



**IPOTESI DI REGOLAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI  
COMMERCIALIZZAZIONE DELLA STAMPA QUOTIDIANA E  
PERIODICA.**

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE  
SCHEDE DI RILEVAZIONE**

**Torino, Marzo 2005**

---

*La scheda illustra gli esiti dell'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR) condotta nella Regione Piemonte nel periodo 2004-2005 dal gruppo di lavoro regionale composto da: Laura Faina, Sergio Sacco, Alfredo Negri, Erminia Garofalo, Salvatrice Fraglica, Grazia Aimone, Luisella Mele, Federico Jahier, Guglielmo Bruna, Valter Baratta, Giovanni Lepri e Fabrizio Zanella*

*Hanno collaborato con il gruppo di lavoro regionale Mario Martelli e Paola Pellegrino, esperti AIR Formez.*

## **Indice**

<b>1</b>	<b>ATTUALE QUADRO NORMATIVO</b>	<b>3</b>
1.1	Aspetti generali	3
1.2	Applicazione in Piemonte	6
1.3	Compatibilità di un intervento regionale con il quadro comunitario	7
<b>2</b>	<b>ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE</b>	<b>8</b>
2.1	La realtà demografica ed editoriale piemontese	8
2.2	Ragioni di opportunità dell'intervento	13
<b>3</b>	<b>OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'AZIONE</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>ELABORAZIONE DELLE OPZIONI</b>	<b>25</b>
5.1	Opzione 0 – Lo <i>status quo</i>	25
5.2	Opzione 1 – La regolamentazione diretta del settore	25
5.3	Opzione 2 – La liberalizzazione del settore	26
5.4	Opzione 3 – Un sistema misto di regolazione diretta dell'attività	28
5.5	Opzione 4 – Un sistema misto di regolazione dell'attività, con aperture verso la liberalizzazione	29
5.6	Valutazione delle opzioni rilevanti	30
<b>6</b>	<b>VALUTAZIONE DEI VANTAGGI E SVANTAGGI DELLE DIVERSE OPZIONI</b>	<b>30</b>
6.1	Opzione 0	31
6.2	Opzione 1	31
6.3	Opzione 2	31
6.4	Opzione 3	31
6.5	Opzione 4	31
<b>7</b>	<b>RISULTATI DELL'ANALISI VANTAGGI-SVANTAGGI</b>	<b>31</b>
7.1	Risultati dell'analisi economica	31
7.2	Eventuale prosecuzione dell'AIR	32
<b>8</b>	<b>STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO PROPOSTO</b>	<b>32</b>

# 1 ATTUALE QUADRO NORMATIVO

## 1.1 ASPETTI GENERALI

La materia della “commercializzazione della stampa quotidiana e periodica”, oggetto della presente attività di studio della regolazione, è stata, per anni, regolata a livello statale, attraverso la l. 5.8.1981 n. 416 “*Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l’editoria*”, (in G.U. n. 97 del 28/4/87 suppl.), il cui art. 14 conteneva le disposizioni in materia di commercializzazione della stampa quotidiana e periodica<sup>1</sup>. Tale legge prefigurava una regolazione improntata a un regime di regolazione e gestione dell’offerta di tipo “autorizzatorio diretto” e contingentato su numeri stabiliti a livello comunale, in coerenza e sulla base di appositi indirizzi regionali.

La Regione Piemonte aveva, quindi, adottato la l. r. 18.4.1985, n. 40 inerente la “Disciplina delle rivendite di giornali e riviste” che riprendeva, nella sostanza, i contenuti prescrittivi della legge statale e definiva, contestualmente, i contenuti di una programmazione piuttosto elastica, alla quale i Comuni si ispiravano per la redazione dei rispettivi piani di localizzazione dei punti ottimali di rivendita.

La riforma del commercio attuata, ai sensi della l. 59/97, con il d.lgs. 114/98, non ha toccato la commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, in quanto materia, nei fatti, del tutto peculiare, che presenta invece carattere di specialità rispetto alla disciplina generale del commercio<sup>2</sup>.

Successivamente, a fini di riforma settoriale, fu emanata un’apposita legge delega (l. 13.4.1999 n. 108 “Nuove norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica”, in G.U. n. 94 del 23.4.1999), da cui poi è scaturito un decreto delegato di riordino del comparto, il d.lgs. 24.4.2001, n. 170 “Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell’art. 3 della l. 108/1999”, (in G.U. n. 110 del 14.5.2001).

Al fine di verificare la concreta percorribilità di un’efficace, successiva, liberalizzazione del settore, la l. 108/99 prevedeva un sistema di sperimentazione per un periodo di diciotto mesi, durante il quale era consentito ad alcune tipologie di esercizi, tassativamente indicati nella legge stessa (tabaccherie, distributori di carburante, pubblici esercizi, medie strutture di vendite<sup>3</sup>), di esercitare a titolo sperimentale la vendita della stampa quotidiana e periodica. Al termine della fase di sperimentazione, valutati gli esiti della stessa, si sarebbero effettuate le successive scelte.

Ciò che è fondamentalmente emerso dalla fase di sperimentazione è che, *de facto*, le scelte di mercato sull’attivazione dei punti vendita è spettata in ultima istanza agli editori che, attraverso i loro distributori, hanno fornito i giornali a punti di rivendita che per loro scelta avevano deciso di sperimentare, solo se lo ritenevano remunerativo.

Dal canto suo, il d.lgs. 170/01 di riordino del settore prevede una cauta apertura verso la liberalizzazione. In realtà, il decreto legislativo introduce un sistema caratterizzato da una forte complessità, piuttosto avulso dal quadro di semplificazione e poco consoni ai valori della concorrenza fortemente teorizzati dalla riforma del commercio. Frutto, quindi, di irrisolte tensioni e precari compromessi, il decreto legislativo 170/01 mantiene in vigore un regime generalizzato di autorizzazioni all’esercizio dell’attività.

Altresì rimane in piedi un sistema regolatorio centrato su una programmazione comunale che autorizza l’apertura di esercizi, sulla base di indirizzi regionali, per le sole cosiddette “**rivendite esclusive**”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Tale articolo è stato abrogato dal d.lgs. 170/2001 mentre la restante parte rimane in vigore.

<sup>2</sup> Si veda la sezione 2 - Esigenze sociali ed economiche.

<sup>3</sup> La qualifica di “*media struttura di vendita*” è stata successivamente interpretata, con un’ardita quanto improbabile operazione interpretativa ministeriale, anche per le “*grandi strutture*”.

<sup>4</sup> Cfr. l’ art. 1, c. 1 del d.lgs. 170/2001 secondo cui “Il presente decreto detta principi per la disciplina, da parte delle Regioni, delle modalità e condizioni di vendita della stampa quotidiana e periodica” e l’ art. 6, c. 1 per cui “**Le**

Peraltro, nel tentativo di liberalizzare, seppure in modo parziale e cauto, il settore, si affianca al sistema delle “rivendite esclusive” una struttura ibrida, costituita dalle cosiddette “**rivendite non esclusive**”<sup>5</sup>, definite come punti di rivendita nei quali, in aggiunta ad altre merci, è consentita la messa in vendita di quotidiani “**ovvero**” di periodici.

A questo proposito si sottolinea la mancanza di chiarezza nella definizione delle due tipologie di rivendita.

Dato particolarmente problematico è la difficoltà a percepire con chiarezza le differenze di regime giuridico-programmatico previste dal legislatore per le due tipologie di rivendita. Infatti, per entrambe le tipologie è prevista un’autorizzazione da rilasciarsi sulla base dei medesimi parametri normativi, ossia la densità della popolazione, le caratteristiche urbanistiche e sociali delle zone, l’entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni, le condizioni di accesso, nonché l’esistenza di altri punti vendita non esclusivi.

Tuttavia, mentre nel caso delle rivendite esclusive la soluzione prevista è il piano, nel caso delle non esclusive nulla è detto sugli strumenti programmatici da utilizzare.

Ulteriore aspetto controverso nel d.lgs. in esame è rappresentato dalla lett. g) dell’art. 3 comma 1, laddove si prevede, tra i casi di esclusione dall’autorizzazione, “*la vendita effettuata all’interno di strutture pubbliche o private rivolta unicamente al pubblico che ha accesso a tali strutture*”. La genericità del disposto normativo in questo caso pone problemi di interpretazione sui quali la Regione Piemonte intende intervenire.

Le Regioni, competenti a disciplinare forme e modalità di rivendita della stampa quotidiana e periodica e ad adottare indicazioni per la localizzazione della rete delle rivendite esclusive, oggetto degli appositi piani comunali<sup>6</sup>, iniziarono un lavoro di coordinamento in sede interregionale per cercare di dipanare l’intricata interpretazione, anche richiedendo incontri chiarificatori con il Ministero delle attività produttive (MAP) e con il Dipartimento per l’editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), che materialmente aveva predisposto il testo normativo.

In attesa di elementi di chiarificazione da parte degli estensori del d.lgs., tenuto conto dell’esigenza di fornire in tempi brevi agli operatori una linea interpretativa che, dalle incoerenze testuali delle norme statali riuscisse a derivare soluzioni logiche, per evitare la paralisi del comparto, le Regioni elaborarono, in sede di coordinamento, un primo documento interpretativo condiviso<sup>7</sup>.

Particolare attenzione, al fine di arrivare alla comprensione del nuovo sistema ipotizzato dal legislatore, venne posta all’aspetto, ritenuto fondamentale, di tentare la comprensione delle definizioni ed in particolare di quale fosse l’esatta accezione delle locuzioni “**rivendite esclusive e rivendite non esclusive**”, per poi farne discendere le successive elaborazioni interpretative.

La scelta interpretativa che ne conseguì, sul punto oggetto di esame, fu quella di definire rivendite non esclusive quelle che, attivabili soltanto in esercizi tassativamente indicati dalla legge, possono vendere alternativamente soltanto quotidiani o periodici, dandosi letteralmente, al termine “ovvero”, valore disgiuntivo.

Per contro, le rivendite esclusive sono quelle che, previste negli appositi piani comunali, possono porre in vendita l’intera gamma di quotidiani e periodici.

---

*regioni emanano gli indirizzi* per la predisposizione, da parte dei Comuni, dei piani di localizzazione dei punti di vendita esclusivi”.

<sup>5</sup> Cfr. l’ art. 1, c. 2 lett. b) del d.lgs. 170/2001 secondo cui si intendono “punti di vendita non esclusivi”, ...”*Gli esercizi, previsti dal presente decreto, che, in aggiunta ad altre merci, sono autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero periodici*”.

<sup>6</sup> Cfr. l’ art. 1, c. 1 del d.lgs. 170/2001 secondo cui “Il presente decreto detta principi per la disciplina, da parte delle Regioni, delle modalità e condizioni di vendita della stampa quotidiana e periodica” e l’ art. 6, c. 1 per cui “**Le regioni emanano gli indirizzi** per la predisposizione, da parte dei Comuni, dei piani di localizzazione dei punti di vendita esclusivi”.

<sup>7</sup> Lo studio venne elaborato, alla presenza, tra l’altro, di un funzionario ministeriale, nell’immediatezza dell’emanazione del d.lgs. 170/2001 (estate 2001). La regione Piemonte lo diffuse via web, quale documento di prima interpretazione, privo, peraltro del carattere di “circolare esplicativa” del d.lgs. 170/2001, per difetto di competenza, con nota 17375/17.01 in data 4.10.2001.

In questo quadro di fonti normative ed in questo contesto di precarietà si inserisce la riforma del titolo V della Costituzione. Alla luce della riforma e del nuovo riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, la disciplina della vendita della stampa quotidiana e periodica risulta essere attribuita alla **competenza legislativa esclusiva regionale**, all'interno della più vasta materia del commercio interno.

Restano, naturalmente, di competenza statale gli aspetti relativi all'ordinamento civile, alle opere dell'ingegno ed alla connessa tutela dei diritti di autore, all'interno della più vasta materia della disciplina civilistica; parimenti restano di competenza statale gli aspetti legati alla tutela della concorrenza (art. 117, 2° comma, lett. e).

