

**Comunicazione alla Commissione affari costituzionali del Senato**  
**sulle linee programmatiche per l'editoria**  
**Sintesi per l'intervento**

*(23 luglio 2013 - h. 14,30)*

**Il contesto**

La persistenza della congiuntura economica avversa, da un lato, e la rapida trasformazione del mercato dei Media, dall'altro, stanno esponendo l'intero sistema editoriale italiano a una crisi profonda, con conseguenze che non potranno che essere sistemiche.

I dati più recenti relativi all'editoria quotidiana e periodica lo testimoniano chiaramente.

La **flessione delle vendite di giornali e di periodici** ha raggiunto negli ultimi cinque anni il 22%. Ad essa si è accompagnata una **contrazione del fatturato** delle imprese editoriali pari al 14% tra il 2008 ed il 2011.

Ancora più vistoso è il **crollo degli introiti pubblicitari** su tutti i mezzi d'informazione cartacea, che ha raggiunto quasi il 50% dall'inizio della crisi ad oggi.

Gli unici dati di segno positivo sono quelli che segnalano la **crescita del volume di vendite dell'editoria on line**. Le copie digitali vendute via *web* superano ormai le 185mila unità al giorno.

Anche i **ricavi delle vendite di quotidiani on line** – sebbene ancora contenuti rispetto a quelli della carta stampata - sono in costante crescita, con un'incidenza che nei gruppi editoriali di maggiori dimensioni ha superato la soglia del 5,5% sul fatturato complessivo.

Questi dati si innestano in un contesto nazionale cronicamente affetto dalla scarsa propensione alla lettura ed all'acquisto di giornali cartacei, ma ciò nondimeno caratterizzato da una **domanda di informazione elevata e ancora in aumento**, come dimostra l'interesse crescente per le edizioni *on line* dei giornali.

In Italia, oltre 22 milioni di persone leggono ogni giorno i quotidiani, quasi 33 milioni leggono periodici e circa 6 milioni di utenti visitano i siti *web* dei quotidiani (la metà circa dei navigatori del *web* in un giorno medio). Alla riduzione delle copie cartacee vendute fa dunque riscontro un aumento dei "passaggi di mano" della medesima copia tra più lettori.

Si tratta, in definitiva, di **una situazione difficile**, ma – come accade in ogni grande passaggio di fase – **anche ricca di opportunità** per il sistema editoriale.

Lo sviluppo della rete e delle transazioni elettroniche può infatti consentire l'apertura di nuovi spazi per **modelli di business più innovativi e funzionali alle esigenze dei cittadini**.

Quanto al ruolo del legislatore, l'evoluzione tecnologica e l'avanzata del digitale stanno delineando un **nuovo perimetro dell'intervento pubblico**, che ricomprende oggi un più ampio e complesso novero di temi:

- la salvaguardia del **pluralismo** del sistema editoriale e del sistema dell'informazione in un mercato sempre più dominato dalla tecnologia digitale;
- il sostegno all'**innovazione tecnologica** e alla **trasformazione industriale** per le imprese mature;
- l'apertura del mercato alle **start-up innovative** nel campo editoriale;
- la **tutela dell'occupazione, in particolare quella giovanile**; della **qualità e professionalità dell'informazione** sul mercato dell'editoria digitale;
- la modernizzazione del sistema della **distribuzione**;

- e – non da ultimo – le questioni nuove e peculiari che si pongono oggi per la **tutela della proprietà intellettuale** e per le garanzie della **libertà di espressione** e della piena **accessibilità e sicurezza della Rete** per tutti i cittadini.

## **Il sostegno all’editoria**

E’ convincimento tanto diffuso, quanto infondato, che nel nostro Paese esista ancora oggi un regime di aiuti al sistema dell’editoria nazionale generalizzato e finanziariamente rilevante.

La realtà è invece molto diversa da come rappresentata. **I grandi giornali d’informazione non sono più destinatari di alcun contributo diretto.**

Le preesistenti agevolazioni tariffarie postali, in parte finanziate dallo Stato, sono state per legge “sospese” dal 30 marzo 2010 e fino a tutto il 31 dicembre 2013. Persiste, invece, il regime di agevolazione dell’IVA sui prodotti editoriali, sia sotto il profilo dell’aliquota, che della forfettizzazione, ma è stato anch’esso in parte ridimensionato con la soppressione dell’agevolazione IVA per la vendita dei prodotti editoriali collaterali, disposta dal decreto-legge n. 63 del 2013.

