locale di zona, in maniera da evitare rischi di rifiuto di fornitura del punto vendita.

168. Il vigente quadro normativo dovrà, in ogni caso, essere sottoposto al vaglio, da parte dello Stato italiano, di una stringente valutazione di conformità ai parametri individuati dal legislatore comunitario nella direttiva servizi.

In particolare, quanto alla prescritta necessità del regime autorizzatorio, si rileva che la regolazione dell'accesso al mercato potrebbe essere giustificata solo ove la stessa fosse preordinata al soddisfacimento di un motivo di interesse generale. Sul punto, l'obiettivo che il regime di autorizzazione intende raggiungere – di assicurare una localizzazione adeguata dei punti vendita – non appare di significativa rilevanza, in quanto il libero esplicarsi delle dinamiche competitive può condurre a una efficiente e flessibile distribuzione al dettaglio dei giornali.

Inoltre, come visto in precedenza, la direttiva consente agli Stati membri di subordinare al regime autorizzatorio l'accesso a un'attività laddove l'obiettivo perseguito non possa essere colto tramite una misura meno restrittiva. Nel caso di specie, laddove la struttura del mercato a seguito del libero incontro della domanda e dell'offerta dovesse evidenziare delle aree di sottodimensionamento dell'offerta, potranno essere adottate misure meno restrittive, quali quelle descritte in precedenza.

Pertanto, il regime autorizzatorio previsto per l'accesso all'attività di vendita al dettaglio della stampa dovrebbe essere rivisto al fine di consentire una piena liberalizzazione delle modalità di accesso al mercato, come peraltro già avviene da tempo in altri Paesi europei.

169. Anche con riguardo alle restrizioni all'accesso alle attività di servizi, l'entrata in vigore della direttiva impone lo svolgimento di un'analisi di compatibilità con il nuovo quadro giuridico comunitario.

A titolo esemplificativo, si osserva che la previsione di cui all'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 170/2001, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione deve avvenire in ragione, tra l'altro, dell'entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni, appare essere non conforme al dettato comunitario secondo cui gli Stati membri non possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi ad una verifica che subordini il rilascio dell'autorizzazione alla prova dell'esistenza di una domanda di mercato.

Inoltre, la citata disposizione nazionale, nella parte in cui prevede che l'autorizzazione debba avvenire *“in ragione della densità della popolazione”* e *“dell'esistenza di altri punti vendita non esclusivi”* appare rientrare tra i requisiti che debbono essere sottoposti a valutazione, trattandosi di *“restrizioni in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori”* (art. 15, paragrafo 2, punto a), della direttiva).

Con particolare riguardo alle distanze minime, si ricorda che già il decreto legge n. 223/2006 ha stabilito che le attività commerciali, tra le quali può essere ricompresa l'attività di vendita di stampa quotidiana e periodica, possano essere svolte senza che debbano essere rispettate distanze minime obbligatorie tra attività appartenenti alla medesima tipologia.

L'impianto remunerativo del sistema distributivo

170. Con riferimento alla disposizione del decreto legislativo n. 170/2001 che richiede all'editore di riconoscere identiche condizioni economiche ai punti vendita, nella prassi applicativa seguita dagli operatori si riscontra un'interpretazione estensiva. Laddove il dettato normativo prevede l'obbligo per l'editore di garantire lo stesso trattamento economico a tutti gli esercizi di rivendita (esclusivi e non) per una data pubblicazione, la pratica commerciale ha dilatato tale previsione fino a proporre identici margini di rivendita sulle testate di tutti gli editori. Tale risultato, in particolare, è stato ottenuto attraverso la stipula di un accordo tra FIEG e l'associazione sindacale degli edicolanti, a cui hanno poi aderito anche i distributori, in base al quale tutti gli editori aderenti a FIEG si impegnano a riconoscere un identico margine sul prezzo di copertina di tutte le pubblicazioni distribuite a tutti i punti vendita forniti.

171. Si ritiene che la norma in esame sia stata individuata dal legislatore a corollario del principio della parità di trattamento: la garanzia di identiche condizioni economiche per le rivendite sembra volta a evitare che l'editore possa imporre condizioni svantaggiose ai rivenditori dotati di minore forza contrattuale, sfruttando l'impossibilità per il punto vendita di rifiutare la fornitura di una pubblicazione.

172. Inoltre, l'uniformità delle condizioni economiche applicate a tutte le testate obbliga i grandi editori ad attenersi all'aggio stabilito, limitando l'esercizio della loro forza negoziale. In caso contrario, gli editori principali potrebbero imporre condizioni di rivendita particolarmente penalizzanti sulle testate più affermate, a danno dei punti vendita, e in altri casi adottare politiche aggressive di remunerazione dei rivenditori, non replicabili dagli editori minori, con l'obiettivo di elevare la visibilità delle proprie pubblicazioni, a scapito di quelle concorrenti⁷⁷.

