

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 luglio 2004;

SENTITO il Relatore Professor Marco D'Alberti;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217 e, in particolare, l'articolo 17, relativo alle indagini conoscitive di natura generale;

VISTO il proprio provvedimento del 9 aprile 1999, con il quale è stata avviata, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge n. 287/90, un'indagine conoscitiva nel settore della distribuzione della stampa quotidiana e periodica;

VISTE le risultanze acquisite nel corso dell'indagine conoscitiva;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Premessa

1. La distribuzione della stampa risulta caratterizzata nel nostro Paese da un'eccessiva regolamentazione, solo in apparenza funzionale all'obiettivo della tutela del pluralismo dell'informazione. Tale regolamentazione, in realtà, risulta principalmente finalizzata a garantire il massimo grado di protezione possibile agli operatori presenti sul mercato, in particolare a quelli attivi nella vendita al dettaglio.

2. Siffatto grado di protezione, che non trova eguali negli altri Paesi europei, ha significativamente ristretto lo sviluppo e l'ammodernamento della rete distributiva della stampa, impedendo in particolare la crescita di nuovi canali distributivi.

3. In primo luogo, occorre osservare che l'intervento pubblico a tutela del pluralismo dell'informazione appare necessario solo nei segmenti dell'editoria quotidiana e di quella periodica concernenti l'informazione politica e l'attualità, rispetto alle altre componenti dell'industria editoriale, in massima parte costituite da periodici di argomento professionale o riguardanti l'intrattenimento, quali cucina, cucito, ecc..

4. Si rileva, a riguardo, che il legislatore è già intervenuto a tutela del pluralismo dell'informazione nell'editoria quotidiana attraverso le disposizioni contenute nella legge n. 67 del 25 febbraio 1987 (*“Rinnovo della L. 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria”*). La legge ha fissato soglie massime che ciascuna impresa editoriale può raggiungere rispetto alla diffusione complessiva di quotidiani, sia a livello nazionale sia a livello interregionale¹ (la soglia è stata fissata al 20% della tiratura totale).

¹ Cfr. articolo 3 della L. 25 febbraio 1987, n. 67 *“Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria”*: *“Si considera dominante nel mercato editoriale la posizione del soggetto che, per effetto degli atti di cui ai commi 4 e 5 del presente articolo: a) giunga a editare o a controllare società che editano testate quotidiane la cui tiratura nell'anno solare precedente, abbia superato il 20 per cento della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia; ovvero b) giunga ad editare o a controllare società che editano un numero di testate superiore al 50 per cento di quelle editate nell'anno solare precedente e aventi luogo di pubblicazione, determinato ai sensi dell'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 nell'ambito della stessa regione e sempre che vi sia più di una testata; ovvero c) giunga ad editare o a controllare società che editano un numero di testate che abbiano tirato nell'anno solare precedente oltre il 50% delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani aventi luogo di pubblicazione nella medesima area interregionale. Ai fini della presente disposizione si intendono per aree interregionali: quella del nord-ovest, comprendente Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria; quella del nord-est, comprendente Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia Romagna; quella del centro, comprendente Toscana, Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo; quella del sud, comprendente le rimanenti regioni; ovvero d) diventi titolare di collegamenti con società editrici di giornali quotidiani la cui tiratura sia stata superiore, nell'anno solare precedente, al 30 per cento della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia. ... Quando per effetti di atti diversi da quelli previsti dal precedente comma 4 o per effetto di trasferimento tra vivi di azioni, partecipazioni o*

5. La fissazione di tali soglie comporta un'evidente distorsione delle dinamiche concorrenziali del mercato in oggetto, in quanto impedisce la crescita delle imprese maggiormente efficienti oltre una quota pari al 20% che non può mai essere considerata corrispondere al possesso di una posizione dominante, ai fini dell'analisi antitrust.

6. Il pluralismo dell'informazione, con particolare riferimento all'accesso degli editori di minore dimensione al mercato, appare ulteriormente tutelato da tre specifici elementi distintivi della regolamentazione e del presente assetto strutturale del mercato della distribuzione della stampa, in aggiunta ai tetti fissati nella citata legge n° 67/87: 1) l'obbligo di parità di trattamento per tutti gli operatori; 2) l'utilizzo generalizzato del contratto estimatorio; 3) la figura del distributore nazionale nel mercato della distribuzione della stampa.

7. L'obbligo di parità di trattamento è imposto sia ai distributori nazionali e locali, sia ai dettaglianti ed è considerato dagli operatori del settore, editori ed imprese di distribuzione, l'effettivo strumento di garanzia e di pari opportunità nel mercato della distribuzione della stampa.

8. Il ricorso al contratto estimatorio, e quindi il pieno diritto di resa dell'invenduto, permette a distributori locali e rivenditori al dettaglio di distribuire anche le testate con minore diffusione, per le quali la percentuale di invenduto potrebbe risultare maggiore.

