

AS938 - REVISIONE DEL REGOLAMENTO SULLA SEMPLIFICAZIONE E RIORDINO DELL'EROGAZIONE DEI CONTRIBUTI ALL'EDITORIA

Roma, 8 maggio 2012

Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega all'informazione, la comunicazione, l'editoria e il coordinamento amministrativo

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con la presente segnalazione, effettuata ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende esprimere alcune considerazioni in merito al D.P.R. 25 novembre 2010 n. 223, *"Regolamento recante semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria, a norma dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"* -in fase di revisione ai sensi dell'articolo 29 del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità, e il consolidamento dei conti pubblici* (convertito con legge n. 214 del 22 dicembre 2011) - con particolare riferimento ai criteri per il calcolo dei contributi diretti all'editoria e all'erogazione di contributi in caso di vendita congiunta di testate locali e nazionali (vendite c.d. "panino").

Le disposizioni normative relative all'erogazione dei contributi

2. Con D.P.R. 25 novembre 2010 n. 223 è stato adottato il Regolamento recante semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria (in seguito anche "Regolamento"), in attuazione di quanto previsto dal decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133), all'articolo 44 (*Semplificazione e riordino delle procedure di erogazione dei contributi all'editoria*).

3. Il Regolamento ha introdotto diverse misure di semplificazione e riordino dei contributi pubblici previsti all'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 250¹, tra le quali devono menzionarsi quelle aventi ad oggetto la semplificazione delle procedure (articolo 1), i requisiti di accesso ai contributi, basati non più sul rapporto diffusione/tiratura delle copie ma sul rapporto vendita/distribuzione (articolo 2)², le norme a favore dell'occupazione giornalistica (articolo 4)³ e, infine, i criteri di calcolo dei contributi (articolo 3), secondo i quali è previsto un importo fisso pari al 50% (30% per i periodici) dei costi ammissibili risultanti dal bilancio inclusi gli ammortamenti, con tetto massimo di 2 milioni di euro (300mila per i periodici), cui si aggiunge un importo variabile di 0,09 euro (0,20 per i periodici) per ogni copia distribuita, fino a un massimo di 50 milioni di copie annue. L'ammontare complessivo dei contributi non può superare comunque il 60% (50% per i periodici) dei costi.

4. Da ultimo, è intervenuto a disciplinare la materia il decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201 - *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità, e il consolidamento dei conti pubblici* (convertito con legge n. 214 del 22 dicembre 2011), il quale, all'articolo 29, comma 3, ha previsto che il sistema di contribuzione diretta di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 250, cessi alla data del 31 dicembre 2014, con riferimento alla gestione 2013, allo scopo di *"contribuire all'obiettivo del pareggio di bilancio entro la fine dell'anno 2013"*.

Lo stesso comma stabilisce che il Governo provvederà, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, a rivedere il citato Regolamento adottato con D.P.R. 25 novembre 2010, n. 223, al fine di conseguire il *"risanamento della contribuzione pubblica, una più rigorosa selezione dell'accesso alle risorse, nonché risparmi nella spesa pubblica"*. Detti risparmi, compatibilmente con le esigenze di pareggio di bilancio, sono destinati alla ristrutturazione delle aziende già destinatarie della contribuzione diretta, all'innovazione tecnologica del settore, a contenere l'aumento del costo delle materie prime e all'informatizzazione della rete distributiva.

¹ [Recante "Provvidenze per l'editoria e riapertura dei termini, a favore delle imprese radiofoniche, per la dichiarazione di rinuncia agli utili di cui all'articolo 9, comma 2, della L. 25 febbraio 1987, n. 67, per l'accesso ai benefici di cui all'articolo 11 della legge stessa."]

