



**FEDERAZIONE ITALIANA
EDITORI GIORNALI**

**OSSERVAZIONI SULLO
“SCHEMA PER UNA DISCIPLINA
ORGANICA DEL SETTORE
EDITORIALE”**

febbraio 2007

Premessa

La Federazione italiana editori giornali ritiene necessario un processo di razionalizzazione delle norme che disciplinano il settore dell'editoria che miri a conferire un assetto organico al settore stesso e, soprattutto, delinea strumenti di intervento adeguati agli sviluppi tecnologici ed alle sfide che tali sviluppi pongono alle imprese editrici.

Un tentativo di razionalizzazione e di riordino in materia di editoria era stato operato nella passata legislatura con il disegno di legge Bonaiuti (atto della Camera n. 4163, presentato il 6 luglio 2003). Si trattava di un testo sul quale si erano realizzate ampie convergenze senza, purtroppo, tradursi in legge.

Lo schema per una disciplina organica del settore editoriale e, in particolare, il relativo questionario della Presidenza del Consiglio sembrano ora muoversi su un terreno opposto nel senso che rigidità che sembravano superate vengono riproposte proprio nel momento in cui alle aziende editrici sono richiesti sforzi crescenti in un mercato dei media il cui sviluppo tecnologico è incessante.

Ipotesi come quella dello statuto dell'impresa editoriale si palesano come il viatico per l'ulteriore irrigidimento dei rapporti all'interno delle strutture produttive che, invece, dovrebbero essere pronte ad adeguarsi all'evoluzione di un mercato in cui le spinte competitive dei new media sono sempre più accentuate.

Di statuto di impresa nel settore dell'editoria non si ha notizia in nessun altro Paese europeo, né nell'area dei Paesi più avanzati (allegato 1). In linea generale, le norme che si applicano all'editoria sono quelle di diritto comune sia per quanto riguarda titolarità, assetti proprietari e trasparenza, sia per quanto riguarda concorrenza e concentrazione. Anche in Inghilterra e Francia, dove sono state adottate specifiche normative sui media, non sono previste disposizioni di legge dirette a regolare i rapporti all'interno

delle imprese editrici. In Inghilterra, il Communications Act del 2003 si limita a disciplinare le proprietà incrociate nei media. In Francia, le leggi del 1986 e le successive modifiche intervenute impongono soltanto la trasparenza dell'intestazione delle partecipazioni in società editrici, obblighi di comunicazione di passaggi di capitale superiori ad un terzo, limiti di concentrazione molto meno vincolanti di quelli applicati in Italia.

In sostanza, la legislazione attualmente in vigore in Italia appare, nel confronto internazionale, come la più restrittiva in termini sia di assetti proprietari, sia di trasparenza, sia di limiti di concentrazione.

Perché prospettare uno statuto quando in realtà esso già esiste ed è codificato in una legge che da oltre un quarto di secolo governa il settore editoriale?

Il riferimento è alla legge n. 416 del 1981, la cui prima parte, che è anche la più qualificante, detta una serie di norme su assetti proprietari e trasparenza dei conti economici che configurano – come era d'altra parte intenzione del legislatore – un vero e proprio statuto dell'impresa editoriale. Non solo, la stessa legge n. 416 contiene una serie di disposizioni sulle concentrazioni nella stampa quotidiana la cui ratio è quella di predisporre cautele idonee ad assicurare il pluralismo nella stampa quotidiana come mezzo di garanzia dell'equilibrio nel settore dell'informazione scritta, sia sotto il profilo economico che sotto quello politico sociale.

La libertà di diffusione del pensiero e la libertà di stampa non possono realizzarsi senza contestualmente garantire la libertà dell'impresa giornalistica, in quanto espressione dell'iniziativa economica dell'editore, che è imprenditore ma anche soggetto portatore del diritto di manifestare liberamente ciò che pensa con i mezzi a propria disposizione e, quindi, con l'impresa che di tali mezzi è espressione organizzata. In altri termini, l'editore si configura non solo come soggetto titolare del diritto di impresa, ma anche sicuramente come titolare del diritto di determinare la linea

politico-informativa del giornale e di intervenire liberamente su questa in relazione a scelte non solo di ordine economico ma anche ideologico.

È innegabile che l'attività giornalistica è diretta espressione della libertà di manifestazione del pensiero; ma è altresì innegabile che nel momento stesso in cui il giornalista accetta di collaborare con una testata esplica un atto di libertà che si sostanzia nell'accettazione della linea politico-informativa seguita da quella testata. In altre parole, la libertà del giornalista si manifesta in un momento anteriore a quello in cui si concreta l'attività di narrazione giornalistica. Quando accetta di inserirsi in un'impresa di informazione con un libero atto negoziale, il giornalista aderisce ad un indirizzo redazionale di cui l'impresa è espressione.

Certamente, editore, direttore e corpo redazionale sono figure che esprimono poteri che attengono alla dialettica propria dell'organizzazione dell'impresa editoriale, ma è la figura dell'editore ad acquisire un ruolo centrale nella dialettica tra le parti. L'editore sceglie il mercato sul quale operare, appronta i mezzi di produzione, detta l'indirizzo che intende dare alla pubblicazione edita e nomina il direttore. Si tratta di funzioni che non possono essere ricondotte ad un soggetto passivo, ma ad un soggetto che agisce all'interno dell'azienda non solo sul piano organizzativo ma anche su quello della fattura del prodotto.

D'altra parte, i giornalisti sono ampiamente tutelati non solo dalla Costituzione, ma anche dal contratto di lavoro. In particolare, l'esistenza di una linea di tendenza da ricollegare all'editore mette in rilievo l'importanza dell'art. 32 del contratto che dal sostanziale mutamento dell'indirizzo "politico" del giornale fa derivare legittimi motivi di risoluzione del rapporto, in base a quell'istituto tipico che è la "clausola di coscienza". Tale clausola rappresenta una garanzia giuridica per il giornalista nei confronti dell'editore, riconoscendogli il diritto alla risoluzione del contratto ed alle relative indennità, inclusa quella del licenziamento.