173. A fronte dei vantaggi sopra esposti, il sistema così delineato determina anche effetti di segno negativo, che non incidono soltanto sulle dinamiche concorrenziali ma anche sullo stesso pluralismo dell'informazione, che dovrebbe essere l'obiettivo posto a giustificazione delle restrizioni concorrenziali.

174. In particolare, a fronte dell'impossibilità di aumentare il margine di rivendita, il nuovo editore che intenda lanciare una pubblicazione praticando un prezzo contenuto si scontra con l'obiettivo di massimizzazione dei profitti del punto vendita. Quest'ultimo, a parità di aggio, ha evidente interesse a favorire la vendita delle pubblicazioni di prezzo più elevato. La possibilità per gli editori di determinare una remunerazione differenziata per le diverse testate potrebbe promuovere, invece, una più estesa adozione di prezzi contenuti ai fini dello sviluppo di nuove iniziative editoriali⁷⁸.

175. Alle considerazioni svolte si aggiunga che, nonostante il principio di identica remunerazione dei rivenditori imposto dal legislatore, si osservano situazioni diversificate, spesso legate alle differenti caratteristiche dei punti vendita. Si fa riferimento, in particolare, al premio percentuale riconosciuto dall'editore alla grande distribuzione al raggiungimento di determinate soglie di fatturato e, per converso, agli oneri aggiuntivi imposti da distributori locali a taluni esercizi, di norma non esclusivi ma talvolta anche esclusivi, a copertura delle spese di trasporto. Tali situazioni, che vengono indicate come sempre più ricorrenti, attestano che non raramente le prescrizioni della normativa e dello stesso Accordo nazionale vengono eluse.

176. L'impossibilità di articolare la remunerazione concessa ai rivenditori sembra incidere anche sugli incentivi a migliorare la qualità del servizio offerto e diversificare tra iniziative imprenditoriali diverse. Inoltre, occorre valutare l'opportunità di permettere una diversa declinazione del principio di identità delle condizioni economiche praticate ai rivenditori, calibrate non tanto sulla natura (esclusiva o meno) del punto vendita o sulla facilità di raggiungimento, bensì sulle prestazioni e sui risultati dell'esercizio.

177. Si pensi all'esempio francese, in cui sono state individuate diverse percentuali di remunerazione del rivenditore, in funzione del livello di specializzazione di quest'ultimo e della qualità del servizio offerto.

⁷⁷ Come sopra richiamato (vedi capitolo relativo al Regno Unito), si è espressa in questo senso anche la *Monopolies and Mergers Commission* inglese nel 1993.

⁷⁸ E' stata riportata a questo proposito l'esperienza del quotidiano Torino Cronaca. L'editore, non aderente a FIEG, ha proposto un prezzo molto aggressivo, riconoscendo nel contempo alle edicole un margine molto elevato sul prezzo di copertina (45%), proprio per compensare l'impatto negativo del *cut price* (verbale NDM cit.).

Inoltre, nel Regno Unito i distributori applicano ai rivenditori un *carriage service charge*, la cui entità varia in base ai volumi di giornali acquistati dal punto vendita (e non alla localizzazione geografica di quest'ultimo).

Allo stesso modo, la determinazione di un fatturato minimo (*minimum entry level*) per i rivenditori britannici e la corrispondente assunzione da parte dei distributori dell'impegno a fornire tutti i rivenditori che lo realizzino costituiscono importanti strumenti di tutela per entrambe le controparti. Ai distributori, il fatturato minimo del rivenditore offre garanzie di remuneratività della fornitura; ai rivenditori, l'obbligo di fornitura in capo al distributore garantisce l'attivazione e la continuità del rapporto, sottraendo gli esercizi a valutazioni discrezionali del distributore.

178. Sembrano meritevoli di sostegno anche tutte le iniziative dei rivenditori con minori potenzialità di vendita tese a procurarsi comunque la fornitura dei giornali senza pesare sui costi operativi del distributore, ad esempio mediante il ritiro delle pubblicazioni al banco, presso la sede del distributore.

Sono anche emerse situazioni in cui un punto vendita non veniva rifornito dal distributore di zona ma, data la sua posizione geografica, avrebbe potuto essere agevolmente raggiunto dal distributore dell'aera limitrofa. Risulta che tale possibilità non sia stata colta per presunti vincoli opposti dagli editori. E' necessario che la clausola di esclusiva territoriale, specie in un'accezione così restrittiva, sia attentamente riesaminata. A questo riguardo, occorre anche sottolineare che l'Office of Fair Trading, nel citato studio pubblicato nell'ottobre 2008, ha espresso dubbi sull'efficienza di tale vincolo alla competizione, in particolare in relazione alla distribuzione di periodici.

