I531 - FEDERAZIONE ITALIANA EDITORI GIORNALI-ASSOCIAZIONE NAZIONALE DISTRIBUTORI STAMPA

Provvedimento n. 12023

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 maggio 2003;

SENTITO il Relatore Professor Nicola Occhiocupo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990 n. 287;

VISTO l'atto della Federazione Italiana Editori Giornali e dell'Associazione Nazionale Distributori Stampa, pervenuto in data 27 giugno 2002, con il quale è stata comunicata, ai sensi dell'articolo 13 della legge n. 287/90, un'intesa conclusa dalle medesime associazioni riguardante la distribuzione di prodotti editoriali;

VISTA la richiesta di informazioni alle Parti, trasmessa in data 14 ottobre 2002, e la documentazione pervenuta in data 3 febbraio 2003, in esito alla predetta richiesta;

CONSIDERATO quanto segue:

LE PARTI

1. La Federazione Italiana Editori Giornali (di seguito FIEG) è l'associazione cui aderiscono le aziende editrici di giornali quotidiani e periodici e le agenzie di informazione quotidiana della stampa. All'associazione aderiscono 79 imprese editrici di periodici e 64 imprese editrici di quotidiani, rappresentanti, rispettivamente, il 70% della stampa periodica nazionale e il 98,7% di quella quotidiana. Sono, inoltre, associate alla FIEG 7 agenzie di informazione. Aderisce alla FIEG l'Associazione Stampatori Italiana Giornali, di cui fanno parte 28 imprese editrici di quotidiani che esercitano in proprio l'attività di composizione e/o stampa, la Federazione delle Concessionarie di Pubblicità a mezzo stampa (19 imprese) e l'Associazione Distributori Nazionali (7 imprese).

Tra le attività della FIEG assume particolare rilievo quella relativa alla stipulazione della contrattualistica di lavoro delle categorie che operano nel settore (poligrafici, giornalisti e dirigenti di aziende editrici di giornali). La FIEG, inoltre, stipula e gestisce l'accordo nazionale per la rivendita della stampa quotidiana e periodica che interessa circa rivendite di giornali.

2. L'Associazione Nazionale Distributori Stampa (di seguito ANADIS) è la principale organizzazione di categoria delle imprese di distribuzione locale della stampa quotidiana e periodica. Le imprese associate all'ANADIS sono circa centocinquanta.

I mercati di riferimento

3. L'intesa comunicata è costituita da un insieme di accordi verticali tra l'associazione degli editori e l'associazione dei distributori. I mercati del prodotto interessati sono, pertanto, a monte, quello dell'editoria di quotidiani e periodici e, a valle, quello della distribuzione all'ingrosso che vede la presenza di distributori nazionali e locali.

a) Il mercato dell'editoria di quotidiani e periodici

4. Sul mercato editoriale operano dal lato dell'offerta le imprese editoriali che producono una gamma di prodotti riconducibili, in estrema sintesi, alle due grandi categorie dei quotidiani e dei periodici. Non occorre, ai fini del presente procedimento, tuttavia, stabilire se quotidiani e periodici costituiscano mercati del prodotto distinti. Il mercato editoriale, in considerazione delle specifiche caratteristiche culturali e linguistiche del Paese ha dimensioni nazionali.

In Italia operano circa 120 imprese editoriali e vengono prodotte circa 4.400 testate. Vi sono grandi differenze dimensionali in un mercato che vede, contemporaneamente, la presenza di grandi gruppi editoriali (RCS, L'Espresso, Mondadori) e di piccolissimi editori a volte presenti solo a livello locale. Il valore complessivo del mercato dei quotidiani e periodici può essere stimato, nel 2001, pari a 5.754,1 milioni di euro, suddivisi in 2.698,7 derivanti da ricavi pubblicitari e 3.055,6 derivanti dalle vendite¹.

¹ [Fonte studio Databank, novembre 2002.]

b) Il mercato della distribuzione all'ingrosso di quotidiani e periodici

5. Per la distribuzione dei prodotti editoriali ai punti vendita (edicole e altri esercizi autorizzati) si possono distinguere due fasi. Una prima fase relativa alla definizione delle strategie di vendita complessive con l'elaborazione dei c.d. "piani di portatura" e una fase successiva che consiste nel trasporto dei prodotti editoriali alle edicole. Per quanto attiene alla prima fase gli editori possono decidere se utilizzare proprie strutture commerciali interne o imprese direttamente controllate (ciò che generalmente costituisce la scelta dei grandi gruppi) o se ricorrere a distributori nazionali. Nella seconda fase i distributori nazionali e/o gli editori si rivolgono a distributori locali, che si occupano della consegna del prodotto alle edicole e del ritiro delle rese, coprendo aree territoriali di dimensioni variabili, in genere di ambito provinciale o sub-provinciale.