Ipotizzare un nuovo bilanciamento dei poteri con uno statuto dell'impresa giornalistica non può significare altro che sottrarre poteri all'editore per arrivare ad una gestione di tipo "assemblearistico" dell'impresa. In pratica, si otterrebbero risultati opposti a quelli che si perseguono, scoraggiando ogni iniziativa di investimento e conducendo ad una graduale emarginazione del settore, con gravi conseguenze per il pluralismo dell'informazione che si realizza soltanto stimolando la nascita di nuove imprese giornalistiche in grado di gestirsi autonomamente e liberamente.

Vi è poi un ulteriore fattore che incide negativamente sulla stampa italiana, rappresentato dal sostanziale squilibrio che caratterizza il mercato pubblicitario. Mentre nella generalità dei paesi europei la stampa continua ad essere il principale mezzo di veicolazione dei messaggi pubblicitari, in Italia è la televisione ad avere questo primato, con una quota di mercato che sfiora il 60%. Su questo terreno, si impongono interventi volti a riequilibrare il mercato. In particolare, si tratta di definire limiti di carattere soprattutto quantitativo alla pubblicità televisiva e di garantirne il rispetto con un efficace apparato sanzionatorio.

1. L'impresa editoriale

La normativa vigente prevede la riserva dell'esercizio dell'impresa editrice di quotidiani e di periodici ad essi equiparati (periodici e riviste che da almeno un anno hanno alle loro dipendenze non meno di cinque giornalisti a tempo pieno) a favore di persone fisiche, società in nome collettivo, in accomandita semplice, a responsabilità limitata, per azioni e in accomandita per azioni, società cooperative. Il legislatore ha quindi già dedicato alle imprese editoriali una disciplina specifica individuando nell'art. 1 della legge n. 416 del 1981 e successive modificazioni una serie di forme tipiche per l'assetto proprietario di impresa. Le successive modificazioni intervenute si sono rese necessarie, in quanto le forme originariamente previste si rivelarono troppo rigide producendo vincoli di carattere operativo ad una gestione pronta ad adeguarsi alla spinta di un mercato in costante evoluzione.

Introdurre ulteriori schemi legislativi per regolare l'impresa editoriale finirebbe per risolversi in rigidità tali da compromettere l'operatività delle imprese in un mercato sempre più competitivo.

2. Statuto dell'impresa e ruolo del giornalista

Come già anticipato in premessa, uno statuto dell'impresa editoriale è già contenuto nella legge n. 416 del 1981, che disciplina assetti proprietari e detta criteri di trasparenza. Il bilanciamento dei poteri non può che tradursi in una limitazione dei poteri dell'editore, con conseguenze esiziali per lo sviluppo del settore.

Ipotesi di separazione tra gestione economica e gestione dell'informazione, sollevano obiezioni di legittimità in quanto si configurano come una vera e propria espropriazione dell'editore nella gestione della parte più qualificante dell'attività di impresa. In presenza di investimenti che richiedono la mobilitazione di ingenti risorse sarebbe inammissibile che a chi ha messo a disposizione il capitale di rischio, non sia riconosciuta la possibilità di scelta e di controllo dell'indirizzo editoriale e dei contenuti informativi.

La previsione di uno statuto speciale dell'impresa editoriale allontana il settore editoriale dalla logica d'impresa nella quale, invece, deve operare.

Nel settore dell'editoria è in vigore una disciplina delle relazioni sindacali e di tutela delle posizioni professionali dei lavoratori (dirigenti, giornalisti, impiegati ed operai) particolarmente avanzata e che non trova riscontro in altri settori produttivi.

Questa normativa, che nasce dalla contrattazione collettiva delle varie categorie di dipendenti, limita in misura rilevante i poteri di iniziativa, organizzazione ed assetto produttivo delle imprese soggette a procedure controlli ed interventi da parte delle organizzazioni sindacali di base (RSU e comitati di redazione). Inoltre, per quanto concerne i giornalisti, l'evoluzione del contratto

nazionale di lavoro, ha introdotto nel tempo particolari strumenti di tutela dell'autonomia, della libertà di espressione e della professionalità che conferisce agli stessi un particolare status contrattuale all'interno della regolamentazione degli ordinari istituti caratterizzati anche essi da un elevato contenuto normativo ed economico.

In questo quadro, particolare rilievo assume l'articolo 6 del contratto, relativo ai poteri del direttore, che si pone quale garante nei confronti della redazione del programma politico editoriale concordato con l'editore. Il direttore è investito della competenza specifica ed esclusiva di fissare ed impartire le direttive politiche e tecnico-professionali del lavoro redazionale, di stabilire le mansioni dei giornalisti e di adottare le decisioni necessarie per garantire l'autonomia della testata sul piano dei contenuti. I poteri conferiti al direttore non trovano riscontro in nessun'altra figura dirigenziale operante in altri settori.

Non bisogna altresì ignorare che la posizione professionale dei giornalisti, oltre che nel contratto nazionale di lavoro, trova particolare tutela nell'ambito della legge professionale, vigilando l'Ordine nazionale sulla permanenza delle condizioni che consentano il libero ed autonomo svolgimento dell'attività giornalistica dal momento dell'accesso in carriera al suo esaurimento e nell'esistenza di uno specifico Istituto di previdenza che assicura ai giornalisti il controllo intenso ed assiduo sulla regolarità di applicazione dei trattamenti economici da parte delle Aziende ai fini contributivi.

Il complesso sistema delle tutele e garanzie contrattuali dei giornalisti, liberamente contrattato dalla FIEG e dalla FNSI, e che non trova riscontro in nessuna disciplina contrattuale del lavoro giornalistico in tutti gli altri Paesi del mondo occidentale, non ricade nell'ambito delle materie controverse nel contesto della vertenza contrattuale in corso da circa 2 anni. Infatti gli editori non intendono mutarlo essendo interessati solamente ad ottenere, con l'acquisizione di una maggiore flessibilità e mobilità del lavoro, un

incremento di produttività redazionale e a contenere i futuri incrementi del costo del lavoro mediante la revisione degli automatismi retributivi e la stabilizzazione dei trattamenti economici iniziali dei redattori di prima nomina.