179. Un discorso a parte merita l'impianto che regola la remunerazione delle diverse fasi del processo distributivo, il quale sembra generare uno squilibrio nei rapporti di forza tra i diversi operatori della catena, con ripercussioni sulle dinamiche competitive del settore e, in ultima analisi, sullo stesso pluralismo dell'informazione.

180. Nell'attuale organizzazione, i soggetti della catena distributiva sono sostanzialmente remunerati dall'editore in relazione al numero di copie vendute, in misura percentuale rispetto al prezzo di copertina, di modo che il corrispettivo non risulta commisurato all'effettivo servizio reso, in termini di gestione, stoccaggio, movimentazione e trasporto delle copie circolanti.

In altri termini, il parametro di riferimento per la remunerazione della filiera distributiva è in larga misura rappresentato dal valore del venduto. Ciò può essere ritenuto coerente con l'attività svolta dai rivenditori finali, relativa proprio alla vendita delle pubblicazioni; non è invece correlato ai costi logistici sostenuti dai distributori locali, che possono variare per effetto di una serie di fattori.

181. In primo luogo, a parità di bene, l'ubicazione della rivendita incide sotto il profilo dei costi di trasporto: il distributore locale sostiene spese maggiori per servire rivendite situate in luoghi più distanti e meno accessibili.

Il rifiuto di fornitura denunciato da molti punti vendita esclusivi e non esclusivi sembra l'effetto tangibile di questa situazione, laddove il fatturato realizzato non è sufficiente a ripagare il distributore dei costi sostenuti per raggiungere e rifornire il punto vendita, e recuperare successivamente l'invenduto. Per contro, si potrebbe argomentare che la fornitura delle rivendite più vicine e maggiormente remunerative garantisce al distributore locale un ritorno economico ben

superiore ai costi, che in qualche misura dovrebbe essere utilizzato proprio per compensare i costi di fornitura dei punti vendita più disagiati.

182. In ogni caso, la situazione delineata evidenzia un ulteriore limite della normativa di settore, nella misura in cui l'uniformità di condizioni economiche, pur evitando discriminazioni a danno dei rivenditori meno redditizi, li espone al rischio di non essere riforniti.

183. In secondo luogo, i distributori sopportano i costi legati all'eccesso di copie distribuite e al successivo recupero delle rese senza poter incidere significativamente sulla loro entità, giacché la scelta del numero complessivo di copie da distribuire è operata in primo luogo dagli editori. Nel contempo, il fenomeno contribuisce al sovraffollamento delle rivendite, determinando anche per queste ultime un aggravio della gestione.

184. Il quadro descritto si è aggravato per effetto di una progressiva tendenza alla varietà dei prodotti editoriali, in termini di forme, dimensioni e caratteristiche, con dirette ripercussioni sui costi logistici.

In passato si osservava una sostanziale omogeneità esteriore dei giornali; mentre più di recente si è assistito ad una progressiva differenziazione delle pubblicazioni, per effetto delle politiche di *marketing* rese possibili dalle nuove tecnologie di stampa e *packaging*. In aggiunta, negli ultimi anni gli editori hanno proposto con sempre maggior frequenza allegati al prodotto principale, rendendo necessario un adeguamento delle modalità di gestione dei prodotti da parte di distributori e rivenditori, con un conseguente aggravio dei costi operativi.

185. Osservando, invece, il meccanismo di remunerazione della rete dal lato dei ricavi anziché dei costi, il riferimento percentuale al prezzo di copertina fa sì che le politiche commerciali dell'editore impattino sulla redditività degli operatori della distribuzione.

Ad esempio, un'operazione di *price cut* su una testata, decisa unilateralmente dall'editore, non riduce esclusivamente il ricavo unitario di quest'ultimo, ma determina un medesimo effetto per distributori e rivenditori. Se per l'editore la contrazione dei ricavi derivanti dalla vendita della pubblicazione può essere più che compensata da un incremento della raccolta pubblicitaria, tali considerazioni non valgono evidentemente per distributori e rivenditori, la cui remunerazione è basata sostanzialmente sul valore del venduto, che non necessariamente aumenta in maniera sufficiente a compensare la riduzione di ricavo unitario.

186. La struttura dei costi sostenuti dai distributori è dipendente dai volumi scambiati, intesi come numero di copie consegnate e volumi di resa. Anche sul piano finanziario, sia rivenditori finali che distributori sostengono di norma l'onere del versamento anticipato all'editore dell'intero volume delle copie consegnate, al netto delle copie rese sulla consegna precedente. In questo senso, i costi sostenuti dalla distribuzione sono legati a un parametro diverso rispetto a quello dal quale dipende la loro remunerazione.

187. Quindi, a fronte di una remunerazione commisurata ai volumi di vendita realizzati a valle, distributori nazionali e locali si confrontano con una struttura dei costi fortemente dipendente dalle

quantità movimentate. Quando i volumi di vendita differiscono sensibilmente dalle copie distribuite, si determina per il distributore un problema di sostenibilità economica.