Oggi, **all’attuale regime di contribuzione diretta** - che interessa un numero comunque circoscritto di testate - **sono destinate risorse finanziarie pubbliche pari a circa 95,7 milioni di euro per l’anno 2013.** Una la dotazione che è destinata a ridursi ad appena **55 milioni di euro annui a decorrere dal 2014,** stando alle previsioni del bilancio pluriennale dello Stato a legislazione vigente.

Per dare un’idea dell’effettivo ridimensionamento dell’intervento pubblico, basti pensare che se nel 2006 le risorse destinate complessivamente al comparto editoria ammontavano a circa 700 milioni di euro (tra contribuzione diretta,

indiretta, convenzioni Rai e Agenzie di stampa, ecc.), per il 2013 la dotazione finanziaria del comparto è pari ad appena 187 milioni di euro e scende a 144 milioni nel 2014.

Occorre, inoltre, dissolvere l'opinione, tanto infondata quanto resistente ad ogni evidenza, in base alla quale il sostegno pubblico al sistema dei Media sia una prerogativa italiana.

In ogni democrazia sviluppata i governi compiono sforzi enormi per promuovere il pluralismo culturale ed informativo. Francia, Spagna, Germania, Finlandia, Belgio, Svezia e Regno Unito offrono in vario modo un sostegno al sistema dei Media per motivi economici e sociali, nella convinzione che l'andamento del mercato, in questo settore, non può considerarsi sufficiente a garantire, da solo, un adeguato livello di pluralismo e di indipendenza agli organi di informazione.

### **La modernizzazione della rete di distribuzione e vendita**

Per avviarci verso una nuova stagione volta ad incentivare l'innovazione di prodotto e di processo, è necessario coinvolgere tutti gli operatori della filiera. E' veramente singolare che gli editori non possano disporre, oggi, di uno strumento essenziale di gestione e di programmazione che dia loro informazioni affidabili, in tempo reale, sulla vendita dei giornali sul territorio, e tutto questo a causa dell'**assenza di una rete informatica che colleghi editori, distributori ed edicolanti.**

L'adeguamento tecnologico della rete di distribuzione e vendita è anche il presupposto per un **riassetto dei rapporti interni alla filiera**, che oggi vede gli edicolanti penalizzati da una serie di obblighi, ispirati certamente alla tutela dei principi recati dall'art. 21 della Costituzione (primi fra tutti, quello di accettare tutte le pubblicazioni distribuite e quello di garantire la c.d. "parità di

trattamento” nell’esposizione di tutti i giornali in spazi commerciali spesso molto ristretti), ma che ne limitano fortemente l’autonomia finanziaria e gestionale.

Dagli incontri che ho avuto con le diverse associazioni di categoria ho tratto la convinzione che il mercato della distribuzione/diffusione dei giornali risente sicuramente di talune distorsioni, dovute anche alla disparità di potere contrattuale e di autonomia gestionale tra edicolanti e distributori. Tale situazione va sicuramente affrontata - sia in termini regolatori che di misure necessarie a favorire la modernizzazione – nella prospettiva di **dare alla filiera un assetto più equilibrato dei rapporti tra le sue componenti e per renderla più aperta, efficiente e competitiva.**

### **Agenzie di Stampa**

Un equilibrato sistema di sostegno pubblico all’informazione non può non prendere in considerazione anche il settore specifico e specializzato delle agenzie di stampa, che assicurano l’informazione primaria su cui si basa spesso anche l’informazione e la riflessione che nasce e si diffonde nei *social networks*.

Il ruolo svolto dalle agenzie è certamente essenziale, anche per l’attività delle pubbliche amministrazioni, che sono chiamate a vivere e ad agire in modo sempre più consapevole nel contesto dell’attualità. Per questo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto “centrale di committenza” individuata dalla legge, acquista dalle agenzie di stampa a diffusione nazionale notiziari e servizi giornalistici per garantire alle diverse amministrazioni dello Stato una completa informazione attraverso la più ampia pluralità di fonti.

Il quadro normativo posto alla base di questo intervento è, per opinione diffusa, migliorabile.