La remunerazione dei distributori avviene sulla base di contratti estimatori con pieno diritto di resa ed è fissata in percentuale sul prezzo di copertina. La remunerazione è calcolata sulla quantità di prodotto effettivamente venduto.

Per quanto riguarda i distributori locali la percentuale applicata ai singoli contratti sembrerebbe, sulla base delle informazioni fornite dalle parti, essere compresa tra il 4 e il 7%.

6. Le parti hanno specificato che i contratti tra gli editori e i distributori hanno, generalmente, durata indeterminata salva la facoltà riconosciuta a ciascuna delle parti di poter recedere in ogni momento dando un preavviso variabile. In relazione all'esclusiva, le parti hanno dichiarato che mentre non è mai prevista un'esclusiva di acquisto del distributore nei confronti dell'editore, anche perché la legge, nel prevedere un obbligo a carico dei distributori di distribuire tutte le testate che ne facciano richiesta, esiste in alcuni casi un'esclusiva di vendita territoriale sulla base della quale, in una determinata zona, un editore assegna tutto il proprio prodotto ad un unico distributore.

IL QUADRO NORMATIVO

7. Il settore della distribuzione editoriale risulta regolamentato in modo puntuale, sia in ordine all'apertura di nuovi punti vendita sia relativamente agli obblighi previsti per i distributori e gli edicolanti, al fine di garantire il pluralismo dell'informazione.

In relazione all'attivazione di punti vendita al dettaglio, l'articolo 14 della legge n. 416 del 1981 prevede il rilascio di un'autorizzazione da parte dei comuni sulla base di piani comunali di localizzazione. La legge prevede, inoltre, che i soggetti autorizzati alla vendita di quotidiani e periodici siano tenuti ad assicurare parità di trattamento alle diverse testate. Per quanto riguarda le imprese di distribuzione, l'articolo 16 della stessa legge prevede che quest'ultime siano obbligate a garantire, a parità di condizioni rispetto ai punti vendita serviti e al numero di copie distribuite, il servizio di distribuzione a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta.

8. La normativa relativa all'attivazione di punti vendita è stata recentemente modificata, a seguito della sperimentazione di una parziale liberalizzazione del settore introdotta con la legge 13 aprile 1999 n. 108. Con la sperimentazione si è estesa la vendita di quotidiani e periodici a luoghi diversi dalle tradizionali edicole.

Alla fine del periodo di sperimentazione è stato emanato il Decreto Legislativo n. 170/2001 di "Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica". Il decreto suddivide i punti vendita in punti vendita esclusivi (che, previsti nel piano comunale di localizzazione, sono tenuti alla vendita generale di quotidiani e periodici) e punti vendita non esclusivi (che, in aggiunta ad altre merci, sono autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero periodici). Il Decreto Legislativo ribadisce la necessità di un'autorizzazione da parte dei comuni per l'attività di vendita di quotidiani e periodici.

Viene inoltre ribadito, per i punti vendita esclusivi, l'obbligo di parità di trattamento alle diverse testate (articolo 4) mentre per i punti vendita non esclusivi la parità di trattamento va assicurata nell'ambito della tipologia di quotidiani e periodici prescelti per la vendita.

Infine, in ordine alle modalità di vendita, il decreto, all'articolo 5, dispone quanto segue:

a) il prezzo di vendita della stampa quotidiana e periodica stabilito dal produttore non può subire variazioni in relazione ai punti di vendita, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la rivendita; b) le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni, comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la vendita.

IL CONTENUTO DELL'INTESA NOTIFICATA

9. In data 28 giugno 2001 FIEG e ANADIS hanno sottoscritto una convenzione e, successivamente, in varie date, alcuni accordi correlati che, secondo quanto affermato dalle parti *“si propongono di costituire un riferimento, anche sotto l'aspetto della natura giuridica, nel rapporto intercorrente tra due dei principali soggetti che appartengono alla filiera editoriale, l'azienda editoriale e l'impresa di distribuzione locale”*.

Si tratterebbe di uno “schema di riferimento dal quale trarre ispirazione per la regolamentazione dei singoli contratti aventi ad oggetto l'affidamento da parte della singola azienda editoriale dell'attività di distribuzione del proprio prodotto all'impresa di distribuzione locale prescelta”.

10. La convenzione sottoscritta dalla FIEG e dall'ANADIS consiste in un documento in cui le parti identificano le linee programmatiche e operative per le proprie associate, identificando le seguenti aree di intervento: a) contrattuale, b) resa/caratteristica dei prodotti, c) sistemi informativi, d) *retail*, e) osservatorio. Vi sono, inoltre, diversi accordi collaterali, sottoscritti nella stessa data o in varie date successive, che illustrano più specificamente i punti di intesa sulle varie questioni.