9. La terza caratteristica del mercato della distribuzione della stampa nazionale che facilita l'accesso alla rete distributiva da parte di tutti gli editori è costituita dalla presenza dei distributori nazionali. Questi, agendo in nome e per conto degli editori di piccola e media dimensione nelle relazioni con le imprese a valle, limitano il potere di mercato dei principali editori.

10. Sono, tuttavia, numerosi gli ostacoli alla libera concorrenza presenti nel mercato della distribuzione della stampa quotidiana e periodica, sia nell'attività al dettaglio, maggiormente penalizzata da un punto di vista concorrenziale, sia in quella all'ingrosso. Essi vengono esaminati di seguito analiticamente.

quote di società diverse da quelle editrici, un soggetto raggiunga una posizione che il Garante ritiene dominante, lo stesso Garante ne informa il Parlamento e fissa un termine non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, entro il quale deve essere eliminata tale posizione.”

2. Le distorsioni concorrenziali nel mercato della vendita al dettaglio

Ostacoli all'ingresso sul mercato

11. La principale distorsione concorrenziale nel mercato della vendita al dettaglio della stampa è rappresentata dalle barriere all'entrata di natura amministrativa. L'apertura di punti vendita esclusivi e non esclusivi è infatti ancora soggetta al previo ottenimento dell'autorizzazione da parte del Comune competente.

12. L'attuale regime di autorizzazione basato sul teorico obiettivo di raggiungimento di un equilibrio tra domanda e offerta, già vigente con la precedente normativa, ha in realtà determinato una forte rigidità del mercato, di fatto limitando significativamente l'ingresso sul mercato da parte di nuovi operatori, al solo fine di proteggere quelli già presenti.

La legge n. 108/1999, nell'ambito di un periodo di sperimentazione della durata di 18 mesi, aveva consentito l'accesso al mercato della distribuzione della stampa da parte di punti vendita non dedicati esclusivamente alla vendita della stampa. Tale periodo sperimentale ha avuto quale obiettivo quello di acquisire elementi informativi sulle variazioni provocate nel mercato della stampa, dalla messa in vendita di giornali in esercizi diversi dalle rivendite esclusive. A conclusione del periodo di sperimentazione, l'adozione del Decreto Legislativo del 24 aprile 2001, n. 70, ha modificato il quadro regolamentare in materia di distribuzione della stampa precedentemente vigente. Tuttavia, mentre i positivi risultati della sperimentazione e l'evoluzione della rete distributiva negli altri pPaesi europei suggerivano l'opportunità di un'ampia liberalizzazione del settore, il Decreto Legislativo n. 70/2001 si è limitato a disporre una liberalizzazione soltanto parziale.

13. Se, infatti, da un lato, tale decreto rende stabile la possibilità di vendita della stampa attraverso alcuni canali alternativi ai tradizionali, dall'altro, continua a subordinare lo svolgimento dell'attività di vendita della stampa, sia presso punti esclusivi sia non esclusivi, all'ottenimento dell'autorizzazione comunale, la quale può essere rilasciata in base a valutazioni ampiamente discrezionali.

14. Al riguardo, l'Autorità, in linea con le precedenti segnalazioni relative al quadro normativo anteriormente vigente², ha auspicato con una nuova

² AS031 Segnalazione del 26 ottobre 1994; AS100 Segnalazione del 11 settembre 1997; AS149 Segnalazione del 31 luglio 1998;

segnalazione dell'aprile 2003 indirizzata al Governo e al Parlamento², una modifica del citato Decreto Legislativo volta a consentire una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato, attraverso l'eliminazione dello stesso regime autorizzatorio tendente a predeterminare la struttura del mercato sulla base di criteri puramente discrezionali.

15. Appare opportuno, inoltre, che il Decreto Legislativo sia modificato per consentire la vendita della stampa anche a quei tipi di punti vendita al dettaglio, quali gli esercizi di generi alimentari e le librerie di piccola e media dimensione, finora ingiustificatamente esclusi dal mercato. Questi ultimi, infatti, appaiono particolarmente idonei a fornire un contributo importante alla diffusione della stampa nel nostro Paese.

16. Al riguardo, si segnala che il Governo ha recentemente presentato un disegno di legge in materia di editoria (D.d.l. del 16/7/03, n. 4163, "*Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica*"). Tuttavia, il disegno di legge non modifica il regime autorizzatorio vigente per le tipologie di punti di vendita identificato dal Decreto Legislativo n. 170/2001 e non prevede che anche gli esercizi di generi alimentari e le librerie di medie e piccole dimensioni possano vendere quotidiani e periodici.