L'acquisto di questa tipologia di servizi non può essere assimilato a quello di qualunque altro servizio o bene strumentale all'attività delle pubbliche amministrazioni, trattandosi di un **“bene pubblico” che rimanda alle fondamentali esigenze di pluralismo dell'informazione**. In questi anni, la prassi amministrativa ha elaborato ragionevoli criteri in base ai quali vengono acquistati i servizi di agenzia, tenendo conto di elementi qualitativi e quantitativi (riferiti ad esempio alle dimensioni e all'organizzazione delle agenzie, al numero dei “lanci” di notizie, alla specializzazione dei servizi), oltre che di una più attenta considerazione dei fabbisogni informativi delle amministrazioni statali.

Oggi si impone l'esigenza di una riflessione ulteriore: in particolare, se sia conveniente mantenere questo assetto, magari affinando i criteri per l'individuazione dei servizi da acquistare (quali, quanti e da chi), ovvero se sia più opportuno passare ad una qualche forma di contribuzione regolata, sull'esempio di quanto avviene per la stampa quotidiana e periodica.

L'obiettivo è comunque quello di **favorire lo sviluppo di nuovi prodotti e piattaforme multimediali, in grado di competere con le migliori offerte presenti nel mercato internazionale**.

In ogni caso, quale che sia la prospettiva, è opportuno dotare questo specifico ambito di intervento di una base normativa più certa e moderna.

### **La questione dell' “Equo compenso nel lavoro giornalistico”**

Il pluralismo dell'informazione, che costituisce il faro dell'intervento pubblico, non può essere assicurato senza porre le basi anche di una tutela delle condizioni economiche minime che devono essere assicurate ai giornalisti, affinché possano svolgere con dignità ed indipendenza la loro professione, garantendo quindi un livello qualitativo adeguato del prodotto editoriale.

Sotto questo profilo il Parlamento ha fatto già la sua parte approvando, nella scorsa legislatura, la legge 31 dicembre 2012, n. 233 in materia di “Equo compenso nel settore giornalistico”, entrata in vigore il 18 gennaio di quest’anno.

L’onere passa ora al Governo, che è chiamato ad attuarla efficacemente ed in tempi rapidi. Per quanto mi riguarda mi riprometto di favorire, attraverso i lavori della “Commissione sull’Equo compenso”, il raggiungimento di un accordo che, nel rispetto dello spirito della legge, possa realizzare un conveniente assetto degli interessi in gioco. Sono convinto infatti della necessità di **arginare e contrastare i fenomeni patologici dell’occupazione giornalistica che si sono diffusi negli ultimi anni, con l’allargarsi delle aree del precariato e dell’esternalizzazione nella elaborazione del prodotto giornalistico.**

Il 13 giugno scorso ho dunque riconvocato la “Commissione sull’Equo compenso”, con la partecipazione di tutti i componenti. I lavori sono proseguiti nelle ultime settimane con le audizioni delle numerose associazioni di rappresentanza dei giornalisti (16 luglio) e degli editori (18 luglio).

### **Le problematiche del Diritto d’Autore**

Tra gli interventi a sostegno del sistema editoriale occupa uno spazio sempre più ampio e rilevante il tema del diritto d’autore e degli strumenti necessari alla sua tutela in un contesto ormai dominato dalle tecnologie digitali.

Sulla Rete convivono oggi le imprese editoriali che investono risorse per produrre informazione di qualità con modalità innovative, assieme ad altre forme di impresa – tipicamente i “motori di ricerca” come *Google*, *Yahoo* ed altri – che, nell’ambito della enorme raccolta di dati messa a disposizione di

chiunque vi acceda, includono anche i contenuti editoriali prodotti dalle testate *on-line*.

Ai problemi del tutto nuovi posti per la tutela del diritto d'autore dall'aggregazione di contenuti editoriali *on line*, i Governi nazionali hanno dato risposte diverse, con risultati di cui non è ancora possibile valutare l'efficacia.

**Gli orientamenti emersi in Europa su questo tema sono essenzialmente due.**

Da una parte ci sono Belgio e Francia, che hanno raggiunto un **accordo negoziale** con *Google*, mentre la Germania che ha deciso di regolare la questione attraverso un intervento legislativo.

In Francia, in particolare, l'accordo è stato raggiunto a seguito di un'iniziativa del Governo, che ha a tal fine nominato un mediatore. Sotto il profilo dei contenuti, l'intesa prefigura, per un verso, l'impegno di *Google* a versare in un apposito fondo – gestito congiuntamente con gli editori e nel quale è rappresentato anche il Governo francese - 60 milioni di euro da destinare al finanziamento di progetti editoriali innovativi e alla transizione delle testate verso le piattaforme digitali. Tale accordo costituisce di fatto una via di mezzo tra una sorta di remunerazione in via equitativa, o saldo forfettario per i diritti di *copyright*, ed un “piano di aiuti” a favore dell'editoria francese.