Qualsiasi intervento esterno, di tipo legislativo, diretto ad alterare o modificare gli equilibri esistenti codificati dalla contrattazione sindacale, risulterebbe, oltre che inutile assolutamente illegittimo per l'evidente contrasto con i diritti costituzionali di libertà di organizzazione e di esercizio dell'attività, garantiti alle imprese editoriali dall'art. 21 (libertà di stampa), dall'art. 41 (libertà di iniziativa economica) e dall'art. 39 (libertà sindacale).

Va poi considerato che, nell'ambito della progettata revisione degli ordini professionali, andrebbe riesaminata la validità dell'Ordine nazionale dei giornalisti. Tra i paesi dell'Unione europea e, in generale, tra quelli più avanzati, soltanto in Italia la professione giornalistica è riservata in via esclusiva ai soli iscritti ad un albo. Si tratta di una disciplina che, oltre tutto, non da oggi solleva dubbi di legittimità costituzionale.

Per quanto riguarda il rapporto tra testata e lettori, non è possibile configurare interventi che assumano ad oggetto di tutela l'indirizzo e i contenuti informativi dei giornali. E' un'ipotesi che di fatto finirebbe per negare la stessa libertà dei giornali, cristallizzandone la linea informativa. Il mercato dell'informazione è libero e tale deve essere mantenuto. Di interventi di garanzia non si avverte alcuna necessità in quanto è il lettore che deve continuare a decidere chi e cosa vuole leggere.

3. Codici deontologici

L'apparato di norme deontologiche esistenti è già ampio e fornisce cautele più che adeguate. La legge n. 69 del 1963, sull'ordinamento della professione giornalistica, definisce diritti e doveri e stabilisce sanzioni che riguardano i giornalisti in quanto tali, a prescindere dalla considerazione del mezzo (on line o off

line) utilizzato per veicolare l'informazione. Vi sono poi altri strumenti deontologici, come il codice di autodisciplina sulla privacy, che hanno forza di legge in quanto recepiti dalla legge sulla riservatezza dei dati personali, ed altri come la carta di Treviso sulla tutela dei minori, che pur non avendo forza di legge impegnano comunque i giornalisti. Non bisogna poi dimenticare il Codice di autodisciplina pubblicitaria che stabilisce norme molto puntuali alle quali devono conformarsi i messaggi pubblicitari. I casi di inosservanza vengono deliberati da un Giurì presieduto di norma da un magistrato con decisioni che vengono sempre rispettate da mezzi e utenti pubblicitari. Lo standard di correttezza della pubblicità italiana si colloca oggi ai più alti livelli in ambito internazionale. Non si avverte pertanto la necessità di un nuovo codice per l'editoria online sia perché l'informazione non cambia la sua natura a seconda del mezzo utilizzato, sia perché inevitabilmente insorgerebbero conflitti di competenza tra autorità di garanzia.

4. Trasparenza della proprietà delle fonti di finanziamento

L'attuale normativa tutela sufficientemente i principi della trasparenza della proprietà e delle fonti di finanziamento delle imprese editoriali.

Si ritiene opportuno modificare un aspetto della disciplina sulla titolarità delle imprese editrici, introdotto dalla legge n. 62/2001, che appare eccessivamente limitativo: la norma vigente (comma 4 dell'art. 1 della legge n. 416/1981 come modificato dalla legge 62/2001) stabilisce che la partecipazione di controllo delle società socie di imprese editrici di quotidiani (e di imprese editrici di periodici ad esse equiparate) costituite in forma di società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata deve essere intestata o a persone fisiche o a società direttamente controllate da persone fisiche. Si propone di cancellare la parola "direttamente" consentendo la possibilità di espandere la catena di controllo.

Sul piano generale si ribadisce l'opportunità di attenuare i limiti vigenti sulla titolarità delle imprese editrici, eliminando il vincolo dell'intestazione a persone fisiche se si vuole perseguire l'obiettivo di dar vita a strutture di impresa adeguatamente capitalizzate per competere anche sui mercati internazionali.

5. Il prodotto editoriale

Per prodotti editoriali dovrebbero intendersi i beni e i servizi di informazione e di divulgazione culturale e intrattenimento riconducibili, per caratteristiche non legate alla natura del supporto distributivo utilizzato, all'esercizio dell'attività editoriale. L'attività editoriale si realizza nell'organizzazione stabile e continuativa di attività economiche dirette alla produzione di opere di informazione e di divulgazione culturale e intrattenimento.

La definizione di prodotto editoriale contenuta nella legge n. 62/2001 è accettabile e la sua applicazione dovrebbe essere estesa eliminando l'inciso "ai fini della presente legge" che circoscrive la sfera applicativa della definizione, non costituendo un punto di riferimento per tutta la legislazione del settore. Comunque, ciò che importa sottolineare è che, una volta individuata una definizione accettabile di prodotto, essa dovrebbe avere la più estesa applicazione.

Un problema cruciale è rappresentato dalle rassegne stampa che, certamente, non possono essere considerate un prodotto editoriale a nessun titolo. Si tratta di iniziative parassitarie che vengono realizzate sfruttando il lavoro realizzato dagli editori che soltanto nominalmente vengono considerati titolari dell'opera collettiva. E' un vero e proprio saccheggio reso possibile dalla contraddittoria disciplina prevista dalla legge sul diritto d'autore che, pertanto, andrebbe opportunamente modificata. Modifiche al diritto d'autore dovranno anche tutelare il prodotto delle agenzie di stampa a carattere nazionale, oggi sovente oggetto di pirateria soprattutto da parte di operatori online.

Occorre disciplinare il regime delle testate e dei prodotti giornalistici presenti su internet e sulle nuove piattaforme multimediali e telematiche conferendo rilevanza al contenuto informativo rispetto al mezzo di trasmissione ed evitando inutili duplicazioni di registrazioni di contenuti uguali che utilizzino piattaforme distributive diverse. La normativa vigente non contempla una disciplina dei siti Internet aventi natura editoriale. Il decreto legislativo sul commercio elettronico (decreto legislativo n. 70/2003) ha, infatti, disposto che la registrazione della testata editoriale telematica è obbligatoria esclusivamente per le attività per le quali i prestatori del servizio intendono avvalersi delle provvidenze previste dalla legge sull'editoria (comma 3, art. 7).

Appaiono soprattutto necessarie disposizioni dirette alla individuazione delle responsabilità per i prodotti editoriali veicolati tramite internet e, più in generale, su tutte le piattaforme multimediali realizzando sistemi analoghi a quelli previsti per i mezzi stampati.

Inoltre, sarebbe necessario consentire alle imprese editrici iscritte al Registro degli operatori di comunicazione (ROC) il ricorso alla procedura di semplificazione amministrativa, introdotta dall'articolo 16 della legge n. 62/2001, che le esenta dall'obbligo di registrare le testate edite alla cancelleria del tribunale. Occorre chiarire i compiti e le competenze del ROC e della Sezione Stampa del Tribunale, evitando inutili sovrapposizioni e avendo quale obiettivo la massima semplificazione degli adempimenti gravanti sugli editori. L'articolo 5 della legge n. 47/1948 prevede che nessun giornale o periodico può essere pubblicato se non sia stato registrato presso la cancelleria del tribunale, nella cui circoscrizione la pubblicazione deve effettuarsi. L'articolo 16 della legge n. 62/2001 prevede che i soggetti tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione (ROC) tenuto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, tra cui gli editori di giornali quotidiani e periodici, sono esentati dagli obblighi previsti dal citato articolo 5 della legge n. 47/1948 a condizione che l'iscrizione avvenga prima dell'inizio delle pubblicazioni. Oggetto della registrazione alla cancelleria del

tribunale è la testata, mentre oggetto dell'iscrizione al ROC è l'impresa editrice. Si ritiene necessario un intervento legislativo che coordini le due disposizioni, esonerando dall'obbligo di registrazione al tribunale le testate edite dalle imprese iscritte al ROC.

6. Il mercato editoriale e pubblicitario

Non ha senso delimitare, attraverso definizioni più o meno rigide, mercati caratterizzati da convergenze crescenti. Tentativi di separazione in singoli segmenti autonomi del mercato dei media hanno portato in passato a disequilibri rilevanti soprattutto sul piano pubblicitario.

I prodotti collaterali, proprio in quanto tali, non possono essere considerati dotati di autonomia di mercato. Esistono in quanto esistono i prodotti editoriali cui ineriscono. Altrimenti confluiscono in mercati diversi (discografico, librario, e così via). Occorre ricordare che, d'altra parte, la stessa disciplina fiscale (art. 74 del D.P.R. n. 633/1972) ne impone una considerazione unitaria (cosiddetti supporti integrativi).

Come già sottolineato al punto 3, a commento dei temi deontologici, la pubblicità sui mezzi stampati è già oggetto di un ampio ventaglio di tutele (dal codice di autodisciplina pubblicitaria al codice sul consumo introdotto dal D.lgs. n. 206 del 6-9-2005). In particolare, l'art. 23 del codice sul consumo prevede disposizioni sulla trasparenza della pubblicità a mezzo stampa molto puntuali. Si tratta di cautele che forniscono al pubblico garanzie più che adeguate sulla correttezza dei messaggi pubblicitari.

7. Posizioni dominanti e limiti antitrust

La disciplina antitrust nel settore della stampa ha preso le mosse, fin dall'origine, da un'impostazione che ha indotto il legislatore ad introdurre con la Legge 416 del 1981 – per la prima volta nella storia della legislazione italiana – il concetto di "divieto di posizione dominante" in luogo di quella di "abuso di posizione dominante".

Fin dagli anni Ottanta, dunque, in Italia, la tendenza è stata quella di reprimere la "posizione dominante" tout court, indipendentemente dal pregiudizio che ne può derivare alla concorrenza o dalla natura abusiva dello sfruttamento della posizione dominante da parte dell'impresa.

A livello europeo si va verso una normativa di maggior favore delle concentrazioni nel settore della stampa (come in Francia, dove ai sensi della legge 30 settembre 1986 sulla "Libertà di Comunicazione", il limite antitrust scatta nell'ipotesi in cui il nuovo soggetto, nato dalla concentrazione di più imprese editrici di quotidiani, giunga a controllare più del 30% del totale della diffusione su base nazionale dei quotidiani) o anche verso una quasi totale assenza di legislazione (come in Gran Bretagna, dove l'approccio al tema è ancor più "autarchico", posto che il Communications Act del 2003 - per la validità delle operazioni di concentrazione o acquisizione di proprietà di imprese operanti nel settore dell'informazione - richiede semplicemente che l'intervento sia di "pubblico interesse" e non pregiudichi il principio della pluralità degli assetti proprietari nel mercato).

In alcuni casi, dunque, il legislatore ha scelto di ingerire in misura minima nella imposizione di vincoli, proprio per non ostacolare lo sviluppo delle imprese editrici e per consentire loro di affrontare le sfide competitive poste dal mercato.

In linea generale, è opportuno che vengano individuati dei limiti di carattere quantitativo per i vari mezzi di informazione. Così, il parametro della tiratura, attualmente vigente, può essere considerato da un punto di vista tecnico idoneo a soddisfare le esigenze poste alla base della disciplina antitrust.

L'ipotesi di fissare limiti antitrust differenziati per contenuti - informazione, sport, economia, ecc - e/o per tipologie di prodotti (free press) va respinta con forza proprio perché diretta ad

introdurre nel nostro ordinamento criteri ancora più vincolanti e di difficile attuazione.

