



SERVIZIO COMMERCIO TURISMO E QUALITÀ AREE TURISTICHE

IL RESPONSABILE

PAOLA CASTELLINI

SERVIZIO SPORTELLI UNICI PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE, SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA PER LE IMPRESE E
CONSULENZA GIURIDICA

LA RESPONSABILE

MONICA LOMBINI

	TIPO	ANNO	NUMERO
REG.	PG	2012	151288
DEL	20	06	2012

Dott. Piera Domeniconi
Servizio attività produttive e turismo
Provincia di Bologna

E p.c **ANCI Emilia Romagna**
Piazza Liber Paradisus, 6
40129 Bologna

Ai Responsabili Provinciali
Settore Commercio

Oggetto: questioni relative alla liberalizzazione dell'attività di vendita della stampa quotidiana e periodica.

Con riferimento alla vostra nota del 16/04/2012 con la quale veniva richiesto un parere sulla possibilità di considerare liberalizzata, alla luce della vigente normativa, l'attività di vendita della stampa quotidiana e periodica, si precisa quanto segue.

Esaminando le più recenti disposizioni normative adottate sia dal legislatore comunitario che da quello nazionale, emerge chiaramente la volontà di una sostanziale liberalizzazione degli esercizi commerciali, ivi inclusa l'attività di vendita della stampa quotidiana e periodica.

In tal senso va letto il D.lgs 59/2010 "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno" (laddove si ribadisce che l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi sono espressione della libertà di iniziativa economica e come tali possono essere limitati solo a fronte di motivi imperativi di interesse generale), il D.L 138/2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" (che dispone un adeguamento degli ordinamenti di Comuni, Province, Regioni e Stato al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica sono libere) e il D.L 201/2011 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito dalla legge 214 del 2011.

In quest'ultimo decreto si legge:

Viale Aldo Moro n. 38 Torre
40127 Bologna

Tel 051.5273353 - 6430
Fax 051.5273024 - 6599

Mail: comtur@regione.emilia-romagna.it
Pec: comtur@postacert.regione.emilia-romagna.it

a uso interno: DP/ _____ Classif.

INDICE	LIV. 1	LIV. 2	LIV. 3	LIV. 4	LIV. 5	ANNO	NUM	SUB.
880	120	50				2012	2	

 Fasc. _____

- all'art.31, che costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali (e dove si richiede altresì a Regioni ed enti locali di adeguarsi a tali prescrizioni entro il 30 settembre 2012);

- all'art.34, che *"La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità"*. Nello stesso articolo 34 inoltre, dopo aver espressamente abrogato alcune restrizioni disposte dalle norme vigenti (relative ad es. alle distanze minime, alle localizzazioni, alle categorie etc), si precisa che *"L'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica deve essere giustificato sulla base dell'esistenza di un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario, nel rispetto del principio di proporzionalità"*.

Peraltro, a favore di tale orientamento si era già espressa anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che nel 2007 aveva commissionato una indagine conoscitiva nel settore dell'editoria quotidiana, periodica e multimediale.

Nella parte conclusiva di tale documento (paragrafo 212) si auspicava *"una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio, che favorisca un naturale adeguamento dell'assetto distributivo all'evoluzione della domanda..."* essendo emerso che *"...l'attuale regolazione della localizzazione delle rivendite attraverso i piani comunali e le procedure di autorizzazione, oltre a mortificare le dinamiche competitive, espone non di rado i titolari di autorizzazione a rifiuti di fornitura da parte dei distributori locali"*.

Si precisava inoltre (paragrafo 214) che *"la previsione di cui all'art. 2, comma 6, del decreto legislativo n.170/2001, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione deve avvenire in ragione, tra l'altro, dell'entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni, appare non conforme al dettato comunitario secondo cui gli Stati membri non possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi ad una verifica dell'esistenza di una domanda di mercato (art. 14, punto 5), della direttiva). Inoltre, la citata disposizione nazionale, nella parte in cui prevede che l'autorizzazione debba avvenire "in ragione della densità della popolazione" e "dell'esistenza di altri punti vendita non esclusivi" appare rientrare tra i requisiti che debbono essere sottoposti a valutazione, trattandosi di "restrizioni in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori" (art.15, paragrafo 2, punto a), della direttiva). Con particolare riguardo alle distanze minime, si ricorda che già il decreto legge n. 223/2006 ha stabilito che le attività commerciali, tra le quali può essere ricompresa l'attività di vendita di stampa quotidiana e periodica, possano essere svolte senza che debbano essere rispettate distanze minime obbligatorie tra attività appartenenti alla medesima tipologia"*.