188. Dall'insieme di tali considerazioni emerge l'opportunità di un ripensamento del parametro di riferimento per il calcolo dei corrispettivi della rete distributiva. Risulta auspicabile, in particolare, il passaggio a un sistema in cui la remunerazione dei distributori locali sia quantificata in base ai volumi distribuiti.

Un siffatta misura potrebbe contribuire a ridurre il fenomeno dei rifiuti di fornitura opposti dai distributori locali ai punti vendita, che come detto possono trovare una spiegazione, almeno parziale, nel problema appena ricordato.

189. L'obbligo degli operatori di distribuire le testate di ogni editore che ne faccia richiesta, il diritto di resa, la remunerazione percentuale sul venduto e l'anticipazione finanziaria creano una dipendenza dei soggetti della distribuzione dalle scelte dell'editore.

Peraltro, è emerso che la forza contrattuale di cui dispongono gli editori fa sì che essi possano agevolmente influire sul disegno della rete distributiva italiana, talvolta determinando la cessazione dell'attività di un operatore e il trasferimento del giro d'affari a un altro. Questo comportamento è agevolato dalle clausole contrattuali in uso, che solitamente consentono all'editore di chiudere il rapporto con il distributore, previo un breve preavviso.

190. Tale situazione risulta enfatizzata dalla recente tendenza degli editori a integrarsi verticalmente, grazie all'affermazione di distributori nazionali che sono controllati da grandi editori, l'acquisizione di alcuni importanti distributori locali e l'avvio di catene di rivendita della stampa. Questa evoluzione, per di più, non è neutra sul piano della garanzia di un sistema concretamente pluralistico, essendo ragionevole ipotizzare che le scelte distributive di società facenti capo a grandi gruppi editoriali risentano degli obiettivi commerciali degli editori di riferimento.

191. Da un punto di vista concorrenziale, una riorganizzazione del sistema distributivo in questi termini, per quanto possa rispondere a logiche razionali di efficienza economica, può destare preoccupazioni nella misura in cui conduce ad un significativo ridimensionamento dei distributori indipendenti. I nuovi editori, qualora dovessero dipendere dall'attività prestata da distributori nazionali di emanazione editoriale o transitare in rivendite gestite da concorrenti, sarebbero esposti a potenziali condotte discriminatorie e potrebbero incontrare barriere all'accesso.

192. Sotto questo profilo va richiamato il ruolo nevralgico assolto dai distributori, soprattutto nel caso dei piccoli editori, poiché l'attività di distribuzione richiede competenze e mezzi totalmente diversi da quelli che caratterizzano l'attività editoriale. La corretta definizione della strategia di commercializzazione del prodotto, della politica di copertura del territorio e della ripartizione delle copie è cruciale al fine di massimizzare le opportunità di vendita. Al contrario, un disegno inaccurato della strategia distributiva può determinare carenze di prodotto in certe aree ed eccesso in altre, con pesanti ripercussioni sul successo editoriale.

193. L'appartenenza del distributore nazionale o locale ad uno o più gruppi editoriali fa sì che nella propria funzione di profitto compaia anche il risultato economico dell'editore di riferimento.

Ciò può indurre il distributore a sacrificare parte dei profitti della propria attività caratteristica, quando ciò è compensato da un aumento più che proporzionale dei profitti editoriali. Il distributore potrebbe penalizzare, quindi, l'editore terzo – pur rinunciando a parte dei profitti dell'attività distributiva – se tale scelta favorisse le vendite di una testata edita dal proprio gruppo.

194. Venendo ai rivenditori, si rileva come il fenomeno dell'anticipazione finanziaria stia determinando un malessere diffuso. I giornalisti denunciano uno squilibrio dei rapporti di forza con editori e distributori, che decidono i piani di portatura e le relative modalità di pagamento in maniera sostanzialmente unilaterale, con il rischio, in caso di impossibilità per i rivenditori di far fronte alle suddette anticipazioni, che il distributore decida di sospendere la fornitura dei giornali. Il contratto estimatorio, che tradizionalmente regolava i rapporti economici tra i soggetti della filiera distributiva, risultava funzionale proprio ad evitare tali situazioni.

La parità di trattamento

195. Si è fatto cenno di come l'attuale organizzazione, improntata al principio della parità di trattamento, determini un sovraffollamento del sistema, in termini di numero di testate e spesso anche di quantità di copie per testata, tale da limitare profondamente la visibilità delle nuove pubblicazioni e dunque vanificare nei fatti lo sforzo distributivo e lo stesso intento sottostante al principio di pari trattamento.

196. In tal modo, il punto vendita non si propone come luogo dove il lettore possa osservare e ricercare le pubblicazioni di interesse e venire a conoscenza delle novità editoriali. Esso rappresenta solitamente un esercizio cui il cliente si avvicina con una predeterminata intenzione di acquisto, con evidenti limitazioni delle occasioni di lettura e delle possibilità di affermazione di nuove iniziative editoriali. In sostanza, si è lontani dal modello di consumo che si va affermando nelle librerie, nelle quali spesso il consumatore si reca per verificare l'offerta e scegliere cosa acquistare dopo aver esaminato i prodotti disponibili.

197. Si noti che tali considerazioni non rilevano soltanto in termini di perdita di potenziali acquisti, ma anche sotto il profilo dell'opportunità di accesso al mercato delle novità editoriali, che in un contesto di scarsa superficie espositiva rischiano di essere sacrificate a vantaggio delle pubblicazioni più affermate, con evidenti implicazioni sul piano della concorrenza e dello stesso pluralismo dell'informazione.

198. Connesso al sovraffollamento dei punti vendita, vi è il problema della gestione delle rese. Esse rappresentano un connotato strutturale del settore, connesso all'elevato grado di deperibilità del prodotto. Il fenomeno è tuttavia aggravato dall'esistenza di un incentivo dell'editore a diffondere un numero di copie superiore alle vendite attese, piuttosto che esporsi al rischio di perdere occasioni di vendita, dal momento che il costo marginale di produzione, una volta raggiunta la dimensione efficiente, è trascurabile.

A ciò si aggiunga che la rilevanza dell'anticipazione finanziaria del valore delle copie ricevute da parte della rete è andata aumentando, con vantaggi crescenti per l'editore in caso di sovradimensionamento della tiratura.

199. Sono stati osservati comportamenti della rete distributiva volti a ridurre l'affollamento, nonostante le previsioni a tutela della parità di trattamento. Possono essere citati, a questo proposito, il fenomeno della resa anticipata da parte dei rivenditori e la selezione dell'assortimento operata dai distributori nel caso di punti vendita non esclusivi della grande distribuzione. In ogni caso, anche un formale ossequio al principio di parità di trattamento non garantisce necessariamente visibilità alle testate meno affermate, posto che in un contesto di sovraffollamento il rivenditore tenderà razionalmente a dare risalto alle pubblicazioni più note e a più alto reddito, sacrificando le altre.

200. Si vede, dunque, come il principio della parità di trattamento, nella sua declinazione tradizionale, si scontri con le difficoltà concrete della sua attuazione.

201. Per restituire effettività alla previsione potrebbe considerarsi la possibilità di limitare il suo ambito di applicazione alle testate giornalistiche in senso stretto, escludendo da tale protezione gli allegati, gli inserti e i *gadget*, siano essi uniti fisicamente o meno al giornale: la vendita di tali prodotti, infatti, vede di norma la prevalenza dell'interesse strettamente commerciale su quello alla diffusione dei contenuti editoriali.

202. Ad esempio, ai soggetti operanti nei diversi livelli della rete distributiva potrebbe essere attribuita la facoltà di rifiutare, o accettare soltanto in parte, la fornitura dei prodotti collaterali. Laddove l'editore decidesse di unire fisicamente testata e prodotto allegato, si esporrebbe alla possibilità che il distributore rifiuti, completamente o parzialmente, la fornitura del prodotto unitario.

203. Una misura più incisiva potrebbe essere rappresentata dalla definizione di criteri più stringenti per la qualificazione di un prodotto come "editoriale", in maniera da evitare l'utilizzo strumentale del principio della parità di trattamento da parte di presunti editori, che sfruttano l'obbligo in capo alla rete distributiva per imporre la commercializzazione nelle edicole di prodotti il cui contenuto editoriale è del tutto marginale, se non assente.

204. In proposito, si ricorda che la diffusione di un prodotto editoriale è subordinata alla registrazione della pubblicazione presso la cancelleria del tribunale. I requisiti per la registrazione sono di natura soggettiva, essendo riferiti sostanzialmente al proprietario e al direttore responsabile, mentre prescindono dall'analisi degli effettivi contenuti della pubblicazione. L'ottenimento della registrazione permette di accedere a tutele che presuppongono, invece, un contributo della testata alla diffusione dell'informazione, non verificato in alcuna sede.

205. Un'ulteriore riconsiderazione dell'obbligo di parità di trattamento potrebbe derivare dalla fissazione di un quantitativo minimo di vendita, al di sotto del quale il distributore e il rivenditore potrebbero essere lasciati liberi di rifiutare la distribuzione o la vendita di una testata. Una previsione di questo genere, che comunque dovrebbe essere definita con cautela per consentire un

congruo tempo di avviamento delle nuove pubblicazioni, potrebbe ispirarsi a quanto avviene in Germania, dove il rivenditore può rifiutarsi di mantenere in vendita una pubblicazione che sia rimasta invenduta nel corso di una serie di uscite.