Viceversa, per garantire la trasparenza del mercato pubblicitario, andrebbe più efficacemente disciplinata l'attività di intermediazione sulla pubblicità – come quella dei centri media – attualmente non soggetta ad alcun limite antitrust, a differenza di quanto previsto per le concessionarie di pubblicità sulla stampa. La tendenza in atto alla concentrazione dei centri media determina un mercato della pubblicità in cui pochi operatori possono incidere sulla raccolta pubblicitaria e sulla scelta dei mezzi attraverso i quali veicolare la pubblicità. Occorre pertanto fissare regole sull'attività dei centri media stabilendo vincoli per gli operatori (iscrizione al Roc al pari delle concessionarie, intestazione della fattura relativa alla cessione di spazi all'inserzionista e relativo corrispettivo pagato soltanto ed esclusivamente dall'inserzionista stesso), nonché limiti alla concentrazione delle imprese che effettuano attività di intermediazione pubblicitaria così come previsto per le concessionarie di pubblicità sui mezzi stampati.

8. La rete distributiva

I vantaggi della liberalizzazione sono evidenti in quanto realizzano maggiori possibilità di accesso al prodotto editoriale da parte del pubblico. Gli svantaggi sono collegati ai costi rilevanti che un sistema di vendite, integrativo del circuito tradizionale, comporta. Il canale di vendita principale rimane quello delle rivendite esclusive. Sovente, le edicole hanno dimensioni troppo ridotte per ospitare l'offerta editoriale presente sul mercato e dovrebbero essere incentivate strutture di nuova concezione, idonee ad ospitare un ventaglio di prodotti in costante crescita.

Si avverte inoltre l'esigenza di interventi diretti a finanziare e ad agevolare, oltre ai processi di rinnovo delle edicole, anche il processo di informatizzazione della rete di vendita. Sistemi distributivi basati sulla conoscenza del venduto in tempo reale potrebbero portare ad un notevole miglioramento del servizio in

favore del lettore, al conseguente aumento delle vendite ed alla diminuzione delle rese.

Si ritiene inoltre necessaria la reintroduzione della possibilità di creare punti sostitutivi delle rivendite esclusive quando non sia assicurata la copertura di una percentuale elevata del territorio di un comune a causa delle chiusure domenicali o estive.

Per quanto riguarda i punti non esclusivi, andrebbe eliminato ogni vincolo all'apertura degli stessi imposti a volte dai comuni, lasciando la determinazione dell'attivazione agli editori che sono gli unici in grado di valutare l'economicità degli stessi.

Sul fronte delle vendite dirette, uno dei problemi cruciali per gli editori è rappresentato dall'assoluta insufficienza degli abbonamenti, imputabile in buona parte ai bassi standard qualitativi del servizio offerto da Poste Italiane che di fatto impediscono il decollo di questa fondamentale forma di vendita diretta. In particolare, la mancanza della tracciabilità delle copie delle testate spedite, impedisce agli editori di avere la certezza dell'avvenuta consegna nel rispetto dei tempi. Si segnala inoltre la rilevanza fondamentale che riveste la garanzia del flusso giornaliero delle consegne anche nelle zone periferiche delle province per assicurare il recapito dei quotidiani a quei lettori che privilegiano la formula dell'abbonamento rispetto all'acquisto in edicola.

Sarebbe importante modificare l'equivoco impianto del D.lgs. n. 170/2001, rendendo operanti disposizioni come quelle dirette:

- a consentire esplicitamente la vendita nei punti integrativi di quotidiani e periodici, chiarendo la problematica interpretativa sorta a seguito dell'infelice formulazione del precetto normativo;
- a ripristinare l'art. 14 della legge n. 416/1881, erroneamente abrogato dal D. lgs. N. 170/2001, relativamente all'obbligo dei titolari di vendita dei punti esclusivi, in caso di chiusura

- temporanea e ricorrente, di affidare a titolari di altre licenze o ad altri soggetti, la vendita, anche porta a porta, di quotidiani e periodici e, in caso di inadempimento, di riconoscere alle imprese editrici la possibilità di provvedervi direttamente;
- a reintrodurre il trattamento fiscale agevolato per il personale non dipendente che effettua la consegna dei giornali, prevedendo sui compensi l'applicazione dell'aliquota dell'imposta sui redditi personali più bassa a titolo di imposta e non di acconto.

Va inoltre sottolineato che elementi di rigidità sono presenti anche nel settore della distribuzione, dove andrebbe favorito l'ingresso di nuovi operatori per determinare una accresciuta concorrenza tra le imprese soprattutto sul piano della qualità dei servizi offerti.

9. Le provvidenze

9.1 I contributi diretti

I contributi diretti generalizzati in favore della stampa quotidiana e periodica sono cessati da tempo (dal 1987). Sussistono soltanto i benefici della legge n. 250 del 7 agosto 1990 per:

- 1) giornali editi o controllati da cooperative, fondazioni o enti morali; quotidiani di minoranze linguistiche; quotidiani e periodici italiani diffusi all'estero;
- 2) giornali organi di partiti politici.

Sono comprensibili i motivi che hanno indotto il legislatore a prevedere forme di sostegno per alcune categorie di giornali in sintonia con l'art. 21 della Costituzione. Ora però appare necessario riordinare e razionalizzare la normativa vigente in materia introducendo anche adeguati meccanismi di controllo per evitare abusi. I contributi all'editoria non possono esaurirsi in queste forme di intervento: sono necessarie risorse destinate al sostegno degli investimenti nel settore, in un contesto mediatico in continua evoluzione, per la spinta delle innovazioni tecnologiche.

9.2 Le agevolazioni tariffarie

Tariffe Postali

La prossima liberalizzazione dei servizi postali non deve incidere sull'ampiezza del sostegno pubblico alla spedizione di prodotti editoriali, giustificato dalle inefficienze del mercato. Un'eventuale riduzione delle agevolazioni postali finirebbe per provocare un'ulteriore contrazione del livello degli abbonamenti che, viceversa, andrebbero incentivati.

Inoltre, così come avvenuto per le agevolazioni telefoniche, le agevolazioni postali andrebbero riconosciute non soltanto a Poste Italiane, ma andrebbero estese a tutti gli operatori che effettuano la portatura dei giornali.

Tariffe telefoniche

Per quanto riguarda le agevolazioni telefoniche appare necessario adeguare la vigente normativa all'evoluzione tecnologica dei sistemi trasmissivi e comprendere in modo inequivocabile la trasmissione internet e satellitare tra le tecnologie di telecomunicazione agevolate. La formulazione attuale della norma, "circuiti telefonici e a larga banda punto a punto e multipunto in ambito nazionale per fonia e trasmissione dati" consente interpretazioni non univoche da parte dei operatori di TLC, generalmente tese a comprimere l'ambito di applicazione della norma, a discapito degli editori che hanno investito nelle nuove tecnologie.

Da anni, infatti, l'evoluzione delle tecnologie ha indotto gli editori (ed in particolare le agenzie di stampa) ad adottare modalità di trasmissione satellitari o via internet che consentono una maggiore velocità ed efficienza nella trasmissione dei dati e facilità di accesso ai notiziari.

Ciò è tanto più evidente se si considera che, in molti casi, le stesse funzionalità dei circuiti telefonici sono "migrate" verso più moderni circuiti a larga banda; dunque, a parità di funzioni utilizzate (fonia

e trasmissione dati), l'esclusione delle reti satellitari ed internet dall'ambito di applicazione delle agevolazioni, finirebbe paradossalmente con il penalizzare l'utilizzo delle nuove tecnologie e quanti, tra gli editori, hanno investito per migliorare la fruizione dei propri servizi informativi. Tali editori verrebbero doppiamente penalizzati poiché chi migra determinate funzionalità, prima oggetto di agevolazione, verso i nuovi circuiti, ovviamente non utilizza più le medesime funzionalità sui vecchi circuiti, con conseguente perdita sia delle agevolazioni, per il solo fatto di utilizzare un circuito piuttosto che un altro, sia dei maggiori costi sostenuti per il passaggio alle nuove tecnologia, che, come si è detto, molti operatori di TLC tendono ad escludere dall'ambito di applicazione delle agevolazioni tariffarie. Non v'è alcuna logica nel fatto che, proprio chi investa in nuove tecnologie, debba essere penalizzato.

9.3 Misure per lo sviluppo

Più in generale, sono necessari strumenti a sostegno dell'innovazione dedicati in modo specifico al settore editoriale. Per favorire gli investimenti nel settore e, in particolare, le nuove tecnologie connesse al processo di convergenza multimediale si propone la reintroduzione del credito d'imposta sugli investimenti e lo stanziamento di risorse adeguate per il credito agevolato. Particolarmente importante sarebbe il sostegno attraverso agevolazioni alle attività di formazione del personale giornalistico e poligrafico al fine di adeguare le professionalità alle innovazioni di processo e di prodotto.

Il credito d'imposta sugli investimenti era previsto dall'articolo 8 della Legge n. 62/2001, che riconosceva alle imprese di prodotti editoriali, per gli investimenti effettuati a decorrere dall'anno 2001 e fino al 31 dicembre 2004, un credito d'imposta pari al 3 per cento del costo sostenuto con riferimento al periodo d'imposta in cui l'investimento era stato effettuato e per ciascuno dei quattro periodi di imposta successivi. L'istituto ha generato investimenti per oltre 500 milioni di euro.

Si ritiene necessaria la sua riproposizione per gli anni 2007-2011 per sostenere gli investimenti in corso nel settore per il completamento del "full color" e per le innovazioni tecnologiche connesse allo sviluppo della convergenza multimediale.

Il credito agevolato andrebbe adeguatamente rifinanziato prevedendo eventualmente una copertura totale degli oneri finanziari per investimenti in progetti di particolare carattere innovativo. Inoltre, dovrebbero essere adottate alcune norme contenute nel ddl Bonaiuti che forniscono chiarimenti interpretativi in materia. In particolare: precisare che il Fondo per il credito agevolato è istituito per la durata di dieci anni; chiarire che le risorse disponibili indicate negli avvisi pubblicati nella Gazzetta ufficiale, qualora non interamente utilizzate, incrementano le risorse destinate al successivo avviso; dare forza di norma primaria alla disposizione regolamentare che consente il cumulo del credito agevolato con il credito d'imposta e chiarire l'ammissibilità al finanziamento agevolato dei beni dati in comodato; prevedere, con norme di carattere interpretativo, già dalla prima applicazione della legge 62/2001, l'ammissione al credito agevolato delle spese per investimenti sostenute nell'anno antecedente la data di entrata in vigore della legge stessa; estendere il termine di ammissibilità degli investimenti dai due anni precedenti la domanda fino a coprire l'intero intervallo temporale decorrente dalla scadenza del bando precedente.

La pubblicazione in Gazzetta dell'avviso con cui si dà notizia dell'ammontare delle risorse disponibili e delle scadenze per la presentazione delle domande sul credito agevolato dovrebbe avere cadenza annuale.

Per favorire lo sviluppo del settore sarebbero poi necessari interventi volti a rimuovere oneri impropri e ulteriori misure congiunturali di sostegno. In particolare occorrerebbe:

-
- a) rivedere il sistema di finanziamento dell'Agcom, per un maggiore equilibrio nella ripartizione degli oneri tra lo Stato e le imprese superando l'attuale sistema in cui le spese dei regolatori e dei vigilanti sono quasi totalmente (per oltre il 92%) a carico dei soggetti regolati e vigilati e che non tiene conto delle numerose funzioni e attività di rilevante interesse pubblico (ad esempio in materia di par condicio e di tutela dei minori) i cui costi sono imputati, impropriamente, sugli operatori del settore;
 - b) escludere dal calcolo della base imponibile ai fini IRAP il costo del lavoro delle imprese editoriali che sono caratterizzate da una prevalente incidenza del costo del lavoro rispetto agli altri costi. Per la sua stessa struttura, infatti, l'IRAP incide particolarmente sulle imprese ad alta intensità di lavoro e con alti livelli retributivi: due caratteristiche dell'attività editoriale;
 - c) ammettere al beneficio della riduzione piena dell'1% il costo del lavoro giornalistico. La Finanziaria per il 2006 ha disposto una riduzione dell'incidenza dei c.d. "oneri impropri" sul costo del lavoro, nella misura massima complessiva dell'1%. E' necessario estendere l'operatività piena di tale beneficio anche al costo del lavoro giornalistico. Inoltre è necessario che l'esonero contributivo, compensativo degli oneri per il trasferimento del TFR, previsto a partire dal 2008 per tutte le aziende dalla Finanziaria per il 2007, venga esteso anche alle aziende editoriali al momento escluse da tale beneficio.
 - d) prevedere che all'offerta del prodotto editoriale di un operatore di comunicazione iscritto al Roc (requisito soggettivo), con contenuto coincidente con quello di un giornale quotidiano o periodico (requisito oggettivo) per via elettronica si applichi la stessa aliquota prevista per le cessioni dei prodotti stampati, ossia del 4%. La definizione di prodotto editoriale considera tale anche quello realizzato "su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o,

comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico." (legge n. 62/2001). Sul piano fiscale tale definizione non ha prodotto effetti in quanto l'Agenzia delle Entrate, ai fini dell'applicazione dell'aliquota Iva agevolata del 4%, è restata ancorata all'individuazione del prodotto editoriale in base al supporto utilizzato, vale a dire la carta, escludendo la possibilità di estendere ai prodotti editoriali diffusi su supporti diversi il beneficio dell'aliquota agevolata e applicando pertanto l'aliquota ordinaria del 20%. Si è in presenza di una disparità di trattamento inspiegabile e illogica soprattutto se i suoi effetti vengono considerati in una prospettiva evolutiva in cui i contenuti informativi appaiono destinati ad essere in misura crescente offerti e fruiti in forma digitale. Da un lato, si vorrebbe incentivare la stampa ad adottare tecnologie informatiche e telematiche sempre più avanzate e ad operare sempre più come "content provider" in un ambiente multimediale; dall'altro, vengono circoscritti all'utilizzazione del tradizionale mezzo (la carta) quei benefici che dovrebbero agire da incentivo alla modernizzazione;

- e) chiarire che ai servizi di informazione forniti, con ogni mezzo anche elettronico, su reti telematiche, private o pubbliche, da Agenzie di stampa di carattere nazionale iscritte nel Registro degli operatori di comunicazione si applichi l'aliquota Iva del 4%. Attualmente alcuni ritengono che lo stesso servizio informativo è fiscalmente agevolato se fornito su linea dedicata, mentre viene gravato con aliquota Iva ordinaria se fornito su rete pubblica. In materia si ricorda che lo stesso Governo, nel corso dell'approvazione del disegno di legge sulla Finanziaria 2007 da parte della Camera, ha accolto il dispositivo di due ordini del giorno di uguale formulazione, presentati rispettivamente dall'On. Carra e dagli Onorevoli Folena e Giulietti, che impegna il Governo "a considerare «dispacci di agenzia» anche le notizie organizzate in notiziari prodotti dalle agenzie di stampa e ad attivarsi per prevedere che per tali servizi di

informazione forniti con ogni mezzo anche elettronico su reti telematiche, anche pubbliche, purché in questo caso liberamente accessibili, da Agenzie di stampa di carattere nazionale iscritte nel Registro degli operatori di comunicazione di cui all'articolo 1, comma 6, n. 5, della legge 31 luglio 1997, n. 249, si applichi l'aliquota Iva del 4 per cento."

Assume poi un rilievo fondamentale per il settore la regolamentazione degli interventi sui processi occupazionali.

Tra tali interventi sono di grande importanza sia quelli riguardanti la conferma degli ammortizzatori sociali, così come regolati dalla legge n. 62/2001 (relativi alla Cassa integrazione guadagni straordinari, al pensionamento anticipato, nonché al Fondo - da prorogare - per interventi a favore di giornalisti dimissionari da imprese in crisi), sia quelli per il sostegno finanziario del Fondo di previdenza complementare per il personale poligrafico.

Per quanto in particolare riguarda l'istituto del pensionamento anticipato, attualmente circoscritto al personale giornalistico dei quotidiani e delle agenzie di stampa, si sottolinea l'esigenza che esso venga esteso ai giornalisti dipendenti dai periodici, superando una discriminazione incomprensibile ed ingiustificata, in quanto viene realizzata una disparità di trattamento nell'ambito della stessa categoria dei giornalisti in ragione del fatto che operino in testate che si differenziano soltanto per la periodicità. A tale proposito, è opportuno ricordare che il trattamento di pensionamento anticipato ai giornalisti dei dipendenti da imprese editrici di periodici in passato era già stato riconosciuto dalla legge n. 67 del 1987 fino a tutto il 1992.

Sono inoltre auspicabili forme di sostegno alla domanda di prodotti editoriali. Uno dei problemi più gravi che riguardano l'assetto distributivo dei giornali è da ricondurre, come già accennato, all'insufficienza degli abbonamenti.

Si tratta di un problema storico che fonda le radici in inefficienze dei servizi postali e di trasporto e in rigidità proprie della rete di vendita.

È anche un problema pressoché solamente italiano, in quanto negli altri paesi – soprattutto quelli del nord Europa - gli abbonamenti rappresentano lo sbocco commerciale largamente prevalente. Per le imprese il danno è triplice: rese eccessive (oltre il 30%), in quanto la vendita a numero impone una previsione probabilistica della tiratura e, quindi, aleatoria, rendendo difficile la programmazione dei livelli produttivi in sintonia con la domanda; minori risorse finanziarie; impossibilità di adottare politiche di marketing più efficaci che discendono da un rapporto con il consumatore/lettore/abbonato più stretto.

Andrebbero previste forme di incentivazione per l'acquisto dei prodotti e dei servizi editoriali, in particolare attraverso la leva fiscale.

Infine, sempre sul fronte della domanda, si sottolinea l'importanza di interventi nella scuola per inserire la lettura dei giornali e la consultazione dei notiziari delle agenzie di stampa nazionali tra le attività didattiche curricolari. Ovviamente, per favorire tali iniziative andrebbe previsto uno stanziamento adeguato per fornire le necessarie risorse agli istituti scolastici per sottoscrivere abbonamenti ai giornali.

allegato

Leggi sull'editoria

Belgio

Non esistono disposizioni su titolarità, trasparenza e concorrenza specifiche per il settore dell'editoria.

Soltanto nelle regioni francofone, è previsto l'obbligo per le stazioni televisive di rendere noti i nomi dei loro azionisti.

Finlandia

Non esistono disposizioni specifiche su titolarità, trasparenza e concorrenza per il settore dell'editoria. Si applicano le disposizioni generali.

Francia

La legge n. 86-897 del 1 agosto 1986 non prevede forme giuridiche particolari per le imprese editrici di giornali. L'unico vincolo è che nel caso in cui l'impresa sia intestata a società per azioni, le azioni devono essere nominative. Su ciascun numero del giornale, nel caso di intestazione a persona giuridica, devono essere pubblicati la ragione sociale, la sede, il tipo di società, i nomi dei rappresentanti legali e dei tre soci principali.

Devono inoltre essere comunicate ai lettori dei giornali tutte le cessioni o promesse di cessione che comportino il passaggio di almeno un terzo del capitale sociale o dei diritti di voto. Devono essere comunicati anche tutti i trasferimenti che abbiano per oggetto la proprietà o l'affitto di una testata.

La stessa legge, all'art. 11 così come modificato dall'Ordonnance n. 2000-912 del 18 settembre 2000, pone un limite di concentrazione per i quotidiani, comunque meno restrittivo di quello italiano. E' vietata, infatti, a pena di nullità, l'acquisizione, il controllo, o l'affitto di una testata quotidiana d'informazione politica e generale se tale

operazione ha per effetto di consentire ad una persona fisica o giuridica o a un gruppo di persone fisiche o giuridiche di possedere, di controllare, direttamente o indirettamente, o di gestire anche in affitto testate quotidiane di informazione politica e generale la cui diffusione sia superiore al 30% della diffusione totale sul territorio nazionale di tutte le testate aventi la stessa natura.

Per quanto riguarda le partecipazioni incrociate, la legge n. 86-1210 del 27 novembre 1986 prevede tra l'altro, al fine di garantire il pluralismo sul piano nazionale, che i due soggetti che editano e controllano una o più testate quotidiane di informazione politica e generale con una diffusione superiore al 20% di quella totale di testate della stessa natura non possono essere destinatari di licenze di stazioni radio-televisive terrestri o via cavo.

Analogo divieto sussiste sul piano regionale e locale. I soggetti che editano o controllano più testate quotidiane d'informazione politica e generale, a carattere nazionale e non, diffuse in una determinata area, non possono essere destinatari di licenze di stazioni radiotelevisive terrestri e via cavo locali e regionali. Gli stessi soggetti, tuttavia, possono essere titolari di licenze relative ad emittenti nazionali.

Germania

Non esistono disposizioni specifiche su titolarità e trasparenza per il settore dell'editoria.

Anche in materia di concorrenza si applicano le disposizioni antitrust di carattere generale.

Sulle partecipazioni incrociate, gli unici vincoli per i quotidiani regionali e nazionali riguardano le stazioni radiofoniche: gli editori non possono detenere più del 35% del capitale di tali stazioni.

Inghilterra

L'Inghilterra ha portato a termine una vasta riforma sui media con il Communications Act 2003.

In generale alle imprese editrici costituite in forma societaria si applicano le comuni disposizioni di diritto societario.

Limiti sono previsti principalmente per quanto riguarda le proprietà incrociate nei media.

Tre sono le norme fondamentali:

- chi ha il controllo di più del 20% della diffusione dei quotidiani nazionali non può possedere più del 20% di una rete televisiva nazionale;
- chi è titolare di una licenza televisiva regionale non può controllare più del 20% della diffusione dei quotidiani presenti in quella regione;
- chi possiede un quotidiano locale con una diffusione superiore al 50% di quella complessiva nell'area non può possedere una stazione radiofonica con audience in quella stessa area.

Il principio è che in ogni area del paese, con una ragionevole offerta di servizi informativi, oltre alla BBC, devono operare differenti media commerciali (Tv, radio e quotidiani) per assicurare la pluralità delle voci.

Norvegia

Non esistono disposizioni di carattere societario tipiche per le imprese editrici.

Non sussistono neanche vincoli sulle partecipazioni incrociate.

In tema di trasparenza, l'Autorità garante per i media si limita a detenere un registro degli assetti proprietari che viene pubblicato. Sono previsti limiti di concentrazione. Un soggetto che edita quotidiani viene considerato in posizione dominante se supera il 40% della diffusione complessiva. Lo stesso limite è previsto per i titolari di stazioni televisive o radiofoniche nazionali.

Olanda

Non esistono disposizioni di carattere societario tipiche per il settore dell'editoria.

Non si applicano limiti alla proprietà incrociata dei media.

Vi è una norma sulla trasparenza che impone a chi possiede più del 5% del capitale di una società editrice di renderlo noto. Inoltre, all'Autorità garante della concorrenza deve essere notificata ogni fusione in cui le società che si fondono raggiungano un fatturato superiore a 113,5 milioni di euro e, almeno, una delle società abbia un fatturato nel territorio olandese non inferiore a 30 milioni di euro

Spagna

Non esistono disposizioni di carattere societario e antitrust tipiche per il settore dell'editoria. L'unico limite riguarda la titolarità delle stazioni televisive. Nessun soggetto, privato o pubblico, può possedere più del 49% del capitale di una stazione televisiva.

Svezia

Si applicano le disposizioni generali di diritto societario e antitrust. Sulle partecipazioni incrociate, i limiti riguardano la radio. Di norma, licenze per gestire stazioni radiofoniche non vengono rilasciate agli editori di quotidiani per assicurare la pluralità delle voci.

USA

Non esistono disposizioni di carattere societario e antitrust tipiche per il settore dell'editoria.