² [Possono richiedere i contributi solo le testate nazionali che siano effettivamente vendute nella misura di almeno il 15% delle copie distribuite e le testate locali vendute per almeno il 30% delle copie distribuite. Per "copie distribuite" si intendono quelle consegnate in abbonamento non gratuito o poste in vendita presso le edicole o altri punti di vendita non esclusivi da società di distribuzione non collegate o controllate dall'impresa editrice, con l'esclusione delle copie vendute in blocco. Inoltre, per poter accedere ai contributi, le cooperative devono essere composte prevalentemente da giornalisti e la maggioranza dei soci deve essere dipendente della cooperativa con contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato]

³ [Secondo cui il contributo è ridotto del 20% quando, risultando superiore a 2 milioni di euro (400mila euro per i periodici), l'impresa non ha utilizzato almeno 5 (3 per i periodici) dipendenti, con prevalenza di giornalisti assunti con contratto a tempo pieno e indeterminato, e quando, risultando superiore a 1 milioni di euro (200mila euro per i periodici) e inferiore a 2 milioni di euro (400mila euro per i periodici), l'impresa non ha utilizzato almeno 3 (2 per i periodici) dipendenti, con prevalenza di giornalisti assunti con contratto a tempo pieno e indeterminato.]

Considerazioni sulle problematiche concorrenziali

5. In vista delle imminenti modifiche previste al Regolamento di semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria, l'Autorità ritiene opportuno segnalare alcune alterazioni concorrenziali derivanti dagli attuali criteri per il calcolo dei contributi pubblici da erogare alle imprese beneficiarie e dalla concessione di contributi anche in caso di vendita congiunta di testate locali e nazionali.

6. Con riguardo al primo profilo, deve osservarsi che l'Autorità si è già espressa, in proposito, nella prima parte dell'Indagine Conoscitiva IC35 - *Editoria quotidiana, periodica e multimediale*, relativa all'analisi dei sussidi pubblici all'editoria e dei limiti alle concentrazioni nel settore, adottata con provvedimento n. 17045 del 12 luglio 2007⁴. In quella sede è stato rilevato che, affinché i contributi pubblici possano assolvere efficacemente la tutela del pluralismo, è opportuno che le modalità di erogazione siano definite secondo criteri idonei ad agevolare effettivamente e in modo tempestivo l'avvio delle pubblicazioni realmente meritevoli, senza instaurare condizioni di cronica dipendenza dalla sovvenzione. Con particolare riferimento al parametro di quantificazione dei contributi diretti, rappresentato dai costi sostenuti dall'editore e, in misura secondaria, dalla tiratura, si osservava che la copertura di una quota dei costi riduce l'incentivo per il beneficiario a perseguire la massima efficienza⁵.

7. Con la presente segnalazione si intende ribadire che anche l'attuale sistema di calcolo dei contributi diretti, che prevede il riferimento ai costi e, in misura variabile, alla distribuzione delle copie, quale criterio di quantificazione del contributo, non rappresenta un incentivo per il suo beneficiario a perseguire la massima efficienza limitando le spese. Il meccanismo al momento in essere è suscettibile, infatti, di alimentare una dinamica autoespansiva dei costi, potendo incentivare le imprese beneficiarie ad incrementare i propri costi fino ai limiti delle soglie consentite.

Il parametro di quantificazione dei contributi diretti potrebbe piuttosto essere rappresentato da un indicatore dell'apporto che ciascuna testata è in grado di fornire al pluralismo, quale, ad esempio, il valore delle vendite, come indice del numero di persone interessate ad acquistare la testata alle condizioni di prezzo praticate, tenendo eventualmente conto anche della struttura dell'impresa coinvolta (con l'adozione di parametri quali, ad esempio, il numero di giornalisti impiegati).

8. In relazione al secondo profilo, riguardante l'assegnazione dei contributi a testate locali vendute in abbinamento a testate nazionali (vendite c.d. "panino"), deve evidenziarsi che, in termini generali, la vendita congiunta di due quotidiani non risulta di per sé distorsiva della concorrenza, in quanto può costituire una libera scelta di distribuzione commerciale e rappresentare, per alcune testate, una strategia di mercato ispirata a criteri di economicità, consentendo una maggiore efficienza, anche sul breve periodo, rispetto all'impianto di una propria rete di redazioni locali.

9. Tuttavia la vendita congiunta, in presenza di un sistema di sostentamento pubblico all'editoria, può creare un duplice effetto distorsivo.