206. Tali disposizioni potrebbero accompagnarsi a misure tese a contenere la quantità di copie distribuita, riducendo i livelli di resa. Come detto, la fissazione delle tirature spetta all'editore, su cui ricade il rischio di invenduto. Tuttavia, gli editori hanno convenienza a richiedere la diffusione di un elevato numero di copie, per non incorrere nel rischio di perdere opportunità di vendita e per fruire di un'anticipazione finanziaria.

Un possibile strumento per limitare l'eccedenza del distribuito rispetto al venduto potrebbe consistere nella determinazione di uno scostamento percentuale massimo fra il numero di copie consegnate al distributore o al rivenditore e il numero medio di copie realmente vendute tramite lo stesso nel periodo precedente, oltre il quale il distributore e il rivenditore non sarebbero tenuti ad accettare la fornitura. In tal modo, la strutturale tendenza degli editori ad un eccesso di tiratura troverebbe un temperamento fondato sulla effettiva capacità di assorbimento del mercato.

207. Una tale declinazione del principio della parità di trattamento è in grado di produrre considerevoli vantaggi per la rete distributiva, in termini di costi di trasporto, di stoccaggio e di gestione della consistente mole di materiale immesso dagli editori nel sistema distributivo, nonché di costi relativi all'anticipazione finanziaria. Inoltre, ciò aumenterebbe il grado di responsabilità degli editori sulle ricadute a valle delle proprie iniziative commerciali e restituirebbe margini di discrezionalità imprenditoriale agli operatori della distribuzione. Infine, è ragionevole pensare che i rifiuti di fornitura oggi sperimentati potrebbero essere almeno in parte superati, dal momento che un contenimento dei costi di distribuzione per il servizio di un punto vendita potrebbe rendere conveniente, a parità di fatturato potenziale, rifornire un rivenditore oggi ritenuto non remunerativo.

SINTESI E CONCLUSIONI

208. L'editoria quotidiana e periodica si trova oggi ad affrontare un momento particolarmente delicato, in cui le usuali regole di funzionamento del settore sono poste in questione. Nuove forme di veicolazione dell'informazione, la *free press* e soprattutto l'editoria elettronica, hanno modificato il ruolo dell'editoria cartacea e provocato una contrazione delle due principali fonti di ricavo degli editori, la vendita delle pubblicazioni e la pubblicità, per ora non compensata dalle nuove potenzialità di reddito offerte dall'innovazione tecnologica.

209. La distribuzione tradizionale della stampa risulta essere, in particolare, l'ambito maggiormente bisognoso di una revisione, dal momento che le forme alternative di diffusione dell'informazione ridimensionano la rilevanza economica della distribuzione fisica e che la tutela del pluralismo, cui è riconducibile gran parte delle restrizioni che attualmente vincolano l'attività distributiva, rischia di non raggiungere appieno il suo obiettivo.

210. Con il presente lavoro si è inteso offrire un contributo per una rilettura delle modalità di funzionamento del settore distributivo della stampa, per evidenziare le restrizioni di carattere concorrenziale che sembrano limitare ingiustificatamente le capacità di risposta del settore alle sfide odierne. Si ritiene infatti che l'auspicabile riorganizzazione del settore, che il Governo ha prospettato, debba avere tra i principi ispiratori l'affrancamento degli operatori da quei vincoli che non risultano più adeguati a salvaguardare il pluralismo e, nel contempo, limitano o impediscono il libero esplicarsi di dinamiche concorrenziali.

211. In proposito, è emerso che il quadro giuridico e la prassi applicativa hanno dato vita ad alcuni meccanismi di funzionamento del sistema distributivo che determinano nei fatti barriere all'ingresso di nuovi operatori e ostacoli per il consumatore nell'accedere all'intera offerta editoriale, effetti che rilevano evidentemente sia in termini di pluralismo dell'informazione sia sul piano della tutela della concorrenza.

212. In primo luogo, si ribadisce l'auspicio, già più volte formulato dall'Autorità, a una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio, che favorisca un naturale adeguamento dell'assetto distributivo all'evoluzione della domanda. È emerso infatti che l'attuale regolazione della localizzazione delle rivendite attraverso i piani comunali e le procedure di autorizzazione, oltre a mortificare le dinamiche competitive, espone non di rado i titolari di autorizzazione a rifiuti di fornitura da parte dei distributori locali.