Non sono poi mancate anche delle pronunce giurisprudenziali a favore della diretta applicabilità, al settore della distribuzione di quotidiani e periodici, dei principi contenuti nel decreto 223/2006, (per tutti il recente pronunciamento del T.A.R.Veneto, sent.184 del 07/02/2012 nella quale viene affermato il divieto di ogni restrizione e ciò per effetto del principio introdotto dal d.l.223/2006 confermato in ambito europeo dalla direttiva 2006/123/Ce cd. Direttiva servizi in attuazione del Trattato Ce segnatamente dell'art.3 e dell'art. 49 del Trattato stesso), pronunce che hanno determinato, anche in capo alla Direzione generale del MSE, un cambiamento del proprio precedente indirizzo (orientato alla liberalizzazione del settore).

Il Ministero sottolinea infatti che l'applicazione delle disposizioni di liberalizzazione di cui al d.l.223/2006, comunque ammettono un meccanismo di programmazione delle aperture dei punti vendita quotidiani e periodici al fine di assicurare un corretto sviluppo del settore distributivo della stampa quotidiana e periodica. Nello specifico rileva il Ministero che "sarebbe

ammissibile anche l'individuazione di zone da sottoporre a tutela nelle quali potrebbero essere previsti divieti e limitazioni all'apertura di nuove strutture correlati a criteri non in contrasto con il d.l.223/2006 e riferibili, in particolare, alle esigenze di sostenibilità ambientale e vivibilità, nonché, ovviamente di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale, così come è stato espressamente precisato in sede di attuazione della Direttiva servizi per altri settori (pubblici esercizi e commercio su aree pubbliche) per le quali le norme anteriori prevedono analoghi strumenti di programmazione. In ogni caso sarebbero vietati criteri di programmazione legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di prodotti editoriali e presenza di altri punti esclusivi e non esclusivi di vendita di quotidiani e periodici" (cfr. lettera circolare del 13/09/2011, n.119159).

Ciò nonostante i dubbi interpretativi su di una "avvenuta" liberalizzazione rimangono e sono alimentati dal fatto che non vi è stata di fatto una abrogazione esplicita delle disposizioni normative previste nel D.lgs 170/2001 che costituisce quindi legge speciale di settore e deve pertanto ritenersi prevalente rispetto alla legge generale (tanto in ossequio al cd. criterio di specialità, secondo cui la legge speciale prevale su quella generale).

La mancata liberalizzazione emerge anche nell'ultimo intervento legislativo che ha interessato il settore ovvero il D.L. 24.01.2012 n.1 (*"Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività"* convertito con L.27 del 24/03/2012) che all'art.39 recita *"Liberalizzazione del sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica e disposizioni in materia di diritti connessi al diritto d'autore"*.

Nonostante il titolo dell'articolo, la norma, modificando l'art.5 del D.lgs 170/2001, si è limitata ad introdurre alcune nuove disposizione applicabili al settore in esame. Gli edicolanti possono vendere presso la propria sede qualunque altro prodotto secondo la vigente normativa (art.5 comma 1 lett.d-bis), possono praticare sconti sulla merce venduta e defalcare il valore del materiale fornito in conto vendita e restituito a compensazione delle successive anticipazioni al distributore (art.5 comma 1 lett.d-ter); fermi restando gli obblighi previsti per gli edicolanti a garanzia del pluralismo informativo, la ingiustificata mancata fornitura, ovvero la fornitura ingiustificata per eccesso o difetto, rispetto alla domanda da parte del distributore costituiscono casi di pratica commerciale sleale ai fini dell'applicazione delle vigenti disposizioni in materia (art.5 comma 1 lett.d-quater); le clausole contrattuali fra distributori ed edicolanti, contrarie alle disposizioni del presente articolo, sono nulle per contrasto con norma imperativa di legge e non viciano il contratto cui accedono (art.5 comma 1 lett.d-quinquies).

Resta però da considerare che nonostante siano stati riconosciuti agli edicolanti tutta una serie di importanti diritti e facoltà che hanno determinato un cambiamento significativo delle regole del rapporto distributivo, di fatto non è stato modificato il regime autorizzatorio e di pianificazione previsto dal D.Lgs n.170/2001.