In particolare, uno degli accordi, sottoscritto in data 28 giugno 2001, stabilisce che i contratti debbano contenere il “riconoscimento di un compenso per le attività standard di distribuzione calcolato sotto forma di sconto sulla base delle copie vendute e del prezzo di vendita al pubblico, nonché sulla base delle intese che si raggiungeranno in applicazione del verbale del 24 novembre 2000”. Nell'ambito di tale accordo le parti hanno inoltre concordato di “individuare un modello di riferimento per la gestione del sistema di compenso dell'attività standard di distribuzione svolta dalle imprese di distribuzione locale”.

11. A tale riguardo, le parti avrebbero incaricato la Trade Lab Srl, una società di consulenza economica indipendente, di elaborare un progetto finalizzato a *“regolare la remunerazione delle attività standard del distributore locale tenendo conto anche del costo di distribuzione locale generato dai diversi prodotti editoriali”*, *“ancorare una parte della remunerazione dell'attività standard ai processi operativi”* e *“definire uno schema di calcolo per la remunerazione di una parte dell'attività standard”*.

12. Nell'ambito delle informazioni successivamente fornite all'Autorità in data 3 febbraio 2003, le parti hanno chiarito che obiettivo della convenzione tra FIEG e ANADIS sarebbe quello di regolare la remunerazione del distributore locale, attraverso un intervento correttivo che tenga conto del fatto che la distribuzione di alcune testate può risultare inefficiente, anche per periodi temporanei, in considerazione del fatto che il numero di copie vendute non risulta sufficiente a coprire i costi di distribuzione. Pertanto le parti hanno individuato uno schema di calcolo basato su due punti cardine: a) il calcolo, per ciascuna testata, di una “soglia critica” definita come percentuale massima di reso sul distribuito; b) il calcolo di un intervento economico degli editori a favore dei distributori determinato moltiplicando le copie oltre “soglia critica” per un valore di euro per copia.

13. Lo schema di calcolo verifica, per ciascuna testata, l'equilibrio fra i ricavi e i costi che si riferiscono a ciascuna delle attività standard (distribuzione, trasporto e resa) svolte dal distributore.

I ricavi vengono calcolati attraverso la remunerazione complessiva percentualizzata, pari alla somma dell'aggio e di altri eventuali compensi riconosciuti al distributore locale per lo svolgimento delle attività standard.

Per quanto riguarda i costi generati dalle testate il sistema di calcolo prevede la suddivisione dei distributori locali in quattro cluster omogenei sotto l'aspetto logistico e dimensionale, e l'individuazione di dieci tipologie di prodotti che presentano costi statisticamente diversi nei processi di distribuzione, trasporto e resa (ad esempio, quotidiani, settimanali, mensili).

14. Attraverso il modello elaborato vengono messi a confronto i ricavi generati per i distributori locali dalle tre attività standard (distribuzione, trasporto e resa) con i costi assorbiti da queste stesse attività. Sulla base di tutte queste informazioni e dei dati quantitativi di periodo (fornito e reso) lo schema di calcolo è in grado di determinare per ciascun distributore locale la “soglia critica” delle testate trattate espressa in termini di percentuale massima delle copie rese su quelle distribuite. Le copie distribuite rese e trasportate che superano la soglia critica sono oggetto dell'intervento correttivo.

15. Le parti avrebbero inoltre convenuto, nell'ambito degli accordi trasmessi, la costituzione di un osservatorio permanente, pariteticamente rappresentato dagli editori e dai distributori locali, con il compito di monitorare dati e informazioni di settore rilevanti ai fini di una più approfondita conoscenza delle dinamiche settoriali e locali e lo stato di avanzamento delle soluzioni operative concordate.

16. In relazione alla raccolta di tali dati le parti hanno previsto, in uno degli accordi sottoscritti in data 28 giugno 2001, *“la classificazione di tutti i punti vendita dei prodotti a stampa ... che permetterà l’obiettivo di identificare in modo univoco i diversi punti vendita che compongono la rete attraverso una codifica comune a tutto il mondo editoriale, nell’ottica di favorire il libero scambio di informazioni tra imprese editoriali, imprese di distribuzione locale e singoli punti vendita di giornali e riviste”*.

17. Nello stesso accordo si prevede, inoltre, che *“Il data base dei punti vendita, una volta consolidato attraverso il completamento del processo di classificazione a livello nazionale, costituirà patrimonio condiviso tra le parti all’interno dell’Osservatorio e pertanto accessibile alle parti e punto di riferimento per lo sviluppo di indagini e studi volti a migliorare la conoscenza del mercato editoriale, la localizzazione della rete di vendita nonché l’analisi della distribuzione e della diffusione delle pubblicazioni”*.