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

213. Un intervento per la liberalizzazione risulta tanto più opportuno alla luce della necessità di adeguare l'ordinamento italiano agli indirizzi del diritto comunitario in tema di libertà di stabilimento dei prestatori e di circolazione dei servizi negli Stati membri (direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), ai sensi del quale una regolazione dell'accesso al mercato potrebbe essere giustificata solo ove la stessa sia preordinata al soddisfacimento di un motivo di interesse generale e laddove un tale obiettivo non possa essere colto tramite una misura meno restrittiva. Nel caso di specie, l'obiettivo che il regime di autorizzazione intende raggiungere – di assicurare una localizzazione adeguata dei punti vendita – non appare di significativa rilevanza, in quanto il libero esplicarsi delle dinamiche competitive può condurre ad una efficiente e flessibile distribuzione al dettaglio dei giornali. Soltanto nei casi in cui la struttura del mercato, a seguito del libero incontro della domanda e dell'offerta, dovesse evidenziare aree di sottodimensionamento dell'offerta, potrebbero essere adottate iniziative mirate, mediante sovvenzioni pubbliche, per garantire la presenza di punti vendita in realtà in cui l'iniziativa economica privata non avrebbe interesse ad installarsi.

214. A ciò deve aggiungersi che la previsione di cui all'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n. 170/2001, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione deve avvenire in ragione, tra l'altro, dell'entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni, appare non conforme al dettato

comunitario secondo cui gli Stati membri non possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi ad una verifica dell'esistenza di una domanda di mercato (art. 14, punto 5), della direttiva). Inoltre, la citata disposizione nazionale, nella parte in cui prevede che l'autorizzazione debba avvenire *“in ragione della densità della popolazione”* e *“dell'esistenza di altri punti vendita non esclusivi”* appare rientrare tra i requisiti che debbono essere sottoposti a valutazione, trattandosi di *“restrizioni in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori”* (art. 15, paragrafo 2, punto a), della direttiva). Con particolare riguardo alle distanze minime, si ricorda che già il decreto legge n. 223/2006 ha stabilito che le attività commerciali, tra le quali può essere ricompresa l'attività di vendita di stampa quotidiana e periodica, possano essere svolte senza che debbano essere rispettate distanze minime obbligatorie tra attività appartenenti alla medesima tipologia.

215. Una seconda area che richiede un ripensamento riguarda i rapporti economici tra gli anelli della filiera distributiva. Oggi il quadro normativo, e soprattutto l'interpretazione dello stesso adottata dagli operatori, impedisce di articolare la remunerazione concessa ai rivenditori. Si ritiene necessario che in occasione dell'imminente rinnovo dell'Accordo Nazionale, gli editori e gli attori della distribuzione – tra cui dovrebbe essere inclusa una rappresentanza dei rivenditori non esclusivi – attuino una declinazione meno restrittiva del principio di identità delle condizioni economiche praticate ai rivenditori.

216. Si ritiene, in particolare, che gli obiettivi sottesi al principio di identità delle condizioni economiche di cessione delle pubblicazioni riconosciute ai rivenditori stabilito dall'art. 5 del Decreto Legislativo n. 170/2001 non sarebbero vanificati se la remunerazione fosse differenziata facendo riferimento a parametri oggettivi, che tengano conto della qualità delle prestazioni rese e dei risultati conseguiti dall'esercizio. Esempi in questo senso sono individuabili in Francia, dove il corrispettivo riconosciuto al rivenditore varia in funzione del livello di specializzazione di quest'ultimo e della qualità del servizio offerto, e in Gran Bretagna, dove i distributori locali hanno facoltà di applicare un *carriage service charge*, la cui entità varia a seconda dei volumi di giornali acquistati dal punto vendita.

217. Nella stessa direzione, la determinazione di un fatturato minimo per i rivenditori e la corrispondente assunzione da parte dei distributori dell'impegno a fornire tutti i rivenditori che lo realizzino, sulla scorta dell'esperienza inglese, potrebbe porre fine alla violenta *querelle* che oggi oppone, in tutta la penisola, esercenti autorizzati alla rivendita e distributori che rifiutano la fornitura. In più, devono essere consentite le iniziative dei rivenditori con minori potenzialità di vendita tese a procurarsi comunque la fornitura dei giornali senza pesare sui costi operativi del distributore, ad esempio rivolgendosi al distributore di un'area limitrofa o effettuando essi stessi il ritiro delle pubblicazioni al banco.

218. Quanto alla remunerazione del distributore locale, essa potrebbe rispecchiare maggiormente l'effettivo servizio svolto laddove si utilizzasse come parametro principale di quantificazione il *“distribuito”* anziché il *“venduto”*. La consegna delle copie e il ritiro della resa costituiscono infatti l'attività tipica svolta dal distributore per conto dell'editore, mentre le vendite dipendono in larga misura dalle scelte editoriali e dal successo commerciale della testata. Un cambiamento di questa

natura costringerebbe l'editore a tener conto, nelle scelte di tiratura e distribuzione, di determinati costi che allo stato sono scaricati sul distributore, con positivi effetti in termini di efficienza.