Come già anticipato, la linea d'azione scelta della Germania è stata piuttosto quella dell'**intervento per via legislativa**. Il Parlamento ha recentemente approvato un progetto di legge - rinominato *link tax* - sul nuovo diritto d'autore *on line* che prevede, da parte di *Google* e di altre piattaforme, il versamento delle *royalties* agli editori per la pubblicazione di contenuti, ammettendo una deroga solo per i titoli o le sintesi brevi dei testi. Pertanto, la legge tedesca conferisce agli editori il diritto esclusivo di commercializzare i loro prodotti o parti di essi, tranne nel caso di singole parole o frammenti di testo molto

sintetici, rendendo possibile per i motori di ricerca come Google e per tutti gli altri aggregatori di notizie l'utilizzo solo parziale e sommario dei testi.

A questo proposito, la mia intenzione è quella di **avviare sul tema un'ampia riflessione che tenga conto, non solo delle soluzioni europee finora sperimentate, ma anche degli spunti offerti dagli stessi utenti e fruitori della Rete**. E' quanto ho ribadito il 4 luglio scorso in occasione del convegno organizzato da Google a Roma (*Big Tent* 2013).

D'altra parte **il ritardo nell'adeguamento normativo non riguarda solo l'Italia**.

In tutta Europa la rivoluzione digitale stia imponendo al legislatore, al regolatore ed al giudice, sempre nuovi fronti di intervento, destinati ad evolvere più rapidamente degli adeguamenti normativi e giurisprudenziali.

Per avere un'idea del ritardo culturale, oltre che giuridico, che l'Italia deve colmare, basti pensare la disciplina di riferimento per tutta la materia - la legge n. 633 del 1941 - risale all'epoca pre-repubblicana. In quel contesto, la protezione giuridica del diritto d'autore presupponeva la materialità delle opere dell'ingegno e la commercializzazione di copie delle opere stesse. Oggi, ciò che viene commercializzato non è più la copia dell'opera, ma il diritto d'accesso all'opera stessa ed eventualmente la sua riproduzione e diffusione.

Questo non significa che la natura del diritto d'autore cambi. Significa, semmai, che **occorre un mutamento di prospettiva o di paradigma**.

Del resto, a riconoscere il valore sociale ed economico della protezione dei contenuti coperti da diritto d'autore è lo stesso Vice Presidente di Google, Carlo d'Asaro Biondo, in un'intervista rilasciata al Sole 24Ore il 4 luglio scorso, nella quale ammette la **necessità di ricercare forme adeguate di remunerazione degli editori per l'utilizzo dei contenuti editoriali**.

L'ottica non può che essere quella di individuare il giusto temperamento fra le nuove opportunità di fruizione delle opere, offerte dalle piattaforme digitali, e l'esigenza – rimasta immutata - di proteggere il valore sociale ed economico connesso alla produzione di contenuti originali.

In tal senso sembra indirizzarsi anche l'attività regolatoria dell'Autorità garante per le comunicazioni, come è emerso dalla relazione annuale svolta il 9 luglio scorso dal Presidente Cardani presso la Camera dei Deputati.

In quella sede, **il Presidente dell' AGCOM ha annunciato che sarà presto riaperto il dossier sul diritto d'autore *on line***, rimasto finora pendente. Negli ultimi tre anni l'Autorità ha elaborato già due schemi di regolamento cosiddetto “anti-pirateria”, sottoponendoli ad ampie consultazioni pubbliche, che non sono valse tuttavia a individuare un soddisfacente punto di equilibrio. Anche su questo tema, come ha espressamente auspicato il Presidente Cardani, la soluzione può venire da un intervento di riforma della disciplina del diritto d'autore, rimesso al legislatore.

### **I diritti connessi al diritto d'autore. La liberalizzazione: questione aperta**

In questo quadro, a livello nazionale, si inseriscono le problematiche relative a quel particolare aspetto del diritto d'autore rappresentato dai cosiddetti diritti connessi, vale a dire quelli derivanti dall'utilizzazione delle registrazioni di opere cinematografiche, audiovisive o musicali, che danno luogo alla corresponsione di un equo compenso a favore sia dei produttori delle opere sia degli artisti interpreti o esecutori.