In primo luogo, l'incremento della distribuzione della testata locale, conseguente alla vendita in abbinamento alla testata nazionale, comporta anche un innalzamento del contributo pubblico al quotidiano locale, che allo stato viene calcolato in misura percentuale rispetto ai costi sostenuti e alle copie distribuite. Tale fenomeno determina una posizione di forte svantaggio competitivo per le altre testate locali, la cui diffusione non fruisce della spinta di un giornale nazionale e, conseguentemente, di un contributo pubblico altrettanto significativo.

In secondo luogo, anche i quotidiani nazionali concorrenti possono risentire indirettamente della descritta forma di sussidio. Non tutte le testate nazionali - in considerazione di autonome scelte imprenditoriali - decidono di far ricorso alle vendite in abbinamento a quotidiani locali, optando eventualmente per l'apertura di una redazione locale, con i relativi costi che tale operazione comporta. Il quotidiano nazionale che non dispone di pagine locali risente chiaramente, in termini concorrenziali, dei benefici che un editore nazionale concorrente può trarre dalla vendita congiunta del proprio quotidiano con uno locale, destinatario del contributo pubblico. In tal caso la distorsione della concorrenza risiede nel fatto che il prezzo del "panino" del quotidiano locale e di quello nazionale potrà risultare competitivo anche grazie alla circostanza che parte dei costi dell'editore locale risultano già coperti dallo Stato⁶.

10. In virtù di quanto sopra, nel nuovo Regolamento potrebbe prevedersi che, nel computo delle vendite per la quantificazione dei contributi pubblici da erogare alle imprese beneficiarie, siano espressamente escluse le vendite di testate locali realizzate in abbinamento con testate nazionali.

⁴ [IC35 – *Editoria quotidiana, periodica e multimediale (prima parte: le sovvenzioni pubbliche e i limiti alla concentrazione per i quotidiani)*, in Boll. 26/2007.]

⁵ [La normativa allora in vigore, contenuta nell'art. 3, commi 8 e 9, della legge n. 250/1990, prevedeva che la contribuzione si articolasse in un contributo fisso annuo, pari a una percentuale dei costi risultanti a bilancio, e in un contributo variabile a seconda della tiratura media giornaliera.]

⁶ [Tali considerazioni sono state espresse anche nella richiamata Indagine Conoscitiva IC35, in cui l'Autorità evidenziava che: "non appare neutrale, in termini concorrenziali, l'assegnazione di sussidi a testate locali che collaborino con i grandi editori, spesso distribuendo la propria pubblicazione congiuntamente a quella nazionale, in una determinata area. Si consideri che l'entità del contributo è quantificata in base ai costi sostenuti e alle copie tirate. In virtù della collaborazione con gli editori nazionali, le testate locali riescono ad ottenere un sensibile incremento della diffusione, che si ripercuote sui due parametri citati, elevando il valore del sussidio. Per un verso, ciò determina una posizione di forte svantaggio competitivo per le altre testate locali, la cui diffusione non fruisce della spinta di un giornale nazionale. Per un altro verso, il beneficio pubblico viene in parte assorbito dall'editore nazionale: quest'ultimo può infatti spuntare dal partner locale delle condizioni economiche migliori di quelle di mercato, dato che parte dei costi dell'editore locale sono già coperti dallo Stato" (par. 131).]

Tale soluzione non priverebbe *tout court* i quotidiani locali della possibilità di avvalersi di un efficace strumento di distribuzione commerciale, quale la vendita in abbinamento a quotidiani nazionali, né escluderebbe per questi ultimi il vantaggio di entrare su mercati locali in cui non siano presenti. Nondimeno, lo scomputo delle vendite in abbinamento dalla base su cui calcolare il contributo pubblico erogabile al quotidiano locale consentirebbe una più equa distribuzione del sostegno statale, che tenga conto delle finalità di tutela del pluralismo e dell'informazione, sottese alla normativa sui contributi all'editoria.

L'Autorità confida che le considerazioni sopra esposte possano essere utili al fine di favorire una revisione delle disposizioni contenute nel Regolamento emanato con D.P.R. 25 novembre 2010 n. 223, recante semplificazione e riordino dell'erogazione dei contributi all'editoria.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella