

Audizione del Presidente dell'Agcom, Giacomo Lasorella, sulla situazione attuale e sulle prospettive dell'editoria periodica e quotidiana

12 novembre 2024 – Commissione Cultura della Camera dei deputati

1. **Ringrazio** il Presidente della Commissione on. Federico Mollicone e tutti i suoi componenti per avermi voluto ascoltare, come recita il titolo di questa audizione, sulla **situazione attuale e le prospettive future dell'editoria**. Ciò, evidentemente in vista di una riforma del settore dell'editoria che mi sono permesso di auspicare anche nella mia relazione la Parlamento per il 2024.

Mi soffermerò, ovviamente, sul macro settore dell'editoria periodica e quotidiana, escludendo quello del mercato librario, che non rientra nell'attività di vigilanza e regolamentazione dell'Autorità che mi onoro di presiedere¹ (incidentalmente il settore

¹ A titolo di premessa vorrei però citare un dato che riguarda il comparto dell'editoria nel suo complesso (compresi i libri), che mostra nel periodo 2010 – 2023 una considerevole riduzione delle risorse: secondo uno studio condotto dall'Autorità su di un campione di 27 tra le principali imprese operanti nel settore, tra il 2010 e il 2023 i ricavi complessivi si sono ridotti in termini nominali del 46% (cfr. Tabella 1). Andrebbe qui aggiunto che tali dati, ricavati dai bilanci aziendali, sono ovviamente “a prezzi correnti”. Ove si consideri che nel periodo in esame (gli anni dal 2010 al 2023) i prezzi sono aumentati di circa il 27%, la flessione dei ricavi in termini reali sarebbe notevolmente più pronunciata, non lontana dal -60%. Anche le risorse derivanti dalla vendita diretta e quelle pubblicitarie, per i quali vale un analogo discorso, sono da tempo in pronunciata flessione, con un calo, nel periodo 2010-2023 dell'ordine del 50%. Nel complesso, le imprese considerate hanno ridotto i livelli occupazionali per poco meno del 40%, passando da 20.300 a circa 12.400 addetti diretti. Va altresì considerato che una parte del mercato in esame, segnatamente il settore dell'editoria libraria, mostra una significativa capacità di resistenza, avendo nel 2023 recuperato e superato i volumi ante-Covid. Questa sostanziale tenuta del settore librario, pur nel contesto delle difficoltà da voi già ascoltate, in particolare nell'audizione del presidente dell'AIE, palesa in forma ancora più acuta lo stato di crisi strutturale del mercato dell'editoria quotidiana e periodica.

Tabella 1: Andamento dei ricavi, degli investimenti e degli addetti nel comparto dell'editoria libraria, quotidiana e periodica (anni 2010 – 2023)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ricavi (mln €)	7.758	7.118	6.406	5.694	5.325	5.077	5.053	4.449	4.635	4.346	3.732	4.017	4.262	4.144
- editoriali	2.772	2.599	2.384	2.117	1.927	1.858	1.651	1.823	1.915	1.702	1.513	1.527	1.439	1.339
- pubblicità	2.412	2.362	2.027	1.743	1.621	1.607	1.543	1.434	1.423	1.312	1.097	1.253	1.226	1.231
- altre tipologie di ricavo	2.573	2.157	1.995	1.833	1.776	1.612	1.859	1.191	1.297	1.332	1.123	1.236	1.597	1.574
Investimenti (mln €)	210	181	214	148	202	144	112	98	125	153	150	123	182	189
Addetti (*1.000)	20,3	19,5	18,9	18,0	16,0	15,5	15,3	15,2	14,3	13,9	13,2	13,0	12,9	12,4
Var 2023 vs 2010		Val ass.		in %										
Ricavi (mln €)		-3.614		-46,6										
Investimenti (*)		-111		-18,4										
Addetti (*1.000)		-7,8		-38,7										

(*) media triennale 2021-23 vs 2010-12

Fonte: elaborazioni e stime AGCOM su dati di bilancio

dell'editoria libraria mostra una significativa capacità di resistenza, avendo nel 2023 recuperato e superato i volumi ante-Covid²).

La mia esposizione riguarderà in primo luogo una analisi dei principali dati del settore, quindi l'evoluzione della normativa europea, le principali iniziative adottate da Agcom in questa materia ed infine alcune minime considerazioni generali.

Desidero sottolineare in primo luogo l'importanza che l'Autorità annette al ruolo dell'editoria e della stampa e anche a quello del lavoro giornalistico, quale presidio essenziale di una informazione libera e plurale, ruolo che deve essere salvaguardato e tutelato anche nel nuovo contesto digitale.

2. Con riferimento al solo settore della stampa quotidiana e periodica, l'Autorità già da tempo si sofferma, in particolare nella Relazione Annuale, sulla continua riduzione delle risorse, nonostante un contesto di crescita sostenuta dei relativi prezzi³.

Nell'ultimo quinquennio (2019 – 2023) i ricavi complessivi da vendita di copie cartacee dei quotidiani si sono ridotti del 25,5%. Rispetto al 2013 la riduzione è del 43,6% (cfr. Tabella 2). Un andamento simile si registra per l'editoria periodica (-45,9% rispetto al 2013 e -25,9% nell'ultimo quinquennio)⁴.

² Cfr. *Rapporto sullo stato dell'editoria in Italia 2024*, Associazione Italiana Editori. Secondo i risultati del rapporto, il 2023 conferma le nuove dimensioni raggiunte dal settore editoriale in Italia, mostrando una crescita delle risorse rispetto all'anno 2022 di +1,1%.

³ Secondo i dati Istat, a fine 2023 il prezzo dei quotidiani cartacei è aumentato, rispetto al 2010, del 49%.

⁴ **Tabella 2: Ricavi della stampa quotidiana per tipologia 2013 – 2023 (in milioni di €)**

Ricavi da attività caratteristiche (milioni di €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totale quotidiani	2.222	2.111	2.208	2.100	1.921	1.813	1.682	1.512	1.494	1.368	1.254
- di cui <i>Vendita di copie (cartacee e digitali)</i>	1.120	1.066	1.208	1.141	1.054	990	936	865	808	719	639
- di cui <i>pubblicità</i>	941	871	817	776	696	674	612	507	535	504	484
- di cui <i>collaterali</i>	110	119	148	144	127	105	86	91	94	76	60
- di cui <i>provvidenze e convenzioni</i>	51	55	35	39	44	44	47	50	57	69	70
Totale Periodici	2.450	2.063	2.393	2.251	2.214	1.952	1.786	1.486	1.545	1.417	1.324

Si tratta di dati che riflettono il trend di forte riduzione delle copie cartacee vendute. Nel settore dei quotidiani, secondo i dati elaborati dall’Autorità e pubblicati annualmente nell’ambito della Relazione annuale sulle attività svolte e i programmi di lavoro (Tabella 3), emerge una riduzione del 68% delle copie vendute tra il 2010 e il 2023, e del 38,8% nel quinquennio 2019-2023⁵.

Il dato 2023, di 423 milioni di copie di quotidiani vendute nell’anno, significa all’incirca 1,16 milioni di copie vendute nel giorno medio.

Ora, se si vuole davvero avere davanti agli occhi la dimensione del fenomeno quale lo abbiamo vissuto negli ultimi 30 anni, e quindi il carattere drammaticamente strutturale della crisi dell’editoria quotidiana in Italia quanto alla vendita dei giornali di carta, è utile ricordare che **nel 1990 (l’anno di picco) si vendevano ogni giorno in Italia 6,8 milioni di copie di quotidiani; copie che sono poi diventate 4 milioni nel 2003 e circa 2 milioni nel 2013.**

	2013-2023	2019-2023
Var.% ricavi quotidiani	-43,6	-25,5
Var.% ricavi periodici	-45,9	-25,9

Fonte: elaborazioni e stime su dati Autorità e bilanci aziendali

⁵ Tabella 3: Tirature e vendite di quotidiani cartacei (milioni di unità)

Anno	Tirature	Vendite (copie cartacee)	Var. % delle copie vendute	
			2013-2023	2019-2023
2013	2.131	1.323		
2014	1.916	1.196		
2015	1.760	1.095		
2016	1.622	968		
2017	1.487	886		
2018	1.386	741		
2019	1.274	691		
2020	1.104	630		
2021	1.004	573		
2022	907	526		
2023	811	423		
			-68,0	-38,8