17. Con riferimento alle disposizioni attuative del citato decreto, in generale, si rileva che a distanza di circa tre anni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 170/2001, solo nove regioni italiane hanno dato attuazione alla citata normativa nazionale, cinque hanno emanato provvedimenti provvisori, mentre le altre non hanno adottato alcun provvedimento al riguardo³. La citata segnalazione dell'Autorità del 2003 ha rilevato che le Regioni stesse appaiono ulteriormente vanificare i già limitati effetti di liberalizzazione del settore sortiti dal decreto n. 170/01. Per quanto riguarda, invece, lo stato di attuazione, da parte dei Comuni, dei Piani comunali di localizzazione dei punti vendita esclusivi, previsti dall'articolo 6, comma 1, del Decreto Legislativo n. 170/2001, soltanto un numero molto ridotto di amministrazioni comunali ha adottato i nuovi Piani Comunali di localizzazione delle edicole⁴.

18. La maggior parte delle Regioni che hanno ad oggi emanato indirizzi o, circolari provvisorie in attesa dell'adozione di indirizzi definitivi, hanno

² AS 259 del 17 aprile 2003.

³ In particolare, e seguenti Regioni che non hanno ancora adottato provvedimenti in materia sono: l'Abruzzo, la Basilicata, il Molise, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta.

⁴ Nel corso dell'indagine sono state formulate richieste di informazioni all'A.N.C.I. e direttamente ad un campione di quaranta comuni, ossia due capoluoghi di provincia di ciascuna regione d'Italia.

introdotto 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.

19. Un *primo* elemento restrittivo della concorrenza riguarda l'introduzione, da parte della maggior parte delle Regioni, del divieto generale per i punti vendita non esclusivi di vendere quotidiani e periodici, imponendo di scegliere alternativamente la possibilità di vendita di uno soltanto dei due tipi di prodotto⁵.

20. Siffatta disposizione, oltre ad apparire in contrasto con lo spirito della legge n. 108/99 e del Decreto Legislativo (che prevedono la *facoltà* per i punti vendita non esclusivi di vendere entrambe le categorie di prodotti editoriali oppure di poter scegliere una delle due), introduce una significativa restrizione all'esercizio dell'attività di vendita di giornali quotidiani e periodici, che non appare sorretta da alcuna giustificazione di interesse generale.

21. Se, infatti, l'aver previsto la possibilità di porre in vendita anche soltanto una delle due tipologie di prodotto editoriale rispondeva evidentemente all'esigenza di consentire l'accesso al mercato anche da parte degli esercizi di minore dimensione (i bar, ad esempio), la preclusione a vendere entrambi i beni, introdotta oggi dalle citate Regioni, determina un ingiustificato limite all'attività e l'innalzamento di una rigida barriera all'ingresso sul mercato, in contrasto con i principi posti a tutela della concorrenza.

22. Tale orientamento restrittivo determina poi una distorsione della concorrenza tra punti vendita non esclusivi aventi le medesime caratteristiche, in ragione della circostanza che soltanto agli esercizi che hanno preso parte alla sperimentazione viene riconosciuta la possibilità di vendere entrambe le tipologie di prodotti editoriali, non applicandosi nei loro confronti il divieto di vendere quotidiani e periodici insieme; facoltà non riconosciuta invece ai nuovi operatori che hanno richiesto, successivamente alla fase di sperimentazione, l'autorizzazione alla vendita di prodotti editoriali.

23. Si rileva, inoltre, come siffatta limitazione, che non trova riscontro in alcun Paese dell'Unione Europea, determini anche una grave distorsione della concorrenza tra punti vendita esclusivi e punti vendita non esclusivi, impedendo a quest'ultimi di soddisfare compiutamente le esigenze dei

⁵ Dodici Regioni (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto) hanno finora introdotto l'obbligo per i punti vendita non esclusivi di scegliere alternativamente se vendere di quotidiani o periodici

consumatori, i quali orientano le proprie scelte nei riguardi di quegli esercizi che siano in grado di assicurare la completezza della gamma dei prodotti offerti in commercio.

24. L'introduzione del limite sulla gamma dei prodotti appare particolarmente incongrua soprattutto per quei punti vendita, quali la grande distribuzione e le librerie di più ampia dimensione, che, disponendo di maggiori spazi espositivi, risulterebbero potenzialmente in grado di svolgere anche funzioni promozionali e di marketing a favore sia dei quotidiani, sia dei periodici. Ciò, attivando meccanismi di "acquisti d'impulso" da parte di nuovi consumatori anche nei riguardi di nuovi prodotti, contribuirebbe a produrre evidenti ricadute positive in termini di espansione delle vendite per l'intera industria editoriale.

25. Il *secondo* aspetto, anch'esso contenuto nella maggior parte delle circolari provvisorie e indirizzi già adottati dalle Regioni e fatti propri dai Comuni, che appare porsi in contrasto con i principi generali posti a tutela della concorrenza, è individuabile in quelle previsioni che attribuiscono soltanto ai punti vendita "non esclusivi", che hanno effettivamente svolto attività di vendita (durante il periodo di sperimentazione), la possibilità di ottenere il rilascio automatico dell'autorizzazione alla vendita della stampa⁶.