219. Una modifica in questo senso risulta urgente alla luce delle tendenze in atto, che vedono la rapida contrazione del numero dei distributori locali, i quali in molti casi non riescono a trovare un equilibrio economico. La concentrazione potrebbe essere giustificata dall'esigenza di conseguire aumenti di efficienza. Se però essa fosse il portato di uno squilibrio nei rapporti di forza con gli editori e di conseguenti condizioni contrattuali particolarmente penalizzanti imposte da questi ultimi, il fenomeno sarebbe tutt'altro che promettente, per le pesanti ricadute sotto il profilo della concorrenza e dello stesso pluralismo dell'informazione.

220. Si è osservato, al riguardo, che la rarefazione dei distributori locali sta conducendo ad una ricorrente situazione di esclusiva territoriale, su bacini estremamente ampi, che spesso superano l'estensione provinciale. La presenza nell'area di un unico operatore in regime di esclusiva ripropone potenziali squilibri nei rapporti di forza, questa volta tra distributore locale e rivendite, dal momento che queste ultime non dispongono di opportunità alternative per ottenere il prodotto. Verosimilmente, i rifiuti di fornitura e le controversie con i rivenditori sarebbero meno frequenti, se i distributori locali fossero esposti alla concorrenza di altri operatori attivi sullo stesso territorio.

221. Per di più, è emerso che non raramente gli editori influiscono nel disegno della rete distributiva locale. Inoltre, alcuni grandi gruppi editoriali si stanno integrando a valle nella distributore nazionale o locale. È agevole constatare che l'appartenenza del distributore a uno o più gruppi editoriali fornisce minori garanzie sulla neutralità del suo operato, nella misura in cui potrebbe risultare economicamente razionale per il distributore penalizzare editori terzi, pur rinunciando a parte dei profitti dell'attività distributiva, se ciò favorisse le vendite di testate editate dal gruppo di riferimento.

222. Un terzo "pacchetto" di iniziative dovrebbe essere volto a salvaguardare il principio di parità di trattamento, che oggi appare ostacolato, principalmente a causa dell'affollamento dei punti vendita e degli incentivi per gli editori a sovradimensionare la tiratura.

In particolare, l'attuale organizzazione del settore ha condotto a un sovraffollamento del sistema, che limita la visibilità delle testate, spesso vanificando lo sforzo distributivo. Tale fenomeno non rileva soltanto in termini di perdita di potenziali acquisti, ma presenta rilevanti implicazioni sulle dinamiche competitive e sullo stesso pluralismo dell'informazione, dal momento che limita le possibilità di accesso al mercato delle novità editoriali, le quali faticano a trovare adeguati spazi per potersi proporre ai lettori.

223. Per promuovere la piena efficacia del principio della parità di trattamento, si ritiene necessario circoscrivere il suo ambito di applicazione alle testate giornalistiche in senso stretto, escludendo da tale protezione gli allegati, gli inserti o i *gadget*, siano essi uniti fisicamente o meno al giornale: la vendita di tali prodotti, infatti, vede generalmente la prevalenza dell'interesse strettamente commerciale su quello alla diffusione dei contenuti editoriali.

224. Una misura più incisiva potrebbe essere rappresentata dalla definizione di criteri più stringenti per la qualificazione di un prodotto come “editoriale”, in maniera da evitare comportamenti opportunistici di presunti editori che sfruttano l’obbligo in capo alla rete distributiva per imporre la commercializzazione nelle edicole di prodotti il cui contenuto editoriale è del tutto marginale, se non assente.

225. Infine, un’ulteriore riconsiderazione dell’obbligo di parità di trattamento potrebbe consistere nel riconoscere ai distributori e ai rivenditori la facoltà di non accettare la fornitura al superamento di determinate soglie, vale a dire nei casi in cui i quantitativi consegnati risultino manifestamente eccessivi rispetto alle potenzialità di assorbimento della pubblicazione dimostrate dal distributore o dal rivenditore nei periodi precedenti. In Germania, ad esempio, il rivenditore può rifiutarsi di mantenere in vendita una pubblicazione che sia rimasta invenduta nel corso di una serie di uscite.

226. Come si vede, i correttivi prospettati non sono tali da mettere a repentaglio i principi ispiratori del sistema, e anzi possono condurre ad assicurarne una maggiore effettività, liberando nel contempo spazi di competizione che non possono che condurre a un aumento della qualità del servizio e una migliore reattività dinanzi alla difficile situazione che il settore si trova a fronteggiare.

227. È cruciale che la revisione delle modalità di funzionamento del sistema sia compiuta in modo organico, con l’intento di rimuovere, per quanto possibile, tutte le restrizioni o anomalie che vincolano ingiustificatamente l’efficiente svolgimento dell’attività distributiva. L’esperienza di parziale liberalizzazione dell’attività di rivendita avviata nel 1999 ha mostrato che il pieno successo di simili iniziative richiede l’applicazione di un pacchetto integrato di misure tra loro coerenti e orientate allo stesso obiettivo.