Fonte: elaborazioni e stime su dati Autorità e Fieg

In estrema sintesi, e con qualche sommarietà, si può dire che **dal 1990 ad oggi ogni dieci anni le copie vendute si sono dimezzate** e che quindi fra dieci anni, ipotizzando una più che probabile accelerazione di questo *trend*, il quotidiano sarà un oggetto che entrerà forse nell'1,5% dei nuclei familiari del paese, laddove nel 1990 (6,8 milioni di copie, a fronte di 19,8 milioni di nuclei familiari) era - con le opportune approssimazioni connesse alla eventualità che in una minoranza di nuclei familiari entrasse più di un quotidiano - un oggetto presente all'incirca in 1/3 o poco meno delle case degli italiani.

La crisi dei giornali cartacei si riflette, naturalmente, anche sulla chiusura delle edicole, il luogo classico destinato alla vendita di quotidiani e periodici⁶, di cui si perde anche la funzione di aggregazione sociale nei quartieri e nei piccoli centri.

3. La crisi strutturale dei ricavi, implicando una crisi organica del finanziamento dell'informazione quotidiana e periodica, pone, certamente, una serie di problemi di non facile soluzione. Gli attori in campo, per migliorare la propria profittabilità, hanno agito sia dal lato ricavi, aggiornando i modelli di business, sia sul versante dei costi, attraverso riduzione degli organici e riduzione degli investimenti.

L'esempio di innovazione più tipico è ovviamente rappresentato dalla versione digitale dei quotidiani. Tuttavia, stando ai *trend* di diffusione, il giornale digitale non sembra ancora costituire una alternativa pienamente soddisfacente.

Secondo i dati ADS elaborati dall'Autorità nell'ambito dell'Osservatorio sulle comunicazioni,⁷ seppure in crescita nel periodo 2019-2023, rispetto al 2013 si riscontra una riduzione del 32,8% delle vendite di copie digitali di giornali quotidiani.

⁶ Secondo uno studio di Unioncamere, dal 2020 al 2024 sono state chiuse 2.700 edicole e, rispetto al 2003, ben 25.000. Cfr. <https://www.unioncamere.gov.it/comunicazione/comunicati-stampa/giornalai-sempre-piu-difficili-da-trovare-perse-2700-edicole-4-anni>

⁷ Cfr. Osservatorio sulle comunicazioni n.1/2024 e altre edizioni.

Si aggiunga che **il valore pubblicitario della copia digitale rimane significativamente al di sotto del corrispondente valore della copia cartacea.**

Per tacere del fatto che la copia digitale si presta per definizione ad un consumo prettamente individuale, laddove la copia cartacea era e resta un bene “collettivo”, per sua natura fruito da una pluralità di lettori.⁸

È ormai esperienza comune, pacificamente acquisita, che l’irrompere della trasformazione digitale, e l’utilizzo di *internet*, abbiano determinato un vero e proprio cambio di paradigma al riguardo, rivoluzionando i consumi di informazione.

L’analisi dei dati disponibili sull’ultimo quinquennio (cfr. Tabella 5) mostra come la televisione sia ancora la fonte principale di informazioni tra gli italiani. Tuttavia con l’eccezione del picco osservato per l’anno 2020 dovuto alla situazione di emergenza da coronavirus - essa vede gradualmente diminuire il proprio peso quale fonte primaria di informazione⁹.

⁸ **Tabella 4: Copie digitali: vendite giornaliere nell’anno**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Copie digitali	308.100	365.100	204.834	191.213	193.508	185.840	182.663	205.707	222.457	209.101	206.977

Var% 2013 - 2023	-32,8
Var% 2019 - 2023	13,3

Fonte: elaborazioni AGCOM su dati ADS

⁹ **Tabella 5 – Consumo informativo sui mezzi di comunicazione nel giorno medio⁹**

(% popolazione, anni 2018-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Televisione	68,9	67,4	70,3	63,5	53,8
Radio	17,5	16,3	14,5	14,1	13,6
Quotidiani	29,3	27,4	22,3	18,5	18,1
Internet (da fisso o mobile)	41,2	46,3	47,4	51,1	50,7

Fonte: elaborazioni AGCOM su dati Sinottica di GfK Italia

Per quanto concerne l'uso degli altri mezzi cosiddetti "tradizionali", quanto ai quotidiani, i dati confermano, anche dal lato della domanda, la crisi attraversata dalla carta stampata.

Malgrado i giornali siano l'unico mezzo che offre, al netto delle inserzioni pubblicitarie, contenuti dedicati interamente all'informazione, va evidenziata infatti la progressiva riduzione della quota di popolazione che si informa tramite questa fonte: si passa dal 30% circa del 2018 al 18% del 2022.

Gli approfondimenti svolti da AGCOM sui dati demografici indicano anche come siano prevalentemente le classi di età più anziane della popolazione a ricorrere ai quotidiani per informarsi e quindi come, nonostante il *trend* discendente, essi svolgano ancora, nell'attuale sistema informativo, un ruolo fondamentale per talune fasce della popolazione.

Per quanto attiene agli abbonamenti *online*, la loro diffusione non sembra raggiungere quote significative: meno del 7% dei cittadini ha dichiarato di avere un abbonamento a pagamento alla versione online di uno o più quotidiani cartacei e l'80% circa della popolazione non appare intenzionata a sottoscrivere un abbonamento in futuro.¹⁰

Pallelemente, *internet* ed in particolare i social media si vanno via via rafforzando quale strumento privilegiato cui i cittadini accedono per reperire e condividere notizie e opinioni.

Nel quinquennio considerato, l'utilizzo del web ha, di fatto, raggiunto livelli prossimi a quelli della televisione¹¹.

I dati testimoniano, in sostanza, lo spostamento, in atto già da tempo, dei cittadini a favore di ambienti comunicativi digitali anche per informarsi e, molto probabilmente, nel futuro prossimo tali mezzi diventeranno la principale fonte da cui i cittadini

¹⁰ Fonte: elaborazioni AGCOM su dati GfK Eurisko.

¹¹ **Tabella 6: Copie digitali: vendite giornaliere nell'anno**

attingeranno le informazioni. Questo fenomeno, com'è noto, presenta luci ed ombre.

Da un lato, l'avvento di *internet* ha consentito la diffusione di un'offerta informativa ampia e differenziata come mai in passato, anche per effetto della riduzione delle barriere all'ingresso nel mercato dell'informazione che ha favorito l'afflusso di una molteplicità di nuovi operatori, anche di dimensioni ridotte.

Dall'altro, emergono rilevanti criticità connesse, tra l'altro: *a)* alla difficoltà di monetizzare i contenuti informativi digitali in assenza di un modello di business efficiente, con la conseguente riduzione delle risorse da reinvestire; *b)* alla velocità di produzione e fruizione delle notizie, per cui spesso vengono a mancare i meccanismi di verifica tipici delle tradizionali redazioni giornalistiche; *c)* alla diffusione di sistemi di profilazione, con conseguente diffusione di quei modelli di personalizzazione algoritmica dei contenuti informativi che sono largamente responsabili dei fenomeni di polarizzazione delle opinioni e di affievolimento del senso critico (c.d. *echo chambers*).

Com'è ampiamente noto, peraltro, l'acquisizione e l'impiego dei dati degli individui è alla base dei meccanismi di funzionamento delle piattaforme *online* che diffondono ogni genere di notizia.

E sono proprio la quantità e la qualità dei dati raccolti sulle persone (compresi quelli relativi alle preferenze circa le notizie lette, visualizzate, gradite, commentate e condivise) a rendere possibile la personalizzazione algoritmica che caratterizza i processi di generazione e divulgazione dei contenuti informativi sulle medesime piattaforme.

In tale contesto, e rispetto a tutti i profili che ho in precedenza menzionato, si è recentemente sviluppato un **vasto dibattito attorno all'emersione dell'Intelligenza Artificiale generativa**, che appare oggi in grado di costituire uno strumento per selezionare e produrre i contenuti, anche di natura informativa, al fine di determinarne la circolazione e la diffusione, agendo, in ultima analisi, in sostituzione dei soggetti umani.

Al di là delle importantissime questioni in materia di **proprietà intellettuale**, ciò ha

destato e desta ovviamente preoccupazione sotto il **profilo della genuinità dei contenuti** stessi ma anche della **tutela del pluralismo** e della **libertà di informazione**, oltre che evidentemente per le ricadute occupazionali nel mondo giornalistico.

4. Certamente occorrono **strumenti nuovi per regolare**, da un lato, la diffusione dell'informazione sulla rete, dall'altro lo stesso ruolo dei *media* tradizionali nel nuovo contesto digitale.

In questo senso non siamo certamente all'anno zero, soprattutto in virtù della legislazione europea.

Sul punto non posso che menzionare rapidamente il quadro normativo che si va delineando in Europa, attraverso, da un lato, il Digital service act e, dall'altro, attraverso il Media freedom act.

Quanto al DSA, esso, pur confermando il principio generale dell'esenzione di responsabilità degli intermediari online, previsto dalla direttiva *e-commerce*, e l'assenza di dovere generale di sorveglianza da parte dei medesimi, interviene sul mondo delle piattaforme, disegnando un insieme graduato di obblighi di trasparenza, correttezza e diligenza, che sostanziano un meccanismo di co-regolazione, finalizzato a combattere la diffusione di contenuti illeciti online: a maggiori dimensioni d'impresa, corrispondono obblighi più gravosi in ragione di una maggiore diffusione dei servizi offerti.

Inoltre, il DSA garantisce l'applicabilità delle misure adottate nei confronti di intermediari online stabiliti in Paesi terzi e che offrono i propri servizi a destinatari ubicati nell'Unione, dunque indipendentemente dal luogo di stabilimento delle imprese.

Il DSA prevede in particolare quattro gruppi di obblighi regolamentari, applicabili cumulativamente e graduati a seconda del tipo di servizio di intermediazione e dei rischi associati alle dimensioni e alla diffusività dei servizi offerti al pubblico.

L'obbligo più incisivo applicabile alle piattaforme ed ai motori di ricerca di dimensioni molto grandi (i cosiddetti VLOPs e VLOSEs, tali da raggiungere 45 milioni di utenti) è quello di **individuare, analizzare e valutare eventuali rischi sistemici** derivanti dalla progettazione o dal funzionamento dei loro servizi e dei loro sistemi, compresi quelli algoritmici, **e adottare misure di mitigazione dei suddetti rischi sistemici** individuati (articolo 35), oltre che con riferimento ai contenuti illegali anche con riferimento ai cosiddetti contenuti dannosi (*harmful contents*).

In particolare, **tra i rischi sistemici** di cui tenere conto, figurano:

- **gli eventuali effetti negativi prevedibili per l'esercizio dei diritti fondamentali (quali il diritto all'informazione e di espressione);**
- **gli eventuali effetti negativi prevedibili sul dibattito civico, sui processi elettorali e sulla sicurezza pubblica.**

Il DSA prevede anche una serie di disposizioni volte ad assicurare un **rafforzamento dei poteri degli utenti** (cosiddetto *empowerment of users*), attraverso meccanismi di segnalazione qualificata e di risoluzione di controversie, nonché, in generale, la trasparenza dei meccanismi algoritmici, garantita in particolare agli studiosi e ai ricercatori.

Particolarmente innovativo è poi il disegno istituzionale destinato ad assicurare l'applicazione del DSA. In base al principio di sussidiarietà, si introduce un complesso sistema di vigilanza ed enforcement fondato sul riparto di competenze tra Commissione e Stati membri, che ha il suo perno nel Board per i servizi digitali, nel quale sono presenti tutti i *Digital Services Coordinators* come l'Italia e che costituirà la sede per un confronto tra i regolatori nazionali, tra loro e soprattutto con la Commissione

È importante sottolineare che **il DSA è ormai in vigore da un anno e proprio in questi giorni dovrebbero essere i pubblicati i primi risultati sull'implementazione delle sue regole da parte delle piattaforme.** Inoltre il *code of practice on disinformation* che

è una buona pratica di autoregolazione adottata dalle piattaforme dovrebbe trasformarsi in *code of conduct* ai sensi del DSA, diventando così uno strumento di coregolazione.

5. Il **Regolamento sulla libertà dei media (*Media Freedom Act*)**, annovera, tra i diversi obiettivi, quello di salvaguardia della libertà dei media indipendenti ed in particolare del ruolo dei giornali e dei giornalisti, anche nell'ambito digitale.

Tale regolamento è, di fatto, **complementare al DSA**, in quanto, date le regole generali per la circolazione dei contenuti sulla rete contenute nella suddetta disciplina generale, esso fissa le norme speciali che riguardano media e giornalisti.

Il **cuore di tale disciplina**, e, per molti aspetti, anche l'obiettivo finale della stessa, ritengo sia costituito da quanto previsto **all'art. 3**, vale a dire la **salvaguardia del diritto dei destinatari dei servizi di media (in sostanza, dei cittadini europei) di ricevere una pluralità di contenuti mediatici, prodotti da fornitori "editorialmente indipendenti"**.

Dall'affermazione del diritto dei cittadini europei a ricevere una informazione pluralistica discende poi una serie di norme in materia di diritti dei fornitori di media, comprese quelle in materia di libertà dei giornalisti, di garanzie per il servizio pubblico, di doveri per i fornitori di servizi di media che diffondono notizie e contenuti di attualità.

Segue quindi una serie di disposizioni concernenti la governance istituzionale del sistema, affidata ad un apposito Consiglio (lo *European Board for Media Services*) con rinnovati poteri, che è destinato ad essere il successore istituzionale dell'ERGA, e la cooperazione tra istituzioni.

Infine, sono previste norme per la fornitura di servizi di media in ambiente digitale e alcune importanti prescrizioni per il buon funzionamento di misure e di procedure relative al mercato dei media, quali per esempio le norme volte ad evitare concentrazioni

lesive del pluralismo, e quelle sulla trasparenza della misurazione dell'audience, fondamentale ai fini di un'equa valorizzazione delle risorse.

6. Al di là della disciplina normativa, le risorse costituiscono evidentemente uno dei temi essenziali.

L'Autorità è particolarmente sensibile al tema della qualità dell'informazione, nelle sue molteplici declinazioni di professionalità, autorevolezza, trasparenza, credibilità.

Abbiamo seguito con interesse le altre audizioni tenute dinanzi a questa Commissione. Ad altri compete chiedere più risorse e più sostegno pubblico all'informazione professionale.

All'Autorità è già attribuita da qualche anno una importante funzione, sostanzialmente arbitrale, in applicazione dei principi sanciti dall'art. 15 della cosiddetta Direttiva Copyright (direttiva UE 2019/790) e dall'art. 43-bis della legge sul diritto d'autore, come declinati nel regolamento attuativo approvato con la delibera 3/23/CONS del 19 gennaio 2023 in tema di equo compenso, recante i **criteri per la determinazione dell'equo compenso dovuto dalle piattaforme**, *rectius* dai prestatori di servizi della società dell'informazione di cui all'articolo 1, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 223, **per l'utilizzo *online* delle pubblicazioni di carattere giornalistico**.

Si tratta di un tema molto delicato, dal momento che dal medesimo dipende la stessa sostenibilità dell'attività giornalistica e la sopravvivenza dei quotidiani, nonché la garanzia dell'indipendenza degli stessi, il cui ruolo rispetto alla formazione dell'opinione pubblica e dello sviluppo del dibattito pubblico non ha bisogno di essere sottolineato.

Il regolamento, che costituisce certamente un modello a livello europeo, individua la base di calcolo e definisce i criteri da utilizzarsi per la definizione del compenso "in concreto"; rispetto alla definizione dello stesso, la legge attribuisce all'Autorità un ruolo

molto rilevante, potendo la medesima, in caso di mancato accordo fra fornitori di servizi ed editori e all'esito di una procedura che prevede il contraddittorio tra le parti, provvedere direttamente.

Dalla data di entrata in vigore del regolamento, a quanto risulta, sono stati conclusi, all'esito di una libera negoziazione tra le parti, diversi accordi tra piattaforme ed editori mentre sono pervenute complessivamente undici istanze di determinazione dell'equo compenso da parte dell'Autorità.

In particolare, al netto delle archiviazioni, due istanze in materia di rassegne stampa che si sono concluse con decisione dell'Autorità assunte lo scorso anno (rispettivamente con delibere nn. 221/23/CONS e 252/23/CONS) ed una, in materia di equo compenso tra editori e piattaforme, che si è conclusa quest'anno con la delibera n. 278/24/CONS. Sono tuttora in corso tre procedure di determinazione dell'equo compenso che coinvolgono editori e piattaforme.

Un operatore ha impugnato il nostro regolamento presso il Tar del Lazio ed il Tar del Lazio ha sollevato la questione di legittimità europea dinanzi alla Corte di giustizia in ordine alla conformità alla direttiva dell'assetto dei poteri e delle competenze delineate dal nostro legislatore nazionale, e, di conseguenza, in ordine alla legittimità del nostro regolamento.

Grazie a una successiva sentenza in sede cautelare del Consiglio di Stato, nelle more della decisione della Corte di Giustizia, il regolamento in materia di equo compenso continua a trovare applicazione.

La decisione della Corte di giustizia europea, in relazione alla quale si è registrato un parere favorevole del servizio giuridico della Commissione, è cruciale per determinare il fondamento e soprattutto il futuro di questo meccanismo.

8. Sempre in tema di risorse per l'editoria vorrei inoltre rinviare - per alcune indicazioni

più di dettaglio alla Segnalazione al Governo effettuata dall'Autorità in data 15 maggio 2024, nella quale si sostengono le ragioni di una profonda revisione dei criteri e dei meccanismi previsti dall'articolo 3 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, in tema di limiti alla concentrazione nella stampa quotidiana.

A parere dell'Autorità, la normativa relativa alle concentrazioni nella stampa quotidiana, attualmente connessa esclusivamente al parametro dei limiti di tiratura, dovrebbe essere riformata al fine di non trascurare la complessità ed eterogeneità delle modalità di diffusione e fruizione dell'informazione, per le quali, tra l'altro, esistono più indici di rilevazione, non omogenei, relativi a copie diffuse cartacee, copie diffuse digitali e, per le testate online, *audience* dei rispettivi siti e applicazioni.

Tale riforma appare inoltre coerente con il nuovo Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMA), che svincola le analisi per l'accertamento delle posizioni potenzialmente lesive del pluralismo da rigide soglie di ricavi fissati *ex ante*, affidandosi a ulteriori indicatori quali la convergenza fra settori, le sinergie con altri mercati contigui, l'integrazione verticale e conglomerale e la disponibilità o il controllo di dati.

L'impostazione del legislatore nazionale trova inoltre conferma nelle previsioni dello European Media Freedom Act (EMFA), che prevede disposizioni specifiche volte a tutelare il pluralismo dell'informazione, imponendo l'obbligo per gli Stati membri di adottare misure per prevenire la concentrazione eccessiva dei media, sia in termini di proprietà che di controllo dei contenuti, al fine di preservare la diversità delle voci e delle opinioni nell'ambito dell'informazione

Infine, vorrei accennare alle **norme sugli obblighi di destinazione delle spese in pubblicità istituzionale da parte delle P.A.** Il vincolo di spesa verso determinati mezzi risale alla Legge n. 67/87, che, all'art.5, imponeva una destinazione obbligatoria delle spese in pubblicità istituzionale da parte delle amministrazioni pubbliche a favore della stampa quotidiana e periodica. L'obbligo è stato successivamente ampliato a favore dell'emittenza radiofonica e televisiva locale dall'art. 7, comma 10, della legge n. 112/04, successivamente trasposto nell'art. 41 del decreto legislativo n. 177/05, recante il Testo

unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, poi integralmente riproposto all'art. 49 del nuovo TUSMA entrato in vigore il 25 dicembre 2021. La norma prevede che le somme che le amministrazioni pubbliche o gli enti pubblici, anche economici destinano, a fini di comunicazione istituzionale e all'acquisto di spazi sui mezzi di comunicazione di massa, devono risultare complessivamente impegnate, nel bilancio di competenza di ciascun esercizio finanziario, per almeno il 15 per cento a favore dell'emittenza privata televisiva locale e radiofonica locale e per almeno il 50 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici.

L'Autorità vigila sulla corretta applicazione della norma mediante un sistema capillare di raccolta dei dati, dalla cui analisi emerge un volume di investimenti annuali di poco superiore ai 50 milioni di euro.

L'attività è estremamente disomogenea: le spese maggiori da parte di un singolo ente ammontano a oltre 7 mln di euro, mentre ci sono enti con dichiarazioni pari a poche decine di euro, fermo restando che un gran numero di soggetti non effettua spese di pubblicità istituzionale.

Anche i livelli di investimento dimostrano una realtà piuttosto frammentata: meno di 100 enti superano la soglia di 50.000 euro, e meno di 200 enti superano quella di 10.000 euro. Circa l'80% del volume di spesa complessivo è costantemente impegnato da 30 enti.

Il sistema sinteticamente descritto s'innesta in un contesto caratterizzato da una platea di soggetti molto vasta (circa 23.000 amministrazioni censite dall'ISTAT e catalogate nell'ambito dell'indice IPA delle pubbliche amministrazioni tenuto dall'Agenzia per l'Italia digitale) e caratterizzata da una altrettanto vasta diversificazione delle rispettive "mission" istituzionali, nonché della capacità di spesa.

Al contempo, il sistema delle comunicazioni di massa negli ultimi anni è stato protagonista di un rapido e profondo processo di trasformazione tecnologica, economica, giuridica, che ha visto sorgere ed imporsi nuovi modelli di comunicazione promozionale, veicolati sempre più tramite *web*, piattaforme digitali e *social media*. Questi dati inducono

inevitabilmente ad una riflessione sulla applicazione orizzontale della normativa, che non tiene conto delle summenzionate differenze tra soggetti obbligati.

Resta fermo che la sussistenza di un vincolo al rispetto di quote di riserva in favore dei cd. “media tradizionali” costituisce un presidio di tutela fondamentale del principio di pluralismo dell’informazione, come indicato dall’EMFA, che nelle sue premesse evidenzia la rilevanza di tali ricavi per la stessa sostenibilità economica dei mezzi di informazione.

9. Quanto ho esposto fin qui costituisce la premessa per una riflessione, che ovviamente compete integralmente alle Camere.

In sintesi il tema di fondo è quello di regolare, nel nuovo contesto digitale, con una nuova disciplina dell’editoria, il libero esercizio del diritto ad informare e ad essere informati, soprattutto da parte delle testate giornalistiche, su tutti i mezzi tecnologici, giornali, televisioni, rete.

Spetta ai pubblici poteri vigilare affinché l’offerta e i consumi di informazione si realizzino in un contesto in grado di favorire il libero formarsi delle opinioni pubbliche, condizione essenziale per un effettivo esercizio della libertà democratiche.

Valgono ancora al riguardo, sebbene molto risalenti nel tempo, i principi enunciati dalla Suprema Corte in relazione al vincolo indissolubile tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico, affermando che la prima è “coessenziale al regime di libertà” garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968), «pietra angolare dell’ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), e «cardine di democrazia nell’ordinamento generale» (sentenza n. 126 del 1985).

Possiamo dirla in altri termini.

La nostra democrazia potrà, probabilmente, nel medio periodo, convivere con una perdita di rilevanza dei giornali di carta.

Ma non potrà privarsi di una informazione libera, autorevole, trasparente, responsabile, frutto del lavoro giornalistico qualificato e di una editoria libera e indipendente.

Incidentalmente, in questo contesto assume una fondamentale importanza il servizio pubblico radiotelevisivo, quale garanzia di affidabilità e di autorevolezza.

È per questo che costituisce un dovere per i nostri ordinamenti democratici studiare le soluzioni più idonee, sia in termini di misure transitorie, anche in termini di risorse, che in termini di visione prospettica, per assicurare un futuro a questa informazione.

Una legge di sistema, secondo gli intendimenti manifestati da molti autorevoli esponenti del Parlamento e del Governo, potrà certamente costituire l'occasione per mettere a fuoco tale ambizioso obiettivo.