A tal proposito, si ritiene che lo Stato potrebbe invocare la competenza riconosciuta a livello costituzionale per intervenire in materia di commercializzazione di quotidiani e periodici esclusivamente per rendere più concorrenziale la disciplina attualmente applicabile; resta ferma la potestà delle Regioni di introdurre disposizioni di ulteriore liberalizzazione del mercato.

In tale contesto, il MAP ha emanato la circolare n. 3538/c, esplicativa del d.lgs. 170/2001. Il documento ministeriale ha posto da subito, oltre a evidenti riserve in merito alla sua opportunità, alcune perplessità sotto il profilo della legittimità.

I punti della circolare ministeriale che presentano particolare interesse, in quanto sospetti di illegittimità rispetto alla lettera del d.lgs. 170/2001, o, quantomeno, manifestamente o contraddittori, sono sinteticamente i seguenti:

**1) Definizione di “punto di vendita non esclusivo”**

Il d.lgs. recita testualmente (art. 1, c. 2 lett. b) *“sono punti di vendita non esclusivi gli esercizi previsti dal presente decreto che, in aggiunta ad altre merci sono autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero periodici”*. Nella circolare si afferma invece che *“i punti non esclusivi sono legittimati a vendere o ambedue le tipologie di prodotto editoriale (quotidiani e periodici) o solo una delle due tipologie di prodotto”*. *Le rivendite non esclusive potrebbero, in sostanza, vendere l'intera gamma delle pubblicazioni, esattamente come le esclusive*.

**2) Obbligo di garantire parità alle testate**

Mentre nel d.lgs è sancito, per tutti i tipi di rivendite (esclusive e no) l'obbligo di garantire parità di trattamento alle testate, nell'ambito della tipologia prescelta, la circolare ammette invece a chiare lettere come *“sembra abbastanza difficile che un punto non esclusivo proceda alla vendita di tutti i quotidiani e periodici assicurando loro parità di trattamento”*. Le rivendite non esclusive pertanto avrebbero, a fronte delle stesse possibilità di vendita delle esclusive, minori obblighi contrattuali, oltre che di legge.

### 3) Rilascio dell'autorizzazione di diritto a seguito di sperimentazione

Il d.lgs. prevede (art. 2 c. 4) che “per gli esercizi che hanno effettuato la sperimentazione l'autorizzazione è rilasciata di diritto”.

La circolare arriva a interpretare la legge nel senso che la locuzione “*hanno effettuato*” debba essere intesa come se fosse semplicemente “*hanno comunicato di voler sperimentare*”.

### 4) Applicabilità dei piani comunali

Il d.lgs. 170 non contiene alcuna norma transitoria e abroga espressamente l'art. 14 della l. 416/81, disposizione nella quale trovavano legittimazione le normative regionali previgenti e, a discendere, i piani comunali delle edicole.

Nella circolare si afferma che “i piani comunali possono ancora essere applicati, se prevedono possibilità di nuovi rilasci. Invece le disposizioni regionali non possono più aver efficacia “stante l'abrogazione dell'art. 14 della l. 416/81”. L'illogicità e la contraddittorietà delle argomentazioni sono del tutto manifeste.

Sui punti segnalati, veniva predisposto apposito comunicato regionale con il quale si evidenziava come la circolare ministeriale, al di là di chiarire l'impianto di fondo del nuovo sistema, specificasse invece, modificandone il contenuto letterale, la portata di alcune disposizioni normative che peraltro, essendo già dotate di un chiaro significato lessicale, non avrebbero avuto bisogno di alcun chiarimento.

Si esprimevano, nel contempo, riserve circa il rispetto di una circolare siffatta, tenuto conto che tale tipo di atto, pur potendosi annoverare tra le fonti del diritto amministrativo in senso lato (come del resto la stessa prassi amministrativa), deve trovare fondamento nel sistema legislativo vigente e può essere considerata legittima solo in quanto non si discosti da esso.

## 1.2 APPLICAZIONE IN PIEMONTE

Successivamente alla fase di prima applicazione sopradescritta, la Regione Piemonte é pervenuta, a seguito di costante confronto e condivisione di contenuti in sede interregionale, oltre che, evidentemente, di approfondite consultazioni con le parti, all'approvazione della deliberazione della Giunta n. 101-9183 del 28 aprile 2003.

Trattasi di un atto normativo che, in attesa di una completa ridefinizione della materia della commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, da effettuarsi con legge regionale in attuazione delle nuove, più estese, competenze derivanti dalla riforma del titolo V della Costituzione, contiene indicazioni operative e programmatiche ai Comuni per l'applicazione del d.lgs. 170/2001.

In particolare, sul punto dell'individuazione delle caratteristiche di differenziazione fra rivendite esclusive e non esclusive, la soluzione individuata é la seguente:

1. Sono “*rivendite esclusive*” quelle tenute alla vendita generale di quotidiani e periodici, nelle quali, pur essendo possibile l'abbinamento con altre merceologie, l'attività relativa alla diffusione della stampa riveste carattere prevalente;
2. Sono “*rivendite non esclusive*” le rivendite legittimate alla vendita di una sola delle due tipologie (quotidiani o periodici), attivabili solo presso gli esercizi tassativamente indicati nel D.lgs. 170/2001, nelle quali l'attività di diffusione della stampa ha carattere *complementare* rispetto all'attività commerciale o paracommerciale prevalente.

Questa soluzione, basata tecnicamente su un'interpretazione letterale della congiunzione “ovvero” che riconosce alla medesima valore disgiuntivo, tende a prevenire le eccezioni di illegittimità sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, fin troppo agevoli qualora si accedesse, invece, alla tesi interpretativa ministeriale, contestata dalle Regioni secondo le motivazioni ampiamente descritte.

Da non trascurare è inoltre il fatto che la salvaguardia della forma è, in molti casi, garanzia di tutela del principio di legalità nell'esercizio dell'azione amministrativa.

Si segnala, da ultimo, che il T.A.R. Piemonte, su analoga questione, con sentenza 315/2002, ha avuto modo di esprimersi, sul punto, in conformità alla tesi interpretativa regionale.

Il Consiglio di Stato, però, con sentenza 386/2005, ha ritenuto che l'ovvero debba intendersi come "e o", in modo da consentire la vendita, nei punti non esclusivi, di soli quotidiani, di soli periodici o di entrambi i prodotti editoriali.

L'organo giudicante osserva, altresì, che l'esistenza di un divieto di vendita non può scaturire validamente da un atto d'indirizzo come una deliberazione di giunta regionale, palesemente privo della sufficiente forza innovativa, non avendo forza di legge.

### **1.3 COMPATIBILITÀ DI UN INTERVENTO REGIONALE CON IL QUADRO COMUNITARIO**

Non si riscontrano normative specifiche, a livello comunitario, per il settore dell'editoria, al di fuori delle generali prese di posizione a favore della tutela concorrenziale nei mercati e della necessità di salvaguardare la libertà ed il pluralismo delle fonti d'informazione.

Il diritto comunitario non prende, infatti, espressamente in esame la disciplina della rivendita di quotidiani e periodici.

In ogni caso risultano senz'altro applicabili le disposizioni di cui agli artt. 28 ss. Trattato CE, in particolare quelle in materia di libertà di circolazione delle merci e di stabilimento e prestazione dei servizi.

Peraltro, tali disposizioni, affermata in termini generali un'esigenza di libertà e di non creazione di barriere alla circolazione dei fattori produttivi, consentono limiti alla libertà stessa per il soddisfacimento di interessi pubblici prevalenti, quali quello dell'ordine pubblico.

Inoltre, l'esistenza di barriere linguistiche ancor prima che commerciali, rende di scarso impatto transfrontaliero l'eventuale regolamentazione statale della vendita di quotidiani e periodici.

Al settore si applicano comunque gli artt. 81 ss. del Trattato CE, in materia di libertà di concorrenza. Tali disposizioni ostano ad accordi e pratiche commerciali che limitino la libera iniziativa economica delle imprese, quali ad esempio gli accordi esclusivi di distribuzione, che costituiscono c.d. intese verticali.

Proprio a tale disposizione si ricollegano i pochi documenti comunitari in materia.

Al proposito si può ricordare l'interrogazione degli on. Villiers e Tannock e la risposta del commissario Monti relative a delle commissioni di trasporto (carriage charges) applicate ai quotidiani inglesi venduti in Irlanda (uno dei rari casi in cui non esistono barriere linguistiche tra Paesi membri) (in G.U.C.E. 10 luglio 2003, C 161/49).

Quotidiani e periodici, d'altra parte, non sono oramai i media più rilevanti dal punto di vista economico: il recente report preparato per la Commissione CE da John Temple Lang su Media, Multimedia and European Community Antitrust Law, si concentra su televisione e diritti di riproduzione di film. Si veda anche il documento preparato per la Commissione europea su The EU publishing industry: an assessment of competitiveness, del 2003, che si concentra sugli aspetti economici dell'attività editoriale).

Anche il diritto secondario comunitario si concentra piuttosto sulla televisione, come dimostrato dalle direttive sulla c.d. televisione senza frontiere, a partire dalla direttiva 89/552/CEE.

L'assenza di materiale normativo o giurisprudenziale specifico rispetto a normative nazionali in materia di vendita al pubblico di quotidiani e periodici non può dunque stupire.

Deve essere sottolineato, però, che l'accentuata protezione prevista per gli operatori presenti sul mercato non trova eguali in Europa, visto che l'Italia rimane l'unico Paese nel quale lo svolgimento dell'attività di vendita dei giornali è ancora contingentato e l'accesso al mercato è vincolato al previo ottenimento di autorizzazione.

Come abbiamo visto in precedenza, la principale distorsione concorrenziale nel mercato della vendita al dettaglio della stampa è rappresentata dalle barriere all'entrata di natura amministrativa.

L'apertura di punti vendita esclusivi e non esclusivi è infatti ancora soggetta al previo ottenimento dell'autorizzazione da parte del Comune competente, che decide in base a valutazioni ampiamente discrezionali, limitando così significativamente l'ingresso sul mercato da parte di nuovi operatori, al solo fine di proteggere quelli già presenti.

Il sistema di contingentamento dell'offerta volto alla protezione delle imprese presenti sul mercato determina l'impossibilità o la grave difficoltà di accedere al mercato da parte di nuovi operatori, sia di tipo tradizionale sia di imprese che operano nella commercializzazione di altri prodotti, in primis la grande distribuzione.

L'ingresso di nuovi operatori determinerebbe un'accresciuta concorrenza tra le imprese, almeno in termini di qualità dei servizi offerti ed in particolare di localizzazione del punto vendita rispetto al consumatore, non essendo al momento consentita la concorrenza di prezzo e potrebbe favorire la diffusione della stampa, che nel nostro paese è ancora molto bassa.

L'ammodernamento della rete di vendita al dettaglio appare tanto più importante se si pensa che la consegna in abbonamento attraverso il servizio postale o a domicilio rappresenta solo l'8% delle vendite, contro il 29% circa della Francia, il 13% del Regno Unito e il 64% della Germania.

## **2 ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE**

### **2.1 LA REALTÀ DEMOGRAFICA ED EDITORIALE PIEMONTESE**

Al fine di procedere alla rappresentazione del contesto sociale, economico e giuridico relativo alla commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, è opportuno procedere alla descrizione del contesto demografico e territoriale di riferimento.

La popolazione residente in Piemonte è di 4.214.677 unità mentre il numero di famiglie complessivo è di 1.789.966<sup>8</sup>. La distribuzione dei residenti nelle otto province mostra che oltre la metà della popolazione risiede nella provincia di Torino (2.165.619). Seguono le province di Cuneo, Alessandria e Novara.

Il comune più grande è Torino con 865.263 residenti mentre il più piccolo è Moncenisio con soli 46 residenti.

Ad Alessandria spetta il primato del comune più esteso territorialmente (203,9 Km<sup>2</sup>). Miagliano risulta il meno esteso non solo della regione ma di tutta l'Italia Nord-Occidentale (0,66 Km<sup>2</sup>).

La suddivisione del territorio nazionale in unità amministrative comunali è retaggio della storia sociale ed economica della diverse aree del Paese e segue criteri diversi a seconda delle regioni.

Il Piemonte, come le regioni dell'area nord-occidentale (Liguria, Valle d'Aosta e Lombardia), è caratterizzato da un territorio frazionato in tanti piccoli comuni (1206).

I comuni appartenenti a comunità montane sono 556 (46% del totale), quelli appartenenti a comunità collinari sono 222 (18%) mentre quelli di pianura sono 428 (36%), 670 comuni hanno meno di 500 famiglie residenti.

**Le edicole presenti sul territorio piemontese sono 3065<sup>9</sup>.** Le edicole esclusive sono 1214 (il 40% del totale) mentre quelle promiscue sono 1851 (60%)<sup>10</sup>.

La densità famiglie/edicola è di 587, cioè, in media, su ogni edicola presente sul territorio piemontese insistono 587 famiglie<sup>11</sup>.

La densità abitanti/edicola è di 1375, cioè, in media, è presente un'edicola ogni 1375 abitanti.

---

<sup>8</sup> Fonte: Istat, Censimento della popolazione 2001.

<sup>9</sup> I dati sulle edicole provengono dalla rilevazione del 2003 effettuata dall'Osservatorio del Commercio del Piemonte sui 1206 comuni e da una rilevazione di ritorno sui comuni senza edicole effettuata nel 2004 dalla Direzione Programmazione e Statistica - Settore Statistico Regionale e dall'Osservatorio del Commercio.

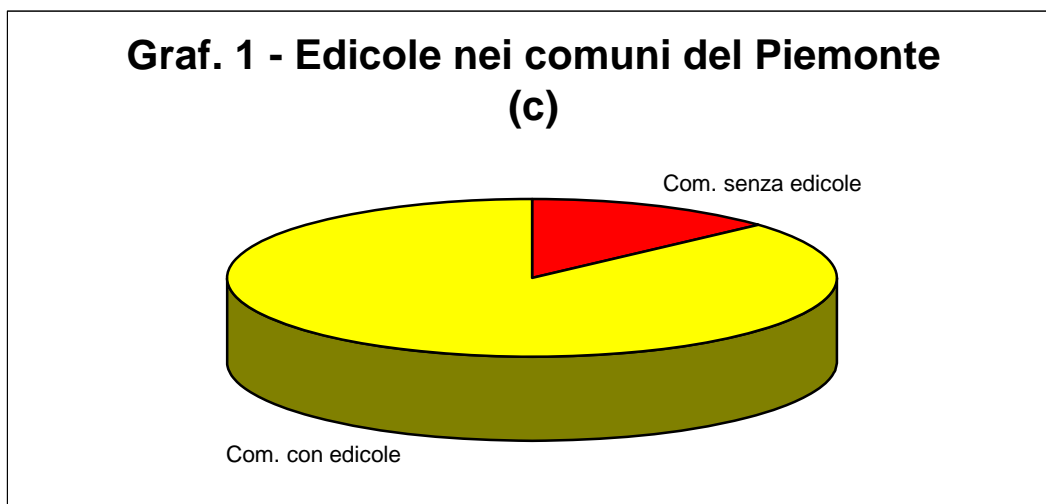
<sup>10</sup> I dati utilizzati fanno riferimento alla classificazione utilizzata dall'Osservatorio Regionale del Commercio secondo la quale le rivendite "esclusive" sono quelle che vendono esclusivamente quotidiani e periodici, mentre le "promiscue" sono quelle nelle quali l'attività di vendita di quotidiani e periodici è abbinata ad altre attività commerciali e paracommerciali.

<sup>11</sup> Fonte: Regione Piemonte – Settore Statistico Regionale, Osservatorio Regionale del Commercio



Con riferimento all'Europa, in Germania è presente un'edicola ogni 750 abitanti, in Inghilterra un'edicola ogni 1100 abitanti ed in Spagna un'edicola ogni 1478 abitanti (fonte portale [www.aziendaedicola.com](http://www.aziendaedicola.com)). Solo Portogallo e Grecia hanno livelli di diffusione dei quotidiani inferiori all'Italia.

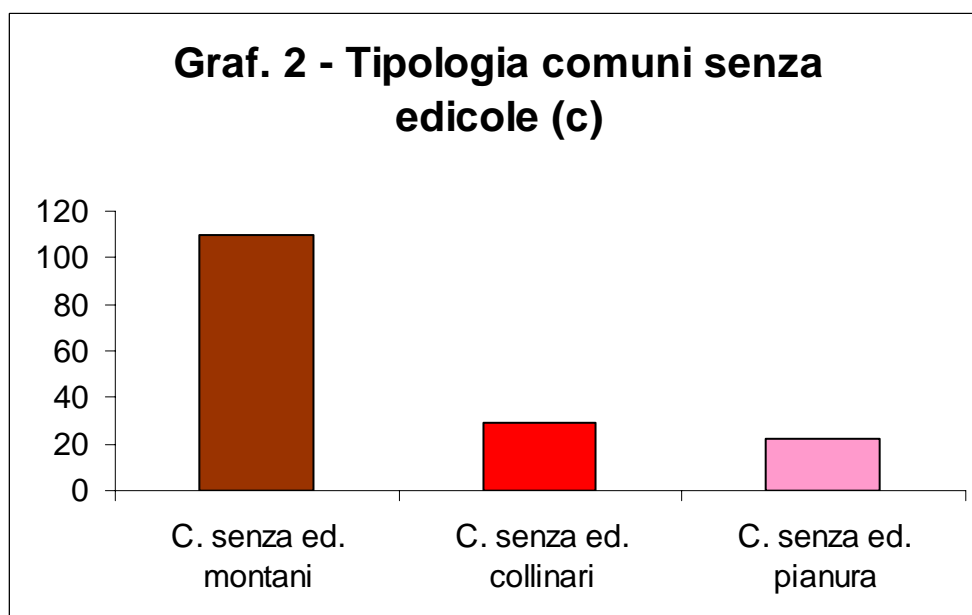
Come si può vedere dalla carta e dal grafico della pagina seguente, i comuni sprovvisti di edicole (esclusive e/o promiscue) sono 161 (il 13% del totale).



Fonte: Regione Piemonte – Settore Statistico Regionale, Osservatorio Regionale del Commercio

Per curiosità: Miagliano, il comune meno esteso di tutta l'Italia Nord-Occidentale ha un edicola, Moncenisio, il comune con il minor numero di abitanti, non ne ha nessuna.

Dei 161 comuni senza edicole 110 sono comuni montani (68%), 29 collinari (18%), 22 di pianura (13%).



Fonte: Regione Piemonte – Settore Statistico Regionale, Osservatorio Regionale del Commercio

Dal punto di vista demografico notiamo che tutti i comuni senza edicole hanno meno di 587 famiglie (quindi sono al di sotto della densità media famiglie/edicola).  
Il numero medio di famiglie nei comuni senza edicole è di 133 unità.

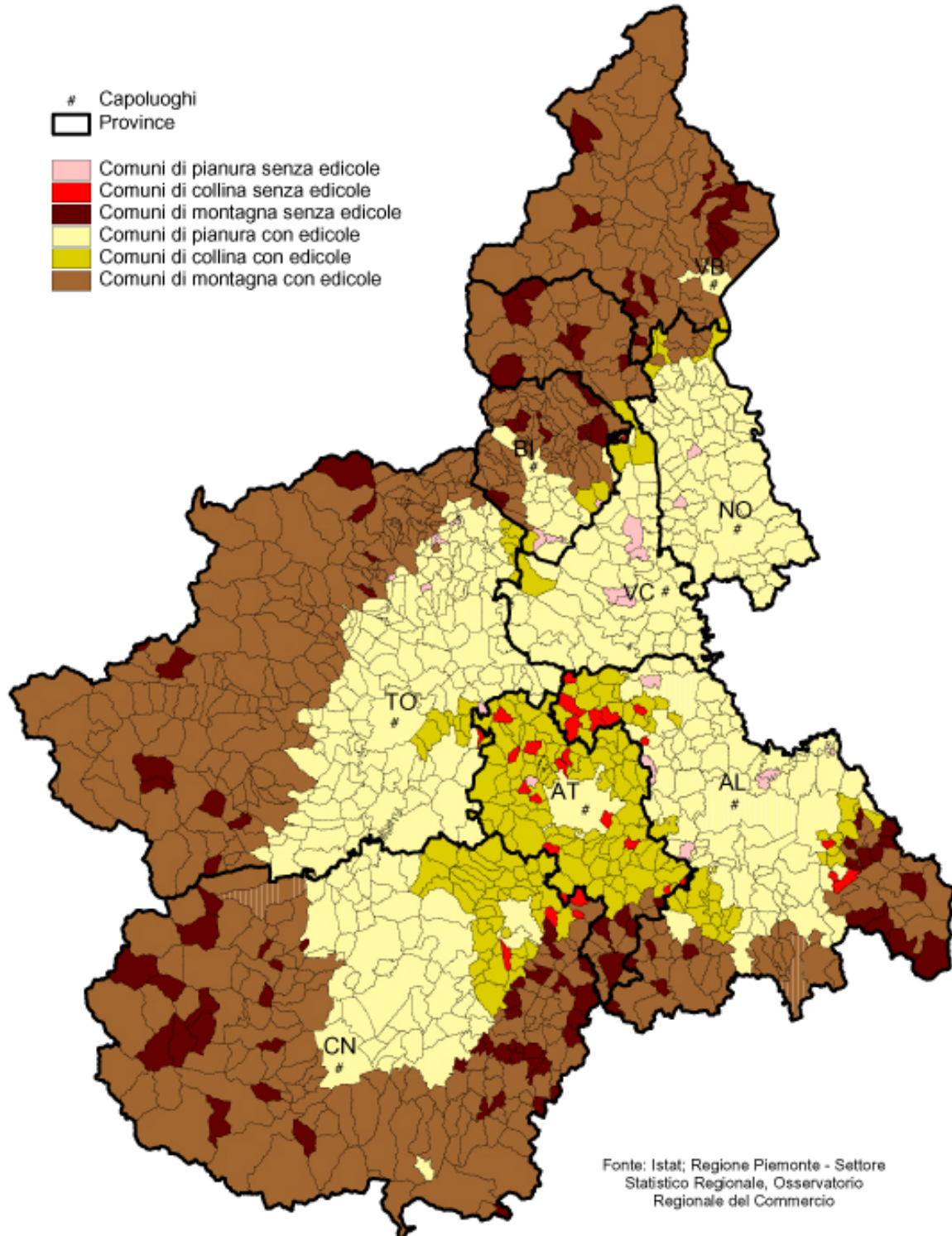
Le edicole promiscue sono il 90% delle edicole presenti nei comuni con meno di 587 famiglie e l'85% nei comuni montani.

Complessivamente si nota che i comuni sprovvisti di edicola sono soprattutto quelli montani e/o di piccole dimensioni.

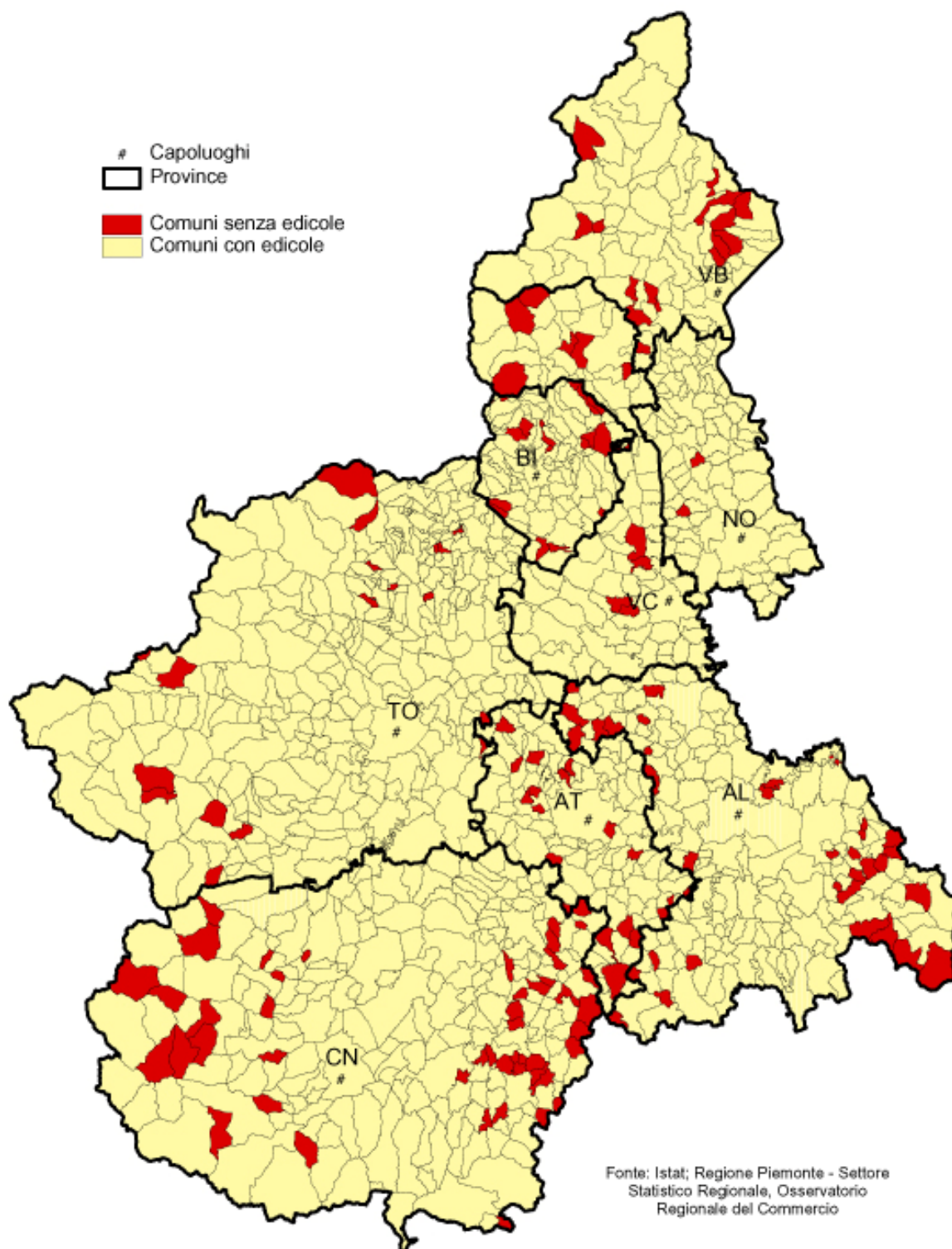
Ad alcuni comuni senza edicole è stato chiesto (a margine dell'indagine statistica telefonica) quali sono i canali di approvvigionamento di riviste e quotidiani e come è percepita l'assenza di edicole da parte dei residenti.

Le risposte hanno evidenziato che l'approvvigionamento di giornali avviene per abbonamento postale e acquisto diretto nei comuni limitrofi (situati generalmente a breve distanza). Per quanto riguarda la mancanza di edicole da alcuni è considerata un problema rilevante, mentre in altri comuni si ritiene vi siano problemi più gravi.

# Presenza edicole nei comuni del Piemonte



# Presenza edicole nei comuni del Piemonte



## 2.2 RAGIONI DI OPPORTUNITÀ DELL'INTERVENTO

### *Esigenze sociali ed economiche*

La commercializzazione della stampa quotidiana e periodica costituisce, tradizionalmente, un comparto problematico, in quanto caratterizzato:

- da un lato, dall'esigenza di tutelare l'interesse pubblico alla massima diffusione del servizio all'utenza, anche in zone disagiate;
- dall'altro, dalla presenza di istanze corporative divergenti e configgenti, fra tutti gli attori a qualche titolo coinvolti nella produzione e gestione del servizio.

In particolare:

- a) i *rivenditori*, evidentemente, hanno interesse a non ampliare troppo la rete dei punti vendita, ed un regime di regolazione diretta si presenta del tutto funzionale alle loro esigenze
- b) i *distributori* operano, in condizioni di monopolio od oligopolio, quali strumenti delle *imprese editrici*, per la consegna della stampa alle rivendite, con interesse a ottimizzare i costi di distribuzione;
- c) gli *editori* hanno interesse a dirottare la stampa nei punti più remunerativi, senza preoccuparsi delle esigenze di diffusione nelle realtà commercialmente meno appetibili.

Va inoltre tenuto presente che, a differenza delle altre attività di commercio, nel settore delle edicole il rivenditore non agisce in totale regime di libertà di impresa per quanto concerne la fissazione del prezzo finale delle merci, poiché il prezzo di vendita della stampa quotidiana e periodica non può subire variazioni in relazione ai punti vendita, ma viene stabilito dagli editori, sui quali, peraltro, ricade il rischio dell'invenduto.

Ai rivenditori vengono praticati percentuali di sconto a vario titolo sul prezzo delle pubblicazioni.

Le edicole tradizionali possono vendere anche altre categorie di prodotti, ma in pratica, a causa degli adempimenti necessari per essere autorizzati a farlo e della mancanza di adeguati spazi interni, hanno difficoltà, ad esempio, a vendere generi alimentari, comprese le bibite.

I principali costi di gestione di un'edicola sono costituiti da costi di energia, telefono, invenduti non resi, giacenze, adempimenti fiscali (occupazione suolo pubblico, concessioni edilizie, Tosap, Irpef, Irap), personale, rinnovamento e informatizzazione punto vendita.

A tal proposito occorre evidenziare che già esistono strumenti finanziari della Regione Piemonte a beneficio delle rivendite, nell'ambito degli interventi previsti, in generale, per le attività commerciali, dalla legge 28/1999 (Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114).

In particolare le edicole, così come gli altri esercizi commerciali in generale, possono accedere ad un fondo Rotativo gestito da Finpiemonte, che concede prestiti ad un tasso del 2%, rimborsabili in cinque anni, da un minimo di 25.000 sino ad un massimo di 200.000 euro.

La percentuale di edicolanti che chiede di accedere a questi prestiti è però molto bassa, essendo per lo più incentrati sul finanziamento di interventi di ristrutturazione, informatizzazione e miglioramento tecnologico, tipologie poco consone alle rivendite, caratterizzate da strutture di piccole dimensioni.

I rapporti di distribuzione tra editori, distributori nazionali, distributori locali e rivenditori al dettaglio risultano regolati da una serie di contratti di tipo estimatorio, in base ai quali i distributori all'ingrosso e al dettaglio non assumono il rischio dell'invenduto e sono remunerati in relazione alle vendite effettivamente realizzate.

L'esistenza di contratti di tipo estimatorio implica che gli editori assumono il rischio delle copie invendute e ne sostengono i relativi costi, mentre i distributori locali e gli edicolanti agiscono come semplici intermediari, pur avendo, però, interesse ad aumentare il loro volume di vendita.

Gli editori, per la distribuzione delle proprie pubblicazioni alle edicole, possono avvalersi, a seconda dei casi, sia dei distributori operanti a livello nazionale, sia dei distributori all'ingrosso che operano a livello locale, sia della fornitura diretta, è il caso del quotidiano La Stampa a Torino. Ai distributori locali ricorrono i maggiori editori per la diffusione dei quotidiani.

L'editore e il distributore sono legati da contratti di mandato.

Per quanto riguarda i distributori locali, inoltre, risulta che ogni editore, di norma, affida la distribuzione delle proprie pubblicazioni, in una determinata area geografica, a un unico operatore, il quale beneficia di un'esclusiva territoriale per le varie testate distribuite; sulla stessa zona però possono anche esserci più distributori che veicolano prodotti diversi.

In ogni caso, anche nelle aree dove operano due grossisti, la possibilità di scelta delle imprese che si avvalgono dei servizi di distribuzione locale è solamente teorica: abitualmente, delle due imprese presenti nell'area, una è specializzata nella distribuzione di quotidiani, mentre l'altra in quella di periodici.

La presenza di un unico operatore in ciascuna area del territorio nazionale è in parte una conseguenza della volontà di editori e distributori nazionali di razionalizzare e concentrare il comparto, perseguita nel corso degli anni.

Essa è il risultato anche dei numerosi fallimenti registratisi nel settore, storicamente composto da piccole e medie imprese caratterizzate da fragilità finanziaria.

La distribuzione dei quotidiani e dei periodici viene effettuata in Piemonte principalmente da due soggetti.

Il distributore si avvale di "padroncini", che non sono particolarmente invogliati a distribuire copie in territori ritenuti scomodi o disagiati.

Sono presenti altri distributori in aree territoriali limitate.

La presenza di un unico distributore locale in ciascuna area è una caratteristica che il mercato nazionale condivide con quelli inglese, tedesco e francese. La presenza di esclusive territoriali, tra l'altro, era stata tra le ragioni alla base dell'avvio dell'indagine condotta dall'Autorità di concorrenza inglese.

A differenza del mercato italiano, però, quello britannico si caratterizza per un grado di concentrazione molto elevato, con la presenza di tre grandi imprese dominanti nella distribuzione locale.

Nel mercato italiano, invece, le imprese hanno dimensione molto ridotta e appaiono soggette alla concorrenza potenziale degli operatori delle aree circostanti.

I rapporti tra editori e distributori sono regolati da contratti, non esistono contenuti standard ed alcuni distributori riescono ad ottenere migliori condizioni.

I quantitativi delle testate da distribuire vengono determinati dagli editori in base ad indagini di marketing ed in conseguenza della pubblicità sulla quale possono contare.

Riguardo alla selezione dei punti vendita da rifornire, tale compito spetta principalmente al distributore locale, il quale però, abitualmente, si consulta o perlomeno tiene informato l'editore o il distributore nazionale.

Si evidenzia che singoli punti vendita non esclusivi (bar e tabaccherie) hanno denunciato all'Autorità garante del mercato che non riuscivano ad ottenere le forniture di giornali, nonostante avessero ricevuto l'autorizzazione alla rivendita dal Comune competente.

Complessivamente, le segnalazioni relative a rifiuti a contrarre hanno però riguardato un numero marginale di punti vendita, circa 20-30 su oltre 40.000 punti vendita.

La questione del rifiuto a contrarre da parte del distributore locale deve essere considerata alla luce sia delle rigidità statutarie imposte ad editori e distributori relative all'obbligo di cessione dei giornali allo stesso prezzo a tutti i punti vendita, sia dell'uso generalizzato del contratto di tipo estimatorio imposto dall'accordo nazionale a tutti gli operatori, compresi i distributori locali.

Come si è detto in precedenza, l'editore sostiene il costo delle pubblicazioni stampate e non vendute, mentre il distributore locale si fa carico dei costi del trasporto presso il punto vendita e del ritiro delle pubblicazioni invendute, tra l'altro, come rilevato, solo in parte coperti dall'editore.

L'attuale ripartizione del rischio dell'invenduto e la rigidità nella remunerazione del rivenditore determinano l'incentivo per quest'ultimo di distribuire i giornali e di richiedere quantità elevate, superiori a quelle che l'editore o distributore siano disposti a movimentare

Particolarmente esposti al rischio del diniego nelle forniture appaiono le tipologie di nuovi punti vendita non-esclusivi caratterizzati da dimensioni ridotte e con spazi espositivi dedicati alla stampa limitati, destinati a vendere mediamente un numero ridotto di pubblicazioni.

In particolare, la distribuzione di giornali presso bar, tabaccherie, distributori di benzina, in particolare se localizzati in aree remote o con poco traffico, può comportare, per i distributori locali, costi superiori ai ricavi derivanti dalla vendita delle pubblicazioni.

Se il distributore non vuole rischiare, non attiva il punto di vendita.

L' art. 16 della l. 416 del 1981 prevede che, per ridurre i costi di distribuzione e per favorire la costituzione di cooperative o di consorzi di servizi aventi lo scopo di razionalizzare la distribuzione della stampa, le Regioni possano prevedere misure di sostegno.

Motivazioni di carattere economico e finanziario non consentono alle Regioni di attivare queste forme di incentivazione.

Occorre però considerare che le realtà territoriali piemontesi che presentano criticità, essendo del tutto sprovviste di rivendite esclusive e non esclusive, risultano di entità assai limitata (per i dettagli, si rimanda al **punto 1.2 Applicazione in Piemonte**).

Inoltre l'aumento dei punti di rivendita non produce automaticamente un aumento delle vendite dei giornali, ma spesso una parcellizzazione delle stesse.

Giova ricordare, poi, che la popolazione piemontese è costituita da un rilevante numero di nuclei familiari anziani itineranti, che trascorre molti periodi dell'anno in luoghi climaticamente favorevoli e questo fenomeno, particolarmente caratterizzato nella nostra Regione, spiega parzialmente come la Liguria sia la regione del nord con il più alto rapporto lettori/abitanti, che è del 50,9%.

A livello nazionale tale indice è superato solamente dal Friuli, con il 53,7% e di misura dall'Emilia Romagna, con il 51,3 % (Fonte Fieg "La stampa in Italia"-1999-2002).

Da questa lettura emerge, di conseguenza, che occorre analizzare con attenzione il contesto demografico e sociologico di un territorio, per comprendere le ricadute di tipo finanziario di un intervento, che potrebbero rivelarsi non conformi alle attese e non produttivi dei benefici sperati.

Non è da sottovalutare, inoltre, l'impatto sui costi interni alle Amministrazioni Pubbliche coinvolte a vario titolo nel procedimento di autorizzazione alla vendita della stampa. A fronte dell'attuale incertezza normativa gli uffici amministrativi regionali e comunali pagano i costi di un non efficiente uso delle risorse impegnate a dirimere le controversie derivanti dalle non univoche interpretazioni delle norme vigenti.

Negli ultimi anni si è rilevato, inoltre, un incremento dei ricorsi avverso gli atti di programmazione regionale e di pianificazione comunale rispetto ai quali i T.A.R non si sono espressi in modo omogeneo aggravando l'incertezza nell'interpretazione e applicazione delle norme.

## *Esigenze giuridiche*

Il sistema normativo vigente è apparso, sin dall'inizio, piuttosto problematico, tenuto conto, principalmente, della totale mancanza di chiarezza di contenuti e di forti contraddizioni, anche sul piano della stretta tecnica legislativa.

La riforma della commercializzazione della stampa é, in realtà, il frutto di conflitti sottostanti non risolti, cui ha corrisposto una mancanza di equilibri normativi.

In particolare gli aspetti critici sui quali occorre intervenire, al fine di razionalizzare la disciplina esistente, sono i seguenti:

1. definire in modo chiaro ed esaustivo i due differenti canali di commercializzazione, attualmente denominati ***rivendite esclusive e rivendite non esclusive***;
2. specificare quali tipologie merceologiche e con quale prevalenza possono essere vendute nelle rivendite esclusive e in quelle non esclusive anche in riferimento alle diverse esigenze delle amministrazioni comunali;
3. superare il concetto disgiuntivo della congiunzione “ovvero”, anche in riferimento alla sentenza 386/2005 del Consiglio di Stato (vedi **punto 1.2. Applicazione in Piemonte**);
4. rivisitare le tipologie di esercizio cui è abbinabile la rivendita non esclusiva;
5. riformare la disciplina delle fattispecie non soggette a programmazione né autorizzazione (dlgs.170/2001 art. 3, comma 1, lett.g).

Occorre inoltre tenere conto di alcuni fattori recentemente intervenuti ad imprimere alla normativa attualmente vigente un'impronta di inadeguatezza.

In primo luogo, occorre evidenziare che l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato con il recentissimo provvedimento del 22 luglio 2004 (p. n. 13425), ha concluso un'indagine conoscitiva avviata nell'aprile del 1999 (p. n. 7056) sulla diffusione della stampa in Italia, auspicando che vengano modificate e rimosse le disposizioni e i vincoli posti dal legislatore in materia, visto che risultano particolarmente lesive della concorrenza, a favore di una maggiore liberalizzazione del settore.

Viene sottolineato che la distribuzione della stampa risulta caratterizzata da un'eccessiva regolamentazione, in apparenza funzionale all'obiettivo della tutela del pluralismo dell'informazione, ma finalizzata, in realtà, a garantire il massimo grado di protezione possibile agli operatori presenti sul mercato.

Al termine dei lavori è stato rilevato come solo in Italia (in un confronto con gli altri paesi europei) permanga una eccessiva regolamentazione del settore solo apparentemente funzionale all'obiettivo della tutela del pluralismo dell'informazione, ma che in pratica finisce per “proteggere” gli operatori attualmente presenti sul mercato.

Lo svolgimento dell'attività di vendita dei giornali è contingentato e l'accesso al mercato è vincolato all'ottenimento di una autorizzazione (da parte dei Comuni).

Esistono quindi barriere all'entrata di natura amministrativa (apertura dei punti vendita esclusivi e non).

Inoltre le disposizioni attuative del d.lgs n. 170/2001, adottate dalle Regioni, introducono in molti casi (il Piemonte rientra fra questi) ingiustificati vincoli alla commercializzazione dei prodotti editoriali.

Altre restrizioni alla concorrenza sono rappresentate dall'imposizione dello stesso prezzo di vendita dei giornali al pubblico e dal fatto che le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni riconosciute dall'editore ai rivenditori devono essere identiche per tutti gli esercizi esclusivi e non esclusivi.

In secondo luogo la disciplina vigente ha prodotto un cospicuo contenzioso amministrativo innanzi ai Tar ed al Consiglio di Stato.



In particolare, avverso la deliberazione di Giunta sopra citata sono stati proposti ripetuti ricorsi al T.A.R. Piemonte, che ha sempre disatteso le istanze dei ricorrenti, a differenza di altri Tribunali Amministrativi che si sono espressi in senso contrario.

Il Consiglio di Stato invece, conformemente ad analoghe pronunce in appello emanate in altre Regioni che hanno previsto identica normativa, ha riconosciuto le ragioni dei ricorrenti, rendendo necessario ed indifferibile un intervento normativo regionale (vedi **punto 1.2. Applicazione in Piemonte**).

Si aggiunge, inoltre che lo stato di incertezza interpretativa genera conflittualità nella prassi amministrativa, rallentando l'azione delle Amministrazioni coinvolte e aggravando gli oneri a carico dell'utente finale.

Si evidenzia poi che, a livello statale, è stato predisposto il d.d.l. n. 4163 "Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica" volto, tra l'altro, a snellire le procedure per ottenere crediti d'imposta e crediti agevolati per le imprese editoriali e a razionalizzare la rete di distribuzione dei giornali, che prevede disposizioni finalizzate ad incrementare le possibilità di vendita dei rivenditori alternativi alle edicole tradizionali, aumentando così la concorrenza nel settore e proseguendo nella parziale apertura del mercato configurata dal d.lgs. 170/2001.

Ai fini della nostra analisi, occorre sottolineare che il disegno di legge, eliminando la congiunzione "ovvero" dal decreto legislativo 170/2001, consentirebbe ai punti vendita non esclusivi di vendere entrambi i tipi di stampa, sia quotidiana che periodica, chiarendo in tal modo la problematica interpretativa sorta in fase di prima applicazione del testo normativo.

Tale soluzione potrebbe essere adottata anche dal legislatore regionale; in tal modo, si potrebbe modificare solamente la disciplina relativa al settore della rivendita.

La proposta normativa statale presenta indubitabili riflessi in materia di commercio, anche se, come si legge in relazione, disciplina tematiche strettamente connesse ai principi tutelati dall'articolo 21 della Costituzione, che sancisce il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione, che rientra in quella categoria di diritti civili e sociali, la cui tutela rientra nella competenza esclusiva statale.

Le disposizioni legislative di sostegno all'editoria, infatti, sono volte a garantire il pluralismo dell'informazione in modo uniforme sul territorio nazionale e non limitano in alcun modo la potestà delle Regioni di attribuire ulteriori incentivi in ambito imprenditoriale.

### ***Rischi che l'intervento mira a evitare o ridurre***

Il principale rischio che l'intervento in esame intende evitare è che con il protrarsi dell'incertezza normativa il sistema, nel suo complesso, risulti economicamente inefficiente sia dal punto di vista dei costi sostenuti dalla P.A. sia dal punto di vista dell'utenza.

## 2.3 Consultazione

L'attività di consultazione in merito al provvedimento in esame si contraddistingue come segue:

- **Tecniche di consultazione adottate:** somministrazione di un documento di consultazione per incontri con gli interessati e focus- groupc, interviste condotte personalmente o con contatto telefonico.
- **Partecipanti, durata, oggetto e risultati della consultazione:**
- **Obiettivi della consultazione:** raccolta di dati puntuali sui temi dell'indagine e acquisizione di osservazioni sulle opzioni di cambiamento della normativa attuale, dai destinatari della normativa in oggetto.

In particolare:

1. Raccogliere informazioni in merito all'esperienza in materia di commercializzazione della stampa quotidiana e periodica e alle criticità riscontrate.

*a) Risultati della sperimentazione prevista dalla l. 108/99*

In relazione alla sperimentazione effettuata, gli edicolanti hanno dichiarato che “è risultato poco rilevante l'aumento di vendite riscontrato: c'è stata una polverizzazione di vendite tra i diversi soggetti e nessuno ne ha beneficiato in maniera significativa”.

A tal proposito, la Faid Federdistribuzione fornisce un'interpretazione diversa.

Viene infatti prodotta una documentazione nella quale si fa riferimento ad uno studio effettuato dal dipartimento di Economia dell'Università di Parma, su incarico del dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del consiglio, che ha evidenziato un buon incremento delle vendite nel periodo in cui è stata ampliata la rete distributiva, grazie ad un pubblico che per buona parte non frequenta le edicole.

E' stato dunque evidenziato che estendendo la rete di vendita di quotidiani e periodici a supermercati ed ipermercati è possibile raggiungere nuovi segmenti di consumatori, senza penalizzare le rivendite tradizionali.

Tale incremento, relativo al maggior numero delle copie vendute, riguarda i quotidiani ed i periodici. La crescita è stata più consistente nelle aree del sud ed Isole (+ 2.9%) e nel Nord Ovest (+ 2,4%).

E' emerso anche che attualmente un esercizio che ha partecipato alla fase di sperimentazione può vendere sia quotidiani che periodici mentre un punto di vendita che non ha a suo tempo richiesto di partecipare alla sperimentazione (pur avendone i requisiti) ma che intenda oggi ampliare la propria offerta commerciale, deve obbligatoriamente scegliere una sola tra le due tipologie di prodotti editoriali.

Ciò comporta una chiara discriminazione tra le medesime tipologie di punti vendita non esclusivi, nonché tra questi e i punti di vendita esclusivi.

E' stato poi sottolineato che non tutti gli operatori interessati hanno potuto effettivamente partecipare alla sperimentazione, poiché non tutti i punti di vendita hanno ottenuto le forniture necessarie, solitamente accordate alle piazze più interessanti.

### *b) Vendita dei quotidiani*

In relazione alla vendita dei quotidiani, tutti i partecipanti hanno affermato che:

- “la vendita dei quotidiani è in discesa da tempo: il vero motivo è rappresentato dalla difficoltà economica dei consumatori e dalla concorrenza multimediale, che fornisce le informazioni in tempo reale. Il giornale quando esce, risulta già obsoleto”.
- “il quotidiano è ormai destinato ad un target medio-alto e ne è testimone la crescita dei quotidiani finanziari in particolare”;
- “la diffusione del quotidiano gratuito è invece destinato ad un livello socio-culturale basso, trattandosi di pubblico che non è lettore abituale oppure si è disabituato alla lettura a fronte dell’impennata del costo di vendita”.
- “l’evoluzione della rete di vendita in centro di servizi multimediali potrebbe attrarre in edicola un numero crescente di cittadini”.

### *c) Atteggiamento dei consumatori*

Per quanto concerne i consumatori è emerso che la maggior parte di essi “non conosce la materia in maniera approfondita, preferisce comunque rivolgersi al rivenditore tradizionale per comprare il prodotto, perché le altre forme di vendita sono considerate ancora troppo innovative e nella grande distribuzione c’è difficoltà ad orientarsi e manca ancora a cultura di comprare giornali presso gli ipermercati”.

### *d) Aspetti relativi agli edicolanti*

In merito alla situazione degli edicolanti, “da un recente sondaggio effettuato su di un campione di 580 edicole, disposte in modo omogeneo sul territorio, emerge che la maggioranza dei risultati indica un diffuso senso di insicurezza relativo al lavoro in edicola: il 44% non lo ritiene gratificante, mentre il 37% non sa se questo lavoro avrà un futuro. Tra coloro che non ritengono gratificante il proprio lavoro, il 67% ravvede un reddito troppo basso, il 53% pochi riposi ed il 48% orari troppo lunghi”.

E’ stato precisato dagli edicolanti e dai distributori che “il fatturato medio a Torino è di circa 2000 € settimanale lordo per edicola, che corrisponde, in media, a circa 85.000-90.000 € annui per rivenditore (sia esso edicola tradizionale od edicola promiscua). L’utile medio lordo rappresenta circa il 23% del fatturato.

Gli edicolanti, però, integrano i propri redditi con altri prodotti, come ricariche telefoniche e biglietti dei pullman, o con altre attività.

Con riferimento al fatturato del comparto, i distributori hanno sottolineato “una crescita avvenuta negli anni 2003-2004, dovuta principalmente alla messa in commercio di prodotti molto più costosi che in passato (sia i quotidiani che i periodici contengono gadgets di ogni tipo, come libri, cd, dvd, accessori vari)”.

Affermano però che “gran parte di questo aumento è eroso dalle maggiori spese operative che gli edicolanti ed i distributori affrontano per la gestione del prodotto”.

E’ diminuita la vendita dei giornali “puri”, è aumentata la vendita di testate con altri prodotti.

In merito agli obblighi degli edicolanti, essi hanno dichiarato che:

- “sono obbligati a trattenere e porre in vendita tutte le testate ricevute dagli editori”.
- “la registrazione delle rese è molto complicata: devono indicare con precisione i prodotti invenduti da restituire e devono provvedere in giornata, altrimenti perdono il corrispettivo; questo adempimento richiede tempo ed attenzione, tenuto conto che la resa, per alcuni giornali, è altissima”.

In relazione ai costi di gestione delle edicole è emerso che :

- “gli elementi che compongono tali costi sono costituiti da costi per il personale, per il rinnovamento e l’informatizzazione del punto vendita, per energia e telefono, derivanti dai giornali rimasti e non resi, dalle giacenze e dagli adempimenti fiscali (occupazione suolo pubblico, concessioni edilizie, Tosap, Irpef, Irap)”.

In relazione alla possibilità per gli edicolanti tradizionali di vendere altri generi, anche alimentari, i partecipanti evidenziano che hanno problemi di spazio che rendono quasi impossibile integrare il prodotto editoriale con altri prodotti.

Altri soggetti hanno però chiesto di rendere più semplice la vendita di altri prodotti, come i pastigliaggi, che non presentano rilevanti profili di preoccupazione legate agli aspetti igienici.

#### *e)Rapporti tra editori, distributori e rivenditori*

Riguardo ai rapporti tra editori e distributori, è stato evidenziato che:

“ogni editore, di norma, affida la distribuzione delle proprie pubblicazioni, in una determinata area geografica, a un unico operatore, il quale beneficia di un'esclusiva territoriale per le varie testate distribuite; sulla stessa zona però possono anche esserci più distributori che veicolano prodotti diversi. Con riferimento alla nostra Regione, sono presenti sul mercato due operatori che rappresentano oltre il 50% del territorio piemontese, unitamente ad alcuni piccoli operatori. Il numero di copie distribuite alle rivendite è deciso dal distributore sulla base di stime effettuate da quest'ultimo sull'andamento delle vendite. I loro rapporti sono regolati da contratti estimatori ed alcuni distributori possono strappare migliori condizioni. L'aggio del distributore è commisurato al venduto dell'edicolante. Gli editori non riescono ad avere un contratto standard con i distributori”.

Per quanto riguarda i compensi dei distributori e rivenditori: “il sistema funziona nel seguente modo: il distributore guadagna una percentuale sul “venduto” che si aggira tra il 3% e al 5% sul prezzo di copertina dei giornali fissato dagli editori, tale percentuale è frutto di trattative private con gli edicolanti; la remunerazione dei rivenditori al dettaglio è fissata in misura percentuale sul prezzo di copertina, tuttavia, il livello di tale percentuale è definito da un accordo nazionale stipulato dalla FIEG con le organizzazioni sindacali dei rivenditori”.

Si è rilevato che gli obblighi contrattuali che i distributori hanno nei confronti delle edicole sono identici, sia nei confronti delle esclusive che di quelle non esclusive. Con molta onestà entrambi ammettono che spesso fanno pagare alle rivendite non esclusive situate in zone disagiate una somma per il servizio reso.

I distributori dichiarano di sostenere i seguenti costi: 1) trasporto e operazioni di distribuzione (ricezione e deposito merci, imballaggio e consegna) : 50% del totale; 2) resa giornali (ritiro copie dall'edicolante e consegna all'editore): 30% del totale; 3) contabilità ed ufficio: 20% del totale.

#### *f)Rilievi operati dall'Antitrust*

Per quanto concerne i rilievi operati dall' Authority, che ha invitato a rimuovere i vincoli del settore” gli edicolanti ritengono che l'organismo “non abbia analizzato con precisione il contesto e le difficoltà economiche del mercato”.

#### *g) Aumento dei punti vendita*

In merito al possibile aumento dei punti vendita, i partecipanti hanno evidenziato che “un editore che vende un certo quantitativo di copie non può stamparne un numero eccessivamente maggiore, perché i costi non sarebbero sostenibili” Aumentare notevolmente la rete di vendita complessiva comporterebbe che l'aumento delle vendite riguarderebbe solamente i giornali degli editori “ricchi” che se lo possono permettere.

Non sarebbe solamente penalizzato il reddito degli edicolanti, ma diminuirebbe la possibilità stessa per la piccola e media editoria di accedere al mercato con garanzie democratiche per tutti i soggetti. Pensare che aumentando i punti vendita si avrebbero più vendite è semplicistico”.

I rivenditori tradizionali fanno altresì notare che “nei supermercati ci sono esclusivamente le testate dei grandi gruppi editoriali, circa 250-300 pubblicazioni, mentre nelle edicole sono presenti dalle 300 alle 4000 testate”.

#### *h) Programmazione regionale e pianificazione comunale*

Tutti i partecipanti hanno ravvisato “la mancanza di una programmazione efficace a livello regionale e comunale. In particolare la pianificazione esistente nei Comuni piemontesi è poco efficiente: il Piemonte è polverizzato in tante piccole realtà, diverse tra loro e mancano parametri uniformi.. Tra l’altro ci sono molti enti locali che hanno rilasciato una grande quantità di autorizzazioni in merito alle rivendite non esclusive”.

#### *i) D.g.r. 28 aprile 2003: divieto per le edicole non tradizionali di vendere sia i quotidiani sia i periodici*

In merito alla scelta regionale di non consentire alle edicole non tradizionali di vendere sia i quotidiani sia i periodici, gli editori ed i rappresentanti degli ipermercati evidenziano la necessità di procedere alla revisione dei contenuti della d.g.r. del 28 aprile 2003, concordati, per altro, a livello interregionale. Ritengono che tale disposizione, ostacolando la specifica attività economica degli operatori, nonché discriminando tra i diversi tipi di punti di vendita, impedisca, nella sostanza, una diffusione più capillare e più ampia delle notizie e delle opinioni a mezzo stampa.

Alla luce dei recenti orientamenti emersi in sede di comitato interregionale, auspicano che nella nuova legislazione sia presente una maggiore apertura verso un ampliamento della diffusione della stampa quotidiana e periodica, sulla scorta dei chiarimenti forniti a livello ministeriale e dei richiami formulati dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato. Ciò non ha contribuito a garantire parità di accesso all’informazione da parte del consumatore, né lo sviluppo ed ammodernamento della rete distributiva della stampa.

#### *l) Rifornimento dei punti vendita*

In merito al rifornimento dei punti vendita, gli editori ed i distributori sottolineano che “non esiste alcun obbligo di rifornire i punti di vendita, siano essi esclusivi o non esclusivi: osservano che nel 2003 i punti vendita non esclusivi erano il 2,3% del totale, molti di essi ingenerano più costi che ricavi.. Se il distributore non vuol rischiare, non attiva il punto vendita, non si rivolge a soggetti potenzialmente “passivi”.

Con riferimento alle dinamiche di fornitura dei punti vendita, è stato precisato che tali forniture vengono effettuate a cura di alcuni grandi distributori nazionali e si caratterizzano per una gestione contabile, amministrativa (fatturazione) a livello centrale ed un’attività di rifornimento degli esercizi effettuata tramite una rete di distributori locali, operanti in nome e per conto dei distributori nazionali.

Il reparto giornali del punto di vendita viene gestito direttamente dai distributori locali, che provvedono all’allestimento degli scaffali sulla base di quantitativi e tipologie di prodotti predefiniti.

I rivenditori non hanno quindi la possibilità di indicare ai propri fornitori i quantitativi di giornali e riviste o le tipologie di prodotti da inserire negli scaffali.

## 2. Raccogliere le valutazioni sulle opzioni presentate.

### *a) La posizione dei consumatori*

Il rappresentante dei consumatori ha rilevato che, in realtà, i consumatori non sono al corrente degli aspetti legati alle fasi autorizzatorie e non sono quindi in grado di scegliere tra le varie soluzioni proposte.

A titolo personale è favorevole ad un mercato assolutamente regolamentato e non generalizzato, che preveda alcune caratteristiche specifiche per i quotidiani ed i periodici.

### *b) La posizione degli edicolanti*

Gli edicolanti in relazione all'opzione 2, dichiarano "di essere contrari a proposte volte a liberalizzare le reti di vendita, per le motivazioni esposte in precedenza e per l'importantissima funzione di garanzia del pluralismo delle testate nella fase di vendita che hanno le edicole. sottolineano che le opzioni liberalizzatrici

In merito all'opzione 3, rilevano che la mancanza di piani precisi a livello comunale porterebbe a risultati inaffidabili.

L'opzione 4 ingegnerebbe confusione e non è percorribile, perché non ha senso pianificare i punti vendita esclusivi e contemporaneamente attivare quelli non esclusivi, che potrebbero vendere tutto il prodotto editoriale.

Si verificherebbero le anomalie già riscontrate con la vendita sperimentale, in cui si è verificato che la decisione di fornire il punto vendita non esclusivo è stata presa in modo unilaterale da editori e distributori.

Non c'è poi possibilità, per legge, di rendere obbligatorio rifornire un punto di vendita. Con la liberalizzazione dei punti di vendita non esclusivi, sarebbe inevitabile anche la liberalizzazione dei punti esclusivi, con le conseguenze che si determinerebbero in relazione ad orari e tipologia di pubblicazioni in vendita, con uno sconvolgimento dell'attuale sistema di vendita.

Unica percorribile risulta essere l'opzione 1, che prevede una rete unica di rivendita, programmata in base a criteri regionali per la pianificazione comunale più precisi di quelli dati finora".

### *c) La posizione dei commercianti*

Anche le associazioni dei commercianti sono favorevoli all'opzione 1, sottolineando che "in un'ottica di liberismo accentuato sarebbe difficile garantire il rispetto dell'obbligo a carico degli edicolanti di garantire la parità di trattamento delle testate".

Evidenziano la necessità di remunerare in modo maggiore la categoria dei giornalisti, che ha più obblighi.

#### *d) La posizione degli editori*

Gli editori affermano che “la terza opzione è quella che consente un giusto compromesso tra le esigenze degli operatori. Le opzioni 3 e 4 sono le più percorribili, è da valutare se prevedere l’autorizzazione o la denuncia d’inizio attività. Il principale canale deve restare quello tradizionale, ma è importante anche la presenza dei punti vendita non esclusivi. L’opzione 1, inoltre, è in contrasto con i rilievi dell’Antitrust”.

#### *e) La posizione dei distributori*

Anche i distributori affermano che “le opzioni 3 e 4 sono le più condivisibili, in ogni caso vogliono evitare che nascano contenziosi tra le parti”.

I distributori osservano altresì che in ogni caso l’allargamento indiscriminato della platea provocherebbe anche problemi per i distributori che, pur non avendo l’obbligo di rifornire i rivenditori, molte volte si trovano ad affrontare discussioni con gli operatori e le amministrazioni locali, che richiedono con vigore gli approvvigionamenti.

### 3. Raccogliere altre valutazioni e proposte.

Il rappresentante dei consumatori suggerisce l’introduzione di obblighi per i distributori e gli editori.

I moderatori, a tal proposito, hanno sottolineato che la Regione non ha competenza in merito.

Tutti i partecipanti, in particolare gli edicolanti ed i commercianti, sostengono che “occorrerebbe precisare meglio i criteri di assegnazione dei punti di vendita, premiando la professionalità, non avvantaggiando chi presenta per primo la domanda. Ci sono tanti soggetti persone con grande professionalità che dovrebbero essere prescelti per l’inizio dell’attività. Il criterio di assegnazione dovrebbe essere in funzione della professionalità dimostrata”.

Viene altresì suggerito di prendere in considerazione i progetti legislativi di altre regioni, ad esempio la regione Toscana prevede una concertazione tra le parti.

Alcuni partecipanti evidenziano “l’opportunità di non procedere all’assegnazione di nuovi punti vendita, prima di aver valutato una rilocalizzazione in altre zone di quelli esistenti”.

Si evidenzia che non si sono presentati i rappresentanti delle Associazioni di Comuni e comunità montane ed i rappresentanti delle altre Associazioni di consumatori, nonostante siano stati contattati e sensibilizzati precedentemente.

### 3 OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'AZIONE

Il risultato della regolazione è la modifica permanente del comportamento dei destinatari così come individuati nella sezione successiva.

Tale risultato permette di conseguire gli obiettivi così come definiti di seguito.

OBIETTIVO GENERALE	INDICATORE QUANTITATIVO
Superamento della conflittualità del sistema.	Riduzione del contenzioso amministrativo

OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORE QUANTITATIVO
Razionalizzazione della disciplina in materia di commercializzazione della stampa, alla luce delle nuove competenze legislative regionali.	Legge approvata SI - NO

### 4 AMBITO DELL'INTERVENTO

#### *Confini oggettivi*

ATTIVITÀ INTERESSATE DALL'INTERVENTO	Commercializzazione della stampa quotidiana e periodica
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Territorio regionale
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Editoria, distribuzione, comunicazione ed informazione.

#### *Confini soggettivi*

DESTINATARI DIRETTI	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Rivenditori</li><li>➤ Amministrazioni pubbliche (Regione Piemonte ed enti locali con funzioni di gestione amministrativa, in particolare, Comuni e Comunità montane).</li></ul>
SOGGETTI COINVOLTI	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Case editrici e distributori di giornali</li><li>➤ Consumatori.</li></ul>
AMM.NI COINVOLTE	Non risultano altre amministrazioni coinvolte, al di fuori di quelle indicate come destinatarie dirette del provvedimento legislativo.



## 5 ELABORAZIONE DELLE OPZIONI

### 5.1 OPZIONE 0 – LO STATUS QUO

#### *Caratteristiche dell'opzione*

L'opzione 0 consiste nel lasciare inalterata l'attuale normativa (a riguardo, si veda la sezione 1. Attuale Quadro Normativo), che prevede parziali aperture di liberalizzazione in un tessuto ancora connotato da una dettagliata pianificazione (sistema che assoggetta a pianificazione alcune rivendite, le rivendite classiche e ne esclude altre, soggette comunque ad autorizzazione, secondo una tipologia di esercizi tassativamente indicata dalla legge, in cui sono comprese le grandi strutture di vendita).

Tale normativa è antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione che conferisce alle Regioni potestà legislativa esclusiva sulla materia del commercio.

L'analisi degli aspetti positivi e negativi per quanto concerne l'opzione 0, evidenzia quanto segue:

#### *Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità*

Tale soluzione normativa risulta per certi versi funzionale ad un settore caratterizzato dalla presenza di istanze corporative differenti ed in contrasto tra loro, che si regge sulla previsione di forme di tutela, aperture e compromessi relativi ai diversi operatori di mercato presenti sul territorio.

I punti di forza sono costituiti dalla presenza di un quadro normativo di riferimento unitario a livello nazionale e regionale e dal raggiungimento di un delicato punto di equilibrio di mercato che contempera le esigenze dei punti di vendita di giornali (tradizionali e non).

Le criticità riguardano la formalizzazione di un quadro globale “ingessato”, connotato da forme autorizzatorie e di pianificazione che non trova riscontro a livello europeo, con le contraddizioni insite in un sistema ibrido di “liberalizzazione controllata”, con il rischio che possa essere pregiudicato:

- a) il pluralismo dell'informazione, a causa di una distribuzione dei giornali e di una localizzazione dei punti di vendita che non copre tutto il territorio;
- b) il diritto del cittadino-utente di poter accedere con facilità alle testate preferite.
- c) il corretto esplicarsi delle regole di concorrenza del mercato.

Risulta poi indispensabile un intervento legislativo regionale volto a disciplinare gli aspetti toccati dalla sentenza 386/2005 del Consiglio di Stato.

#### *Commenti e possibilità di miglioramento*

L'opzione necessita quanto meno di integrazioni volte a conferire più flessibilità al sistema, eliminando o riducendo al minimo gli elementi di incertezza normativa .

### 5.2 OPZIONE 1 – LA REGOLAMENTAZIONE DIRETTA DEL SETTORE

#### *Caratteristiche dell'opzione*

L'opzione 1 consiste nel prevedere una rete unica di rivendita caratterizzata da punti vendita soggetti ad autorizzazione, sulla base di indirizzi regionali e piani comunali.

### *Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali – Criticità*

L'opzione riprende il sistema previsto prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 170/2001, dalla l. 416/1981 e dalla l.r. 40/1985, riguardante le edicole tradizionali nonché quelle non esclusive, che venivano denominate promiscue.

La natura dell'autorizzazione è identica per entrambe le tipologie di rivendita ed è correlata, per entrambe, indistintamente, alla pianificazione territoriale, basata su criteri di natura rigida rigidi.

La Regione prevede dei criteri di uniformità per i piani di localizzazione comunali.

I Comuni redigono i piani, indicano i requisiti specifici e dividono il territorio in zone, determinando il numero di punti vendita attivabili.

In tale situazione, all'interno del limite numerico previsto, riguardante le edicole tradizionali e quelle non esclusive, il rilascio dell'autorizzazione comunale è un atto dovuto, nei confronti dell'operatore, in presenza dei requisiti previsti.

Con la scelta di questa opzione, il sistema interamente contingentato, previsto per le rivendite esclusive, verrebbe esteso anche alle rivendite non esclusive.

L'analisi degli aspetti positivi e negativi per quanto concerne l'opzione 1, evidenzia quanto segue.

La previsione di un sistema regolativo preciso e dettagliato risulta in grado di definire puntualmente diritti e doveri nei confronti degli operatori del sistema, prevedendo incisive forme di controllo a tutela del pluralismo informativo.

Tale soluzione è funzionale ad un'amministrazione intenzionata a determinare analiticamente tutte le regole di mercato.

Una disciplina di tal tenore però, oltre ad essere avulsa dal contesto europeo, non si è dimostrata in passato idonea a sostenere possibilità di sviluppo del mercato.

L'opzione individuata richiede un aumento degli adempimenti amministrativi, in contrasto con i principi della semplificazione amministrativa.

Parimenti richiederebbe uno sforzo organizzativo maggiore per i destinatari della disciplina.

Tale soluzione è inoltre volta a rendere più difficile l'ingresso di nuovi soggetti, cristallizzando l'esistente, a discapito di una più efficiente distribuzione di mercato, andando a disattendere tutte le sollecitazioni pervenute dall'antitrust e dalle politiche nazionali in tema di concorrenza.

#### *Commenti e possibilità di attuazione*

Tale posizione risulta indubbiamente anacronistica e incontrerebbe evidentemente il favore dei rivenditori e la ferma opposizione dei punti di vendita non tradizionali.

### **5.3 OPZIONE 2 – LA LIBERALIZZAZIONE DEL SETTORE**

#### *Caratteristiche dell'opzione*

L'opzione 2 consiste nel configurare una rete unica di rivendita caratterizzata da punti vendita attivabili previa denuncia di inizio attività, similmente a quanto già avviene nel commercio in sede fissa per gli esercizi di vicinato, ai sensi del d.lgs. 31.03.1998, n.114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n.59).

### *Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali – Criticità*

In relazione ai presupposti organizzativi e finanziari, occorre delineare le caratteristiche della disciplina prevista dal d.lgs 114/1998.

Tale decreto stabilisce i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale e persegue le seguenti finalità:

- a) la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci;
- b) la tutela del consumatore, con particolare riguardo all'informazione, alla possibilità di approvvigionamento, al servizio di prossimità, all'assortimento e alla sicurezza dei prodotti;
- c) l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva, nonché l'evoluzione tecnologica dell'offerta, anche al fine del contenimento dei prezzi;
- d) il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese;
- e) la valorizzazione e la salvaguardia del servizio commerciale nelle aree urbane, rurali, montane, insulari.

L'attività commerciale viene fondata sul principio della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41 della Costituzione ed è esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella l. 10 ottobre 1990, n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato.

Un'attività commerciale può essere iniziata, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 114/98, previo possesso dei requisiti morali e professionali, su semplice comunicazione al comune, nei casi in cui la superficie di vendita degli esercizi non superi i 150 mq nei comuni fino a 10.000 abitanti ed i 250 mq negli altri (esercizi di vicinato).

L'analisi degli aspetti positivi e negativi per quanto concerne l'opzione 2 evidenzia quanto segue.

Tale soluzione risulta conforme ad un quadro normativo europeo in cui l'attività di vendita dei giornali non risulta contingentata e vincolata ad apposita autorizzazione.

Si configurerebbe un mercato flessibile e concorrenziale, con uno snellimento delle procedure amministrative degli enti locali.

L'opzione ha l'indubbio pregio di incidere, in termini, di semplicità e riduzione di tempi e costi per gli interessati e la pubblica amministrazione.

La debolezza risiede nell'applicazione della liberalizzazione ad un settore caratterizzato da accentuata specificità e dalla presenza di molteplici aspetti problematici, con possibilità di erosione di ulteriori fette di mercato ai danni degli operatori di mercato più deboli.

La deregolamentazione dovrebbe in ogni caso essere accompagnata da previsioni normative volte a richiedere il rispetto non solo formale, ma anche sostanziale, dell'obbligo di parità di trattamento delle diverse testate, garantendo così il pluralismo informativo.

#### *Commenti e possibilità di attuazione*

L'opzione individuata riformerebbe in profondità il sistema attuale, ma incontrerebbe notevoli resistenze da parte dei rivenditori tradizionali.

La Regione, in ogni caso, non è competente a disciplinare gli aspetti relativi alla rete di contratti privatistici che vincolano gli operatori.

In particolare, non potrebbe prevedere un obbligo per i distributori di rifornire tutti i punti vendita presenti sul territorio.

## 5.4 OPZIONE 3 – UN SISTEMA MISTO DI REGOLAZIONE DIRETTA DELL'ATTIVITÀ

### *Caratteristiche dell'opzione*

L'opzione 3 consiste nel realizzare una doppia rete di rivendita, così strutturata:

- a) una rete “dedicata” di punti vendita soggetti ad autorizzazione sulla base di appositi indirizzi regionali e piani di localizzazione comunali, nei quali la vendita di quotidiani e periodici ha carattere prevalente rispetto alla restante attività;
- b) una rete parallela complementare di punti vendita non pianificati, attivabili soltanto presso esercizi stabiliti dalla legge, soggetti ad autorizzazione comunale, sulla base di indirizzi regionali e criteri comunali stabiliti sentite le categorie interessate, nei quali la vendita di quotidiani e/o periodici assume carattere residuale rispetto all'attività commerciale principale.

### *Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali – Criticità*

Tale opzione contiene aspetti migliorativi dell'opzione zero.