26. Ai soggetti che, pur avendo richiesto di partecipare alla sperimentazione, non sono stati in condizione, anche per ragioni a loro estranee, di svolgere attività di vendita di quotidiani e periodici, viene invece preclusa la facoltà di avvalersi della forma semplificata di ottenimento dell'autorizzazione. Il legislatore nazionale, al contrario, al fine di rendere permanenti quantomeno i risultati conseguiti nella fase di sperimentazione, ha riconosciuto tale facoltà a favore di tutti gli operatori che abbiano richiesto di partecipare alla sperimentazione.

27. Siffatte restrizioni introdotte a livello regionale e comunale sono idonee a determinare una sensibile restrizione all'accesso al mercato della distribuzione di prodotti editoriali da parte dei nuovi operatori, che risulta priva di giustificazione. Infatti, tali previsioni, che peraltro appaiono contrastare con le indicazioni espresse dal Ministero delle Attività Produttive⁷, tendono a ridurre considerevolmente gli effetti positivi prodotti dalla fase di sperimentazione, sottoponendo a vincoli rigidi il rilascio

⁶ Dodici Regioni (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto) hanno finora introdotto l'obbligo per i punti vendita non esclusivi di scegliere alternativamente se vendere quotidiani o periodici.

⁷ Cfr. Circolare n. 3538/c del 20 dicembre 2001.

dell'autorizzazione a quegli operatori che avrebbero già conseguito, sulla base del Decreto Legislativo, il diritto alla vendita della stampa.

28. A riguardo, il citato disegno di legge n. 6163 in materia di editoria e diffusione della stampa presentato dal Governo (Disegno di Legge n. 4163 "Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica" presentato il 16 luglio 2003) modifica il Decreto Legislativo n. 170/01, estendendo, in linea con la segnalazione dell'Autorità, la possibilità di procedere alla vendita in punti vendita non esclusivi a coloro che non abbiano potuto partecipare alla sperimentazione, pur avendone fatto richiesta ed avendone i requisiti. Per i punti vendita non esclusivi viene poi esplicitata la facoltà di vendere sia i quotidiani che i periodici, chiarendo in tal modo la problematica interpretativa sorta in fase di applicazione del Decreto Legislativo.

29. Destano, *infine*, preoccupazione i vincoli generali contenuti negli indirizzi regionali che i Comuni sono tenuti a rispettare nella predisposizione dei piani di localizzazione dei punti esclusivi, piani al cui rispetto è subordinato il rilascio delle autorizzazioni alla vendita della stampa, ai sensi dell'articolo 6 del Decreto Legislativo. Risulta, infatti, che in alcuni atti di indirizzo o nelle circolari provvisorie le Regioni abbiano prestabilito il numero massimo dei punti vendita per zone oppure distanze minime tra punti vendita, determinando così l'introduzione di ulteriori meccanismi di restrizione all'ingresso sui mercati⁸.

30. Il sistema di contingentamento dell'offerta volto alla protezione delle imprese presenti sul mercato 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.

31. L'ingresso di nuovi operatori determinerebbe un'accresciuta concorrenza tra le imprese almeno in termini di qualità dei servizi offerti e, in particolare, di localizzazione del punto vendita rispetto al consumatore, non essendo al momento consentita la concorrenza di prezzo.

32. In particolare, la rimozione del regime autorizzatorio permetterebbe il verificarsi anche in Italia di quanto già avvenuto negli altri Paesi europei. Il nostro Paese rimane infatti l'unico in Europa nel quale lo svolgimento dell'attività di vendita dei giornali è ancora contingentato e l'accesso al mercato è vincolato al previo ottenimento di autorizzazione.

⁸ Cinque Regioni (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Sicilia) hanno introdotto limiti sul numero massimo di punti vendita per area geografica o distanze minime tra punti vendita.

33. Come già osservato, il livello di diffusione della stampa in Italia rimane molto basso, soprattutto se paragonato a quello degli altri Paesi europei. Secondo i dati riportati nel “*World Press Trends 2003*”⁹ sono stati venduti nel 2002, in Italia, circa 101 quotidiani ogni 1000 cittadini adulti, 134 in Francia, 289 in Germania, 317 nel Regno Unito e 5-600 nei paesi scandinavi. Nell’Unione Europea, solo Portogallo e Grecia, hanno livelli di diffusione dei quotidiani inferiori a quelli dell’Italia.

34. L’ammodernamento della rete di vendita al dettaglio appare rappresentare una priorità per il nostro Paese ancor di più in considerazione del fatto che in Italia, rispetto agli altri Paesi europei, una quota molto più ridotta dei giornali, soprattutto dei periodici, viene distribuita attraverso consegna postale o tramite servizi di distribuzione a domicilio gestiti dagli editori o dai rivenditori al dettaglio.