18. L’organizzazione delle informazioni provenienti dalle imprese di distribuzione locale in merito ai punti vendita e la costituzione della banca dati relativa a tali informazioni sarebbe stata affidata alla società Trade Lab Srl. Tale società avrebbe già cominciato a raccogliere ed elaborare le informazioni finalizzate alla realizzazione del sistema di compenso delle rese dei distributori locali mentre, secondo quanto dichiarato dalle parti, l’Osservatorio permanente non sarebbe ancora stato costituito.

19. In merito alle informazioni raccolte le parti hanno dichiarato che vi *“avranno accesso esclusivamente FIEG ed ANADIS e i relativi associati”*.

VALUTAZIONE GIURIDICA

a) Qualificazione della fattispecie

20. FIEG e ANADIS sono associazioni d’imprese, ai sensi dell’articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90.

21. La convenzione e gli accordi correlati conclusi da FIEG e ANADIS rappresentano accordi tra associazioni di imprese e pertanto possono essere qualificati come intese ai sensi dell’articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. In particolare, tali intese prevedono che il compenso dei distributori locali sia remunerato secondo criteri stabiliti in modo concertato tra l’associazione degli editori e quella dei distributori. L’accordo prevede, inoltre, anche, ma non solo, al fine dell’applicazione di tale sistema di compenso, la raccolta sistematica di informazioni concernenti l’attività economica delle imprese di distribuzione locale.

22. Va in primo luogo osservato come gli aspetti disciplinati dagli accordi tra le due associazioni, che rappresentano la quasi totalità delle imprese editoriali e dei distributori locali, risultino particolarmente rilevanti dal punto di vista concorrenziale. Ad una prima valutazione, infatti l’insieme degli accordi sottoscritti dalle parti, che si riferiscono, da un lato, a variabili di prezzo e, dall’altro, a variabili di quantità, appaiono suscettibili di restringere la concorrenza sotto due profili.

23. Il primo profilo contenuto nelle intese che risulta suscettibile di restringere la concorrenza tra editori e tra distributori è la fissazione uniforme, in base agli accordi trasmessi di una parte del compenso dei distributori locali, con particolare riferimento alle rese.

Gli elementi allo stato disponibili, infatti, non consentono di escludere che la concertazione relativa ad una parte della remunerazione dei distributori possa costituire un elemento di standardizzazione dell’intero compenso del distributore locale, con l’effetto di restringere la concorrenza tanto tra distributori locali, quanto tra gli stessi editori attraverso una uniformazione dei costi di distribuzione.

24. Per quanto attiene al secondo profilo va considerato che, attraverso le intese le parti danno vita ad una sistematica raccolta di informazioni finalizzata, ma non solo, alla realizzazione del sistema di compenso sopra descritto, nonché alla realizzazione di un Osservatorio permanente. Da quanto si evince dalle informazioni al momento fornite dalle parti, tali dati, generalmente non di pubblico dominio, sembrerebbero avere carattere sensibile ed un livello di disaggregazione elevato. L’intesa in esame può, dunque, essere idonea ad instaurare forme di cooperazione sia tra gli editori che tra i distributori locali, determinando artificiosamente un incremento del livello di trasparenza tra gli operatori. Lo scambio di informazioni derivante dall’applicazione del meccanismo previsto dalle parti, particolarmente nel caso di costituzione di un Osservatorio permanente, potrebbe, pertanto, determinare l’instaurazione di forme di coordinamento delle politiche commerciali sia per quanto riguarda gli editori che per quanto riguarda i distributori in un mercato che, come sottolineato dalle stesse parti, risulta caratterizzato da notevoli rigidità regolamentari.

25. La standardizzazione del metodo di calcolo delle condizioni di remunerazione dei distributori locali e lo scambio d’informazioni a livello associativo in relazione a variabili determinanti quali il numero di copie vendute e rese e le

percentuali di sconto applicate alle imprese di distribuzione locale, appaiono, pertanto, comportamenti idonei a determinare restrizioni concorrenziali sia nel mercato dell'editoria di quotidiani e periodici che in quello della distribuzione, in violazione dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90. Le intese comunicate, poiché riguardano associazioni che rappresentano la quasi totalità degli operatori del settore nei mercati interessati, presentano le caratteristiche della consistenza.

RITENUTO, pertanto, che gli accordi sottoscritti da FIEG e ANADIS possano configurare intese restrittive della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90;

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti della Federazione Italiana Editori Giornali e della Associazione Nazionale Distributori Stampa;
- b) la fissazione del termine di giorni trenta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle associazioni di cui al punto a), o da persone da essi delegate, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "D" di questa Autorità almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Alessandra Tonazzi;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "D" di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 gennaio 2004.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato ai sensi di legge.

IL SEGRETARIO GENERALE
Rita Ciccone

IL PRESIDENTE
Giuseppe Tesauro