In particolare la normativa regionale dovrà superare le attuali criticità:

1. definendo in modo chiaro ed esaustivo i due differenti canali di commercializzazione, attualmente denominati *rivendite esclusive e rivendite non esclusive*;
2. specificando quali tipologie merceologiche e con quale prevalenza possono essere vendute nelle rivendite esclusive e in quelle non esclusive anche in riferimento alle diverse esigenze delle amministrazioni comunali;
3. superando il concetto disgiuntivo della congiunzione “ovvero”; anche in riferimento alla sentenza 386/2005 del Consiglio di Stato;
4. rivisitando le tipologie di esercizio cui è abbinabile la rivendita non esclusiva;
5. riformando la disciplina delle fattispecie non soggette a programmazione né autorizzazione (dlgs.170/2001 art. 3, comma 1, lett.g);
6. stabilendo criteri e requisiti puntuali per le edicole tradizionali e, per le edicole non esclusive, criteri più elastici, calibrati e verificati nel tempo, che rispondano a valutazioni dell'ente locale.

Al fine di garantire uniformità ed equità di trattamento e trasparenza dell'azione amministrativa, i Comuni devono assumere un provvedimento di carattere generale, sulla base delle indicazioni regionali, contenente i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per i punti vendita non esclusivi.

Attualmente, invece, non trattandosi di un obbligo di legge, solo alcuni Comuni definiscono tali aspetti.

L'opzione 3 è volta a contemperare le esigenze economiche e sociali degli operatori coinvolti, mantenendo l'impianto esistente per le edicole tradizionali, prevedendo, nel contempo, maggiori aperture nei confronti delle edicole non tradizionali.

### *Commenti e possibilità di attuazione*

Tale opzione consentirebbe di razionalizzare le attuali procedure amministrative, eliminando anche il vincolo previsto per le edicole non esclusive di vendere solamente una delle due tipologie di prodotti editoriali (quotidiani o periodici), recependo, in tal modo, alcuni rilievi dell'Antitrust e l'orientamento del Consiglio di Stato.

## **5.5 OPZIONE 4 – UN SISTEMA MISTO DI REGOLAZIONE DELL’ATTIVITÀ, CON APERTURE VERSO LA LIBERALIZZAZIONE**

L’opzione 4 consiste nel configurare una doppia rete di diffusione, così strutturata:

- a) una rete “dedicata” di punti vendita soggetti ad autorizzazione sulla base di appositi indirizzi regionali e piani di localizzazione comunali, nei quali la vendita di quotidiani e periodici ha carattere prevalente rispetto alla restante attività;
- b) una rete parallela complementare di punti vendita non pianificati, attivabili soltanto in alcuni esercizi tassativamente stabiliti dalla legge, soggetti a denuncia di inizio attività, nei quali la vendita di quotidiani e/o periodici assume carattere residuale rispetto all’attività commerciale principale. In questo caso l’inizio dell’attività sarebbe automatico e non dipenderebbe dalla verifica di parametri particolari di cui al punto precedente, in analogia con la disciplina relativa agli esercizi di vicinato.

### ***Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità***

L’opzione 4 conserva, come l’opzione precedente, il regime autorizzatorio, per la rete dedicata, basato sulla programmazione regionale e la pianificazione comunale.

Le edicole non esclusive possono essere, invece, attivate presentando la denuncia di inizio attività. In tal modo si semplificherebbero notevolmente le procedure, con indubbie ricadute positive in termini di riduzione di tempi e costi per gli interessati e la pubblica amministrazione.

Si potrebbe prevedere altresì l’attivazione delle rivendite non esclusive in altri esercizi commerciali oltre a quelli attualmente previsti.

Si configurerebbe un mercato più flessibile e concorrenziale, come auspicato dall’ Antitrust. Occorre però valutare attentamente le possibili ricadute economiche e sociali, in particolare sulle edicole tradizionali per le quali permangono maggiori vincoli, anche merceologici, nella vendita dei prodotti, rispetto le rivendite della rete parallela.

La debolezza risiede quindi nell’applicazione di una parziale liberalizzazione ad un settore caratterizzato da accentuata specificità e dalla presenza di molteplici aspetti problematici, con possibilità di erosione di ulteriori fette di mercato ai danni degli operatori più deboli.

Come rilevato per l’opzione 2, la deregolamentazione dovrebbe in ogni caso essere accompagnata da previsioni normative volte a richiedere il rispetto non solo formale, ma anche sostanziale, dell’obbligo di parità di trattamento delle diverse testate, garantendo così il pluralismo informativo.

### ***Commenti e possibilità di attuazione***

L’opzione individuata consentirebbe di rendere più flessibile il sistema, ma incontrerebbe notevoli resistenze da parte dei rivenditori tradizionali.

Inoltre, non essendo la Regione competente a disciplinare gli aspetti relativi alla contrattazione, non potrebbe prevedere un obbligo per i distributori di rifornire tutti i nuovi punti vendita presenti sul territorio.

## 5.6 VALUTAZIONE DELLE OPZIONI RILEVANTI

Esaminare il regime relativo alla commercializzazione della stampa quotidiana e periodica ha richiesto un'approfondita attività di analisi volta alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, nonché della realtà demografica ed editoriale piemontese.

La valutazione delle opzioni è stata fatta in base alla loro rispondenza alle criticità rilevate ed ai benefici che potrebbero essere conseguiti, anche in ragione degli esiti della consultazione.

Sulla base di questo criterio, analizzate le caratteristiche delle opzioni individuate, l'opzione che risulta attuabile senza stravolgere gli equilibri del mercato, risulta essere la numero 3, che rientra nell'ottica di razionalizzare la disciplina, al fine eliminare o, quantomeno, ridurre la conflittualità del sistema e prevedendo, altresì, alcune aperture nel settore.

In subordine, si potrebbe adottare l'opzione 4, che risponde in misura maggiore ai rilievi dell'Antitrust ed alle esigenze di semplificazione amministrativa.

Essa richiede però un intervento "coraggioso" da parte del legislatore, presentando maggiori criticità sotto l'aspetto economico e sociale.

## 6 VALUTAZIONE DEI VANTAGGI E SVANTAGGI DELLE DIVERSE OPZIONI

Nella tabella che segue sono indicati tutti gli vantaggi e svantaggi privati e sociali, teoricamente sostenibili da tutti i soggetti coinvolti nella commercializzazione della stampa.

<i>VANTAGGI</i>	<i>SVANTAGGI</i>
<b>PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</b> (PREVALENTEMENTE REGIONI E COMUNI)	
COSTO DEL LAVORO E/O DEL PRODOTTO (CONSULENZE...)	SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA
COSTI DI TRANSIZIONE (ACQUISIZIONE INFORMAZIONI SU NUOVA DISCIPLINA E SUO FUNZIONAMENTO – DA INTENDERSI COME TEMPO IMPIEGATO/CONSUMATO, OVVERO COSTO- OPPORTUNITÀ)	(DIMINUZIONE) CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO
<b>PER I RIVENDITORI FINALI (ESCLUSIVI E NON)</b>	
PER I NUOVI INGRESSI NEL MERCATO: COSTI SOPPORTATI PER SOSTENERE LA PROCEDURA (DIA O NON DIA)	TEMPI DI RISPOSTA (PÙ O MENO BREVI)
COSTI INFORMATIVI (PER SAPERE COME E COSA FARE PER APRIRE UNA NUOVA RIVENDITA)	CERTEZZA (STIMOLO ED INCENTIVO PER IL NUOVO IMPRENDITORE)
<b>PER I DISTRIBUTORI</b>	
COSTI DI TRASPORTO	ALLARGAMENTO POSSIBILITÀ DI MERCATO
COSTI DI NEGOZIAZIONE TRA LORO (SOSTANZIALMENTE PER ACCORDARSI E COSTITUIRE UN "CARTELLO" DIVIDENDOSI IL MERCATO)	
<b>PER GLI EDITORI</b>	
-	ALLARGAMENTO POSSIBILITÀ DI MERCATO
<b>PER I CONSUMATORI</b>	
-	MAGGIORE REPERIBILITÀ DEL GIORNALE (IN RIFERIMENTO ALLA LOCALIZZAZIONE DELLE RIVENDITE) E MAGGIORE OFFERTA PRODOTTO

Successivamente dall'analisi delle varie voci identificate, ed in ragione delle caratteristiche degli obiettivi generale e specifico oggetto dell'intervento regolativo in esame, si è deciso di prendere in considerazione esclusivamente i vantaggi e svantaggi dei destinatari diretti (amministrazioni pubbliche e rivenditori).

Per i motivi suddetti "l'analisi costi e benefici" è stata condotta attraverso la stima degli esborsi monetari sopportati dai destinatari diretti.

Si precisa che per le opzioni dalla 1 alla 4 il valore indicato come uscite della P.A si riferisce all'ipotetico anno di entrata in vigore della legge, considerando anche i valori indicati come spese una tantum per la P.A. (le spese relative alla redazione del programma regionale, del piano di localizzazione comunale e degli eventuali bandi comunali per le nuove aperture).

## 6.1 OPZIONE 0

- **Uscite** della P.A. per spese per il personale impegnato sul procedimento "edicole" **34436,38**
- **Entrate** per la P.A. come bolli e diritti di segreteria per richieste di autorizzazione all'apertura/subingresso edicole **765,68**

## 6.2 OPZIONE 1

- **Uscite** della P.A. per spese per il personale impegnato sul procedimento "edicole" **64387,72**
- **Entrate** per la P.A. come bolli e diritti di segreteria per richieste di autorizzazione all'apertura/subingresso edicole **2567,28**

## 6.3 OPZIONE 2

- **Uscite** della P.A. per spese per il personale impegnato sul procedimento "edicole" **11053,64**
- **Entrate** per la P.A. come bolli e diritti di segreteria per richieste di autorizzazione all'apertura/subingresso edicole **0**

## 6.4 OPZIONE 3

- **Uscite** della P.A. per spese per il personale impegnato sul procedimento "edicole" **64387,72**
- **Entrate** per la P.A. come bolli e diritti di segreteria per richieste di autorizzazione all'apertura/subingresso edicole **2567,28**

## 6.5 OPZIONE 4

- **Uscite** della P.A. per spese per il personale impegnato sul procedimento "edicole" **64314,42**
- **Entrate** per la P.A. come bolli e diritti di segreteria per richieste di autorizzazione all'apertura/subingresso edicole **765,68**

## 7 RISULTATI DELL'ANALISI VANTAGGI-SVANTAGGI

### 7.1 RISULTATI DELL'ANALISI ECONOMICA

Dai risultati della valutazione finanziaria, confrontando tra le spese amministrative sociali delle diverse opzioni, emerge come decisamente meno onerosa l'opzione 2, mentre le altre opzioni non si discostano sensibilmente dall'opzione zero ed appaiono sostanzialmente fra loro equivalenti.

La considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza) e della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia) consente, tuttavia, di concludere che **le opzioni preferite sono la tre e la quattro.**

L'opzione tre, in particolare, tiene conto delle risultanze del confronto con le parti economiche e sociali e delle posizioni emerse durante la consultazione.

L'opzione quattro, invece, privilegia gli aspetti di semplificazione amministrativa e corrisponde maggiormente alle indicazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza.

## **7.2 EVENTUALE PROSECUZIONE DELL'AIR**

Al fine di assicurare un monitoraggio in itinere ed *ex post* dell'impatto della regolazione introdotta potrebbe essere inserita nella legge un'apposita clausola di valutazione.

## **8 STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO PROPOSTO**

In merito alla predisposizione di un testo normativo finalizzato alla razionalizzazione, a livello regionale, della disciplina in materia di commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, la soluzione preferibile è rappresentata dalla previsione di una legge regionale che, dotata della forza giuridica e del carattere di intangibilità necessari, contenga principi e modalità rivolti all'amministrazione regionale e comunale.

Gli aspetti di dettaglio potrebbero essere disciplinati da atti di normazione secondaria (regolamenti, deliberazioni di Giunta e/o Consiglio Regionale, determinazioni dirigenziali e circolari).

In tal modo l'amministrazione regionale, tramite una normativa snella applicabile alle procedure amministrative e gestionali del settore, conseguirebbe l'obiettivo di fornire chiarezza interpretativa garantendo, nel contempo, la flessibilità necessaria agli enti comunali, rispettandone le peculiarità.