35. La consegna in abbonamento attraverso il servizio postale o a domicilio rappresenta, ad esempio, circa il 29% del totale delle vendite in Francia, il 13% nel Regno Unito ed il 64% in Germania¹⁰. Nel nostro Paese, invece, solo circa l’8% delle vendite passa attraverso il canale diretto “*editore-consumatore finale*”.

36. La liberalizzazione dell’accesso al mercato determinerebbe due principali conseguenze. Per prima cosa, l’ingresso di nuovi punti tradizionali con una migliore localizzazione (per esempio all’interno di un centro commerciale) permetterebbe una migliore prossimità ai consumatori, consentendo, in particolare, di rispondere con maggior flessibilità e rapidità all’evoluzione della domanda e dei modelli di acquisto. Uno degli effetti, inoltre, potrebbe essere, anche nel nostro Paese, la diffusione di catene di punti vendita, con possibili realizzazioni di economie di scala gestionali e finanziarie in questa attività.

37. Il secondo effetto sarebbe la diffusione in larga scala dell’offerta di giornali presso punti vendita al dettaglio già operanti nella vendita di altri prodotti, come avviene nel resto d’Europa, dove la distribuzione di giornali presso punti vendita non specializzati rappresenta spesso il canale principale di vendita.

38. Proprio il perdurare di inefficienze strutturali nell’attività di distribuzione, legate agli ostacoli normativi allo sviluppo della rete di vendita, è stato individuato, da diverse recenti analisi¹¹ dell’industria

⁹ Edito dalla *World Association of Newspapers*.

¹⁰ Cfr. *World Press Trends 2003*, citato in “*La Stampa in Italia, 2000-2003*”, FIEG, 2004.

¹¹ Si veda, ad esempio, G. Lugli e B. Luceri “*Liberalizzare la distribuzione dei giornali per migliorare il servizio e aumentare la lettura*”, Industria e Distribuzione, Fascicolo 2, 2001; C. Mazzoni e C. Rossi “

editoriale, tra le principali cause dell'arretratezza del settore. La stessa associazione degli editori FIEG, nell'ambito dell'indagine conoscitiva del Senato sul mercato pubblicitario, ha indicato tra i principali problemi del settore dell'editoria giornalistica l'eccessiva rigidità del sistema distributivo¹².

39. Alcune delle associazioni rappresentative degli edicolanti hanno sostenuto che il contingentamento dei punti vendita sarebbe necessario per garantire il pluralismo dell'informazione e la sopravvivenza dei piccoli editori, in quanto lo sviluppo della vendita di giornali presso la grande distribuzione determinerebbe una riduzione delle vendite delle piccole testate¹³. Tale tesi non appare suffragata da riscontri fattuali.

40. Per prima cosa, tale posizione non appare sostenuta dalle imprese editoriali o dai distributori nazionali che agiscono per conto dei piccoli editori. Questi, invece, si sono generalmente espressi a favore di una più incisiva liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio, sottolineandone il potenziale contributo positivo.

41. L'espansione delle vendite di giornali presso punti vendita non tradizionali in particolare in Francia, Regno Unito e Germania non risulta avere comportato una maggiore concentrazione del mercato dell'editoria quotidiana e periodica.

42. Inoltre, come già rilevato più volte, anche sui nuovi punti vendita grava l'obbligo della parità di trattamento. Si osserva a riguardo che in precedenti segnalazioni in merito alla normativa in materia di distribuzione della stampa, l'Autorità aveva auspicato che l'obbligo di parità di trattamento, cioè l'obbligo imposto al rivenditore di distribuire le testate di qualunque editore ne faccia richiesta, non fosse imposto anche ai punti vendita non esclusivi, in quanto non ritenuto necessario per la salvaguardia del pluralismo dell'informazione¹⁴. Tale obbligo è stato invece inserito anche per i punti vendita non esclusivi, i quali pertanto devono rispettare i medesimi vincoli all'attività commerciale imposti ai punti vendita esclusivi.

43. Infine, da quanto emerso presso le società di *merchandising* specializzate nella gestione dei punti vendita di giornali presso la grande distribuzione,

Potenziamiento distributivo nel settore della stampa e sviluppo delle pmi editoriali: obiettivi compatibili ?" Trade Marketing 25, 1999; S. Latusi "La liberalizzazione della distribuzione della stampa come modalità reattiva alla crisi attuale", Trade Marketing, 18, 1999

¹² Cfr. Audizione presso la VII Commissione del Senato della Fieg nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla pubblicità (19 febbraio 2004).

¹³ Cfr. le risposte alle lettere di richiesta informazioni pervenute da parte di alcune delle associazioni di categoria dei dettaglianti.

¹⁴ Cfr AS031 del 28/10/1994, AS 100 del 18/9/1997, AS 149 del 6/8/1998.

presso tali punti circolano complessivamente circa 4-5000 testate, sebbene, evidentemente, non tutte disponibili allo stesso tempo e presso ciascun punto vendita.

44. Il contingentamento dei punti vendita di giornali si somma al divieto per legge di vendere presso punti vendita che appaiono particolarmente idonei alla distribuzione di giornali, quali piccoli negozi, librerie piccole e medie. Tali tipologie di punti vendita in altri Paesi, quali, ad esempio, la Germania, costituiscono importanti canali di distribuzione. Il divieto di vendere giornali presso tali punti vendita appare particolarmente ingiustificato, anche alla luce del fatto che le edicole vendono ormai libri e dischi: queste pertanto possono fare concorrenza a piccole librerie e negozi di dischi e CD ma non è consentita la reciprocità.

45. Inoltre, i negozi di alimentari e le piccole librerie vengono privati di una fonte di attrazione della clientela che viene invece assicurata alla grande distribuzione e alle grandi librerie. Si verifica quindi un'ulteriore, seppure minore, fonte di distorsione concorrenziale, derivante dalla discriminazione tra piccoli esercizi alimentari e piccole librerie, da un lato, e grande distribuzione e grandi librerie, dall'altro, rispetto alla possibilità di offrire ai propri clienti un apprezzabile servizio aggiuntivo.

46. Sebbene la rete tradizionale di vendita della stampa risulti caratterizzata da una diffusione abbastanza capillare sull'intero territorio nazionale, essa appare uno strumento distributivo adeguato a rispondere essenzialmente ad una domanda di tipo tradizionale, che si indirizza, in particolare, verso i quotidiani e i periodici di più larga e consolidata diffusione e ormai affermati sul mercato¹⁵.

47. La rete tradizionale di vendita appare invece meno funzionale per la vendita delle pubblicazioni meno conosciute e di più recente ingresso sul mercato. Queste, non disponendo di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento diretto delle attività promozionali e di *marketing* che vengono invece condotte direttamente dalle grandi case editrici, avrebbero l'interesse a demandare tale attività ad imprese a valle, specializzate nella distribuzione e nel *marketing*, come avviene in altre categorie merceologiche attraverso, in particolare, la grande distribuzione.

48. Una delle principali carenze dell'attuale rete distributiva è rappresentata, in particolare, dai limitati spazi espositivi per le testate distribuite a disposizione delle edicole. La maggior parte delle rivendite, infatti, si

¹⁵ Cfr., ad esempio, C. Mazzoni e C. Rossi "Potenziamento distributivo nel settore della stampa e sviluppo delle pmi editoriali: obiettivi compatibili?" Trade Marketing 25, 1999.

estende su di una superficie media di 5-10 metri quadrati, con una potenzialità espositiva che generalmente non supera i 20 metri lineari, sempre più assorbita da altri prodotti quali CD e libri¹⁶. Per comprensibili ragioni, queste rivendite assegnano lo scarso spazio espositivo a loro disposizione alle pubblicazioni più diffuse e rinomate, che assicurano maggiori vendite.

49. A differenza di quanto avviene nella grande distribuzione, inoltre, al consumatore raramente viene concessa la possibilità presso le edicole di visionare, indisturbato, le pubblicazioni e quindi di poter conoscere nuove testate, la maggior parte delle quali non risultano visibili e consultabili.

50. L'attuale sistema distributivo, di conseguenza, risulta 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.

51. Alla luce della complessità ed eterogeneità dell'attuale mondo editoriale, caratterizzato negli anni più recenti da una crescita esponenziale del numero di testate disponibili sul mercato (da 1.000-1.500 un paio di decenni fa, a circa 6.000 oggi), le conclusioni raggiunte dalla ricerca dell'Università di Parma per la Presidenza del Consiglio hanno evidenziato i notevoli benefici per l'intero comparto editoriale derivanti dall'attivazione, non solo in forma residuale, di nuovi canali distributivi più efficienti.

52. Nel corso del periodo in cui è stata consentita, seppur in misura limitata, la vendita da parte di canali distributivi moderni, in particolare la grande distribuzione, le vendite di prodotti editoriali hanno registrato un sensibile incremento complessivo delle vendite. Tale incremento non ha coinciso con un arretramento di quelle dei punti vendita della rete tradizionale. Al contrario, anche quest'ultimi appaiono avere registrato aumenti, seppure circoscritti.