Questa interpretazione viene ribadita anche da una recente sentenza del T.A.R Lazio (T.A.R. Lazio, sez. Latina n.181 del 2 marzo 2012), con la quale è stato accolto il ricorso di un-gruppo di edicolanti di Gaeta che hanno impugnato una delibera di giunta comunale dove, nel prendere atto dell'avvenuta liberalizzazione del settore della vendita di quotidiani e periodici nel presupposto che tale attività non sia più soggetta a limitazioni del tipo di contingenti numerici o domanda di mercato o entità delle vendite o presenza di altri esercizi, si disponeva che l'attività stessa si potesse intraprendere mediante semplice Scia, procedendo, in pratica ad una "conversione" dell'autorizzazione attualmente prevista per l'apertura di un nuovo punto vendita, tanto esclusivo quanto non esclusivo.

Secondo il collegio laziale *"il problema che si pone è quello di stabilire se essa (attività di rivendita di giornali e riviste n.d.r.) possa essere ricondotta all'articolo 3 del d.l.n.223, che (...)*

per individuare l'ambito di applicazione delle liberalizzazioni da esso introdotte, ha fatto riferimento alle attività commerciali come individuate dal d.lgs. n.114 del 1998."

Chiarisce in proposito la sentenza che "La tesi della riconducibilità dell'attività di vendita di giornali alle previsioni del d.lgs. n.114 del 1998 può essere basata sul rilievo che l'articolo 4 di tal decreto non individua tra le attività commerciali a cui le sue disposizioni non sono applicabili e pare trovare conferma nella successiva previsione dell'articolo 13 che, stabilendo che alle rivendite di giornali non si applichi il titolo relativo agli orari di vendita, implicitamente confermerebbe l'applicabilità delle altre disposizioni e quindi la riconducibilità dell'attività di vendita dei giornali nell'ambito applicativo del decreto. Tuttavia questi argomenti sono smentiti dal d.lgs. 24 aprile 2001, n.170 (Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della L.13 aprile 1999, n.108) che, dopo aver istituito e disciplinato un sistema distributivo imperniato su una programmazione comunale basata su piani di localizzazione di punti di vendita esclusivi e punti di vendita non esclusivi (...) stabilisce all'art.9 che ["per quanto non previsto dal presente decreto si applica il decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114"]; la disposizione in questione, stabilendo che il D.lgs. n.114 si applichi solo residualmente alla vendita dei giornali conferma che questa attività non cade in via diretta nell'ambito applicativo di quel decreto con conseguente non riconducibilità della stessa alle previsioni dell'art.3 del d.l. n. 223; ciò trova del resto una spiegazione nella circostanza che il sistema di vendita previsto dal d. lgs. N.170 del 2001 (...) ha tra i suoi obiettivi quello di garantire, a tutela del pluralismo dell'informazione, la distribuzione di tutte le pubblicazioni edite in Italia attraverso l'imposizione ai titolari dei punti di vendita esclusivi dell'obbligo di garantire la cd. "parità di trattamento" delle diverse testate (articolo 4 del d. lgs. n.170 del 2001[...])".

In conclusione i giudici laziali, pur consapevoli del fatto che tale normativa pone problemi di compatibilità con il principio di tutela della concorrenza, e altresì che la problematica è stata sollevata più volte dal garante antitrust, rilevano la necessità che tale "sistema dovrebbe essere oggetto di una revisione ma è tuttavia chiaro che questa revisione non può che avvenire attraverso una legge che operi una adeguata conciliazione degli interessi coinvolti nel settore."

In considerazione di quanto sopra esposto appare del tutto urgente e necessaria una revisione del D.lgs 170/2001 che tenga conto delle disposizioni intervenute in tema di liberalizzazione e che chiarisca in maniera consequenziale e coerente il quadro di riferimento.

Tuttavia, nelle more di tale auspicabile cambiamento, si ritiene che pur dovendo applicarsi la normativa statale vigente per il settore, debba altresì essere garantito un adeguamento alle succitate disposizioni normative comunitarie e statali già cogenti, uniformando alle stesse l'intera programmazione comunale.

Pur mantenendo il regime autorizzatorio previsto dal D.lgs 170/2001, è dunque opportuno che i Comuni informino lo stesso ai soli principi connessi alla tutela della salute, dei lavoratori e dell'ambiente (compreso l'ambiente urbano e dei beni culturali) escludendo invece ogni riferimento a criteri di carattere prettamente o esclusivamente economico.

Uniformando l'esercizio dell'attività in esame all'ordinamento comunitario ed ai principi costituzionali vigenti si vedrà garantita per i Comuni la piena legittimità delle proprie funzioni autorizzatorie.

Cordiali saluti.

Dr.ssa Paola Castellini

Avv. Monica Lombini