**L'attività di amministrazione e intermediazione dei diritti connessi è stata liberalizzata** attraverso il cosiddetto “decreto liberalizzazioni” del Governo Monti (decreto-legge n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27/2012) e il quadro normativo a livello comunitario si va orientando nella stessa direzione.

Tuttavia, la liberalizzazione ha creato diversi problemi interpretativi e applicativi di armonizzazione con la normativa previgente.

Lo strumento idoneo per la definizione di tali problematiche è stato individuato nel **decreto di riordino dell'intera materia del diritto connesso**, la cui adozione è prevista dall'articolo 7 del decreto-legge 30 aprile 2010, n. 64.

Un primo schema del provvedimento è stato elaborato dalle Amministrazioni vigilanti e da un'apposita Commissione speciale designata nell'ambito del Comitato Consultivo Permanente per il diritto d'autore operante presso il Ministero per i beni e le attività culturali. Dopo una lunga istruttoria – che ha visto anche l'audizione di tutte le principali associazioni del settore - **il Comitato permanente ha elaborato un nuovo testo** che è stato esaminato nella seduta di ieri, 22 luglio, con rinvio alla successiva.

### **Le linee programmatiche**

In conclusione, alla luce del quadro generale sin qui illustrato, ritengo che le politiche del Governo per l'editoria debbano far segnare un **cambio di prospettiva**, superando la logica puramente “resistenziale” e conservativa, imposta dai reiterati tagli di bilancio degli ultimi anni.

Si impone oggi innanzitutto un intervento che garantisca al sistema dell'editoria una **quota di risorse pubbliche stabile e certa**, sebbene necessariamente ridimensionata rispetto al passato.

Su questa base, occorre costruire un **piano incisivo di rilancio dell'intero settore** - che modernizzi gli strumenti dell'intervento pubblico adeguandoli al nuovo contesto economico e tecnologico - incentrato sulle seguenti linee direttrici:

- sostegno ai processi di trasformazione e ristrutturazione aziendale delle imprese editoriali attraverso: incentivi all'**innovazione tecnologica e digitale**, misure mirate a favorire l'**ingresso di giovani professionisti**, nonché forme di **accompagnamento in uscita delle professionalità in esubero**;
- sostegno alle nuove imprese editoriali nella forma delle **start-up innovative**;
- introduzione di altri strumenti di sostegno ai processi di innovazione del comparto, anche nella forma di **incentivazioni fiscali alla diffusione dei contenuti digitali** ed al **rilancio della domanda di lettura** di prodotti editoriali;
- misure finalizzate a favorire la **modernizzazione della filiera della distribuzione e vendita dei giornali**;
- avvio di un **processo di riforma della disciplina del diritto d'autore** con il coinvolgimento di tutti i dicasteri competenti, dell'AGCOM e delle molteplici esperienze e professionalità che hanno esaminato approfonditamente le problematiche attuali del diritto d'autore e dei diritti connessi;
- iniziative volte a **favorire un'intesa tra editori e motori di ricerca**, orientata anche al finanziamento di progetti per l'innovazione tecnologica e digitale del sistema editoriale italiano, ovvero un intervento normativo da definire nei limiti e nei contenuti, che affronti per un verso i temi della regolazione del diritto d'autore *on line* e per altro verso i profili fiscali connessi all'attività dei motori di ricerca;
- **ridefinizione del quadro finanziario del settore** che preveda il recupero di risorse destinate all'estinzione di passività pregresse e la stabilizzazione

del livello di risorse destinate alla contribuzione diretta in attesa di un eventuale ridisegno del quadro di sostegno all'editoria.

Per conseguire tali obiettivi, per approfondirne i contenuti e per individuare gli opportuni strumenti normativi e finanziari, ho ritenuto di promuovere un confronto tra tutti i soggetti di rappresentanza collettiva del settore. A tal fine ho istituito, nelle scorse settimane, un **tavolo** di confronto con tutti gli attori del **sistema editoriale** (editori, giornalisti, distributori e rivenditori) che hanno condiviso metodo e finalità dell'iniziativa. **Il tavolo si riunirà nuovamente il 25 luglio per esaminare uno schema di intesa sugli interventi a sostegno dell'editoria.**

Confido nel dibattito parlamentare, nei Vostri suggerimenti e nelle vostre proposte sulle problematiche e gli obiettivi enunciati, oltre che su ogni tema che riterrete rilevante per affrontare e superare la crisi di un settore cruciale per il corretto funzionamento del nostro sistema democratico.