53. Quest'ultimo aspetto della sperimentazione ha pertanto permesso di appurare che la vendita della stampa attraverso nuove modalità di distribuzione può promuovere gli "acquisti d'impulso" di giornali da parte di nuovi lettori. Questi, una volta scoperti ed apprezzati nuovi prodotti editoriali, continuano ad acquistarli, realizzando gli acquisti anche presso i punti vendita tradizionali. Le nuove forme di vendita, pertanto, appaiono

¹⁶ Cfr. Mazzoni e C. Rossi "Potenziamento distributivo nel settore della stampa e sviluppo delle pmi editoriali: obiettivi compatibili?" Trade Marketing 25, 1999, pag. 102.

avere consentito di convogliare verso il settore quote aggiuntive di domanda di giornali.

54. Inoltre, una delle conclusioni del monitoraggio della sperimentazione è che la possibilità per il consumatore di concentrare l'acquisto dei giornali presso punti vendita, visitati per altri acquisti, rappresenta un beneficio per gli stessi. Pertanto, benché il prezzo di rivendita al pubblico sia per legge fisso, l'ingresso sul mercato di nuovi punti vendita determina nondimeno una riduzione dei costi complessivi sostenuti dai consumatori.

Restrizioni nella concorrenza (di prezzo e non) tra gli operatori presenti sul mercato

55. In aggiunta ai vincoli nel rilascio delle licenze, che influiscono in maniera significativa sulle condizioni di entrata sul mercato, l'attività di vendita al dettaglio risulta contraddistinta da ulteriori restrizioni concorrenziali che appaiono non giustificate da ragioni di interesse pubblico. Alcune di queste restrizioni sono riconducibili a prescrizioni normative, altre invece a comportamenti autonomi delle imprese.

56. In particolare, come già rilevato in precedenza, il Decreto Legislativo n. 170/2001 impone due vincoli alla libera contrattazione tra le parti. Esso 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. Il decreto dispone, inoltre, 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.

57. Il primo vincolo comporta l'impossibilità per il singolo punto vendita, o per catene di punti vendita, come ad esempio supermercati di una stessa insegna, 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.

58. Il secondo vincolo appare determinare 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 appare una leva concorrenziale particolarmente idonea per le nuove forme di vendita della stampa ed in particolare per la grande distribuzione alla quale, a parità di testate distribuite, potrebbe risultare redditizi anche compensi inferiori.

59. La vendita della stampa presso la grande distribuzione appare comportare costi inferiori, non richiedendo la presenza di una persona appositamente dedicata alla vendita della stampa. L'allestimento dello spazio vendita della stampa è delegato alle società di *merchandising* che si recano presso i punti vendita due volte al giorno per brevi periodi, mentre il consumatore paga la pubblicazione direttamente alla cassa, insieme agli altri prodotti.

3. Problematiche concorrenziali nel mercato della vendita all'ingrosso

L'esclusiva territoriale dei distributori locali e i casi di rifiuto a contrarre

60. In circa il 65% delle aree del territorio nazionale, un unico operatore svolge l'attività di distribuzione locale di giornali rifornendo i punti vendita situati nella sua zona con le testate di tutti gli editori. Come rilevato, anche nelle aree dove operano due grossisti, la possibilità di scelta delle imprese che si avvalgono dei servizi di distribuzione locale è solamente teorica: abitualmente, delle due imprese presenti nell'area, una è specializzata nella distribuzione di quotidiani, mentre l'altra in quella di periodici.

61. La presenza di un unico operatore in ciascuna area del territorio nazionale è in parte una conseguenza della volontà di editori e distributori nazionali di razionalizzare e concentrare il comparto, perseguita nel corso degli anni. Essa è il risultato anche dei numerosi fallimenti registratisi nel settore, storicamente composto da piccole e medie imprese caratterizzate da fragilità finanziaria.

62. Da quanto emerso dalle risposte ai questionari inviati, editori e distributori nazionali appaiono generalmente considerare l'attuale struttura del mercato in grado di soddisfare in maniera adeguata i bisogni degli operatori a monte. In particolare, non sono state sollevate preoccupazioni riguardo alle condizioni di prezzo e alla qualità dei servizi forniti dai distributori locali.

63. Le risposte ai questionari degli editori hanno inoltre evidenziato il ruolo esercitato dalla concorrenza potenziale da parte dei distributori delle aree limitrofe nell'impedire lo sfruttamento del potere di mercato derivante dalla posizione esclusiva del distributore locale *incumbent*.

64. Diversi editori hanno osservato, infatti, 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. Questi verrebbero pertanto chiamati a coprire anche l'area precedentemente rifornita dal distributore locale giudicato inidoneo.

65. Evidentemente, affinché sia effettivamente realizzabile, la scelta del passaggio ad un nuovo operatore deve essere compiuta da un numero sufficiente di editori/distributori nazionali tali da permettere al nuovo operatore di poter realizzare adeguate economie di scala.

66. La presenza di un unico distributore locale in ciascuna area è una caratteristica che il mercato nazionale condivide con quelli inglese, tedesco e francese. La presenza di esclusive territoriali, tra l'altro, era stata tra le ragioni alla base dell'avvio dell'indagine condotta dall'Autorità di concorrenza inglese.

67. 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.

68. Inoltre, proprio la presenza di un grande numero di operatori appare permettere alle imprese a monte di poter operare confronti nella *performance* delle singole imprese, assicurando così forme di *yardstick competition* tra le imprese, pur tenendo conto delle differenze rispetto alle dimensioni e alle altre caratteristiche di ciascuna area geografica che possono rendere a volte poco agevole tale confronto.

69. Riguardo alla selezione dei punti vendita da rifornire, come visto in precedenza, tale compito spetta principalmente al distributore locale, il quale però, abitualmente, si consulta o perlomeno tiene informato l'editore o il distributore nazionale.

70. Il problema del rifiuto a rifornire punti vendita non è stato sollevato quale rilevante nelle risposte alle richieste di informazioni trasmesse alle associazioni degli edicolanti e dei punti vendita non esclusivi. Tale questione è invece l'oggetto di alcune denunce trasmesse all'Autorità da parte di singoli punti vendita non esclusivi (bar e tabaccherie) che non riuscivano ad ottenere le forniture di giornali, nonostante avessero ricevuto l'autorizzazione alla rivendita dal Comune competente.

71. Complessivamente, le segnalazioni relative a rifiuti a contrarre hanno però riguardato un numero marginale di punti vendita, circa 20-30 su oltre 40.000 punti vendita. Il numero appare del tutto esiguo e certo non paragonabile, per esempio, a quanto avveniva nel mercato inglese al momento dell'indagine della MMC, quando si verificarono migliaia di rifiuti nelle forniture.

72. Il problema della mancanza di fornitura è sorto soprattutto nella fase della sperimentazione. In tale periodo, 4.000 nuovi punti vendita furono autorizzati ad operare in breve tempo. Si rileva che, durante la fase di sperimentazione, l'editore aveva tra l'altro finanziato i costi aggiuntivi sostenuti dai distributori locali, trovandosi questi in difficoltà nello sforzo di assicurare forniture a tutti.

73. La questione del rifiuto a contrarre da parte del distributore locale deve essere considerata 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 del contratto di tipo estimatorio imposto dall'accordo nazionale a tutti gli operatori, compresi i distributori locali.

74. Il rivenditore al dettaglio non sostiene alcuno dei costi derivanti dalla produzione invenduta. Questi invece ricadono sugli editori e sui distributori locali. L'editore sostiene evidentemente il costo delle pubblicazioni stampate e non vendute, mentre il distributore locale si fa carico dei costi del trasporto presso il punto vendita e del ritiro delle pubblicazioni invendute, tra l'altro, come rilevato, solo in parte coperti dall'editore.

75. L'attuale ripartizione del rischio dell'invenduto e la rigidità nella remunerazione del rivenditore determinano l'incentivo per quest'ultimo di distribuire i giornali e di richiedere quantità elevate, superiori a quelle che l'editore o distributore siano disposti a movimentare.

76. Particolarmente esposti al rischio del diniego nelle forniture appaiono le tipologie di nuovi punti vendita non-esclusivi caratterizzati da dimensioni ridotte e con spazi espositivi dedicati alla stampa limitati, destinati a vendere mediamente un numero ridotto di pubblicazioni.

77. In particolare, la distribuzione di giornali presso bar, tabaccherie, distributori di benzina, in particolare se localizzati in aree remote o con poco traffico, può comportare, per i distributori locali, costi superiori ai ricavi derivanti dalla vendita delle pubblicazioni.

78. Una soluzione al problema appare rappresentata dalla rimozione dell'obbligo di legge di cessione dei giornali allo stesso prezzo per tutti i

punti vendita e l'introduzione di una maggiore flessibilità contrattuale tra le parti. I punti vendita non in grado di assicurare volumi di vendita adeguate potrebbero, in particolare, essere disposti ad accettare sconti inferiori rispetto al prezzo di copertina oppure ad assumere, almeno in parte, il rischio dell'invenduto.

79. L'accettazione di compensi inferiori, oppure l'assunzione di almeno parte del rischio dell'invenduto, come avviene nel mercato olandese, potrebbe essere accolta con particolare interesse da parte di quei punti vendita interessati alla distribuzione di giornali, non tanto per i possibili guadagni aggiuntivi, ma piuttosto perché considerano la presenza di giornali quale servizio aggiuntivo per i clienti.

80. L'introduzione della facoltà per i punti vendita al dettaglio di rivendere i giornali ad altri punti vendita, come avviene nel Regno Unito, rappresenterebbe un ulteriore contributo alla flessibilità del sistema distributivo e ad una maggiore diffusione della stampa nel nostro Paese.

Sulla base delle suesposte considerazioni;

DELIBERA

la chiusura dell'indagine conoscitiva.

IL SEGRETARIO GENERALE

IL PRESIDENTE