AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Distribuzione della stampa quotidiana e periodica (IC 20)

Indagini conoscitive 21

Presidente

Giuseppe Tesauro

Componenti

Marco D'Alberti

Michele Grillo

Nicola Cesare Occhiocupo

Carlo Santagata de Castro

Segretario Generale

Rita Ciccone

INTRODUZIONE 4

Le presunte pratiche restrittive della concorrenza indicate nel provvedimento di avvio dell'indagine conoscitiva 4

QUADRO NORMATIVO 6

1.1 Premessa 6
1.2 Il periodo di sperimentazione di cui alla Legge n. 108/1999 7
1.3 Il Decreto legislativo n. 170 del 24 aprile 2001 10
1.3.1 Il rilascio delle autorizzazioni per i punti vendita esclusivi e non esclusivi. Modalità di attuazione 12
1.3.2 Condizioni per il rilascio dell'autorizzazione 14
1.3.3 Esenzione dall'autorizzazione e condizioni di vendita 15
1.3.4 Il ruolo delle amministrazioni locali nell'individuazione dei piani di localizzazione dei punti vendita esclusivi 17
1.3.5 L'applicazione del Decreto legislativo n. 170/2001 da parte delle Regioni e dei Comuni 18
1.4 Gli orientamenti giurisprudenziali 34

ATTIVITÀ DI DISTRIBUZIONE DELLA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA 45

2.1 Le esigenze distributive dei prodotti editoriali 45
2.2 La consegna a domicilio 47
2.3 La diffusione della stampa tramite punti vendita al dettaglio: l'attività di distribuzione all'ingrosso degli editori e dei distributori nazionali 48
2.4 La distribuzione tramite punti vendita al dettaglio: l'attività di distribuzione all'ingrosso dei distributori locali 51
2.5 La distribuzione tramite punti vendita al dettaglio: i punti vendita esclusivi 55
2.6 La distribuzione tramite punti vendita al dettaglio: i punti vendita non-esclusivi 57

CONFRONTO INTERNAZIONALE 62

3.1 Regno Unito 62
3.2 Germania 67
3.3 Francia 69
3.4 Olanda 71

PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI DEL SETTORE E PROPOSTE DI RIFORMA DELLA REGOLAMENTAZIONE 72

4.1 Tutela della concorrenza e salvaguardia del pluralismo dell'informazione nel settore editoriale quotidiano e periodico 72
4.2 Distorsioni concorrenziali nel mercato della vendita al dettaglio 74
4.2.1 Ostacoli all'ingresso sul mercato 74
4.2.2 Restrizioni nella concorrenza (di prezzo e non) tra gli operatori presenti sul mercato 82
4.3 Problematiche concorrenziali nel mercato della vendita all'ingrosso 83
4.3.1 L'esclusiva territoriale dei distributori locali ed i casi di rifiuto a contrarre 83

APPENDICE 87

Stato di attuazione, da parte delle Regioni, del Decreto legislativo n. 170/2001 in materia di distribuzione dei quotidiani e dei periodici 87

Introduzione

Le presunte pratiche restrittive della concorrenza indicate nel provvedimento di avvio dell'indagine conoscitiva

Il provvedimento di apertura dell'indagine conoscitiva identificava tre specifiche pratiche potenzialmente idonee a restringere la concorrenza: a) la presenza sull'intero territorio nazionale di esclusive territoriali assegnate ai distributori locali dagli editori, b) alcuni casi di rifiuti di fornitura, opposti dai distributori locali a possibili nuovi entranti nella vendita al dettaglio; c) l'accordo del 1994 stipulato a livello nazionale tra le associazioni degli editori e dei rivenditori che fissava la stessa remunerazione per tutti i dettaglianti. Il provvedimento affermava l'esigenza di verificare al contempo se le citate pratiche, qualora giudicate restrittive della concorrenza, risultassero nondimeno necessarie per garantire la tutela del pluralismo delle fonti di informazioni nel mercato editoriale di giornali.

Riguardo alle esclusive territoriali, queste venivano denominate nel provvedimento di avvio quali "*chiuse*", in quanto comportavano l'impossibilità per i rivenditori di una determinata area geografica di rifornirsi presso i distributori locali operanti in zone diverse. Tali esclusive apparivano pertanto conferire ai distributori locali una protezione totale nei confronti dei concorrenti, tale da ridurre gli incentivi al mantenimento dell'efficienza del sistema distributivo. Veniva d'altra parte sottolineata la necessità di verificare se tali esclusive fossero giustificate dalle caratteristiche di estrema deperibilità del prodotto editoriale e dalle esigenze di una distribuzione capillare.

Quanto al rifiuto a contrarre di alcuni distributori locali nei confronti di nuovi punti vendita denunciati all'Autorità da parte di potenziali nuovi entranti, il provvedimento ipotizzava che tali rifiuti rischiavano di compromettere i risultati del progetto di liberalizzazione contenuto nell'allora disegno di legge relativo al mercato della distribuzione della stampa. Si osservava d'altra parte che gli stessi rifiuti potevano derivare dal fatto che l'incentivo dei rivenditori al dettaglio è quello di richiedere di distribuire un elevato quantitativo di giornali, senza tener conto dell'effettiva domanda, in quanto essi non sopportano il rischio dell'invenduto, gravante totalmente invece sugli editori.

Con riferimento all'accordo nazionale, il provvedimento di avvio rilevava che esso appariva in grado di restringere la concorrenza in quanto "*prevede la fissazione da parte dell'associazione degli editori di un livello uniforme di remunerazione per i rivenditori al dettaglio, [e] per altro verso esso potrebbe configurarsi come uno strumento importante per garantire la parità di trattamento delle testate*".

Quadro normativo

1.1 Premessa

L'attuale quadro normativo che disciplina il comparto della distribuzione della stampa sull'intero territorio nazionale è stabilito dal Decreto legislativo n. 170 del 24 aprile 2001, recante il "*Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'articolo 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108"*. Le disposizioni contenute in tale decreto hanno sostituito in parte quelle contenute nella legge del 5 agosto 1981, n. 416, recante la "*Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria"*, e successive modifiche. In particolare, il decreto sulla distribuzione della stampa quotidiana e periodica ha abrogato l'articolo 14 sulle "*Autorizzazioni per la vendita"* della citata legge n. 416/1981.

Il Decreto legislativo n. 170/2001 è stato adottato in base a quanto disciplinato nell'articolo 3, della legge del 13 aprile 1999, n. 108, recante "*Nuove norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica",* secondo cui il Governo era delegato ad emanare un apposito decreto legislativo, entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge n. 108/1999, finalizzato al riordino dell'assetto normativo della distribuzione della stampa, sia quotidiana che periodica, sottoponendo ad un periodo di sperimentazione l'attività di vendita di giornali quotidiani e periodici svolta presso taluni esercizi commerciali indicati dall'art. 1 della legge n. 108/1999.

I limiti alla crescita esterna delle imprese editoriali sono previsti dall'art. 49 della legge n. 416/1981, come modificato dall'art. 3 della legge n. 67/87, che, nel sanzionare con la

nullità gli atti giuridici che comportino la costituzione di una posizione dominante, considera tale quella di un soggetto che: a) giunga a editare o a controllare società che a loro volta pubblichino testate quotidiane la cui tiratura, nell'anno solare precedente avesse superato il 20% della tiratura complessiva dei giornali in Italia; b) giunga a editare o a controllare società che, a loro volta, abbiano editato un numero di testate superiore al 50% di quelle pubblicate nell'anno solare precedente e aventi luogo di pubblicazione nell'ambito di una stessa regione e sempre che vi sia più di una testata; c) giunga a editare o a controllare società che editano un numero di testate superiore al 50% delle copie complessivamente pubblicate dai giornali quotidiani aventi luogo di pubblicazione nella medesima area interregionale, quali il nord-ovest, il nord-est, il centro Italia e il sud; d) diventi titolare di collegamenti con società editrici di giornali quotidiani la cui tiratura sia stata superiore, nell'anno solare precedente, al 30% della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia".

In tema di distribuzione delle testate giornalistiche, ulteriore principio stabilito nella legge n. 416/1981, art. 16, è quello sulla parità di trattamento delle testate giornalistiche, stabilito nell'articolo 16, comma 1, secondo cui "*le imprese di distribuzione devono garantire, a parità di condizioni rispetto ai punti vendita serviti e al numero di copie distribuite, il servizio di distribuzione a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta*". Infine, allo scopo di agevolare le imprese, di 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, ai sensi dell' ultimo comma dell'articolo 16, si conferisce alle regioni la possibilità di prevedere talune misure di sostegno.

1.2 Il periodo di sperimentazione di cui alla legge n. 108/1999

Le legge del 13 aprile 1999, n. 108, recante "*Nuove Norme in materia di punti vendita per la stampa quotidiana e periodica*"[1], ha introdotto un nuovo sistema di commercializzazione dei prodotti editoriali, prevedendo nuovi canali di vendita, oltre a quelli tradizionali già esistenti.

La principale finalità del periodo di sperimentazione previsto dalla legge n. 108/1999, è stata quella "*di acquisire elementi conoscitivi sulle variazioni provocate nel mercato*

[1] In G.U. del 23 aprile 1999, n. 94.

della stampa quotidiana e periodica dalla messa in vendita dei giornali in esercizi diversi dalle rivendite fisse autorizzate"[2].

La normativa di cui alla legge n. 108/1999 ha introdotto la possibilità di ampliare per un periodo di diciotto mesi la rete di vendita dei prodotti a stampa quotidiana e periodica a quegli esercizi appartenenti a formule distributive differenti dalle tradizionali rivendite di giornali, esclusive o promiscue[3]. Attraverso l'introduzione nel nostro ordinamento di tale normativa nel settore della vendita dei giornali, quotidiani e dei periodici, è stata evitata l'applicazione diretta del Decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 114, relativo alla riforma sul Commercio le cui disposizioni, qualora non fosse stata approvata una legge specifica, avrebbero consentito a chiunque, a partire dalla data di entrata in vigore della legge sulla sperimentazione, di avviare un'attività di vendita di giornali e di riviste sulla base delle regole generali previste in materia di distribuzione commerciale.

Le attività interessate alla sperimentazione, ai sensi dell'art. 1, comma 1, punto 3, della legge, sono state, in particolare: 1) le rivendite di generi di monopolio, ossia le tabaccherie; 2) le rivendite di carburanti e di olii minerali aventi un limite di superficie minimo di 1.500 metri quadrati; 3) i bar; 4) le medie strutture di vendita, come definite dal D.lgs. 114/98, aventi un limite minimo di superficie di 700 metri quadrati; 5) gli esercizi adibiti prevalentemente alla vendita di libri e di prodotti equiparati, con un limite minimo di superficie di 120 metri quadrati; 6) gli esercizi a prevalente specializzazione di vendita che possono svolgere attività di vendita delle riviste di identica specializzazione.

Gli adempimenti documentali richiesti a coloro che erano interessati ad accedere al settore, in quanto titolari delle sopraccitate attività e forniti dei requisiti previsti, consistevano principalmente, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 108/1999, nell'inviare una triplice comunicazione: una al Comune territorialmente competente, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge; l'altra da trasmettere per conoscenza, al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed infine la terza da trasmettere alla Federazione degli Editori.

In ragione del fatto che per partecipare alla fase di sperimentazione la suddetta legge conferiva la facoltà di essere "*limitata ai soli quotidiani o ai soli periodici*", nella comunicazione da inoltrare al Comune doveva essere indicata la tipologia di vendita che si intendeva sperimentare: soli quotidiani; soli periodici; ambedue le tipologie.

---

[2] Art. 1 della legge n. 108/1999.

[3] Il termine "promiscue" era utilizzato nella precedente normativa di cui alla legge n. 416/1981 e successivamente abrogata.

In relazione agli obblighi da osservare da parte degli operatori interessati allo svolgimento della sperimentazione, essi consistevano in particolare: 1) nella parità di trattamento da assegnare alle testate nell'ambito della tipologia prescelta; 2) nel mantenimento del medesimo prezzo di vendita in relazione ai diversi soggetti che effettuavano la rivendita; 3) nell'identità delle condizioni economiche e delle modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni, comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, tra le diverse tipologie di esercizi che effettuavano la vendita; 4) nel rispetto delle condizioni di offerta proposte dall'editore; 5) nella predisposizione di un apposito spazio espositivo per le testate poste in vendita, adeguato rispetto alla tipologia prescelta.

In relazione alle disposizioni per i Comuni, contenute nella legge n. 108/1999, tali enti territoriali erano tenuti a trasmettere alle Regioni gli elenchi degli esercizi che intendevano partecipare alla sperimentazione. Inoltre, i Comuni dovevano: a) escludere dalla sperimentazione gli esercenti che non avessero rispettato gli obblighi relativi alla sperimentazione; b) escludere dalla sperimentazione, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, gli esercizi per i quali fossero state commesse violazioni dei criteri relativi all'insediamento delle attività commerciali.

Con riferimento alle caratteristiche della sperimentazione, oltre alla durata prestabilita in diciotto mesi, come precedentemente evidenziato, esse hanno riguardato l'intero ambito geografico nazionale, senza alcuna esclusione.

Inoltre, ai sensi dell'art. 2, della legge n. 108/1999, la Commissione Paritetica Governo-editori, integrata dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale dei rivenditori e dei distributori, nonché dal rappresentante della Conferenza Stato-città ed autonomie locali unificata con la Conferenza Stato-Regioni, doveva procedere ad un esame della sperimentazione. La suddetta Commissione poteva essere integrata, a seconda degli ambiti territoriali esaminati, dai rappresentanti delle regioni interessate e delle Associazioni di categoria locali. Inoltre, è stata prevista una competenza della Commissione consistente nel formulare le indicazioni circa la congruità della dislocazione sul territorio degli esercizi di "vendita non esclusiva", rispetto alle finalità della sperimentazione. Sulla base di quanto disposto nell'ultimo comma dell'art. 2, della legge n. 108/1999, la valutazione sulla fase di sperimentazione, doveva essere basata sui seguenti criteri: a) parametri quantitativi; b) incremento complessivo delle vendite dei prodotti editoriali e per settori di intervento e qualitativi; c) analisi dei flussi di vendita e variazioni della composizione dell'offerta.

Ai sensi dell'art. 3, della legge 108/1999, è stata prevista una delega al Governo affinché fosse definita la disciplina sulla distribuzione della stampa quotidiana e periodica, alla quale le stesse Regioni avrebbero dovuto uniformarsi per l'attività di vendita di giornali

e di riviste, nonché i parametri generali ai quali le stesse Regioni avrebbero dovuto attenersi nell'elaborazione di indirizzi per i Comuni, i quali sono tenuti alla predisposizione dei Piani di localizzazione comunale dei punti vendita esclusivi. La disciplina prevista dalla legge sulla sperimentazione è sfociata successivamente nell'emanazione del decreto legislativo del 24 aprile 2001, n. 170.

In merito alle disposizioni transitorie previste dalla legge in esame, è stato stabilito che, fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 170/2001, gli esercizi in cui era stata effettuata la sperimentazione avrebbero potuto continuare a vendere i prodotti editoriali prescelti. L'autorizzazione alla vendita di giornali e di riviste sarebbe stata rilasciata di diritto ai medesimi esercizi, qualora essa fosse stata richiesta tra la fine della sperimentazione e l'entrata in vigore del citato Decreto legislativo. Circa i tempi e le modalità di presentazione delle comunicazioni per potere partecipare alla sperimentazione, le comunicazioni dovevano essere presentate entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa.

1.3 Il Decreto Legislativo n. 170 del 24 aprile 2001

La riforma in materia della diffusione della stampa quotidiana e periodica consegue alla delega di cui all'art. 3, della legge n. 108/1999 che ha espressamente enunciato, tra i criteri direttivi per il Governo, il principio di introdurre un nuovo sistema di vendita dei prodotti editoriali articolato su tutto il territorio nazionale in punti vendita esclusivi e punti vendita non esclusivi, mediante il rilascio di autorizzazioni. Il legislatore, attraverso la dizione normativa dell'art. 1, comma 2, del D.lgs. n. 170/2001, ha inteso, quindi attuare una distinzione tra due tipologie di esercizi: i primi, rappresentati dalle edicole tradizionali, quali punti vendita previsti nel piano comunale di localizzazione e che sono tenuti alla rivendita generale dei quotidiani e dei periodici; i secondi, rappresentati dai punti vendita diversi dai tradizionali. Secondo la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 170/2001, possono essere autorizzate all'esercizio di un punto vendita non esclusivo a) le rivendite di generi di monopolio; b) le rivendite di carburanti e di oli minerali con il limite di superficie pari a metri quadrati 1.500; c) i bar, inclusi gli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade e nell'interno delle stazioni ferroviarie, aeroportuali e marittime, ed esclusi altri punti di ristoro, ristoranti, rosticcerie e trattorie; d) le strutture di vendita come definite dall'articolo 4, comma 1, lettere *e), f)* e *g),* del Decreto legi-

slativo 31 marzo 1998, n. 114, con un limite minimo di superficie di metri quadrati 700; *e)* gli esercizi adibiti prevalentemente alla vendita di libri e prodotti equiparati, con un limite minimo di superficie di vendita pari a metri quadrati 120; *f)* gli esercizi a prevalente specializzazione di vendita, con esclusivo riferimento alla vendita delle riviste di identica specializzazione. Tali tipologie di esercizi commerciali, risultano gli stessi di quelli ammessi alla sperimentazione.

I punti non esclusivi di vendita, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. *b)* del citato Decreto, in aggiunta ad altre merci, possono essere "*autorizzati al commercio di giornali ovvero periodici*". Sul punto, sussiste una diversità di opinioni in merito all'interpretazione della parola "*ovvero*". C'è chi ritiene che tale termine debba essere interpretato in senso disgiuntivo, nel significato del termine "oppure", ponendo così la necessità per il punto vendita non esclusivo di effettuare una scelta a favore dell'una o dell'altra categoria di prodotti editoriali[4], mentre esiste un diverso orientamento, prevalentemente giurisprudenziale, secondo cui la suddetta locuzione deve essere interpretata in senso rafforzativo, ossia nel senso di comprendere entrambe le tipologie di prodotti[5].

Il nuovo sistema, rispetto alla precedente disciplina legislativa, mantiene inalterata la necessità del rilascio dell'autorizzazione: in particolare, per i punti vendita esclusivi l'attività di rivendita è assoggettata al rilascio di diritto dell'autorizzazione da parte dei Comuni, "*nel rispetto dei piani comunali di localizzazione*", ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto in esame. Per quanto riguarda i punti non esclusivi di vendita, vigono due forme di autorizzazione, la prima, è conferita a quegli esercizi che hanno effettuato la sperimentazione, ai sensi dell'art. 1, della legge n. 108/1999 e che, ai sensi del citato articolo 2, comma 4, del Decreto n. 170/2001, sono sottoposti al rilascio di diritto del provvedimento autorizzatorio; la seconda, prevista per gli esercizi che non hanno effettuato la sperimentazione, il cui rilascio è subordinato alla presentazione all'amministrazione comunale competente di una dichiarazione di ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. d) bis, numeri 4, 5, 6 e 7, della legge n. 108/1999 e all'esito favorevole dell'istruttoria in ordine ai criteri previsti dall'art. 2, comma 6, del citato D.lgs. e dall'art. 3, comma 1, lett. *c*), della legge n. 108/1999.

---

[4] In tal senso si veda la Circolare esplicativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 28 dicembre 2001 n. 3528/c nonché la nota dell'A.N.C.I. del 7 maggio 2003.

[5] Cfr. TAR Abruzzo, Sz. Pescara, sentenza del 9 agosto 2001 n. 757; in senso conforme TAR Piemonte sentenza del 26 novembre 2003 n. 1681; TAR Veneto sentenza del 13 novembre 2003 n. 5893 e del 10 luglio 2003 n. 4042 e del 22 maggio 2002 n. 3026; TAR Toscana, sez. Firenze, sentenza del 17 ottobre 2003, n. 5366. In senso difforme TAR Piemonte, sentenza del 13 febbraio 2002 n. 315, interpreta la parola "ovvero", in senso disgiuntivo.

Condizione per ottenere l'autorizzazione di diritto è, pertanto, la dimostrazione da parte del punto vendita non esclusivo della pregressa partecipazione alla sperimentazione, come è confermato dall'art. 2, comma 4, del D.lgs. n. 170/2001.

In ogni caso, il Decreto legislativo n. 170/2001 non ha avuto effetti abrogativi delle previgenti disposizioni normative emanate dalle Regioni o degli atti regolamentari adottati dai Comuni, i quali, perciò continuano ad essere vigenti finché non saranno adottate le nuove norme regionali, volte a stabilire gli indirizzi di carattere generale affinché gli stessi Comuni possano riformulare i nuovi piani di localizzazione comunale.

1.3.1 Il rilascio delle autorizzazioni per i punti vendita esclusivi e non esclusivi. Modalità di attuazione

L'apertura di una rivendita esclusiva è subordinata ad un'autorizzazione comunale, anche a carattere stagionale, rilasciata sulla base del piano comunale di localizzazione delle edicole, così come previsto dall'articolo 2, comma 2, del D.lgs. 170/2001.

L'intero apparato del sistema autorizzatorio previsto dal decreto in esame risulta connotato dalla necessità che il provvedimento di autorizzazione tenga conto di alcuni criteri stabiliti dalla stessa normativa, quali 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 (art. 2, comma 6).

Più precisamente, l'autorizzazione ai punti vendita esclusivi è subordinata al rispetto dei piani comunali di localizzazione, mentre per i punti vendita non esclusivi risulta sempre obbligatorio il rilascio dell'autorizzazione, anche al di fuori dei limiti previsti dal piano comunale di localizzazione. Tale principio vale anche per i punti vendita non esclusivi che hanno effettuato la sperimentazione, ai quali l'autorizzazione spetta di diritto, ai sensi dell'art. 2, comma 4, del medesimo Decreto e che non devono necessariamente osservare il rispetto dei suddetti piani di localizzazione.

Per quanto riguarda i punti vendita che non hanno effettuato la sperimentazione, il rilascio dell'autorizzazione è subordinato alla presentazione di una dichiarazione di ottemperanza (art. 2, comma 5). Al fine di un maggiore snellimento dell'azione amministrativa e per evitare un aggravio del procedimento, il Ministero delle Attività Produttive ha chiarito che la dichiarazione in parola debba essere contenuta nell'istanza di rilascio dell'autorizzazione. Si evidenzia che la dichiarazione di ottemperanza, ai fini del rilascio dell'autorizzazione ai punti vendita non esclusivi, rappresenta una condizione necessaria, ma non sufficiente, in quanto il citato comma 6 dell'articolo 2 del Decreto, ha previsto,

in ogni caso, che la suddetta autorizzazione debba avvenire tenendo conto delle caratteristiche economico-sociali del territorio comunale.

Con riferimento alla dichiarazione di ottemperanza, diversi TAR hanno ritenuto che essa fosse necessaria per ottenere l'autorizzazione alla rivendita dei giornali per quegli esercizi che avessero partecipato al periodo di sperimentazione e che avessero effettuato vendite reali. Secondo il prevalente orientamento dei giudici amministrativi relativo ad una fase di prima applicazione del D.lgs. n. 170/2001, il legislatore ha previsto non più a termine, ma in via definitiva, la possibilità della vendita non esclusiva di giornali e di riviste, purché gli interessati presentassero una dichiarazione di ottemperanza alle disposizioni già indicate nella legge n. 108/1999[6]. Un orientamento giurisprudenziale successivo, è nel senso di considerare la dichiarazione di ottemperanza come un impegno: alla parità di trattamento tra le testate nell'ambito della tipologia prescelta; a non variare il prezzo di vendita dei prodotti editoriali; a che le testate poste in vendita a titolo di sperimentazione non possano essere comprese in alcun tipo di vendita, anche relativa ad altri beni, che non siano quelli offerti dall'editore e alle stesse condizioni proposte nei punti vendita esclusivi; a che gli esercizi che partecipano alla sperimentazione prevedano un apposito spazio espositivo per le testate poste in vendita[7]. Un distinto orientamento ritiene che la lettura del dato normativo di cui all'art. 2, commi 4 e 5, sarebbe contraddittorio e produrrebbe una discrasia nel sistema, in ragione del fatto che quest'ultimo, se da un lato tiene ferma la validità e la cogenza della pianificazione comunale del settore, dall'altro, nel prevedere la dichiarazione di ottemperanza, giungerebbe ad avere un'autorizzabilità generalizzata a discrezione del richiedente, connessa agli obblighi estrinseci previsti dallo stesso sistema in un'ottica programmatoria[8].

Sulla base della circolare del 28 dicembre 2001 n. 3538/c, il Ministero delle Attività Produttive ha chiarito, tra gli altri aspetti, che l'autorizzazione può consentire la vendita di entrambi i prodotti editoriali o di una sola tipologia. Hanno diritto al rilascio dell'autorizzazione per rivendita non esclusiva tutte le imprese che hanno partecipato alla sperimentazione prevista dalla legge n. 108/1999, comprese quelle che hanno solo inviato la comunicazione al Comune. Ovviamente il diritto può riguardare la vendita dei giornali e periodici oppure solo una sola tipologia di tali pubblicazioni. Inoltre, secondo la suespo-

[6] TAR Toscana sez. II, sent del 28 giugno 2002, n. 1358.

[7] TAR Calabria, sent. del 15 gennaio 2003, n. 1503.

[8] TAR Aosta, sent. del 14 maggio 2003, n. 90, laddove ha ritenuto nullo il provvedimento di autorizzazione alla rivendita non esclusiva di giornali in un supermercato, in quanto l'amministrazione comunale non aveva tenuto conto della compatibilità del punto vendita con le esigenze del corretto svolgimento del commercio, accontentandosi della mera dichiarazione di ottemperanza fornita dal titolare dell'esercizio.

sta circolare esplicativa del Ministero delle attività produttive, il tenore delle norme di cui al decreto legislativo non consente il rilascio dell'autorizzazione per un punto esclusivo di vendita in assenza del piano di localizzazione. Infine, i piani di localizzazione adottati con la precedente normativa rimangono in vigore fino alle nuove direttive regionali. I Comuni che ne sono privi, devono comunque adottare un provvedimento sui criteri generali per il rilascio dell'autorizzazione, seguendo i parametri previsti dall'articolo 2, comma 6, del Decreto legislativo n. 170/2001.

In relazione alla possibilità per i punti vendita non esclusivi di vendere una sola delle due tipologie di prodotti editoriali oppure entrambe, la recente giurisprudenza amministrativa ha affermato che essa debba essere interpretata estensivamente, ossia nel senso che sia possibile anche per i punti vendita non esclusivi vendere sia la stampa periodica che quella quotidiana[9]. Inoltre, ai punti vendita non esclusivi è data la facoltà di vendere una sola o entrambe le tipologie di pubblicazioni[10].

1.3.2 Condizioni per il rilascio dell'autorizzazione

In relazione all'iter amministrativo necessario per ottenere l'autorizzazione alla vendita dei giornali, esso ha inizio con la presentazione alle amministrazioni comunali dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione, allegando una planimetria che evidenzi la zona dedicata alla vendita di quotidiani e di periodici e la dichiarazione di ottemperanza alle prescrizioni previste dal rappresentante della società. I tempi medi di attesa per ottenere la suddetta autorizzazione variano da un minimo di due ad un massimo di quattro mesi per i punti vendita che hanno effettuato la sperimentazione; invece, per i punti vendita non esclusivi che non hanno partecipato alla sperimentazione i tempi oscillano da sei mesi a due anni.

Inoltre, le informazioni maggiormente ricorrenti richieste dalle pubbliche amministrazioni comunali, consistono nella prova di aver partecipato alla sperimentazione, attraverso la produzione di fatture, nonché nella richiesta di opzione tra la rivendita di quotidiani o di periodici, sulla base della circolare del Ministero delle Attività Produttive n. 3538 del 28 dicembre 2001. Il nocciolo fondamentale della questione è rappresentato dalla concessione dell'autorizzazione per punto vendita non esclusivo fondato sulla valutazione dei criteri previsti dai commi 5 e 6 dell'articolo 2 del D.lgs. n. 170/2001, ossia la dichiarazione di ottemperanza, ovvero i criteri fondati sulla densità della popolazione, sulle caratteristiche urbanistiche e sociali delle zone, dell'entità delle vendite di quoti-

---

[9] TAR Piemonte, sent. del 26 novembre 2003, n. 1681.

[10] TAR Veneto, sent. del 10 luglio 2003, n. 4042.

diani e di periodici negli ultimi due anni, delle condizioni di accesso, nonché dell'esistenza di altri punti vendita non esclusivi.

Alcune amministrazioni comunali non rilasciano l'autorizzazione, motivando che è necessario preliminarmente emanare i criteri interpretativi da parte delle Regioni. Tale impostazione risulta non condivisa da un recente orientamento del Consiglio di Stato, secondo il quale *"[…] la legge, quando ha ritenuto necessaria una pianificazione complessiva delle distribuzione dei punti vendita, lo ha fatto in termini assolutamente chiari. A proposito dei punti vendita esclusivi, infatti, l'art. 6 prevede l'adozione di criteri da parte della Regione e piani di localizzazione da parte dei Comuni. Ed è dubbio, fra l'altro, che la mancata approvazione del piano di localizzazione possa rappresentare valido motivo per rinviare sine die l'esame delle domande di nuove autorizzazioni per punti vendita esclusivi*". Infatti, per il Consiglio di Stato, "*può sicuramente escludersi, invece, che il rilascio delle autorizzazioni ai punti vendita non esclusivi possa essere sospeso fino alla individuazione di criteri che sono già dettati dalla legge e che per lo più si risolvono in dati oggettivi della realtà socio-economica del territorio, in genere già disponibili o di facile acquisizione*[11]*"*.

L'interpretazione generalmente accolta dai giudici amministrativi in merito al provvedimento autorizzatorio rilasciato dai Comuni è nel senso che tale provvedimento debba essere conferito non solo per le rivendite esclusive che rientrano nel piano Comunale di localizzazione delle edicole, ma spetta di diritto anche agli esercizi che abbiano svolto effettivamente il periodo di sperimentazione, previa presentazione della dichiarazione di ottemperanza[12]. il Comune è tenuto a rispondere[13] all'istanza di ottenere l'autorizzazione. Invece, per i punti vendita "non esclusivi" che non rientrano nella previsione del piano di localizzazione comunale delle rivendite esclusive, tale provvedimento viene rilasciato solo previa verifica della sussistenza dei parametri stabiliti dalla normativa vigente.

1.3.3 Esenzione dall'autorizzazione e condizioni di vendita

L'articolo 3 del D.lgs. n. 107/2001, stabilisce che determinate modalità di vendita non richiedono alcuna autorizzazione. Ciò, in particolare, nei casi di: (a*)* vendita effettuata nelle sedi di partiti, enti, chiese, comunità religiose, sindacati associazioni; *(b)* vendita ambulante di quotidiani di partito, sindacali o religiosi, che ricorrano all'opera di volontari a scopo di propaganda politica, sindacale o religiosa; *(c)* vendita nelle sedi di società

---

[11] Cfr. Consiglio di Stato, sent. del 29 aprile 2003, n. 2189.

[12] TAR Piemonte, sent. del 13 febbraio 2002 n. 315.

[13] TAR Lazio, sent. del 24 gennaio 2003 n. 2329 e TAR Sicilia, sent. del 14 aprile 2002 n. 975.

editrici e delle loro redazioni distaccate, dei giornali da esse editi; *(d)* vendita di pubblicazioni specializzate non distribuite nelle edicole; *(e)* vendita effettuata "porta a porta" e quella ambulante da parte degli stessi editori, distributori ed edicolanti; *(f)* vendita svolta in alberghi pensioni, quando questa costituisce un servizio ai clienti; *(g)* vendita effettuata all'interno di strutture pubbliche o private rivolta unicamente al pubblico che ha accesso a tali strutture.

La circolare esplicativa del Ministero delle attività produttive, ha chiarito che sono casi previsti dall'abrogato articolo 14 della legge n. 416/1981 e che nell'ultimo caso previsto dalla lettera "*g"* del Decreto, è consentita la vendita dei quotidiani e dei periodici in tutte le strutture pubbliche o private nelle quali l'accesso non sia consentito *a chiunque* indistintamente, ma che sia, con qualsiasi modalità, riservato, limitato o regolamentato, ossia consentito esclusivamente a cerchie determinate di soggetti. In tale ambito, ovviamente, non possono rientrare i centri commerciali, i quali, oltre a non avere l'accesso al pubblico regolamentato, sono espressamente ricompresi tra i punti vendita non esclusivi, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. d).

Nell'ambito degli esercizi che possono godere dell'esenzione dell'autorizzazione rientrano, invece, tutte le strutture nelle quali l'accesso risulta soggetto al pagamento di un titolo di ingresso. Per le rimanenti strutture ad ingresso riservato, limitato o regolamentato, deve risultare rispettata la condizione dell'esistenza di una forma di controllo all'accesso (come ad esempio, si determina nel caso di grandi strutture ospedaliere, case di riposo, o di cura). A tal proposito, è stato chiarito che l'irrinunciabile esigenza di fornire un servizio in caso di difficoltà ad accedere alla normale rete di distribuzione, infatti, non può interferire sulla corretta programmazione dei punti vendita esclusivi o non esclusivi demandata agli enti territoriali[14].

Gli articoli 4 e 5 del Decreto n. 170/2001 stabiliscono le modalità di vendita alle quali gli esercenti la vendita si devono attenere. Vale richiamare l'attenzione al principio di parità di trattamento, stabilito, al comma 1, dell'art. 4, del medesimo provvedimento, secondo cui " *Nella vendita di quotidiani e di periodici i punti vendita esclusivi assicurano parità di trattamento alle diverse testate"*. Invece, per quanto concerne i punti vendita non esclusivi, ai sensi del secondo comma del suddetto articolo, la parità di trattamento è assicurata nell'ambito "*della tipologia di quotidiani e periodici dagli stessi prescelti per la vendita*".

In relazione alla commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, l'art. 5 del D.lgs. n. 170/2001, stabilisce che la vendita della stampa quotidiana e periodica è effettuata nel rispetto di talune modalità, tassativamente indicate, quali: a) il prezzo di coper-

---

[14] Cfr. Circolare del Ministero delle Attività Produttive del 28 dicembre 2001 n. 3538/c.

tina della stampa quotidiana e periodica è fissato dal produttore e non può subire variazioni in relazione ai punti vendita esclusivi e non esclusivi che effettuano la rivendita; b) le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni, comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi che effettuano la vendita, inoltre, il punto "c" del citato articolo stabilisce che tanto i punti vendita esclusivi, quanto quelli non esclusivi devono prevedere un adeguato spazio espositivo per le testate poste in vendita.

1.3.4 Il ruolo delle amministrazioni locali nell'individuazione dei piani di localizzazione dei punti vendita esclusivi

L'articolo 6 del decreto n. 170/2001 prevede la predisposizione da parte dei Comuni dei piani di localizzazione dei punti esclusivi di vendita, sulla base delle direttive generali emanate dalle Regioni. Compito delle Regioni è quello di emanare indirizzi per la predisposizione di questi piani da parte dei Comuni, nel rispetto dei criteri cha vanno dalla densità della popolazione al numero delle famiglie, fino alla presa d'atto dell'esistenza di altri punti vendita non esclusivi. I suddetti piani comunali di localizzazione avrebbero dovuto essere adottati entro un anno dall'entrata in vigore del Decreto n. 170/2001 e, quindi, entro il 29 maggio 2002. Al riguardo, si rileva come il Decreto abbia assegnato il termine ultimo di un anno per l'adozione dei piani comunali indipendentemente dall'attività delle Regioni circa la predisposizione degli indirizzi di carattere generale. Si evidenzia, altresì, che, allo stato, solo alcune Regioni hanno provveduto ad attuare il citato decreto. L'adozione del piano risulta comunque obbligatoria, secondo la previsione normativa, entro un anno dall'entrata in vigore del decreto. Tale interpretazione potrebbe essere confermata anche dall'ultimo periodo del comma 2, dell'art. 6, che prevede l'obbligo per i Comuni di riformulare i piani di localizzazione a seguito dell'emanazione da parte delle Regioni degli atti di indirizzo. Infine, risulta previsto che, in assenza del piano di localizzazione, nel caso in cui nel territorio del Comune o di una frazione di Comune non esistano punti vendita, l'autorizzazione alla vendita può essere rilasciata anche ad esercizi diversi da quelli menzionati nel decreto.

In relazione alla fase transitoria dall'entrata in vigore del decreto, si rileva che esso non ha effetti abrogativi delle vigenti disposizioni normative della Regione o regolamentari adottate dai Comuni, che continuano ad essere valide ed efficaci, fino a che non saranno adottate nuove norme regionali in sostituzione delle normative preesistenti[15].

[15] In tal senso la Circolare del Ministero delle Attività Produttive, cit. e TAR Aosta, sent. del 14 maggio 2003 n. 90.

L'interpretazione data dagli organi di Governo[16] è nel senso di non consentire il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di un punto vendita esclusivo di vendita in assenza del piano di localizzazione. Pertanto, sono reputati validi i piani di localizzazione delle edicole adottati in vigenza della precedente disciplina[17].

1.3.5 L'applicazione del Decreto Legislativo n. 170/2001 da parte delle Regioni e dei Comuni

Le previsioni di cui all'articolo 6 del Decreto Legislativo n. 170/2001 in materia di distribuzione dei giornali risultano parzialmente attuate dalle Regioni e dai Comuni. Di seguito si offre una breve rassegna delle disposizioni regionali per quanto concerne l'attuazione della Decreto sulla diffusione della stampa quotidiana e periodica[18].

Dall'esame delle singole disposizioni legislative, in generale si rileva che, a distanza di circa tre anni dall'entrata in vigore del Decreto legislativo n. 170/2001, solo nove regioni italiane hanno dato attuazione alla citata normativa nazionale, cinque hanno emanato provvedimenti provvisori, mentre le altre non hanno adottato alcun provvedimento al riguardo[19].

Quasi tutte le Regioni, dopo l'intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione, hanno sostanzialmente bloccato l'applicazione del D.lgs. n. 170/2001, in attesa di proprie normative regionali ritenendo la materia della distribuzione della stampa quotidiana e periodica rientrante tanto nell'ambito delle materia sulle quali le regioni dispongono di competenza esclusiva, essendo relativa alla disciplina del commercio, quanto nel novero della competenza legislativa concorrente, riguardando la distribuzione di prodotti che rientrano nel settore delle comunicazioni[20].

Al riguardo, si osserva che la Regione Liguria, in qualità di capofila del Comitato interregionale, ha esplicitamente assunto una posizione antitetica all'interpretazione adottata

---

[16] Vedi Circolare del 28 dicembre 2001 del Ministero delle attività produttive, n. 3538/c.

[17] Cfr. Nota 1/10235/SI del Dipartimento per l'informazione e l'editoria che cita testualmente: "*Si ritiene che i piani di localizzazione vigenti, adottati in precedenza ai sensi dell'art. 14 della legge n. 416/1981, rimangono operanti fino all'emanazione dei nuovi criteri stabiliti tenendo conto degli indirizzi delle Regioni. Infatti, il sistema delineato dal decreto legislativo n. 170/2001 si basa su nuovi criteri direttivi delle Regioni che solo in loro assenza possono essere determinati da parte del comune, in riferimento alla nuova normativa, con un proprio piano da adeguare ai criteri regionali, quando emanati*".

[18] L'appendice contiene uno schema riassuntivo dello stato di attuazione del Decreto legislativo n. 170/2001 da parte delle Regioni nel comparto della distribuzione della stampa quotidiana e periodica.

[19] In particolare, sono le seguenti regioni: l'Abruzzo, la Basilicata, il Molise, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta.

[20] Cfr. Guida normativa per l'amministrazione locale, ed. CEL, Bergamo, 2003, pag. 2260.

dal Ministero delle Attività produttive attraverso la circolare del 12 dicembre 2001 n. 3538/C, esplicativa del Decreto n. 170/2001, ritenendo "*tale documento invasivo delle prerogative regionali in quanto alla luce del nuovo assetto costituzionale, la disciplina del settore risulta essere materia di competenza legislativa esclusiva regionale poiché ricompresa tra le attività commerciali"*[21]. La stessa Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, facendo proprio quest'ultimo orientamento, ha comunicato al Ministro delle Attività Produttive che "*alla luce del nuovo assetto costituzionale, la disciplina della vendita della stampa quotidiana e periodica risulta essere materia di competenza legislativa esclusiva regionale, dovendo considerarsi ricompresa tra le attività commerciali"*, sostenendo altresì che "*La Conferenza ha ritenuto che in alcuni passaggi la circolare fornisce interpretazione delle norme che vanno a vantaggio delle grandi testate e quindi dei grandi gruppi editoriali che occupano di fatto il mercato editoriale, con il conseguente probabile innalzamento del tasso di mortalità della piccola e media editoria, anche di quella locale…"*[22]

In particolare, la Regione Piemonte ha fornito alcuni criteri interpretativi della riforma nel comparto della diffusione della stampa, "*in attesa dell'emanazione della nuova normativa regionale che, in attuazione della competenza legislativa esclusiva attribuita dal Titolo V della Costituzione, andrà a ridisciplinare l'intera materia…"*[23].

In senso analogo, la Regione Umbria, in epoca precedente alla promulgazione della legge regionale in materia di diffusione della stampa quotidiana e periodica[24], ha provveduto a diffondere linee orientative di lettura delle disposizioni di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, evidenziando che, a seguito della recente riforma costituzionale, la disciplina della vendita della stampa quotidiana e periodica risulta essere *"materia di competenza legislativa esclusiva regionale, essendo tale attività ricompresa tra quelle commerciali"* e che, inoltre, *"il Ministero delle Attività Produttive avrebbe dovuto sospendere attività normative di propria iniziativa 'invasive di prerogative regionali' […], si deve, peraltro, osservare come la circolare ministeriale, anziché facilitare, appesantisce la lettura della norma in tema, determinando problematiche ulteriori, che si ripercuotono sui procedi-*

---

[21] Cfr. Regione Liguria comunicazione al Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni dell'8 luglio 2002.

[22] Crf. Nota di Enzo Ghigo, Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 20 febbraio 2002.

[23] Deliberazione della Giunta Regione Piemonte del 28 aprile 2003, n. 101-9183, titolo 1, punto 1, recante "Disciplina del sistema di rivendita della stampa quotidiana e periodica. Applicazione del D.lgs. 24 aprile 2001 n. 170 in fase transitoria all'emanazione della nuova normativa regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione", in B.U. Regione Piemonte del 15 maggio 2003, n. 20.

[24] Legge Regione Umbria del 23 luglio 2003, n. 12 - "*Attuazione del decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170. Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'art. 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108*", in B.U. 6 agosto 2003, n. 32.

menti applicativi e, più in generale, sui comportamenti dei singoli soggetti coinvolti in tali procedimenti […]"[25].

Infine, in relazione alla riforma del Titolo V della Costituzione, la Regione Veneto, attraverso la propria delibera del 16 maggio 2003 n. 1409, ha stabilito che "*In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione la materia della diffusione della stampa quotidiana e periodica risulta comunque attenere sia alla competenza legislativa regionale di carattere esclusivo, per quanto concerne l'aspetto relativo all'attività commerciale, sia a quella concorrente, per ciò che riguarda il profilo della comunicazione"*[26].

In relazione agli indirizzi di carattere generale emanati dalle Regioni, risulta che sia il gruppo delle Regioni che ha dato attuazione definitiva alla materia, sia quelle regioni che hanno emanato provvedimenti provvisori in materia, hanno seguito la normativa nazionale che distingue le rivendite dei giornali tra i punti vendita esclusivi e non esclusivi, considerando tra questi ultimi anche i punti vendita che hanno partecipato al periodo di sperimentazione, ai quali spetta di diritto ottenere l'autorizzazione.

Le Regioni hanno focalizzato le proprie direttive da impartire ai Comuni sui seguenti principali aspetti: 1) la distinzione tra i punti di vendita esclusivi e non esclusivi; 2) le autorizzazioni comunali e, nell'ambito di queste ultime, (i) l'autorizzazione per punti esclusivi di vendita, (ii) l'autorizzazione per punti non esclusivi di vendita; (iii) l'autorizzazione per esercizi che hanno effettuato la sperimentazione; 3) le disposizioni generali.

In merito alla distinzione tra i punti di vendita esclusivi e non esclusivi, le Regioni considerano punti vendita esclusivi quelli tenuti alla vendita generale di quotidiani e di periodici previsti dal piano comunale di localizzazione, come stabilito nell'art. 6 del Decreto legislativo n. 170/2001.

I punti vendita non esclusivi, sono gli esercizi previsti dallo stesso Decreto che, in aggiunta ad altre merci, sono autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero di periodici. Le Regioni reputano, inoltre, tassativa l'elencazione dei punti vendita non esclusivi riportata nell'articolo 2, comma 3, in assenza del piano di localizzazione comunale e qualora non esistano altri punti di vendita. I punti vendita non esclusivi possono vendere una sola tipologia di prodotto editoriale e non entrambe. Tale disposizione trova una deroga per

---

[25] Cfr. Delibera della Giunta Regione Umbria del 27 marzo 2002, n. 358, "*Linee di indirizzo e di coordinamento in materia di riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica*". documento istruttorio, pubblicata in B.U. Regione Umbria del 24 aprile 2002, n. 18.

[26] D.G.R. del 16 maggio 2003 n. 1409, relativa al "*Sistema di vendita dei quotidiani e periodici. Criteri per l'applicazione del Decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 170 recante norme in materia di riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica*", dal sito: www.regione.veneto.it/Economia/Commercio/Stampa.htm.

quanto riguarda gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione, vendendo entrambe le tipologie, per i quali l'autorizzazione, rilasciata di diritto, riguarderà la vendita sia di quotidiani che di periodici.

Con riferimento alle autorizzazioni comunali, la vendita di quotidiani e di periodici sia in forma esclusiva che non esclusiva è soggetta al rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune territorialmente competente. Lo stesso provvedimento autorizzatorio può essere rilasciato anche su base stagionale. Sono esclusi i casi per i quali lo stesso Decreto Legislativo prevede l'esenzione dell'autorizzazione. Per entrambe le tipologie dei punti vendita è fatto obbligo ai Comuni di procedere adottando una serie di parametri individuati dal comma 6, dell'art. 2, del citato Decreto, quali: la densità di popolazione, le caratteristiche urbanistiche e sociali delle zone, l'entità delle vendite di quotidiani e di periodici negli ultimi due anni, le condizioni di accesso, l'esistenza di altri punti vendita non esclusivi. I punti vendita esclusivi sono localizzati nei piani che il Comune territorialmente competente predispone in base agli indirizzi emanati dalla Regione secondo i criteri di cui al comma 1, dell'art. 6. Le autorizzazioni per i punti vendita esclusivi sono rilasciate in conformità a tali piani. Per gli esercizi che, secondo l'art. 2, comma 4, hanno svolto la sperimentazione, le autorizzazioni sono rilasciate di diritto e, quindi, non sono soggette a valutazione discrezionale da parte del Comune.

In particolare, per quanto riguarda (i) l'autorizzazione per punti esclusivi di vendita, queste ultime devono essere rilasciate in conformità dei piani di localizzazione comunale. In assenza di detti piani, o perché scaduti, o perché non adottati entro il termine del 29 maggio 2002, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 170/2001, ossia entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo, non possono essere rilasciate nuove autorizzazioni e neppure trasferimenti. I Comuni, infatti, entro tale termine avrebbero dovuto adottare i nuovi piani di localizzazione anche in assenza degli indirizza regionali, attenendosi agli indicatori stabiliti dalla normativa nazionale, di cui al comma 6, dell'art. 2.

In relazione (ii) all'autorizzazione per punti non esclusivi di vendita, secondo l'interpretazione delle Regioni, i Comuni non possono rilasciare autorizzazioni per i punti vendita non esclusivi e non possono quindi essere esaminate eventuali domande presentate, se non sono stati previamente adottati gli indicatori di cui al citato articolo 2, comma 6. Ai fini del rilascio dell'autorizzazione la condizione indispensabile è la presentazione al Comune della dichiarazione di ottemperanza di cui all'art. 2, comma 5, del Decreto legislativo n. 170/2001.

Infine, in merito (iii) all'autorizzazione per esercizi che hanno effettuato la sperimentazione, essendo previsto il rilascio di diritto dell'autorizzazione, in forza di legge, secon-

do quanto stabilito a livello regionale, lo stesso provvedimento non è sottoposto ad alcuna valutazione discrezionale da parte del Comune. Inoltre, secondo la formulazione letterale della norma, nonché per la finalità della sperimentazione, per esercizi che hanno effettuato la sperimentazione le Regioni intendono quei punti vendita che hanno effettivamente e concretamente venduto il prodotto o i prodotti editoriali prescelti, secondo quanto disposto dalla legge n. 108/1999. Pertanto, al fine del rilascio di diritto dell'autorizzazione, non è sufficiente avere effettuato nei termini previsti la comunicazione di voler partecipare alla sperimentazione prevista dalla legge, senza avere poi effettivamente venduto il prodotto prescelto. Inoltre, non è più applicabile l'istituto del silenzio-assenso, in presenza di un'istanza di autorizzazione.

Per quanto riguarda le disposizioni generali del settore, si applicano, per tutto quanto non previsto dal Decreto legislativo n. 170/2001, le previsioni contenute nel decreto legislativo n. 114/1998 in materia di distribuzione commerciale. A tal fine è necessario essere in possesso dei requisiti stabiliti dall'art. 5, comma 2, del Decreto legislativo n. 114/1998[27]. È, inoltre, necessaria la comunicazione territorialmente competente in caso di cessazione dell'attività, trasferimento della gestione, trasferimento della proprietà per atto tra vivi o per causa di morte, ai sensi dell'art. 26, comma 5, del D.lgs. n. 114/1981. Infine si applica la disciplina sanzionatoria, di cui all'art. 22 del citato decreto, ad eccezione del comma 5, il quale fa riferimento agli esercizi di vicinato non sottoposti al regime autorizzatorio.

In merito ai casi di esenzione dell'autorizzazione, questa viene prevista per la vendita svolta all'interno di strutture pubbliche o private rivolte unicamente al pubblico che ha accesso a tali strutture. In tal caso, secondo l'interpretazione delle Regioni, il legislatore ha voluto escludere dall'autorizzazione quelle vendite di giornali effettuate in aree particolari, dove l'accesso è regolamentato e la vendita è rivolta in via esclusiva al solo pubblico ammesso. Secondo le Regioni, queste ipotesi "*devono essere valutate con estrema attenzione anche al fine di evitare una inutile proliferazione di punti vendita ancorché collocati in aree in cui la normativa non prevede il rilascio della prescritta autorizzazione*"[28].

Le Regioni Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Umbria e Veneto hanno dato attuazione alle previsioni contenute nel decreto legislativo n. 170/2001.

---

[27] Il Decreto Legislativo 31 marzo n. 114, nell'art. 5, comma 2, stabilisce le incompatibilità per l'esercizio dell'attività commerciale, salva la riabilitazione, fissando al contempo i requisiti necessari per l'esercizio dell'attività medesima, quali l'assenza di dichiarazione di fallimento, l'assenza di condanne penali, nonché l'assenza di imposizione di misure di prevenzione penale.

[28] Cfr. Regione Liguria, Disposizioni esplicative del Decreto legislativo 24 aprile 2001 n. 170, allegate alla nota del 22 luglio 2002, trasmessa ai Sindaci, ed alle Associazioni di categoria e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province.

Tra le Regioni che hanno attuato in via definitiva il Decreto n. 170/2001 è possibile evidenziare come, rispetto all'orientamento generale, esistono alcune delibere che si discostano dagli orientamenti comuni sotto alcuni aspetti.

È possibile, infatti, riscontrare delle differenze per quanto riguarda, ad esempio, l'attività del rilascio dell'autorizzazione per i punti vendita non esclusivi. Per l'autorizzazione alla rivendita non esclusiva di giornali, sono stabiliti dei diversi criteri a seconda che si tratti di esercizi che hanno svolto o meno in maniera effettiva il periodo di sperimentazione e per i quali viene richiesta la dichiarazione di "ottemperanza" da parte dei soggetti interessati, nonché un periodo minimo di vendita effettiva svolta nel corso del suddetto periodo sperimentale, così come è espressamente previsto dalle Regioni Lombardia, Umbria e Veneto.

Diverse disposizioni regionali, ai fini dell'individuazione dei Piani comunali di localizzazione e del relativo rilascio dell'autorizzazione, hanno stabilito criteri ulteriori rispetto a quelli già stabiliti dalla normativa nazionale di cui all'art. 2, comma 6, del D.lgs. n. 170/2001, quali il rispetto nelle aree urbane di una distanza minima tra edicole (Emilia Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Lombardia e Sicilia).

Altre volte è previsto un sistema di punteggio conseguibile sulla base di diversi parametri basati, ad esempio, sulla densità di popolazione per area urbana, come avviene nella Regione Lombardia ed il Veneto. In altri casi è prevista una disciplina differenziata per gli orari di vendita, come prevedono le normative della Regione Lombardia, del Friuli Venezia Giulia, delle Marche e del Veneto.

Di seguito sono evidenziati i principali aspetti di ciascuna regione che ha adottato una disciplina regolamentare del settore interessato.

In relazione all'**Emilia Romagna**[29], viene stabilito che i piani comunali possono prevedere la localizzazione ottimale sulla base dei parametri demografici e strutture urbanistiche, nonché esigenze di priorità conseguenti alle esigenze di nuova apertura e di trasferimento dei punti vendita, anche con indicazioni di priorità e in ragione delle caratteristiche esclusive dell'esercizio. I comuni possono definire le tipologie di chioschi e delle altre rivendite, prevedendo anche dimensioni minime che consentano un'ampia esposizione delle diverse testate. Non viene prevista alcuna disposizione sulla possibilità per i punti vendita non esclusivi di commercializzare o soli quotidiani o soli periodici. Viene previsto il rilascio di diritto dell'autorizzazione nei confronti degli esercizi che abbiano partecipato alla sperimentazione. Si reintroduce il criterio distanziometrico tra punti vendita (circa 400 metri), in assenza di piano comunale. Si ritiene necessaria l'autorizzazio-

[29] Delibera del Consiglio Regionale n. 354 dell'8 maggio 2002.

ne per i punti vendita ubicati all'interno di stazioni ferroviarie, interporti, e grandi spazi adibiti al pubblico.

Per quanto concerne il **Friuli-Venezia-Giulia**[30], ai fini dell'approvazione dei piani di localizzazione comunale devono essere seguiti taluni criteri prioritari, quali densità e consistenza della popolazione, situazione territoriale, urbanistica (suddivisa per zone), osservanza di distanze minime, derogabili ulteriormente in caso di compresenza di due rivendite (art. 2). In relazione al rilascio dell'autorizzazione per i punti vendita non esclusivi, secondo i criteri e le forme di consultazione previsti dall'art. 2 della delibera, l'autorizzazione è rilasciata nella misura massima del 5% per i punti vendita esclusivi che insistono su aree pubbliche (art. 4). La previsione di orari di apertura e di chiusura è stabilita dal Sindaco, secondo un orario di apertura differenziato per i punti vendita esclusivi e non esclusivi.

La **Regione Lazio**[31] ha attuato in maniera definitiva l'installazione delle edicole sotto il profilo urbanistico, disciplinando, pertanto, in via indiretta anche l'ubicazione dei punti esclusivi di vendita dei quotidiani e dei periodici. In particolare, la legge regionale in materia reca disposizioni urbanistiche per l'installazione di edicole adibite alla vendita di quotidiani e di periodici (art. 1). Inoltre, sono fissate talune prescrizioni per quanto riguarda le dimensioni per l'installazione delle edicole, per la quale è rilasciata dal Comune l'autorizzazione edilizia (art. 3 e art. 4).

La **Regione Lombardia**[32] ha effettuato una distinzione tra punti vendita esclusivi e non esclusivi, nei quali ultimi sono ricompresi anche gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione mediante la vendita di quotidiani o di soli periodici, ovvero di quotidiani e periodici, ai quali è stata rilasciata di diritto, su loro richiesta, l'autorizzazione, nonché rientrano tra i punti vendita non esclusivi anche gli esercizi che hanno effettuato la sperimentazione (art. 1).

Inoltre, è fatta una distinzione di prodotto editoriale commercializzabile dai punti vendita esclusivi e da quelli non esclusivi. In relazione all'autorizzazione, quest'ultima è rilasciata a persone fisiche o società regolarmente costituite, i punti vendita esclusivi possono riservare una parte della superficie di vendita risultante dall'autorizzazione non superiore al 30%, per commercializzare prodotti diversi da quelli editoriali (art. 1). I sogget-

---

[30] Deliberazione della Giunta Regionale n. 2334 del 13 luglio 2001, n. 2334 (in Boll. Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia del 10 ottobre 2001, n. 41).

[31] Legge Regionale del 30 luglio 2002, n. 28 recante "Disposizioni urbanistiche per l'installazione di edicole adibite prevalentemente alla vendita di quotidiani e periodici".

[32] Delibera del Consiglio Regionale n. VII/0549 del 10 luglio 2002, recante "Atto di indirizzo in attuazione del D.lgs. 24/04/2001, n. 170, concernente il riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'art. 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108".

ti che hanno presentato la domanda di partecipazione alla sperimentazione, ma che non hanno effettuato la sperimentazione, hanno titolo di priorità solo se hanno fatto richiesta entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge in esame. È stata prevista la costituzione di un osservatorio per monitorare la rete distributiva (art. 5).

I piani di localizzazione comunale, di durata biennale, sono adottati sulla base di parametri prestabiliti, quali la densità della popolazione, la presenza di infrastrutture, possibilità di prevedere la fissazione di limiti minimi di distanza tra i punti vendita, tenendo conto delle caratteristiche urbanistiche e sociali. I piani suddetti possono prevedere un incremento dei punti vendita esclusivi fino al 15%, in base ad un punteggio variabile ottenuto sulla base del numero della popolazione residente, numero di famiglie ecc (art. 6);

Infine, sono previsti orari di vendita differenziati a seconda che si tratti di punti vendita esclusivi e non. Per i punti vendita esclusivi con attività promiscua si applica l'orario dell'attività prevalente, mentre il Sindaco, sentite le associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, può determinare l'orario minimo di vendita per i punti vendita esclusivi e non esclusivi (art. 7).

La **Regione Marche**[33] ha differenziato i punti vendita esclusivi, previsti nel piano comunale di localizzazione, i quali possono vendere sia quotidiani che periodici, i punti vendita non esclusivi, che possono vendere una sola delle due tipologie di prodotto editoriale, nonché anche gli esercizi commerciali che hanno partecipato alla sperimentazione, per i quali l'autorizzazione è rilasciata di diritto. Viene introdotto il principio della attività prevalente, in base alla quale la distinzione tra gli esercizi esclusivi e non esclusivi tiene conto della prevalente attività per la quale è stata rilasciata la autorizzazione al commercio: per i punti non esclusivi l'attività di rivendita di quotidiani e di periodici assume carattere complementare; per i punti vendita esclusivi, pur potendo tali esercizi ampliare la propria gamma di prodotti merceologici, l'attività di rivendita di giornali e di riviste assume carattere prevalente (art. 2).

I Comuni sono tenuti a predisporre i piani di localizzazione comunale dei punti esclusivi di vendita secondo criteri basati sulle caratteristiche urbanistiche e sociali; flussi turistici; demografici; entità delle vendite, nonché a seguito dell'accertamento dell'esistenza o meno di altri punti vendita esistenti nel territorio comunale, distinti in esclusivi e non esclusivi, prevedere anche una distanza minima tra i vari punti di vendita. La validità temporale prevista dai piani è quinquennale (art. 3).

---

[33] Delibera Regione Marche n. 910/2003 - Allegato A "*Indirizzi regionali concernenti il riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica di cui al D.lgs. n. 170/2001*", consultabile sul sito Internet www.regione.marche.it.

Il rilascio dell'autorizzazione per gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione viene concesso a quei punti vendita che hanno effettivamente e concretamente venduto, non essendo sufficiente avere effettuato la sola comunicazione di poter partecipare alla sperimentazione, senza avere venduto il prodotto editoriale prescelto. Inoltre, l'autorizzazione sarà rilasciata per entrambi i prodotti editoriali, se gli esercizi che hanno svolto la sperimentazione hanno effettivamente venduto entrambe le tipologie dei prodotti, mentre per un solo tipo di prodotto, se tali esercizi a suo tempo hanno potuto vendere una sola tipologia di prodotto (art. 6).

La **Regione Piemonte**[34] prevede i punti vendita esclusivi, non esclusivi e gli esercizi che hanno partecipato al periodo di sperimentazione. Per questi ultimi l'autorizzazione è rilasciata di diritto, senza alcuna valutazione discrezionale da parte del Comune. Se durante tale periodo sono state vendute entrambe le tipologie di prodotto, l'autorizzazione è rilasciata per tutti e due i tipi di prodotto. Sono legittimati ad ottenere l'autorizzazione anche gli esercizi che hanno svolto la sperimentazione per un tempo inferiore ai diciotto mesi. La programmazione della rete di vendita è svolta secondo i piani comunali di localizzazione dei Comuni, predisposti secondo parametri demografici, caratteristiche sociali, urbanistiche dell'entità di vendita, condizioni di accessibilità. I Comuni possono stabilire distanze minime tra i punti vendita esclusivi e non e individuare limiti numerici di sviluppo della rete per singola zona, tenendo conto di un'omogenea distribuzione dei punti vendita nei Comuni. Il rilascio dell'autorizzazione dei punti vendita non esclusivi è basato su criteri connessi alla densità della popolazione, delle caratteristiche urbanistiche e sociali della zona, entità delle vendite degli ultimi due anni. Al riguardo, si auspica l'adozione da parte dei Comuni di un provvedimento di carattere generale contenente i criteri desunti dalla verifica delle situazioni esistenti in relazione ai parametri di legge.

La **Regione Sicilia**[35], analogamente alle altre Regioni che hanno attuato in via definitiva e provvisoria il decreto legislativo, distingue tra punti vendita esclusivi e non esclusivi, considerando punti vendita esclusivi anche quelli che, prima dell'entrata in vigore della legge n. 108/1999 e del d.lgs. n. 170/2001, erano considerati "promiscui" (art. 1). Si prevede un sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica in Sicilia articolato su tutto il territorio regionale, nel rispetto dei piani di localizzazione Comunali, sia per i punti vendita esclusivi, sia per i punti vendita non esclusivi (art. 2). L'autorizzazione per

---

[34] Deliberazione n. 101 - 9183 del 28 aprile 2003 "Disciplina del sistema di rivendita della stampa quotidiana e periodica. Applicazione del D.lgs. n. 170/2001 in fase transitoria all'emanazione della nuova normativa regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione con la quale sono stati forniti elementi di interpretazione del D.lgs. n. 170/2001 ed indicazioni ai Comuni per la predisposizione dei piani di localizzazione delle rivendite", in B.U. del 15 maggio 2003 n. 20.

[35] Decreto del 13 novembre 2002, recante "Nuove norme per la predisposizione dei piani comunali di localizzazione dei punti ottimali di vendita di giornali quotidiani e periodici", in B.U. del 13 dicembre 2002.

i punti vendita non esclusivi è subordinata alla presenza di talune condizioni, quali ad esempio, il limite minimo di superficie (1.500 mq per le rivendite di carburanti e olii minerali), oppure mq. 700 per le medie strutture, o anche mq. 120 per le librerie (art. 2). È prevista la parità di trattamento per le diverse testate, con la differenza che i punti vendita non esclusivi devono assicurare la parità di trattamento nell'ambito della tipologia di quotidiani e periodici prescelta per la vendita (art. 4).

La **Regione Umbria**[36] effettua una distinzione tra i punti vendita esclusivi, previsti in appositi piani di localizzazione comunali e tenuti alla vendita sia di quotidiani che di periodici, e i punti vendita non esclusivi, tenuti alla vendita di soli quotidiani o di soli periodici (art. 1). L'autorizzazione alla rivendita di stampa quotidiana o periodica è rilasciata ai punti vendita non esclusivi previa valutazione di compatibilità accertata sulla base di specifici parametri adottati dai comuni (art. 3). L'istanza di rilascio dell'autorizzazione deve essere subordinata a specifici oneri, quali la "dichiarazione di ottemperanza" e la previsione di un "adeguato spazio espositivo" (art. 4). L'autorizzazione a favore di esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione è rilasciata, dietro richiesta, a coloro che sono in grado di dimostrare che hanno effettuato la sperimentazione ininterrottamente per un congruo periodo riferito alla fase finale della sperimentazione stessa e a prescindere dal perfezionamento degli adempimenti comunali.

La **Regione Veneto**[37] annovera tra i punti vendita esclusivi, oltre che gli esercizi previsti nel piano comunale di localizzazione, tenuti alla vendita generale di quotidiani e di periodici, anche la categoria degli esercizi che nell'ordinamento previgente erano definiti "promiscui", essendo "*caratterizzati dalla vendita di quotidiani e periodici congiuntamente ad altre merci, nonché gli esercizi che, attivati in vigenza della legge 5 agosto 1981, n. 416 abbiano esteso la loro attività al settore merceologico non alimentare grazie alla facoltà concessa dal Decreto legislativo 31 marzo 1981 n. 114"* (art. 1, comma 2, lett. a).

Per quanto concerne il regime giuridico delle autorizzazioni e, in particolare il suo rilascio, questo viene riconosciuto ai soggetti che hanno partecipato alla sperimentazione, i quali devono presentare l'istanza, qualora non avessero provveduto, entro 30 giorni dalla data di pubblicazione della delibera regionale sul Bollettino ufficiale Regionale. Inoltre, secondo

---

[36] L.R. 23 luglio 2003, n. 12 - Attuazione del D.Lgs. n. 170/2001 Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'art. 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108. Gli indirizzi programmatici sono esposti sulla base della Delibera Regione Umbria del 27 marzo 2002, n. 358, recante "*Linee di indirizzo e di coordinamento in materia di riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica*", pubblicata nel B.U. Umbria 24/04/2002 n. 18.

[37] Delibera della Giunta Regionale del 16 maggio 2003 n. 1409, consultabile sul sito internet www.regione.veneto.it.

la suddetta delibera, "*l'autorizzazione è valida esclusivamente: a) se l'esercizio ha effettivamente partecipato alla sperimentazione ponendo in vendita i prodotti editoriali; b) se è stata rilasciata per le tipologie editoriali effettivamente vendute*" (art. 3, comma 8).

In merito alla parità di trattamento delle testate, la delibera della Regione Veneto stabilisce che "*sia i punti vendita esclusivi che i punti vendita non esclusivi assicurano parità di trattamento tra le diverse testate poste in vendita", e che "il prezzo dei prodotti non può subire variazioni in relazione alla tipologia di punto vendita. Anche le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni comprensive di ogni forma di compenso riconosciuta ai rivenditori, devono essere identiche per le diverse tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la vendita"*. Inoltre, sussiste l'obbligo per i rivenditori di "*prevedere un adeguato spazio espositivo per le testate poste in vendita*" (art. 11).

Inoltre, per quanto concerne la programmazione dei punti vendita, in particolare i criteri da seguire per l'adozione dei piani di localizzazione, dovrebbero riguardare la promozione della diffusione dell'informazione a mezzo stampa, favorire una maggiore razionalizzazione dell'insediamento dei punti vendita esclusivi su tutto il territorio comunale ed "*assicurare il giusto contemperamento tra il pubblico interesse alla massima diffusione dei punti vendita di quotidiani e periodici e il privato interesse delle rivendite già esistenti di evitare un'eccessiva concorrenza nel settore con conseguente riduzione del singolo volume di vendita"*. (art. 13, comma 1).

In merito ai piani comunali di localizzazione delle rivendite esclusive, la Regione Veneto prevede la possibilità di incrementare i suddetti esercizi, in base all'applicazione di taluni parametri, quali la densità di popolazione e un sistema di punteggi (art. 13, comma 7).

Infine, qualora il Piano comunale non fosse stato approvato, viene stabilito che "*In assenza del piano di localizzazione, ovvero della sua mancata riformulazione ai sensi dell'art. 16, non possono essere rilasciate nuove autorizzazioni per i punti vendita esclusivi, salvo che nei casi previsti dall'articolo 6*" (art. 18).

Le Regioni Liguria, Calabria, Campania, Puglia e Toscana hanno, allo stato, emanato soltanto provvedimenti provvisori.

La **Regione Liguria**, con delibera della Giunta Regionale[38], nel razionalizzare la rete distributiva dei carburanti, ha disciplinato parzialmente il settore della diffusione della stampa quotidiana e periodica presso i punti vendita non esclusivi stabilendo che "*Qualora l'autonoma attività integrativa riguardi i pubblici esercizi (somministrazio-*

[38] Cfr. D.G.R. Regione Liguria, del 13 febbraio 2004 n. 109, in B.U. del 3.3.2004 n. 9, p. 910.

ne di alimenti e bevande) o i punti vendita non esclusivi di stampa quotidiana e periodica, questi potranno essere installati in deroga ai criteri regionali e comunali con il rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune competente per territorio, fino all'emanazione del relativo regolamento o normativa regionale in materia, esclusivamente per quegli impianti dotati di apparecchiature self-service post pagamento che devono obbligatoriamente installare tali attività integrative, nonché per gli impianti esistenti eroganti soltanto carburanti non selfilizzabili (gpl o metano). Tale Delibera stabilisce che la titolarità dell'autorizzazione a vendere giornali spetta al gestore dell'impianto, "*salvo rinuncia a favore del titolare dell'autorizzazione, indicando che la stessa è strettamente connessa all'impianto di carburante e non può essere ceduta a terzi autonomamente…".*

Gli indirizzi provvisori prevedono, inoltre, una distinzione tra punti vendita esclusivi che commercializzano sia quotidiani sia periodici, e i punti vendita non esclusivi autorizzati a vendere o soli quotidiani o soli periodici. I punti vendita che hanno partecipato alla sperimentazione sono autorizzati di diritto a vendere entrambe le tipologie di prodotto editoriale, mentre gli esercizi non partecipanti devono scegliere tra la vendita dei soli quotidiani o dei soli periodici. L'autorizzazione di diritto è riconosciuta solo a favore degli esercizi partecipanti alla sperimentazione che possono dimostrare di avere effettivamente venduto i prodotti editoriali.

La **Regione Calabria**[39] prevede che il rilascio dell'autorizzazione di diritto deve essere conforme alla tipologia di prodotto effettivamente venduto nel periodo sperimentale o parte di esso. L'autorizzazione per un punto vendita non esclusivo non può essere rilasciata se non previa valutazione dei criteri basati su densità della popolazione, caratteristiche urbanistiche, esistenza di alti punti vendita non esclusivi e previa dichiarazione di ottemperanza.

La **Regione Campania**[40] ha stabilito che i piani comunali previgenti rispetto alla nuova normativa di cui al D.lgs. n. 170/2001, potevano continuare ad essere adottati, non oltre il 29 maggio 2002. In assenza degli indirizzi regionali, sussiste comunque l'obbligo dei Comuni di adottare i nuovi piani di localizzazione comunali. È stata formulata una distinzione tra i punti vendita esclusivi, previsti dal piano comunale di localizzazione, nei quali si vendono sia i quotidiani sia i periodici, gli esercizi partecipanti alla sperimentazione i quali possono vendere quotidiani e/o periodici a seconda dell'effettiva ed avvenuta vendita, ed infine, i punti vendita non esclusivi, nei quali si possono vendere quotidiani e/o periodici.

---

[39] Circolare del 29 maggio 2002 n. 1779.

[40] Circolare ai Comuni 460/SP del 21 febbraio 2002.

Le modalità del rilascio dell'autorizzazione variano a seconda del tipo di rivendita da autorizzare. Per i punti vendita esclusivi l'autorizzazione è rilasciata nel rispetto dei piani comunali di localizzazione e a condizione del rispetto dell'obbligo della parità di trattamento alle diverse testate. Il sindaco può rilasciare l'autorizzazione alla vendita di giornali e quotidiani anche ad esercizi diversi da quelli citati all'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 170/2001, nel caso in cui non esistessero altri punti vendita esclusivi o aggiuntivi e in assenza dei piani comunali. Per gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione l'autorizzazione alla rivendita è rilasciata di diritto, previa verifica dell'effettiva avvenuta vendita attestabile mediante fatture, documentazione idonea ad attestare il concreto svolgimento del rapporto contrattuale, dichiarazione del distributore, oppure con un'autocertificazione. Per questo tipo di rivendite non è previsto un termine per l'inoltro della richiesta al Comune da parte dei soggetti interessati. Per i punti vendita non esclusivi, il Comune non deve attendere l'emanazione di indirizzi e direttive regionali, ma al riguardo il Comune non deve attendere l'emanazione di indirizzi e direttive da parte della Regione, purché adotti un Regolamento, sentiti i rappresentanti delle organizzazioni maggiormente rappresentative e deve essere emanato in relazione ai parametri demografici, alla presenza di infrastrutture, alle caratteristiche urbanistiche ed agli ulteriori parametri previsti dall'art. 2, comma 6, del D.lgs. n. 170/2001. Per i titolari di esercizi non esclusivi è prevista la dichiarazione di ottemperanza da presentare unitamente alla domanda di autorizzazione, L'autorizzazione alla rivendita può essere accolta o respinta sulla base della rispondenza a quanto indicato nel Regolamento con l'obbligo di assicurare la parità di trattamento ai quotidiani oppure ai periodici, prescelti dagli stessi esercenti.

Per tali esercizi non sono previsti gli orari di apertura e chiusura di cui al D.lgs. n. 114/1998.

La **Regione Puglia**[41], dopo avere effettuato la distinzione tra punti esclusivi e non esclusivi di vendita, stabilisce che l'autorizzazione di diritto è riconosciuta solo a favore degli esercizi partecipanti alla sperimentazione, previa apposita dichiarazione di ottemperanza, di cui all'art. 2, comma 5, del D.lgs. n. 170/2001, e riguarderà la vendita sia di quotidiani sia di periodici, qualora la vendita sia avvenuta effettivamente per entrambi i prodotti editoriali.

È contenuto un invito ai Comuni di adottare un provvedimento che fissi i criteri ai quali fare riferimento per il rilascio delle autorizzazioni. L'adozione di detto provvedimento deve garantire per i punti vendita non esclusivi un trattamento analogo a quanto avviene per quelli esclusivi per i quali è esplicitamente prevista l'adozione di un apposito piano di localizzazione.

---

[41] Circolare ai Comuni 38/C/2056 del 23 luglio 2002, cit.

La **Regione Toscana**[42] distingue tra i punti vendita esclusivi e non esclusivi. E nell'ambito di questi ultimi ricomprende anche gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione. I punti non esclusivi di vendita possono vendere o soli quotidiani o soli periodici, ovvero quotidiani e periodici, qualora si tratti di esercizi che nel periodo della sperimentazione abbiano effettivamente venduto entrambe le tipologie dei giornali. I piani di localizzazione comunali sono approvati previa consultazione delle associazioni più rappresentative a livello nazionale degli editori e dei distributori nonché delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale dei rivenditori.

I piani comunali possono fissare limiti minimi di distanza tra punti vendita, anche diversi a seconda delle zone al fine di assicurare un'equilibrata diffusione dei prodotti editoriali. L'autorizzazione è rilasciata nel rispetto delle prescrizioni previste dai piani di localizzazione e nell'osservanza di indici prestabiliti, quali la densità demografica, la presenza o meno di infrastrutture e le caratteristiche urbanistiche.

L'autorizzazione è rilasciata per i punti vendita non esclusivi, previa valutazione delle caratteristiche demografiche, della presenza o meno di altri punti vendita esclusivi e non e dell'entità delle vendite effettuate nell'ultimo biennio. Per gli esercizi partecipanti alla sperimentazione, l'autorizzazione per la vendita di soli quotidiani o di soli periodici o di quotidiani e periodici, è rilasciata se, durante il periodo di sperimentazione gli stessi esercizi, hanno effettivamente venduto i prodotti editoriali prescelti e previa verifica da parte dello stesso Comune.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione, da parte dei Comuni, dei Piani comunali di localizzazione dei punti vendita esclusivi sono state formulate richieste di informazioni all'A.N.C.I. e direttamente ad un campione di Comuni di ciascuna Regione d'Italia.

La maggior parte dei Comuni che hanno fornito una risposta hanno confermato quanto evidenziato dall'ANCI, ossia che un numero ridotto di amministrazioni comunali ha adottato i nuovi Piani Comunali di localizzazione delle edicole. Tale circostanza è ascrivibile anche all'assenza degli indirizzi regionali generali stabiliti dall'art. 6, comma 1, del D.lgs. n. 170/2001.

Di seguito viene fornita una sintetica disamina delle caratteristiche principali dei piani comunali, quali emergono dalle risposte fornite dai Comuni.

Il **Comune di Aosta**, nonostante la mancata attuazione degli indirizzi generali da parte della Regione, ha adottato il nuovo Piano di localizzazione comunale. Il piano prevede che l'autorizzazione venga concessa nel rispetto della disponibilità esistente. Ogni volta

---

[42] Circolare esplicativa del 21 gennaio 2003.

che si verifica la chiusura di un esercizio, la relativa disponibilità sarà riservata alla rispettiva zona commerciale di appartenenza. I trasferimenti sono consentiti nei limiti del raggiungimento delle autorizzazioni rilasciabili per le varie zone previste dal piano di localizzazione c.d. ottimale.

L'autorizzazione ai punti non esclusivi di vendita, ovvero agli esercizi che hanno effettuato la sperimentazione, ai sensi della legge n. 108/1999, è subordinata al rispetto di alcune disposizioni, quali quelle previste dall'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 170/2001, come le rivendite di generi di monopolio, le rivendite ubicate presso i grandi distributori di carburante, con una superficie minima di 1.500 metri quadrati; i bar e gli esercizi posti nelle aree di servizio autostradali o all'interno di stazioni ferroviarie; le librerie con una superficie minima di 120 metri quadrati. Per tutti questi esercizi commerciali, l'autorizzazione è subordinata al rispetto di una distanza minima di 400 metri da un punto esclusivo di vendita, previsto dal Piano di localizzazione comunale.

Ai fini dell'apertura di un punto vendita non esclusivo, il soggetto interessato dovrà presentare una dichiarazione sulla tipologia del prodotto editoriale prescelto, assicurando la parità di trattamento alla testata e dichiarare che il prezzo di vendita dei prodotti non subirà variazioni in relazione ai soggetti che effettuano la rivendita. È richiesta, altresì, una dichiarazione che le condizioni economiche e le modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni saranno identiche alle diverse tipologie di esercizi che effettuano la rivendita e che le testate poste in vendita non saranno comprese in alcun altro tipo di vendita, anche relativa ad altri beni, che non siano quelli offerti dall'editore e alle medesime condizioni proposte dai punti vendita esclusivi. Inoltre, l'interessato dovrà dichiarare che all'interno dell'esercizio viene previsto un apposito spazio espositivo per le testate poste in vendita, adeguato rispetto alla tipologia prescelta.

Il **Comune di Genova** ha approvato il Piano Comunale di localizzazione dei punti esclusivi di vendita di quotidiani e di periodici. A tal fine, è stato istituito un gruppo di lavoro congiunto con il Comune di Genova, le Associazioni degli editori e dei distributori e le organizzazioni sindacali dei rivenditori che ha esaminato la rete distributiva attuale individuandone i punti critici ed ha ricercato i dati più attendibili in riferimento ai parametri socio-demografici ed alle vendite di quotidiani e di periodici da assumere per formulare il nuovo Piano. I parametri considerati sono stati i bacini di utenza, le vendite, il numero di punti vendita esclusivi e il numero dei punti vendita non esclusivi.

In relazione alle modalità di rilascio delle autorizzazioni per la rivendita esclusiva e non esclusiva di giornali quotidiani e di periodici, le istanze da parte dei soggetti interessati sono prese in considerazione secondo l'ordine cronologico di ricezione, previa verifica dei requisiti personali necessari per l'apertura di un esercizio alla rivendita di giornali.

Presso il **Comune di Milano** l'iter di approvazione del piano di localizzazione risulta non ancora concluso. Per quanto concerne le modalità di rilascio delle autorizzazioni esclusive e non esclusive, si prevede la presentazione della domanda su modello predisposto dall'ufficio con l'indicazione della zona prescelta e la relativa documentazione necessaria.

Tra le varie disposizioni del piano in corso di approvazione, va segnalata quella che prevede l'obbligo di una distanza minima di 200 metri dall'edicola preesistente ai fini dell'istallazione di un nuovo punto vendita.

Per quanto riguarda il **Comune di Perugia**, esso ha approvato il Piano comunale di localizzazione, unitamente ai criteri da seguire per il rilascio delle relative autorizzazioni alla rivendita. Poiché il piano è stato adottato in epoca precedente alla legge della Regione Umbria che ha definito gli indirizzi regionali in materia di vendita di stampa, il piano stesso risulta applicabile soltanto nella parte in cui non sia incompatibile con tali indirizzi.

Per quanto riguarda l'istruttoria, ai fini del rilascio delle autorizzazioni, il termine del procedimento è fissato in 60 giorni. L'istanza deve contenere un'autocertificazione del possesso dei requisiti previsti dal D.lsg. n. 114/1998, art. 5, comma 2, nonché la presentazione dell'ottemperanza relativa alla vendita effettivamente svolta nel periodo di sperimentazione, di cui all'art. 1, comma 1, lett. d-bis), numeri 4), 5), 6) e 7), della legge n. 108/1999, nel caso si tratti di un punto vendita non esclusivo. Inoltre, sulla base di quanto previsto dagli indirizzi regionali, per i punti vendita non esclusivi che hanno svolto la sperimentazione mediante la vendita di entrambe le tipologie, si procede al rilascio di due distinte autorizzazioni: una per la vendita dei quotidiani e un'altra per la vendita dei periodici.

Il **Comune di Roma**, ha adottato il Piano Comunale di localizzazione, in esecuzione di quanto stabilito dalla legge Regionale, previa istituzione di un'apposita Commissione.

Per quanto attiene al numero di edicole da installare nel territorio, il piano indica che la loro previsione sia basata su una serie di indici di servizio e che i nuovi punti vendita siano assegnati mediante bandi pubblici. Tra i criteri utilizzati, figura anche quello dell'andamento delle vendite negli ultimi due anni. Il rilascio dell'autorizzazione per i punti vendita non esclusivi segue i criteri previsti dal D.lgs. n. 170/2001. Inoltre, è stato aggiunto il criterio distanziometrico anche per i punti vendita non esclusivi.

Il **Comune di Terni** ha adottato il nuovo piano di localizzazione comunale, prevedendo anche i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per i punti vendita non esclusivi. In relazione alle modalità di rilascio delle autorizzazioni, i procedimenti sono simili per entrambe le tipologie di esercizi, esclusivi e non esclusivi.

Dalle risposte fornite da altri Comuni emergono sostanzialmente ritardi nell'adozione dei nuovi piani di localizzazione. Risulta al riguardo che in molti di essi sono ancora in vigore i precedenti piani di localizzazione delle edicole, benché siano in fase di predisposizione quelli nuovi, pur in assenza delle Direttive generali da parte della Regione[43].

Nei piani esistenti è frequente la previsione di criteri basati sulle distanze da osservare per il rilascio delle autorizzazioni[44], così come, sempre ai fini del rilascio delle autorizzazioni, i punti vendita esclusivi vengono ammessi soltanto in quelle zone ove si ritiene esistente una capacità ricettiva di quotidiani e periodici[45].

Più spesso i Comuni hanno adottato varianti poco rilevanti ai piani esistenti, limitandosi a modificare la perimetrazione delle zone territoriali, ovvero a ridefinire, soltanto a fini ricognitivi, il numero delle edicole esistenti, piuttosto che il numero di abitanti presenti nelle zone del territorio comunale[46].

In relazione al rilascio delle autorizzazioni per i punti vendita non esclusivi, in alcuni casi non si tiene conto del fatto che non viene più rilasciata da parecchi anni alcuna nuova autorizzazione neppure per la rivendita esclusiva di giornali[47]. Inoltre, risulta che le autorizzazioni rilasciate fin'ora dai rispettivi Comuni per i punti vendita non esclusivi siano riferite prevalentemente a quelle assegnate a favore degli esercizi commerciali che hanno partecipato al periodo di sperimentazione[48] o che abbiano fatto a suo tempo semplice domanda di partecipazione alla sperimentazione.

1.4 Gli orientamenti giurisprudenziali

In ambito nazionale, il settore della distribuzione della stampa quotidiana e periodica è stato oggetto di diverse controversie civili riguardanti principalmente i rifiuti a contrarre opposti dai distributori agli edicolanti per quanto concerne la consegna dei giornali. Inoltre, sotto il profilo amministrativo, la maggior parte delle controversie riguarda principalmente il rilascio delle autorizzazioni, poste in relazione sia al periodo di sperimentazione sia ai piani comunali di localizzazione.

---

[43] Come ad esempio il Comune di Aosta, oppure per il Comune di Arezzo e il Comune di Potenza. Per questi ultimi sono in fase di predisposizione i nuovi Piani delle rivendite esclusive.

[44] Comune di Cagliari, Cosenza, i cui rispettivi Piani di predisposizione sono in corso di attuazione.

[45] Comune di Cosenza.

[46] Come avviene nel Comune di Sassari.

[47] Come avviene per i Comune di Cagliari che non rilascia più autorizzazioni da circa ventidue anni.

[48] Come per il Comune di Ferrara, il Comune della Spezia, il Comune di Arezzo, il Comune di Viterbo.

L'orientamento prevalente dei giudici di merito, a fronte dell'istanza di un provvedimento d'urgenza da parte di alcuni edicolanti, volto ad ottenere la fornitura dei giornali dai distributori, è stato quello di imporre ai distributori stessi la consegna dei giornali ai singoli rivenditori che ne avessero fatto richiesta[49]. Tale orientamento è stato successivamente superato da alcune decisioni della Corte di Cassazione che ha stabilito un principio oramai generalmente accolto, secondo cui la normativa sull'editoria, di cui alla legge n. 416/1981, non introduce a carico delle imprese di distribuzione l'obbligo legale di contrarre con tutti i rivenditori esistenti, i quali, non possono far valere alcun diritto alla fornitura del prodotto, né ai sensi dell'art. 41 Cost., né ai sensi dell'art. 2597 c.c.[50]. Il rifiuto a contrarre è stato esaminato anche sotto il profilo del rispetto dell'accordo preesistente stipulato tra la associazione degli editori e le associazioni dei giornalai, volto a regolare l'istituzione di nuovi punti vendita. Secondo i giudici della Corte di Cassazione, tale obbligo non sussisterebbe in ragione del fatto che il terzo estraneo allo stesso accordo non può invocare l'obbligo di contrattare in capo ad uno dei soggetti rappresentati dall'organizzazione dei produttori [51].

Con l'entrata in vigore della nuova disciplina sulla distribuzione della stampa quotidiana e periodica, sono intervenute numerose decisioni dei giudici amministrativi in merito alle controversie sorte relativamente all'interpretazione della citata disciplina sulla rivendita dei giornali quotidiani e periodici, di cui al D.lgs. n. 170/2001. Per una classificazione degli orientamenti dei giudici amministrativi in materia di rilascio delle autorizzazioni alla rivendita dei giornali, la maggior parte dei ricorsi amministrativi hanno riguardato: (i) l'interpretazione della legge in generale; (ii) il significato da attribuire al termine "ovvero", contenuto nell'articolo 1, comma, 2 lettera *b)*, del D.lgs. n. 170/2001, ai fini del rilascio del provvedimento di autorizzazione, per gli esercizi non esclusivi di vendi-

---

[49] Cfr. Pretore Vallo della Lucania, sez. L, ordinanza dell'8 giugno 1985, laddove ha stabilito che "…*Qualora l'editore abbia sostituito il sistema della rimessa diretta con quello della distribuzione in loco attraverso apposita impresa, quest'ultima è tenuta a rispettare la condizione di migliore favore della consegna gratuita delle pubblicazioni al domicilio del rivenditore, dovendo esplicare la propria attività di agente dell'editore in conformità delle istruzioni ricevute o, in alternativa, recedere dal contratto di agenzia. Nel caso in cui il distributore cessi la consegna a domicilio effettuata in applicazione della condizione di miglior favore, i rivenditori possono chiedere il ripristino ex art. 700 c.p.c.*…". In senso analogo Cfr. Pretore Osimo, ordinanza del 19 luglio 1985 "*Il diritto del rivenditore di giornali ad esplicare la sua attività commerciale non può essere compresso per tutelare gli interessi corporativi di alcuni rivenditori in quanto ciò violerebbe l'accordo nazionale di vendita di quotidiani e periodici del 1980 che impone agli editori e per loro ai distributori di fornire con criteri di assoluta imparzialità a ciascun rivenditore il numero di copie necessario per la vendita. Ogni comportamento contrario costituisce atto di concorrenza sleale (art. 2598 c.c.), violando altresì il diritto costituzionalmente garantito della libertà di stampa e di informazione*". Infine, in senso conforme, Pretura di Bari, ordinanza 30 novembre 1988, secondo cui "*Va accolta la richiesta di provvedimento cautelare urgente avanzata da un edicolante, munito di regolare autorizzazione comunale, che lamenti il rifiuto di fornitura di giornali e periodici, opposto, senza valido motivo, dall'impresa distributrice che operi in posizione dominante*".

[50] Cfr. Cass. Civ., sez. III, sent. del 23 febbraio 1994, n. 1785.

[51] Cfr. Cass. Civ., sez. I, sent. del 12 gennaio 1993, n. 266.

ta; (iii) questioni di rilascio dello stesso provvedimento autorizzatorio alle rivendite non esclusive, in relazione alla predisposizione o meno dei piani di localizzazione comunale; (iv) il profilo connesso al rilascio di diritto della stessa autorizzazione per gli esercizi che avessero fatto domanda di partecipazione al periodo sperimentale e che avessero o meno effettuato la vendita; infine, (v) i ricorsi relativi al rapporto della rivendita della stampa quotidiana e periodica con il Decreto sulla distribuzione commerciale, di cui al D.lgs. n. 114/1998, soprattutto alla luce della riforma del Titolo Quinto della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001. A volte, i giudici amministrativi sono stati aditi per controversie dettate dalle esigenze dei singoli edicolanti che hanno subito un pregiudizio economico dovuto al calo delle vendite, a seguito dell'autorizzazione all'apertura di una nuova rivendita rilasciata dal Comune[52].

(i) In relazione all'interpretazione attribuita alla legge di cui al D.lgs. n. 170/2001, la prevalente giurisprudenza amministrativa è nel senso di ammettere criteri più elastici nel rilascio delle autorizzazioni. Infatti, secondo un orientamento dei giudici del TAR Campania, "…*è inammissibile il diniego di apertura di un punto vendita non esclusivo, in ragione del fatto che l'atto di rigetto dell'istanza di rilascio dell'autorizzazione abbia una motivazione limitata alla presenza di altri tre punti vendita non esclusivi, senza tenere conto degli altri parametri stabiliti nell'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 170/2001 ; l'elencazione, infatti, riportata nel suddetto articolo, attiene all'individuazione delle caratteristiche soggettive necessarie per richiedere l'autorizzazione e non consiste affatto in un elenco di aventi titolo alla stessa*…". Tale diritto, invece, secondo questa giurisprudenza, è previsto per tutti quei soggetti che abbiano effettuato la sperimentazione. I suddetti requisiti, invece, devono essere tutti specificatamente considerati ai fini del rilascio ovvero del diniego dell'autorizzazione[53].

Tale orientamento sostiene in primo luogo che l'elenco di cui all'art. 2, co. 3, del d.lgs. n. 170/2001 non contiene requisiti soggettivi, relativi al titolo in base al quale sussisterebbe il diritto di ottenere l'autorizzazione, bensì riguarda i presupposti oggettivi per poter richiedere l'autorizzazione alla rivendita. In secondo luogo, tali requisiti sono quelli di cui l'amministrazione comunale deve tenere conto, ai fini del rilascio dell'autorizzazione. Un più recente orientamento ha stabilito che "*..un provvedimento di diniego dell'autorizzazione all'apertura di un punto vendita non esclusivo, motivato sulla base del-*

[52] TAR Lazio, sent del 28 aprile 2003, n. 8250 e del 13 marzo 2003, n. 5629; TAR Piemonte, sent. del 10 luglio 2002, n. 1398; TAR Sardegna sent. del 14 gennaio 2003, n. 88, secondo tale sentenze era stato proposto un ricorso per l'annullamento del rigetto dell'istanza di autorizzazione comunale per un punto vendita "non esclusivo". Il rigetto del ricorso è stato motivato sul fatto che la titolare dell'autorizzazione al momento dell'adozione del provvedimento autorizzatorio non aveva stipulato ancora il contratto di gestione dell'edicola con la stessa ricorrente.

[53] TAR Campania, sez. II, sent del 13 dicembre 2001 n. 8.

l'assenza di un atto di natura generale che possa definire le coordinate stabilite dall'art. 2, comma 6, del D.lgs. n. 170/2001, come ad esempio la densità della popolazione, le caratteristiche urbanistiche e sociali delle zone, le vendite negli ultimi anni, le condizioni di accesso e, infine, l'esistenza di altri punti vendita non esclusivi, risulta illegittimo e, come tale annullato, in quanto assunto in considerazione di errati presupposti giuridici", ciò, proprio "*perché i parametri insiti nella stessa normativa di cui al D.lgs. n. 170/2001 hanno già natura generale e di essi la stessa amministrazione comunale deve tenere conto nelle proprie determinazioni di autorizzazione o diniego alla rivendita in via non esclusiva dei giornali*"[54].

In relazione all'eventuale silenzio serbato dall'Amministrazione comunale, a seguito della diffida a provvedere in relazione all'istanza di autorizzazione all'apertura di un punto vendita "non esclusivo", un orientamento del TAR ha stabilito il principio secondo cui il rilascio dell'autorizzazione comunale alla rivendita di giornali per un punto vendita non esclusivo deve avvenire valutando, in concreto, le condizioni esistenti al momento della richiesta e, dunque, al di fuori di un'ulteriore elaborazione di parametri. Pertanto, deve ritenersi illegittimo, secondo il TAR Lazio[55], il comportamento omissivo mantenuto dall'amministrazione comunale in ordine alla diffida presentata dalla parte istante per ottenere l'autorizzazione all'apertura di un punto vendita non esclusivo, con la conseguenza che deve essere ritenuto sussistente l'obbligo del Comune di pronunciarsi nel merito della domanda di richiesta di autorizzazione, sulla base degli specifici criteri ricordati nella citata sentenza.

Un'altra decisione del TAR afferma che il principio ispiratore del D.lgs. n. 170/2001 risulta improntato ad una graduale liberalizzazione del settore. Secondo tale orientamento, infatti, "*il rilascio dell'autorizzazione comunale alla rivendita non esclusiva di quotidiani e periodici risulta illegittima per difetto di istruttoria, se rilasciata senza avere valutato l'esatto volume di vendite svolto negli ultimi due anni; infatti, l'art. 2, co. 6, del D.lgs. n. 170/2001 ha inteso orientare la discrezionalità dei Comuni ponendo in rilievo la necessità di valutare, in occasione del rilascio di una nuova autorizzazione, seppure comparandola con altri elementi, quale sia il locale andamento tendenziale delle vendite*"[56].

Tale decisione conferma implicitamente l'estrema rigidità dei parametri cui un Comune dovrebbe conformarsi per il rilascio delle autorizzazioni, pur confermando nello stesso tempo l'ampia discrezionalità conferita ai Comuni nel rilasciare le autorizzazioni. Una diversa decisione ha stabilito la stretta osservanza da parte del Comune nel rilasciare

---

[54] TAR Emilia Romagna, sent. del 30 dicembre 2002 n. 2620.

[55] TAR Lazio, sent. del 24 gennaio 2003 n. 2329.

[56] TAR Piemonte, sent del 10 luglio 2002 n. 1398.

un'autorizzazione alla rivendita non esclusiva di giornali. Secondo quest'ultima decisione, un diniego al rilascio dell'autorizzazione per un punto vendita non esclusivo di giornali e riviste risulta nullo se non congruamente motivato tanto per mancanza dei requisiti soggettivi, previsti dall'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 170/2001, necessari per ottenere l'autorizzazione, quanto per mancanza dei requisiti oggettivi, previsti dal successivo comma 6, dell'art. 2, del citato decreto; infatti, nel provvedimento di diniego, l'amministrazione avrebbe dovuto indicare su quale dei requisiti si fondava il relativo diniego, dopo aver preso in considerazione in modo specifico tutti i singoli requisiti ivi indicati[57]. La suddetta sentenza intende chiarire i criteri a cui il Comune deve conformarsi, per motivare in modo adeguato il proprio diniego nel rilascio dell'autorizzazione alla rivendita di un punto vendita non esclusivo.

I giudici amministrativi hanno voluto circoscrivere l'ambito di discrezionalità della pubblica amministrazione nel rilasciare o negare il relativo provvedimento di autorizzazione alla rivendita non esclusiva di quotidiani e riviste. Infine, per un'interpretazione più restrittiva esistono due decisioni, secondo le quali la *ratio* della concessione di diritto dell'autorizzazione alla rivendita non esclusiva di giornali e riviste, ai sensi dell'art. 2, n. 4, del D.lgs. n. 170/2001, presuppone che il periodo di sperimentazione previsto dalla precedente norma di cui alla legge n. 108/1999, sia stato legittimamente effettuato anche nel rispetto dei presupposti fissati nell'art. 14, co. 11, lett. d-bis, della legge n. 416/1981, tra i quali il rispetto della superficie minima di vendita per giustificare il provvedimento dell'autorizzazione alla rivendita, negandolo in caso contrario[58].

(ii) In merito al significato da attribuire alla locuzione "*quotidiani ovvero periodici*", di cui all'art. 2, comma 2, lett. b), del D.lgs. n. 170/2001, la giurisprudenza amministrativa si è espressa in modo non omogeneo: a volte in modo restrittivo, ossia ritenendo che l'esatto significato etimologico della suddetta espressione, relativamente alla congiunzione "ovvero", è da intendersi nel senso che non deve essere interpretato in modo disgiuntivo, bensì rafforzativo, dato che nella normativa sono previste disposizioni per limitare il riconoscimento in ragione di diversi parametri, quali la densità di popolazione per giustificare l'esistenza dei vari punti vendita, la presenza di altri punti vendita non esclusivi[59]. In senso molto simile, un altro orientamento giurisprudenziale amministrativo, stabilisce che "l'autorizzazione comunale relativa ad un esercizio non esclusivo destinato alla vendita indifferentemente dei due tipi di pubblicazioni, che la legge, invece, ha differenziato, deve comportare la scelta tra due generi di prodotto, ossia l'atto autorizzatorio deve indicare se l'attività riguarda i giornali o i periodici. L'impiego

---

[57] TAR provincia Autonoma di Bolzano, sentenza del 9 aprile 2003 n. 161.

[58] TAR Sicilia, sentenza del 15 aprile 2002 n. 975.

[59] TAR Abruzzo, sez. Pescara, del 9 agosto 2001 n. 757.

della parola "ovvero" operata dal legislatore, deve essere inteso in senso disgiuntivo. L'intento di liberalizzazione del settore, stabilito dalla norma, di cui al D.lgs. n. 170/2001, ha contemperato l'esigenza di non porre al di fuori del mercato coloro che erano già attivi nel settore e che, per questo, forniscono un servizio accessorio all'esercizio del diritto previsto dall'art. 21 Cost."[60].

In tali sentenze, sono stati evidenziati taluni punti importanti, quali la carenza dell'istruttoria svolta nel rilascio dell'autorizzazione per un punto vendita non esclusivo, come l'orario ininterrotto di vendita al pubblico osservato dal ricorrente e che non è stato tenuto in conto dal Comune e la superficie non corrispondente a quella stabilita nell'atto autorizzatorio, rispetto a quella effettivamente utilizzata, ai fini di un miglioramento del servizio.

Secondo un diverso orientamento, la distinzione tra i punti vendita esclusivi e non esclusivi è basata sul differente sistema autorizzatorio di competenze dei Comuni e sulla prevalenza dell'attività svolta. Il criterio distintivo non può essere quello della vendita di entrambe le tipologie di prodotti (quotidiani e periodici), nei punti vendita "esclusivi" o di uno soltanto di loro (quotidiani *ovvero* periodici) nei punti vendita "non esclusivi". La distribuzione di entrambe le tipologie di prodotto editoriali può riguardare sia i punti vendita "esclusivi", sia quelli "non esclusivi", venendo in rilievo, al fine della introdotta classificazione la sola prevalenza merceologica dell'attività commerciale e il diverso sistema autorizzatorio. Ciò premesso, l'art. 6, del D.lgs. n. 170/2001, prevede la predisposizione da parte dei Comuni dei piani Comunali di localizzazione delle edicole per i soli punti vendita "esclusivi", mentre, per quelli "non esclusivi" valgono solo i criteri dell'art. 2, comma 6, (popolazione, caratteristiche urbane e sociali, entità delle vendite, ecc.), in ordine ai quali è richiesto una verifica di compatibilità con altri esercizi "non esclusivi"[61]. Infine, secondo una decisione maggiormente ispirata a principi liberalizzatori, un provvedimento di sospensione del procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'apertura di un punto vendita non esclusivo risulta illegittimo, in ragione del principio generale stabilito dall'art. 2, co. 1, della l. n. 241/1990, secondo il quale "non è consentito sospendere il procedimento amministrativo relativo all'istanza di rilascio dell'autorizzazione, in quanto nel caso di specie, il Comune avrebbe dovuto adottare un provvedimento esplicito favorevole o sfavorevole, alla luce delle proprie valutazioni in merito agli elementi di cui all'art. 2, co. 6, del D.lgs. n. 170/2001. Infatti, La norma non va interpretata nel senso che per i punti vendita non esclusivi si può consentire solo a tipologie di stampa, ma all'opposto, è lasciata ai titolari di tali punti vendita la scelta se avere nel proprio eserci-

[60] TAR Piemonte, sent. del 13 febbraio 2002, n. 315.

[61] TAR Marche sent. del 9 luglio 2003, n. 965. Il ricorso riguardava l'istanza di SINAGI per l'annullamento dell'autorizzazione alla rivendita non esclusiva di giornali e di riviste di un esercizio adibito già a vendere generi di monopolio.

zio solo una, oppure entrambe, le tipologie di prodotti editoriali"[62]. Tale ultima sentenza risulta più aperta nell'interpretazione dei criteri cui il Comune dovrebbe attenersi, ai fini del rilascio della relativa autorizzazione alla rivendita non esclusiva di giornali quotidiani e periodici. È stata formulata un'interpretazione estensiva circa il tipo di prodotto editoriale che i punti vendita non esclusivi sono tenuti a commercializzare, lasciando alla libertà di scelta dei singoli rivenditori non esclusivi autorizzati se commercializzare una sola o entrambe le tipologie di prodotto. Un ulteriore orientamento della giurisprudenza amministrativa è nel senso che la richiesta di autorizzazione per la vendita non esclusiva di giornali quotidiani e periodici è legittima poiché la norma contenuta nell'art. 1, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 170/2001, va correttamente interpretata nel senso che, mentre i punti vendita esclusivi debbono necessariamente commercializzare entrambe le tipologie di prodotti editoriali, i titolari dei punti vendita non esclusivi hanno la facoltà di vendere una sola oppure entrambe le tipologie di pubblicazioni. Una diversa interpretazione restrittiva, caldeggiata dal Comune, oltre che ad imporre un limite ingiustificato alla libertà dell'iniziativa economica, determina anche una grave distorsione della concorrenza tra i punti vendita non esclusivi, impedendo a questi ultimi di soddisfare compiutamente la domanda dei consumatori[63].

(iii) Ai fini della presente indagine, si evidenzia come la maggior parte della controversie amministrative abbia riguardato proprio le questioni del rilascio dell'autorizzazione a favore delle rivendite non esclusive in relazione alla vigenza o meno del Piano di Localizzazione comunale. Anche per tale aspetto, esistono orientamenti discordanti da parte delle pronunce dei giudici amministrativi.

Un orientamento più restrittivo è quello secondo cui, ai fini del diniego del trasferimento di un punto vendita esclusivo in un'altra zona distante diversi chilometri rispetto a quella per la quale originariamente era stata rilasciata l'autorizzazione alla rivendita, sussiste in capo all'amministrazione comunale, deputata a consentire o negare il trasferimento, l'obbligo di osservare il principio di ubicazione vincolata; ciò sulla base di due ordini di ragioni: la mancanza di qualsiasi riferimento a richiesta di trasferimento "per comprovate cause di forza maggiore"; l'impossibilità di considerare come trasferimento nell'ambito di un "limitato intorno" un trasferimento ad oltre sette chilometri di distanza, che avrebbe pregiudicato il "bacino di utenza" della zona territoriale interessata[64]. Tale sentenza stabilisce un principio restrittivo in quanto impedisce il libero svolgimento di

---

[62] TAR Toscana, sent. del 28 giugno 2002, n. 1358.

[63] TAR Veneto, sentenze del 10 luglio 2003, n. 4042 e del 13 novembre 2003, n. 1481. Nei casi di specie, si trattava di un'istanza di un Supermercato per l'ottemperanza da parte del Comune della sentenza che imponeva la revoca del provvedimento di annullamento dell'autorizzazione alla vendita non esclusiva di giornali e di riviste.

[64] TAR Emilia Romagna, sent. del 18 ottobre 2001, n. 13.

un'attività peraltro già avviata ed autorizzata, motivandola solo sul fatto che il nuovo punto vendita presso cui sarebbe avvenuto il trasferimento non rientrava nei Piani di localizzazione comunali nel frattempo approvati. In rapporto con i Piani di localizzazione Comunali, l'autorizzazione è stata esaminata sotto il profilo del diniego della stessa. In particolare, è stato affermato che il diniego opposto da un Comune al trasferimento di un esercizio non esclusivo di giornali e riviste, autorizzato ai sensi dell'art. 2, co. 4 del D.lgs. n. 170/2001, risulta illegittimo per carenza del piano comunale di localizzazione, in ragione del fatto che la disciplina per il rilascio delle autorizzazioni per i punti vendita non esclusivi, è subordinato al rispetto dei soli criteri di cui all'art. 2, co. 6, del citato Decreto, mentre è del tutto facoltativa la possibilità di definire gli stessi nell'ambito del piano di localizzazione obbligatorio solo per quanto riguarda i punti esclusivi di vendita ed i cui termini di adozione risultano scaduti[65].

Un ulteriore principio è stato recentemente affermato in una decisione del Consiglio di Stato, sulla base del quale la mancata approvazione dei parametri generali da parte delle Regioni non costituisce un impedimento per l'approvazione del piano comunale di localizzazione e, quindi del rilascio dell'autorizzazione, in quanto tale situazione, "*…non rappresenta un valido motivo per rinviare a data da destinarsi (sine die) l'esame delle domande di autorizzazione per i punti vendita non esclusivi*". Secondo tale decisione, "*è da escludersi che il rilascio delle autorizzazioni ai punti vendita non esclusivi possa essere sospeso fino alla individuazione dei criteri che sono già stabiliti nella legge e che per lo più si risolvono in dati oggettivi della realtà socio-economica del territorio in genere. Parametri, questi ultim,i già disponibili o di generale acquisizione…*"[66]. In senso conforme, esiste un ulteriore orientamento secondo il quale l'atto di diniego alla rivendita di giornali presso un punto vendita non esclusivo risulta illegittimo in quanto tali esercizi non esclusivi di vendita sono in rapporto ai piani comunali solo per la circostanza secondo la quale il Comune, in sede di predisposizione del suddetto piano di localizzazione delle edicole, è tenuto a considerare, insieme ad altri elementi, l'esistenza di altri punti vendita non esclusivi. Pertanto, trattandosi di una attività diversa dal tradizionale "commercio", con l'evidente finalità di incrementare la diffusione della stampa periodica, il rilascio di una nuova autorizzazione all'esercizio di vendita di giornali, risponde all'interesse dei consumatori, coincidente con quello pubblico generale, stante l'uniformità dei prezzi di vendita di tali generi su tutto il territorio nazionale e tenuto conto della maggiore facilità nell'acquisto. Pertanto, secondo tale orientamento, "*se l'interesse pubblico*

[65] TAR Lombardia, sent. del 15 maggio 2003, n. 690. Si trattava di un ricorso per l'annullamento del provvedimento del comune che aveva rigettato l'istanza di trasferimento del punto vendita non esclusivo di giornali, già autorizzata alla rivendita nel periodo di sperimentazione, per carenza del piano di localizzazione per la vendita di giornali.

[66] Consiglio di Stato, sent. del 29 aprile 2003, n. 2189.

è quello della maggiore diffusione della stampa quotidiana e periodica, ben si intende allora come la presenza di un ulteriore punto vendita e la conseguente facilitazione logistica all'acquisto dei prodotti editoriali da parte di più ampie fasce della popolazione, può concorrere all'incremento complessivo delle vendite, anche senza pregiudizio delle ragioni commerciali dell'esercizio già esistente"[67].

(iv) il profilo connesso al rilascio dell'autorizzazione di diritto per gli esercizi che avevano presentato la domanda di partecipazione al periodo sperimentale e che avessero partecipato effettivamente a tale sperimentazione, ha riguardato numerose decisioni dei giudici amministrativi. Anche nell'ambito dei ricorsi riguardanti tale tipo di controversie esistono opposti orientamenti. Un orientamento più rigoroso ha stabilito il principio secondo cui la previsione di una sanatoria generalizzata dei punti vendita abusivi, prevista da alcuni decreti comunali risultano illegittimamente adottati, poiché in contrasto con la disciplina della distribuzione della stampa quotidiana e periodica di cui all'art. 14 della l. n. 416/1981, in vigore al momento dell'emanazione del decreto impugnato; tale motivazione è dovuta al fatto che la disciplina stabilita da una norma primaria e caratterizzata dal carattere di rigidità, in relazione ai principi informatori, non può avvenire ad opera di un semplice atto amministrativo. Ciò, in ragione del fatto che il D.lgs. n. 170/2001, pur avendo abrogato l'art. 14 della L. 416/1981 e l'art. 7 della L. n. 67/1987, non ha inteso liberalizzare totalmente l'accesso al settore; al contrario ha mantenuto il precedente assetto autorizzatorio, all'interno di un sistema di pianificazione a livello comunale della rete di vendita per quanto riguarda i punti vendita esclusivi degli stampati, prevedendo altresì il monitoraggio, a livello centrale, del funzionamento di detto sistema per l'espansione del mercato editoriale. Pertanto, l'attività di vendita dei prodotti editoriali è soggetta al rilascio dell'autorizzazione da parte dei Comuni e ciò anche a seguito dell'introduzione in via sperimentale dei nuovi sistemi di vendita, ex art. 2, del D.lgs. n. 170/2001, che prescrive dettagliatamente le categorie dei punti vendita autorizzati e le condizioni per il rilascio

---

[67] TAR Calabria sent., del 15 gennaio 2003 n. 29 e, in senso conforme TAR Calabria sent. del 5 dicembre 2002 n. 3191. In quest'ultima decisione è stato affrontato l'aspetto della previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a livello nazionale, degli editori, dei distributori e dei rivenditori. È stato affermato, infatti che in sede di formazione dei punti ottimali di vendita di giornali e di riviste, sussiste la violazione dell'obbligo della previa audizione delle organizzazioni sindacali più rappresentative delle categorie interessate, come previsto dall'art. 6, comma 1, lett. a), del D.lgs. n. 171/2001; pertanto la delibera consiliare che ha autorizzato alla rivendita esclusiva un soggetto che ne abbia fatto istanza è nulla in considerazione del fatto che la stessa è soggetta alla disciplina speciale, riportata nelle disposizioni di cui alle leggi n. 416/1999 e n. 108/1999, normativa che assume valenza derogatoria rispetto alla disciplina generale sul commercio, stabilita con il D.lgs. n. 114/1998. Ciò soprattutto se gli indirizzi stabiliti dalla normativa nazionale sono stati recepiti dalla legge regionale vigente al momento dell'adozione della suddetta delibera. Pertanto, l'intervento consultivo dei soggetti indicati nella legge regionale rappresenta, un'attività preparatoria necessaria: da tale intervento la P.A. non può prescindere in modo arbitrario, né può decidere di sostituire tale apporto conoscitivo e valutativo, richiedendo pareri ad organi diversi da quelli a ciò legittimati.

dell'autorizzazione[68]. La suddetta sentenza riconosce il fatto che la nuova normativa mantiene il precedente assetto autorizzatorio della disciplina dell'attività di vendita dei giornali, pur affidato a nuove forme "leggere", come quella prevista dall'art. 5, del D.lgs. n. 170/2001, che consente ai soggetti di cui al comma 3, dell'art. 2 che non hanno effettuato la sperimentazione, l'esercizio delle attività commerciali di prodotti editoriali, subordinando tuttavia lo svolgimento delle suddette attività alla semplice dichiarazione al Comune in merito al rispetto delle disposizioni che disciplinano la sperimentazione nel rispetto delle modalità commerciali, del prezzo di vendita dei prodotti editoriali e dell'adeguatezza degli spazi espositivi. Infine, un'interpretazione restrittiva della normativa in materia di autorizzazione rilasciata ai punti vendita non esclusivi, che abbiano partecipato alla sperimentazione, è nel senso che l'autorizzazione rilasciata in dipendenza dell'avvenuta presentazione della domanda di partecipazione al periodo di sperimentazione, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 108/1999, senza che poi sia avvenuta l'effettiva vendita, è nulla. Ciò in quanto l'autorizzazione deve essere rilasciata previa presentazione di dichiarazione di ottemperanza.

In tema di partecipazione al periodo sperimentale, l'autorizzazione è stata esaminata anche sotto il profilo della conformità del provvedimento autorizzatorio non solo ai Piani ottimali di localizzazione delle edicole, ma anche in relazione al tipo di prodotto editoriale prescelto. In particolare, è stato stabilito che l'estensione delle vendite di giornali e riviste a favore dei punti vendita non esclusivi va vista nell'ambito di un'interpretazione non limitata al dato territoriale, ma inserita nell'ordinamento generale e nella materia delle vendite della stampa in particolare. Pertanto, l'autorizzazione rilasciata nel corso del periodo di sperimentazione va considerata a tempo indeterminato, una volta intervenuta la riforma definitiva di riordino del sistema della diffusione di cui al D.lgs. n. 170/2001. Ciò premesso, l'autorizzazione rilasciata ai punti vendita "non esclusivi", va interpretata quale unica facoltà che la vendita riguardi uno solo di tali tipi di prodotti editoriali, rilevandosi che la congiunzione "ovvero" ha un carattere disgiuntivo[69].

Un ulteriore orientamento stabilisce il principio secondo cui il diniego dell'istanza volta a ottenere l'autorizzazione all'apertura di un punto vendita non esclusivo risulta illegittimamente adottata, se la parte che ha richiesto l'autorizzazione alla rivendita non esclusiva di giornali ha presentato la dichiarazione di ottemperanza entro i termini stabiliti dalla legge: ciò perché i soggetti previsti nei commi 4 e 5 dell'art. 2 del D.lgs. n.170/2001 sono

---

[68] TAR Sicilia, sent. dell'11 febbraio 2002 n. 458. Nel caso di specie si trattava di un ricorso per l'annullamento delle delibere comunali sulle "Nuove direttive per la formazione dei piani di localizzazione dei punti ottimali di vendita di giornali quotidiani e periodici".

[69] TAR Toscana, sent. del 17 ottobre 2003, n. 5366, avente ad oggetto un ricorso per l'annullamento del provvedimento con cui si autorizza un supermercato all'apertura di un punto vendita "non esclusivo" di giornali e riviste.

considerati come un *numerus clausus*, ossia un numero predeterminato, sulla base dell'avvenuta sperimentazione e della dichiarazione di ottemperanza entro il breve termine suindicato dalla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 170/2001[70].

Da tale orientamento emerge che il termine di soli trenta giorni concesso a quei soggetti che non hanno partecipato effettivamente alla sperimentazione, ovvero abbiano presentato semplicemente la domanda di autorizzazione, risulta breve in relazione al numero delle richieste di autorizzazione. Tale decisione ammette un'apertura sul mercato in ragione del fatto che riconosce la categoria dei soggetti che hanno effettuato la sperimentazione come eccezione rispetto all'ampio numero di soggetti che intendono essere autorizzati alla rivendita non esclusiva di giornali.

[70] TAR Veneto sent. del 13 novembre 2003, n. 5893 e, in senso conforme, TAR Veneto sent. del 22 maggio 2002, n. 3282, n. 3283, n. 3284 e n. 3285.

Attività di distribuzione della stampa quotidiana e periodica

2.1 Le esigenze distributive dei prodotti editoriali

Due caratteristiche principali dell'industria editoriale di giornali, l'elevata deperibilità della produzione e la variabilità della domanda, esercitano necessariamente un'influenza rilevante sulle modalità di svolgimento di tutte le fasi che compongono l'attività di distribuzione della stampa.

Sebbene costituisca un tratto comune a tutti i giornali, la deperibilità è evidentemente più elevata nei quotidiani. Questi perdono, agli occhi dei lettori, gran parte del loro valore già il giorno successivo alla pubblicazione: è stato stimato che i quotidiani registrano il 90% delle vendite nelle prime 6 ore di circolazione, mentre i settimanali nei primi 3-4 giorni di uscita nei punti vendita ed i mensili in 10-15 giorni[71]. La puntualità ed affidabilità del sistema di distribuzione costituisce pertanto un fattore di cruciale importanza per l'industria editoriale dei giornali.

La domanda di giornali risulta inoltre contraddistinta da un significativo grado di instabilità a causa della variabilità qualitativa e quantitativa dell'informazione di cui i giornali, soprattutto i quotidiani, costituiscono un contenitore.

Risulta pertanto malagevole per le imprese editoriali di giornali far fronte ad impreviste oscillazioni della domanda attraverso il ricorso a scorte del prodotto. Ne deriva una quasi fisiologica e consistente quota di produzione invenduta.

[71] Fonte: RCS MediaGroup.

Quotidiani e periodici costituiscono tipologie di prodotti con esigenze distributive in certa misura distinte, a causa di differenze generali nella diffusione geografica e nel grado di specializzazione dei contenuti, in aggiunta al già citato diverso grado di deperibilità.

Nel corso del 2002, le vendite medie giornaliere di quotidiani sono state pari a circa 5,8 milioni di copie con ricavi complessivi pari a circa 2,6 miliardi di euro[72]. I quotidiani hanno rappresentato nel 2002 circa il 36% del valore complessivo del venduto, pari a circa 3.948 milioni di euro (a prezzo di copertina)[73].

A differenza dei periodici, generalmente distribuiti sull'intero territorio nazionale, solo un numero limitato di quotidiani viene diffuso nell'intero paese. La maggior parte dei quotidiani ha infatti diffusione limitata ad una determinata area geografica, che può comprendere una singola provincia fino ad arrivare ad una pluralità di regioni. Anche i quotidiani nazionali distribuiti sull'intero territorio nazionale registrano comunque vendite nettamente maggiori nelle rispettive aree di provenienza.

Inoltre, la maggior parte dei quotidiani, siano essi nazionali o locali, presentano contenuti informativi di natura generale, mentre solo una parte ridotta sono specializzati in una determinata tematica (economico-finanziaria o sportiva, ad esempio).

I periodici (la maggior parte dei quali esce con cadenza settimanale o mensile), invece, vengono in massima parte distribuiti sull'intero territorio nazionale, registrando abitualmente vendite relativamente limitate in ciascuna delle aree di diffusione. La maggior parte dei periodici hanno inoltre contenuto specialistico mentre sono relativamente pochi quelli che forniscono invece informazioni di carattere generale. Nel 2002, secondo elaborazioni del *Censis* su dati Ads i principali generi erano quelli relativi ad "*Attualità*", "*Televisione*", "*Femminile*" e "*informazione*" rispettivamente con il 27,4%, il 24,6% 23,3% e 13%.[74] del mercato complessivo.

Il comparto dell'editoria quotidiana e periodica caratterizzato da un grado di concentrazione media. I primi quattro operatori detevano nel 2001 circa il 49% del mercato. I principali operatori risultano essere i gruppi RCS MediaGroup, il Gruppo Editoriale L'Espresso, ed il Gruppo Mondatori rispettivamente con il 17,5%, il 12,7% ed il 12,7%.

---

[72] Cfr. Fieg " La Stampa in Italia 2000-2003", pag 59.

[73] Cfr. Nota Fieg del 24 luglio 2003.

[74] Cfr. Fieg " La Stampa in Italia 2000-2003", pag 31.

2.2 La consegna a domicilio

Come in tutti i paesi europei, anche in Italia, la consegna a domicilio e la vendita al dettaglio costituiscono i due principali canali impiegati per la diffusione della stampa.

L'abbonamento gestito direttamente dall'editore, con l'utilizzo del servizio pubblico postale quale mezzo di trasporto, costituisce la modalità più diffusa di consegna a domicilio in Italia.

In misura minore, la consegna a domicilio viene realizzata anche attraverso servizi di trasporto gestiti direttamente dall'impresa editoriale o demandati ad imprese esterne. Questa modalità viene impiegata quasi esclusivamente da parte degli editori dei principali quotidiani nazionali.

In un elevato numero di paesi europei, in particolare in quelli del Nord Europa, la vendita di prodotti editoriali attraverso il recapito a domicilio costituisce il principale canale di distribuzione. Negli altri paesi, pur non rappresentando il principale canale, la consegna a domicilio costituisce un mezzo di diffusione di significativa importanza. In Italia, invece, essa contribuisce in misura ancora marginale al complesso delle vendite ed è pari a circa il 9% della stampa diffusa nel paese[75].

L'insufficiente sviluppo del canale diretto costituisce una delle principali debolezze e causa di inefficienza del sistema di distribuzione della stampa nel nostro paese. La possibilità di vendere una quota significativa di giornali mediante abbonamento costituisce infatti per le imprese editoriali uno strumento atto all'abbattimento di almeno parte dei costi di invenduto collegati alla fluttuazione della domanda e alla deperibilità dei giornali. La vendita mediante abbonamento permette, in particolare, di operare una pianificazione di almeno parte delle vendite nel medio periodo.

Secondo quanto rappresentato dagli operatori del comparto editoriale, il mancato sviluppo della diffusione di giornali mediante spedizione postale è da imputare principalmente all'inefficienza del servizio offerto dall'operatore nazionale.

Il servizio postale nazionale non appare in grado, in particolare, di assicurare la consegna con puntualità ed affidabilità adeguate. Questo canale distributivo viene invece ampiamente utilizzato negli altri paesi, risultando particolarmente idoneo alla distribuzione dei periodici per i quali è consentita una maggiore flessibilità in termini di tempi di consegna.

---

[75] Fonte: dati tratti dal "World Press Trends, 2003" citati in "La Stampa in Italia (2000-2003)". La vendita tramite consegna a domicilio nel Regno Unito, Germania, Francia e Olanda incide rispettivamente per il 13% 64%, 29% ed il 76% del totale delle vendite.

2.3 La diffusione della stampa tramite punti vendita al dettaglio: l'attività di distribuzione all'ingrosso degli editori e dei distributori nazionali

La caratteristica principale dell'attività di distribuzione di giornali attraverso punti vendita al dettaglio, specializzati nella stampa o principalmente dedicati alla vendita di altri prodotti, è rappresentata dal ruolo predominante esercitato dall'impresa editoriale in tutte le fasi della catena distributiva.

Le imprese editoriali si fanno carico, in particolare, del rischio imprenditoriale collegato alla consistente percentuale di produzione invenduta, assumendosi l'impegno a riprendere le copie invendute (cosiddetto contratto estimatorio). Tale rischio risulterebbe infatti difficilmente sostenibile da parte del singolo grossista o rivenditore al dettaglio. La proprietà dei giornali rimane fino al momento della vendita finale in capo all'editore.

La difficoltà ad assumere il rischio imprenditoriale collegato all'invenduto risulta particolarmente accentuata nel nostro paese rispetto all'attività di vendita al dettaglio, in considerazione del fatto che i rivenditori hanno costantemente mantenuto dimensioni e capacità finanziarie molto contenute, soprattutto a causa dei vincoli normativi alla crescita dimensionale precedentemente vigenti nel nostro paese.

In particolare, come già precedentemente rilevato, prima dell'adozione del decreto legislativo di riforma della normativa sulla distribuzione della stampa, nel nostro paese non era consentito il possesso di una pluralità di punti vendita da parte di un unico soggetto[76]. Era, quindi, preclusa la possibilità di crescita dimensionale volta al raggiungimento di dimensioni maggiormente efficienti, tali da consentire eventualmente l'assunzione di un più elevato rischio imprenditoriale.

Il ricorso al contratto estimatorio è un'importante caratteristica del comparto che appare idonea a promuovere un'ampia disponibilità dei giornali, incoraggiando i distributori e rivenditori a distribuire l'intera gamma delle testate. Inoltre, facilita l'ingresso sul mercato di nuovi operatori[77].

---

[76] Cfr. l'abrogato art. 14 (Autorizzazioni per la vendita) della legge n. 416/1981: "*…L'esercizio delle rivendite fisse di cui al comma precedente può essere svolto unicamente dal titolare o dai suoi familiari o parenti, o affini fino al terzo grado. È consentita la collaborazione di terzi, ma è vietato l'affidamento in gestione a terzi. L'affidamento in gestione è consentito soltanto nel caso di comprovato impedimento per malattia o infortunio, o di superamento dell'età pensionabile. Le autorizzazioni sono concesse con priorità ai terzi cui è stata affidata la rivendita…*"

Il trasporto dei giornali dal luogo di stampa ai punti vendita specializzati nella distribuzione di prodotti editoriali o che vendono giornali insieme ad altri prodotti (grande distribuzione, bar, librerie, ecc) viene gestito in misura prevalente dai distributori che operano in ambito locale per conto degli editori. Solo in misura ridotta, l'attività di rifornimento alle rivendite al dettaglio viene svolta direttamente dagli editori[78].

Inoltre, a causa delle specifiche esigenze distributive dei periodici, solo i principali editori nazionali (i gruppi *Mondadori, RCS MediaGroup* e *L'Espresso*) gestiscono direttamente la consegna delle rispettive pubblicazioni (ed in parte anche di editori terzi) ai distributori locali[79]. Tutte le altre imprese editrici, invece, fanno ricorso ad un'ulteriore canale distributivo intermedio, quello rappresentato dai distributori nazionali.

In considerazione del limitato numero di periodici che ciascuna delle case editrici di media o piccola dimensione generalmente distribuisce nelle singole aree locali, infatti, per queste ultime occuparsi in prima persona della consegna ai distributori locali comporterebbe costi troppo gravosi.

Inoltre, a causa della posizione di esclusiva di fatto detenuta in molte aree dai distributori locali e delle possibili limitazioni di natura logistica riguardo alle testate che questi sono in grado di movimentare, gli editori di minore dimensione si troverebbero nei rapporti con i distributori locali in posizione di svantaggio rispetto al potere contrattuale detenuto dai principali editori, i quali distribuiscono quantità maggiori di prodotti editoriali.

I distributori nazionali, cumulando le testate di diversi editori minori, ottengono massa critica ed un maggiore potere contrattuale rispetto ai distributori locali, conquistando pertanto nei confronti di quest'ultimi una posizione relativamente analoga a quella detenuta dalle principali imprese editrici.

I distributori nazionali, oltre al trasporto fisico delle testate si occupano per conto dei piccoli editori delle attività amministrative, logistiche e della gestione contabile delle vendite e delle rese.

---

[77] Nel rapporto del 1993 dell'autorità di concorrenza inglese (Monopolies and Mergers Commission) sulla distribuzione dei giornali nazionali viene riportato che, secondo stime condotte dagli editori, il contratto estimatorio permette alle imprese una maggiore vendita pari al 7 percento del venduto rispetto alla sua assenza e quindi con l'assunzione del rischio da parte di distributori e dettaglianti (con approssimativamente 10% della tiratura che rimane invenduta). Cfr. Monopolies and Mergers Commission "The Supply of National Newspapers. A Report on the Supply of National Newspapers in England and Wales", Dicembre 1993.

[78] Secondo l'associazione FIDIS, circa l'80% delle vendite presso punti vendita al dettaglio avverrebbe attraverso l'intermediazione dei distributori.

[79] Oppure in maniera marginale, direttamente alle rivendite nelle aree nelle quali non siano presenti distributori locali.

La distribuzione di quotidiani ai distributori locali, invece, viene svolta con l'intermediazione del distributore nazionale rispetto solamente ad una quota molto limitata della tiratura complessiva (circa il 3%). Questa ridotta quota comprende alcune testate (*L'Unità, Liberazione, Libero, La Padania, Il Foglio, Il Riformista e Avvenire*), diffuse sull'intero territorio nazionale, di dimensioni e capacità finanziarie limitate. *Il Foglio* ed *Il Riformista,* in particolare, rappresentano due recenti ingressi sul mercato dei quotidiani nazionali.

I contratti conclusi tra distributori nazionali ed editori volti a specificare le modalità di svolgimento e la remunerazione dell'attività di distribuzione nazionale contengono tutti generalmente condizioni analoghe. Tali contratti possono essere terminati abitualmente da entrambe le parti firmatarie con un preavviso di circa 3-4 mesi.

Il distributore nazionale, a cui viene assegnata l'esclusiva della distribuzione di tutte le testate dell'editore per l'intero territorio nazionale, si assume l'impegno di organizzare tutte le attività di distribuzione ai distributori locali e di gestire l'insieme delle relazioni con la rete di vendita al dettaglio.

Da parte sua, l'editore si impegna invece a fissare la tiratura di ciascuna testata di comune accordo con il distributore nazionale. Egli è, inoltre, tenuto a consegnare a sue spese le pubblicazioni presso i magazzini di distribuzione del distributore nazionale e a ritirare dagli stessi magazzini le copie invendute.

La remunerazione fornita dagli editori ai distributori nazionali è generalmente composta da più voci. La componente principale è rappresentata dalla differenza tra il prezzo di vendita della pubblicazione ed il compenso che il distributore nazionale deve versare all'editore per ogni copia venduta.

Inoltre, al distributore nazionale vengono spesso accordati anche contributi spese detti "*di distribuzione*" e "*di ritorno*", pari, rispettivamente, a percentuali variabili del prezzo di copertina di tutte le copie distribuite e di quelle invendute. Attualmente operano nell'attività di distribuzione nazionale di giornali sul territorio nazionale 11 imprese non editrici Nel corso degli ultimi anni, due operatori sono usciti dal mercato[81], mentre dal 1994, non si è più registrato alcun nuovo ingresso[82].

---

[80] Delle 11 imprese attualmente attive sul mercato italiano, sei sono associate all'Associazione Distributori Nazionali (SO.DIP S.p.a., A & G Marco S.p.a, ME.PE. S.p.a. Parrini & C. S.p.a., A. Pieroni S.r.l., C.D. M. S.r.l., Eurostampa S.r.l.) e cinque non sono collegate ad alcuna associazione (S.E.R., Reds, Meridiana Distribuzioni, Erinne, Soc. Europea di Edizioni S.p.a.). Nel 2002 il fatturato complessivo realizzato dalle imprese aderenti all'ADN è stato pari a circa 979 milioni di euro, con circa 384 milioni di giornali movimentati.

[81] Eurodistripress nel 2000 e la Dipress nel 2003.

[82] Fonte ADN.

Attualmente, i distributori nazionali indipendenti raggruppano circa il 40% del giro d'affari complessivo del mercato della distribuzione nazionale di periodici. RCS MediaGroup, principale editore e distributore nazionale, detiene circa il 31,6% del mercato mentre Mondadori distribuisce circa il 24% del totale. Riguardo ai quotidiani, RCS Mediagroup rappresenta il principale distributore nazionale, con circa il 19% della tiratura complessiva.

2.4 La distribuzione tramite punti vendita al dettaglio: l'attività di distribuzione all'ingrosso dei distributori locali

L'attività di distribuzione locale riguarda due fasi principali. Nella prima fase l'editore definisce la tiratura di ciascuna pubblicazione e la sua ripartizione tra i diversi distributori locali in base, tra l'altro, agli andamenti delle vendite registrate in precedenza. I distributori locali, a loro volta, in base al volume di pubblicazioni ricevute e ai precedenti risultati di vendita in ambito locale, stabiliscono la ripartizione tra i singoli punti di rivendita, spesso in consultazione con l'editore.

Le decisioni in merito alla ripartizione delle pubblicazioni tra i diversi distributori locali ed i singoli punti vendita risultano cruciali per la redditività dell'intera filiera. Infatti, se al punto vendita vengono consegnate troppo poche pubblicazioni, tale penuria può determinare un numero complessivo di vendite inferiore rispetto al potenziale, qualora il possibile acquirente non trovando la pubblicazione interessata, decidesse di rinunciare alla ricerca della stessa presso altri punti vendita.

Nel caso opposto, qualora venissero consegnate troppe pubblicazioni, i costi che le imprese editoriali devono sostenere aumentano in misura significativa a causa dell'invenduto distribuito che deve in ogni caso essere consegnato e poi ricuperato ed eliminato al macero. Mediamente, nel nostro paese, le copie rese rappresentano circa il 35% di quelle distribuite.

Le vendite di ciascun punto vendita comprendono una componente stabile, collegata al numero e alle caratteristiche socio-economiche degli acquirenti localizzati nell'area limitrofa al punto vendita, ed una variabile, collegata a fattori imprevedibili, quali: le condizioni metereologiche e gli acquisti "*d'impulso*", cioè casuali e non programmati.

La seconda fase della distribuzione all'ingrosso svolta dai distributori locali riguarda il trasporto fisico delle pubblicazioni dai punti di smistamento ai punti vendita ed il percorso in senso inverso, con il ritiro delle copie invendute.

I distributori locali sono tenuti al trasporto delle pubblicazioni ai punti vendita secondo la tempistica indicata dall'editore ed in tempi ottimali per la vendita e il ritiro delle copie invendute. Quest'ultime devono essere conteggiate verificandone la loro consistenza ed integrità e riconsegnate all'editore. Ai distributori locali, inoltre, viene spesso richiesto dagli editori di approvvigionare nuovamente i punti vendita nel caso di rottura di scorta delle testate.

Oltre all'attività di selezione del punto vendita e di trasporto fisico delle pubblicazioni, i distributori locali si occupano spesso delle attività promozionali e, nel caso, di uscita di nuove testate, delle attività informative presso i punti vendita. Essi, inoltre, sono tenuti abitualmente a mettere a disposizione dell'editore i dati di distribuzione, di vendita e di resa relativi alle testate dello stesso editore sia in forma complessiva sia per singolo punto vendita.

A differenza di quanto avviene in quasi tutti gli altri settori merceologici, l'attività di stoccaggio svolta dai grossisti operanti nel mercato della stampa è molto limitata. I distributori locali, inoltre, non assumono in alcun momento la proprietà dei prodotti editoriali che trattano, la quale che resta in capo agli editori.

L'attività di distribuzione locale della stampa quotidiana e periodica viene svolta dagli operatori del comparto sulla base di rapporti contrattuali conclusi con gli editori o, alternativamente, con i distributori nazionali operanti per conto di editori. I contratti tra distributori locali ed editori risultano generalmente simili a quelli conclusi tra i primi ed i distributori nazionali.

Normalmente, nei contratti stipulati tra editori e distributori locali, viene indicato il diritto di recesso del rapporto contrattuale, da parte di entrambi i contraenti, con un preavviso di circa trenta giorni. La principale componente del compenso che i grossisti percepiscono dagli editori è costituita dallo sconto rispetto al prezzo al dettaglio per ciascuna pubblicazione venduta. Questa risulta generalmente compresa tra il 4% ed il 13%. Secondo l'ADN, l'associazione che raggruppa buona parte dei distributori nazionali, generalmente i principali editori pagano compensi più bassi rispetto a quelli pagati dai distributori nazionali[83].

Gli editori, inoltre, abitualmente versano ai distributori locali ulteriori compensi percentuali sulla base del prezzo di copertina riferito a tutte le pubblicazioni movimentate, detti di portatura, atti a compensare almeno in parte il costo di trasporto alle edicole delle pubblicazioni invendute non remunerato dal compenso sulle pubblicazioni vendute.

---

[83] Fonte: ADN (l'associazione dei distributori nazionali).

Tale compenso è mediamente pari all'1% del valore delle pubblicazioni trasportate. Sulla base di un accordo tra le rispettive associazioni di categoria (ADN e ANADIS) solo i distributori nazionali risultano versare ai distributori locali un ulteriore compenso percentuale progressivo sulle rese eccedenti il 38% delle copie distribuite.

I compensi aggiuntivi versati dagli editori ai distributori locali con riferimento alle copie complessivamente movimentate, e non solo alle copie vendute, sono necessari per bilanciare il maggiore incentivo del distributore locale, rispetto all'editore, a ridurre al minimo il trasporto delle pubblicazioni invendute.

A differenza dei distributori locali, infatti, una parte consistente dei ricavi degli editori, quelli relativi alla raccolta pubblicitaria (circa il 50% delle entrate), risultano infatti collegati alla tiratura complessiva, ovvero al numero di copie diffuse, e non al numero delle copie effettivamente vendute.

La totalità delle imprese del comparto della distribuzione locale di giornali sono di piccola o di media dimensione. È presente tra queste, tuttavia, una significativa differenziazione in termini di copertura geografica e di gamma di servizi forniti.

Il settore della distribuzione locale della stampa ha registrato nel corso degli anni un significativo processo di concentrazione: il numero delle imprese operanti sul territorio nazionale si è notevolmente ridotto nel corso degli ultimi due decenni, passando da circa 400 (metà degli anni Ottanta) alle attuali 200 unità[84].

Il valore del mercato della distribuzione locale è approssimativamente pari al 6,5% del mercato editoriale, per un valore complessivo di circa 260 milioni di euro.[85] Risultano impegnate presso le imprese di distribuzione locale circa 10.000 lavoratori tra personale dipendente ed autonomo.

Secondo stime fornite da una delle due associazioni di categoria dei distributori locali, la FIDIS, i tre principali editori/distributori nazionali rappresentano circa il 40% del giro d'affari di ciascun distributore locale, mentre i principali sei attorno al 70%. Tuttavia, il peso relativo di ciascun editore/distributore nazionale varia in maniera significativa a seconda dell'area geografica, in considerazione delle preferenze locali dei lettori.

I distributori locali operano attualmente su 150 aree di distribuzione. Ciascuna di queste ha, in genere, una dimensione provinciale o sub-provinciale. Mediamente sono presenti

---

[84] Circa 150 imprese di distribuzione, delle 200 presenti sul mercato, fanno parte dell'associazione ANADIS (Associazione Nazionale Distributori Stampa). Una seconda associazione di distributori locali raggruppa 11 imprese, tutte operanti nella Regione Emilia Romagna.

[85] Cfr. Provvedimento finale I531 Fieg/Anadis.

due distributori locali in ciascuna provincia. Circa il 65% delle aree risultano caratterizzate dalla presenza di un solo distributore locale. Nel rimanente 35% circa operano due distributori; in molti casi, però, specializzati uno nella distribuzione di quotidiani e l'altro di periodici.

Nelle poche zone dove gli editori ed i distributori nazionali hanno la possibilità di scelta tra distributori locali alternativi, l'affidabilità finanziaria da un lato e prezzo e qualità dei servizi resi dall'altro, vengono considerati fattori egualmente importanti nella selezione del distributore locale[86].

Nei casi in cui il distributore locale di una determinata area cessa di operare, per fallimento o rinuncia, la prassi abituale degli editori è quella di rivolgersi ai distributori locali presenti nelle aree vicine, chiedendo loro di estendere l'area di operatività.

Teoricamente, nelle zone dove sono presenti due distributori locali gli editori o i distributori nazionali possono dividere la distribuzione delle proprie testate tra i due operatori se pubblicano più di una testata in quanto non sono abitualmente previste esclusive riferite alla totalità delle testate di una casa editrice. Tale possibilità è, in realtà, piuttosto remota e considerata antieconomica.

Il rispetto della parità di trattamento imposto dalla normativa vigente ai distributori locali[87], come anche ai rivenditori al dettaglio, comporta per essi l'obbligo a contrarre con tutti gli operatori a monte interessati ad utilizzare i servizi di distribuzione locale.

Non risulta, tuttavia, presente però alcuna forma di regolamentazione che disciplini le modalità per assicurare effettivamente la parità di trattamento, ed in particolare che regoli le condizioni di fornitura dei servizi di distribuzione locale, quali la determinazione di prezzi equi e collegati ai costi e condizioni di accesso non-discriminatorie.

La diversificazione dei distributori di giornali nella distribuzione di altri prodotti merceologici è ancora limitata e risulta ostacolata dagli aspetti peculiari della distribuzione della stampa. La ridotta diversificazione accentua, pertanto, la dipendenza di quest'ultimi dall'attività svolta per conto degli editori.

Negli ultimi anni, però, il processo di diversificazione dei distributori locali nella distribuzione (sempre nei confronti dei punti vendita di stampa) di altri prodotti si è in parte esteso. Tale diversificazione risulta, peraltro, differenziata sia per composizione merceologica sia per area territoriale[88].

---

[86] Tali criteri di scelta sono stati indicati quali prevalenti dalla maggior parte degli editori e distributori nazionali interpellati.

[87] Cfr. art. 16 della legge n. 416/1981.

[88] Secondo dati forniti dalla FIDIS, l'associazione di categoria che raggruppa distributori locali che complessivamente fatturano circa il 10% del mercato, i prodotti non editoriali rappresentano il 10% delle vendite dei distributori associati, con un campo di variazione che nel 2002 è andato da un minimo dell'1,3% ad una massimo del 24%. Tali vendite sono state prevalentemente realizzate con le schede e ricariche telefoniche.

La maggior parte dei distributori locali ha diversificato con le schede telefoniche e le ricariche dei cellulari l'assortimento. Questi prodotti vengono però in massima parte distribuiti a punti vendita di giornali. Una parte degli operatori, però, ha avviato l'offerta del servizio, in tentata vendita, anche ad operatori commerciali differenti rispetto alle rivendite di giornali, specialmente i tabaccai.

La quota venduta di tali prodotti risulta maggiore per i distributori locali operanti in aree interessate da flussi turistici e la cui rete al dettaglio è composta prevalentemente da rivendite stagionali.

2.5 La distribuzione tramite punti vendita al dettaglio: i punti vendita esclusivi

Attualmente sono presenti sul mercato della vendita al dettaglio approssimativamente 40.500 punti vendita esclusivi e circa 5.000 punti vendita non esclusivi. I punti vendita esclusivi rappresentano, complessivamente circa il 97,5% dell'intero venduto a prezzo di copertina, mentre il rimanente 2,5% è costituito dai punti vendita non esclusivi[89].

Anche se con il decreto legislativo di riforma dell'attività di distribuzione della stampa è stata introdotta una disciplina organica riguardo la vendita dei giornali anche da parte di dettaglianti di alcune altre categorie merceologiche, già in precedenza, la vendita della stampa, oltre che da parte di punti vendita esclusivi, veniva infatti svolta anche da rivendite cosiddette "*promiscue*", in base alle disposizioni della legge n. 416/1981. Queste, seppure di numero relativamente elevato[90] avevano però sempre ricoperto un ruolo marginale.

La distribuzione della stampa presso le rivendite promiscue veniva, infatti, avviata solo in quelle zone con bassa densità di popolazione nelle quali non era possibile, a causa dell'insufficiente domanda locale, la sopravvivenza economica di un punto vendita dedicato esclusivamente alla vendita della stampa periodica[91]. Nella maggior parte dei casi, le

[89] Circa il 90% delle vendite effettuate presso punti vendita non esclusivi è realizzata da esercizi della grande distribuzione.

[90] Pari a diverse migliaia.

[91] Le due principali voci di costo dei punti vendita esclusivi sono rappresentati dal canone di affitto, modesto per i chioschi che pagano ai Comuni il diritto di utilizzo del suolo pubblico, mentre è più elevato per i locali commerciali.

rivendite promiscue costituivano principalmente punti di distribuzione dedicati esclusivamente ai quotidiani locali ed a poche altre testate.

Le modalità di svolgimento dell'attività di vendita al dettaglio della stampa dei punti vendita esclusivi (ma è applicata anche nei confronti dei punti vendita non esclusivi), oltre ad essere dettate in misura rilevante dai principi normativi del d.lgs n. 170/2001[92], sono stabilite in dettaglio anche dalle disposizioni contrattuali contenute nell'accordo interprofessionale concluso tra le associazioni degli editori e dei rivenditori esclusivi (*Accordo Nazionale sulla Vendita dei Giornali Quotidiani e Periodici*, di seguito *"l'accordo nazionale")*.

L'accordo nazionale è stato concluso nel marzo del 1994 tra la Federazione Italiana Editori Giornali (FIEG), che comprende circa il 90% degli editori italiani, e cinque associazioni di rivenditori (SI.NA.GI C.G.I.L.. C.I.S.L. - Giornalai, U.I.L.T.u.C.S.- Giornalai, S.N.A.G.-Confcommercio, FE.NA.GI-Confesercenti.) che raggruppano circa il 50% delle rivendite esclusive.

L'accordo prevedeva una validità iniziale per un periodo di cinque anni, con la possibilità di un suo rinnovo tacito su base annuale alla scadenza. Dal 1999, l'accordo è stato rinnovato di anno in anno e risulta tuttora in vigore. Sono attualmente in corso negoziati tra le parti volti alla definizione di un nuovo accordo nazionale, sebbene non sia stato fissato alcun termine per la conclusione delle trattative.

I principali aspetti dell'accordo in vigore sono quelli relativi alla determinazione dell'entità dei compensi dei punti vendita esclusivi e alla definizione degli impegni reciproci di editori e dettaglianti.

Per quanto riguarda la remunerazione dell'attività di rivendita al dettaglio, l'accordo fissa l'impegno per tutte le imprese aderenti alla FIEG di praticare alla totalità delle rivendite la stessa percentuale di sconto sul prezzo di copertina delle testate vendute, fissata pari al 19%[93].

---

[92] Come già rilevato, i tre significativi vincoli concorrenziali all'attività di vendita al dettaglio della stampa dettati dalla normativa vigente sono: 1)l'attribuzione all'editore della competenza esclusiva riguardo la fissazione del prezzo di vendita al consumatore finale per ciascuna testata; 2) l'obbligo di rispettare lo stesso prezzo di rivendita di una stessa testata da parte di tutti i punti vendita, esclusivi e non esclusivi; 3) l'obbligo imposto agli editori e ai loro intermediari di accordare a tutti i punti vendita identiche condizioni economiche e modalità commerciali di cessione delle pubblicazioni.

[93] Lo sconto stabilito è invece pari a 24% "per il primo numero delle pubblicazioni di nuova uscita, per le enciclopedie esclusivamente alfabetiche e composte di soli fascicoli cartacei destinate ad essere rilegate in volumi e le relative copertine e raccoglitori, per le pubblicazioni senza periodicità, per i numeri unici, per le pubblicazioni che contengono sotto rilegatura più fascicoli arretrati, per i libri facenti parte di collane periodiche e per le collane monografiche qualora siano vendute anche da esercizi commerciali in possesso di licenza libraria." Cfr. art. 4 dell'accordo nazionale. È inoltre previsto che lo sconto per tutte le testate aumenti durante alcune festività.

Lo sconto per i rivenditori che si approvvigionino direttamente presso gli editori o i distributori locali è stato fissato invece pari al 25%.

Tra i principali impegni degli editori figura quello di "*fornire ai rivenditori il numero di copie necessario a soddisfare le esigenze diffusionali dei singoli punti vendita, senza con ciò trascurare l'esigenza di contenere i costi e la resa in limiti compatibili con le scelte compiute dalle singole aziende.*".

Gli editori, inoltre, sono tenuti a intervenire presso i distributori locali in caso di forniture che risultino inadeguate e a adoperarsi che i quotidiani siano distribuiti nei tempi ottimali di vendita e, comunque, contemporaneamente ai rivenditori dislocati nella stessa zona di diffusione[94].

Tra gli impegni assunti dalle rivendite figurano, invece, quelli di: garantire la parità di trattamento a ciascuna pubblicazione delle aziende associate alla *Fieg* (tale obbligo non era stato ancora fissato per legge); fornire dati di giacenza allo scopo di ottimizzare le forniture dei singoli punti vendita[95]; non accettare in nessun caso maggiori compensi dalle aziende editoriali associate rispetto a quelli sopra previsti[96].

L'accordo specifica altresì che l'orario di apertura di ciascun punto vendita non possa essere inferiore alle 12 ore giornaliere dal lunedì al sabato, con apertura domenicale almeno sino alle 13.00.

2.6 La distribuzione tramite punti vendita al dettaglio: i punti vendita non-esclusivi

La legge n. 108/1999 prevedeva che entro trenta giorni dal termine della fase di sperimentazione, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dovesse riferire alle competenti commissioni parlamentari sui risultati accertati dal Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'ausilio di un centro di ricerca specializzato nel settore della distribuzione commerciale. Tale centro è stato in seguito individuato nel Dipartimento di Economia dell'Università di Parma.

[94] Cfr. art. 6 dell'accordo nazionale.
[95] Cfr. art. 7 dell'accordo nazionale.
[96] Cfr. art. 9 dell'accordo nazionale.

Lo studio realizzato dall'Università di Parma relativo al periodo di sperimentazione ha fornito informazioni, in particolare, riguardo alle potenzialità di vendita dei nuovi canali distributivi. Lo studio dell'Università di Parma sugli effetti della sperimentazione è stato realizzato attraverso un monitoraggio delle vendite registrate durante il primo semestre del 1999 (prima della sperimentazione) e confrontate con quelle dello stesso periodo del 2000 (durante la sperimentazione) in tutte le rivendite di sei provincie italiane (Milano, Parma, Firenze, Roma, Lecce, Palermo) rappresentative delle specificità locali della domanda (grande e piccola città, nord, centro e sud Italia). L'analisi delle vendite è stata effettuata solo con riferimento alle principali 609 testate nazionali (in termini di diffusione). Furono, pertanto, escluse dallo studio le testate minori.

Nel periodo di osservazione, il valore delle vendite delle testate parte del campione è risultato aumentato del 3.1%[97]. La variazione del numero totale di copie differisce per segmento di consumo e periodicità. Gli scostamenti sono notevoli: si va da un + 49,4% per le testate definite quali "*Varie*" ed un +23,2% per le riviste *Sport/motori* e *Moda/maglia/cucito* ad un -14% delle riviste *Cucina* ad un -10,5% delle riviste *Lotto e Totocalcio*; a livello di periodicità, il più forte incremento si registra per i settimanali col +5%, seguiti dai mensili (+3,4%).[98]

Un fenomeno osservato nel corso del monitoraggio è stata l'incidenza molto simile delle rese dei punti di vendita sperimentali rispetto a quella dei punti vendita tradizionali. La ricerca conclude che "*l'incidenza della resa non sembra dunque essere legata nel periodo osservato alla profondità dell'assortimento*".

Pertanto, il minore numero di testate disponibili abitualmente presso le rivendite non esclusive rispetto a quelle esclusive (3-400 in particolare di supermercati ed ipermercati rispetto a 1.000-1.500 delle edicole) non appare avere comportato minori oneri per i primi riguardo ai costi derivanti dallo stoccaggio di merce invenduta.

Di seguito sono riportate le principali conclusioni del rapporto dei ricercatori dell'Università di Parma con riferimento al periodo di sperimentazione della vendita della stampa attraverso i nuovi canali di vendita:

"è migliorato il servizio al consumatore, che ha potuto disporre di un maggior numero di alternative di acquisto seppur con forti differenziazioni da una piazza all'altra; è diminuito il costo di acquisto del consumatore per effetto della possibilità di concentrare la spesa; è aumentata la domanda per effetto della diversificazione assortimentale di

---

[97] Riguardo alle quantità vendute, l'aumento è stato pari all'1,7%.

[98] Cfr. G. Lugli e B. Luceri "Liberalizzare la distribuzione dei giornali per migliorare il servizio e aumentare la lettura", Industria e Distribuzione, Fascicolo 2, 2001 pag. 62.

supermercati-ipermercati e, in minor misura, di bar tabacchi; è aumentato il venduto delle rivendite tradizionali, sia in quantità che a valore, per il totale dei prodotti trattati oltre che per le sole testate in sperimentazione, in quanto il mercato è cresciuto ben oltre il sell-out dei nuovi formati in sperimentazione" [99].

Tra i nuovi canali distributivi previsti dal d.lgs. n. 170/2001, il settore della grande distribuzione è quello che le imprese editrici di stampa quotidiana e periodica reputano come in grado di contribuire in maggior misura all'ampliamento del mercato italiano e ad un suo allineamento ai livelli dimensionali raggiunti negli altri principali paesi europei.

La potenzialità del canale della grande distribuzione per lo sviluppo del comparto editoriale era già stato messo in evidenza nel rapporto dell'università di Parma.

Il monitoraggio della fase sperimentale, infatti, aveva evidenziato come la grande distribuzione costituisse un canale particolarmente adatto a favorire gli acquisti d'impulso di giornali, soprattutto di periodici, da parte di fasce di consumatori che frequentano quotidianamente supermercati e centri commerciali e che invece non sono soliti recarsi presso le edicole.

Il fatturato derivante dalla vendita di prodotti editoriali presso la grande distribuzione è stato però nel 2002 ancora molto limitato e pari solo a circa 105 milioni di euro, corrispondenti a circa il 3,1% del fatturato complessivo derivante dalla vendita di stampa quotidiana e periodica.

Il peso relativo della grande distribuzione, come peraltro anche quello degli altri nuovi canali distributivi, rimane pertanto tuttora molto ridotto, soprattutto a causa dei limiti posti alla sua estensione a nuovi punti vendita attraverso il contingentamento nel rilascio di autorizzazioni da parte dei Comuni.

Le restrizioni nel rilascio delle licenze si sommano, inoltre, allo sviluppo significativamente inferiore rispetto a quello registrato negli altri principali paesi europei fatto della grande distribuzione nel nostro paese, soprattutto per quanto riguarda le regioni del Centro-Sud.

Una ricerca realizzata nel giugno 2003 per conto della FIEG e dell'ADN dalla società di consulenza *TradeLab* ha reso disponibili ulteriori informazioni sulla presenza dell'attività di vendita della stampa nei punti vendita della grande distribuzione e sulle prospettive di sviluppo[100].

---

[99] Cfr, Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Parma, Dipartimento der l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri, "Monitoraggio della sperimentazione dell'allargamento della rete di vendita dei giornali" Rapporto Sintetico, 31 Ottobre 2000.

[100] Cfr "La Stampa Quotidiana e Periodica nella Grande Distribuzione Organizzata in Italia: Stato dell'arte e Prospettive di Sviluppo", Trade Lab, giugno 2003. Lo studio, disponibile sul sito della FIEG (www.fieg.it), aveva quale obiettivo quello di fornire, a oltre due anni della fine della fase di sperimentazione prevista dalla legge n. 108/1999, un primo quadro informativo sulla vendita della stampa presso la grande distribuzione organizzata.

La ricerca è stata condotta attraverso interviste con i responsabili delle principali imprese editrici e della grande distribuzione. Attraverso tali interviste è stato ricavato un quadro generale circa il numero, la dimensione e la localizzazione geografica dei punti vendita della grande distribuzione operanti attualmente nella diffusione dei prodotti editoriali.

Nell'ambito della ricerca sono state inoltre analizzate le risposte a questionari indirizzati al *management* di novanta punti vendita di varia dimensione in merito alle modalità gestionali, all'assortimento, ai dati di venduto e di reso dei segmenti del comparto editoriale inseriti nei punti vendita.

Secondo i dati forniti nella ricerca, nel dicembre 2002 operavano nella vendita di prodotti editoriali circa 1000 punti vendita della grande distribuzione, comprendenti circa il 29% del totale dei punti vendita con superficie superiore agli 800 metri quadrati[101].

La presenza di punti vendita che distribuiscono stampa varia in misura significativa da regione a regione: Lombardia, Piemonte e Veneto, in particolare, raggruppano circa il 53% del numero complessivo di punti vendita che trattano stampa.

Dalla citata ricerca è emerso che la decisione delle imprese editrici di vendere stampa presso i punti vendita della grande distribuzione è principalmente finalizzata ad un aumento complessivo delle vendite e all'acquisizione di nuovi clienti, avvicinando potenziali nuovi acquirenti consumatori che non si recano abitualmente presso le edicole.

Le imprese della grande distribuzione, invece, considerano la vendita della stampa soprattutto come l'opportunità di fornire un servizio aggiuntivo alla propria clientela, piuttosto che fonte di incremento di fatturato e utili.

La maggior parte delle imprese della grande distribuzione utilizzano, per la vendita della stampa, operatori specializzati (cosiddette società di *merchandising*/*rack jobbers*) che gestiscono, attraverso visite giornaliere presso i punti vendita, gli spazi dedicati ai prodotti editoriali. In particolare, queste società si occupano della sistemazione degli scaffali dedicati e della predisposizione delle rese. Essi, inoltre, svolgono la gestione contabile riguardo alla vendita dei giornali.

I distributori locali mantengono le tipiche funzioni assolte nei confronti del canale tradizionale anche rispetto alla grande distribuzione: definizione del piano diffusionale (scelta dei titoli da fornire, definizione del numero di copie per titolo), trasporto delle copie fornite al punto vendita e consegna della resa all'editore.

---

[101] Con incremento di circa il 51% rispetto allo stesso mese del 2000.

La localizzazione preferita per il punto vendita della stampa risulta essere, soprattutto negli ipermercati, all'ingresso ovvero all'inizio del percorso: tale area è caratterizzata da un flusso elevato di consumatori ed è scelta inizialmente per rendere ben visibile la presenza di prodotti che, prima della sperimentazione, non erano mai stati presenti nella grande distribuzione.

La ricerca rileva che abitualmente nei punti vendita della grande distribuzione organizzata vengono preferiti i periodici rispetto ai quotidiani e vengono proposti un numero inferiore di titoli o di editori rispetto a quanto avviene nel canale dei punti vendita esclusivi.

Il numero di titoli che nell'anno 2002 sono stati distribuiti nei 90 punti vendita del campione analizzato risulta essere stato pari complessivamente a 4.750[102]. Il dato medio di reso sul distribuito nei punti vendita analizzati è stato pari al 27,5%. In media, ogni punto vendita tratta circa 300-450 testate in un dato momento.

Nella ricerca viene messa in risalto l'utilità per il comparto editoriale di una sempre più diffusa presenza della stampa quotidiana e periodica presso i punti della grande distribuzione. In particolare, la presenza della stampa presso la grande distribuzione consente di "*moltiplicare le occasioni di contatto tra chi offre un prodotto, in particolare il prodotto editoriale, e chi lo cerca per consumarlo. Ogni occasione di contatto rappresenta, infatti, una potenziale vendita, soprattutto quando la localizzazione e il merchandising posti in essere riescono a stimolare gli atti di acquisto non programmati, ovvero quelli di impulso*"[103].

Viene inoltre sottolineata l'importanza di "*favorire il fenomeno della concentrazione degli acquisti, dando la possibilità al consumatore di rendere più efficiente e quindi meno costosa la sua attività di ricerca dei beni desiderati*."[104].

---

[102] Tale numero è stato ricavato sommando tutti i titoli che sono transitati nel 2002 nei punti vendita considerati, indipendentemente dal numero di uscite e dal numero di punti vendita in cui sono stati trattati. Il numero delle copie vendute complessivamente nel 2002 dai 90 punti vendita analizzati è pari a circa 9 milioni.

[103] Cfr. "*La Stampa Quotidiana e Periodica nella Grande Distribuzione Organizzata in Italia: Stato dell'arte e Prospettive di Sviluppo*", Trade Lab, giugno 2003, pag 158.

[104] Cfr. "*La Stampa Quotidiana e Periodica nella Grande Distribuzione Organizzata in Italia: Stato dell'arte e Prospettive di Sviluppo*", Trade Lab, giugno 2003pag 158.

Confronto internazionale

3.1 Regno Unito

Il settore della distribuzione della stampa nel Regno Unito è caratterizzato dall'assenza di disposizioni normative che costituiscono un vincolo all'attività d'impresa. Di conseguenza, il ruolo che la concorrenza esercita nella determinazione della struttura del comparto e dei rapporti contrattuali tra imprese risulta maggiore rispetto al nostro paese.

Per prima cosa, non sono presenti barriere all'entrata di natura amministrativa per lo svolgimento di qualunque tipo di attività di distribuzione della stampa, sia all'ingrosso che al dettaglio.

Non esistono, inoltre, norme che impongano all'editore la concessione del medesimo compenso per i grossisti o per i dettaglianti a cui cede le sue pubblicazioni ovvero che stabiliscano che il compenso debba essere lo stesso per l'intero comparto e frutto della concertazione tra gli operatori del settore.

Non sussiste, infine, alcun tipo di obbligo a carico del grossista o del dettagliante di accettare tutte le pubblicazioni o di assicurare parità di trattamento agli editori.

Anche nel Regno Unito, come in quasi tutti i mercati degli altri paesi europei, la consuetudine generale è che gli editori garantiscano a grossisti e a rivenditori al dettaglio

il diritto di resa delle copie invendute, assumendo così parte rilevante del rischio imprenditoriale, che altrimenti ricadrebbe sugli operatori a valle[105].

Come negli altri paesi, gli editori generalmente indicano in copertina il prezzo di rivendita al pubblico delle testate. Tuttavia, i rivenditori al dettaglio conservano piena libertà di discostarsi dal prezzo di copertina. Generalmente, però, viene seguito il prezzo suggerito dagli editori.

Ogni editore seleziona, in ciascuna area in cui intende diffondere le proprie testate, un grossista al quale viene assegnata un'esclusiva territoriale e che si assume il compito di gestire la distribuzione locale presso i punti vendita nella sua area di riferimento. L'esclusiva territoriale determina pertanto la totale assenza di scelta per i rivenditori al dettaglio riguardo al grossista fornitore dei giornali.

La selezione del grossista da parte dell'editore viene svolta attraverso gare a cui partecipano nei limiti del possibile una pluralità di operatori, anche se, evidentemente, l'*incumbent* gode del vantaggio concorrenziale dell'accesso alle informazioni sulla redditività della zona.

Le gare sono finalizzate alla selezione dell'impresa in grado di effettuare il servizio al costo più basso, garantendo al contempo un'adeguata qualità del servizio, in termini di solidità gestionale e patrimoniale, puntualità nei tempi di consegna, efficienza nella gestione delle rese. L'esclusiva territoriale viene abitualmente assegnata per un periodo di circa 3-5 anni.

Spetta al grossista stabilire le quantità di giornali da consegnare presso ciascun punto vendita. I volumi vengono fissati cercando di contemperare il duplice obiettivo di massimizzazione della diffusione e delle vendite e di contenimento del numero di copie invendute.

Gli editori abitualmente indicano, o spesso impongono, ai loro grossisti il compenso, in termini di percentuale di sconto rispetto al prezzo di copertina, che questi devono praticare ai dettaglianti.

In particolare, nella maggior parte dei casi, viene richiesto che il compenso fissato dall'editore venga rispettato nei confronti di tutti i rivenditori e per tutte le sue testate. L'indicazione da parte degli editori dei margini viene generalmente rispettata dai grossi-

---

[105] A giudizio degli editori inglesi, il contratto estimatorio ("sale or return" contract) costituisce un'importante caratteristica del comparto in quanto "promuove un'ampia disponibilità dei giornali incoraggiando i rivenditori a distribuire l'intera gamma delle testate. Inoltre esso incentiva l'ingresso sul mercato di nuovi operatori". Secondo stime degli editori, sebbene circa il 10 percento delle copie rimangano invendute, il contratto estimatorio determina un aumento delle vendite di circa il 7%. Cfr. "The Supply of National Newspapers - A Report on the Supply of National Newspapers in England and Wales - Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty", Dicembre 1993.

sti, anche se spesso i punti vendita appartenenti a catene riescono ad ottenere condizioni più vantaggiose.

Il comparto dell'attività di distribuzione della stampa, in particolare di quella quotidiana, è stato oggetto di un'indagine della *Monopolies and Mergers Commission* inglese pubblicata nel dicembre 1993[106]. L'indagine, in particolare, aveva preso in esame il mercato della distribuzione dei quotidiani nazionali di argomento generale (escludendo quindi quotidiani locali e specializzati e periodici).

Lo studio aveva rilevato l'elevata concentrazione dell'attività di vendita all'ingrosso della stampa, con le prime quattro imprese che raggruppavano circa il 70% della vendita all'ingrosso di quotidiani. Era stato inoltre accertato che nel 30% delle aree i rivenditori al dettaglio ricevevano le forniture da un unico grossista, che deteneva quindi una posizione di esclusiva.

Il rapporto si è concluso nel senso che la presenza di esclusive territoriali in capo ai grossisti, combinate alla facoltà di questi di rifiutare l'attivazione di nuovi punti vendita nei casi in cui ritenessero che l'area di localizzazione del potenziale nuovo dettagliante fosse già adeguatamente rifornita, dovesse considerarsi restrittiva della concorrenza e non giustificata da ragioni di interesse pubblico.

In particolare, nel 1992 anno dell'indagine, si è verificato un gran numero di rifiuti a contrarre: a fronte di 5,000 richieste di ammissione al circuito di vendita della stampa presentate da altrettanti dettaglianti, solamente 2,000 furono accolte, con un incremento pari a solo l'1% dei punti vendita esistenti.

Ugualmente, la pratica dei grossisti di imporre ai punti vendita di vendere i giornali solo al dettaglio, impedendo loro la rivendita ad altri dettaglianti fu ritenuta come una causa determinante ingiustificate restrizioni della concorrenza.

Quale alternativa ad un intervento volto a proibire il rifiuto a rifornire nuovi punti vendita in base al fatto che le aree erano già "*adeguatamente rifornite*", fu offerta ai grossisti l'opportunità di proporre rimedi alternativi.

I grossisti, pertanto, adottarono nel 1993 un codice di condotta per l'intero comparto volto a risolvere le problematiche concorrenziali rilevate dalla MMC[107].

---

[106] "The Supply of National Newspapers - A Report on the Supply of National Newspapers in England and Wales - Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty", Dicembre 1993.

[107] Il codice di condotta fu formalmente approvato dal Segretario di Stato per il Commercio e l'Industria nel 1994.

In aggiunta al rifiuto a contrarre nei confronti di nuovi punti vendita ritenuti non in grado contribuire adeguatamente alle vendite, il rapporto dell'MMC del 1993 aveva individuato tre condotte poste in atto dalla maggior parte delle imprese del settore suscettibili di determinare distorsioni nella concorrenza nell'attività di vendita all'ingrosso, in quella della vendita al dettaglio o in entrambe le attività.

Le citate pratiche esaminate nel corso dell'indagine erano:

1) indicazione sulla copertina di ciascuna testata del prezzo di rivendita consigliato dall'editore;
2) imposizione, o semplice raccomandazione, da parte dell'editore nei confronti dei propri grossisti del compenso (sconto rispetto al prezzo di copertina) da riservare ai rivenditori al dettaglio;
3) assegnazione da parte dell' editore di esclusive territoriali a favore dei grossisti.

Riguardo a queste tre pratiche, l'indagine aveva concluso che i loro effetti sul mercato non determinavano effetti restrittivi della concorrenza tali da richiedere un intervento delle autorità preposte alla tutela della concorrenza[108].

[108] 1) Indicazione sulla copertina della testata del prezzo di rivendita consigliato dall'editore: Il rapporto rileva che la consuetudine degli editori di indicare sulla copertina della pubblicazione il prezzo di rivendita consigliato risulta suscettibile di determinare restrizioni della concorrenza in quanto incoraggia il dettagliante a rispettare il prezzo suggerito dall'editore, disincentivandolo dal fissarlo in modo autonomo. La MMC rileva tuttavia come la pratica di riportare in copertina il prezzo di rivendita suggerito sia praticata in tutto il mondo. Sebbene nel Regno Unito solo raramente i rivenditori al dettaglio pratichino prezzi inferiori a quelli riportati in copertina, non sono emersi elementi che hanno portato a concludere che in assenza dell'indicazione del prezzo in copertina, i prezzi per i consumatori finali risulterebbero più bassi. La MMC aveva considerato l'opportunità di richiedere agli editori di precisare in copertina che il prezzo indicato era solo consigliato e non vincolante, accantonandola però in un secondo tempo;
2) imposizione (o semplice raccomandazione) da parte degli editori nei confronti dei grossisti del compenso (sconto rispetto al prezzo di copertina) da riservare ai rivenditori al dettaglio: Il rapporto rileva come la fissazione da parte dell'editore di compensi uguali per tutti i rivenditori prevenga o scoraggi i grossisti dal fissare autonomamente compensi diversi su singole testate o presso diversi punti vendita. Pertanto, sia la concorrenza nella vendita all'ingrosso sia nella vendita al dettaglio risulta distorta con riguardo alle singole testate. In particolare, viene eliminata la possibilità per i dettaglianti e per i grossisti di negoziare margini che tengano conto delle specifiche condizioni del singolo punto vendita. Il rapporto mette in rilievo il fatto che la pratica degli editori di specificare i margini dei dettaglianti imponendo il loro rispetto da parte dei grossisti "risale a molti anni addietro quando veniva stabilito dagli editori collettivamente." Il rapporto sottolinea che "la pratica degli editori di applicare margini simili è ancora presente.". La pratica di concedere il medesimo margine per tutte le testate, di grande o ridotta tiratura, seppure sviluppatosi per ragioni storiche, appare facilitare l'accesso al mercato da parte di testate minori che altrimenti avrebbero difficoltà ad ottenere un'adeguata distribuzione senza offrire margini più elevati;
3) assegnazione da parte degli editori di esclusive territoriali a favore dei grossisti: L'indagine rileva che l'assegnazione di aree esclusive ai grossisti elimina la possibilità per il distributore di vendere le testate che distribuisce in altre aree, in concorrenza con altri operatori, ed impedisce altresì al dettagliante di scegliere il distributore. Il rapporto rileva però che le esclusive territoriali di per sé non comportano un'eccessiva distorsione della concorrenza a patto che sia permessa una maggiore flessibilità nelle forniture, in particolare permettendo attività di rivendita ai dettaglianti.

Il codice di condotta adottato nel 1993, a fronte di un rafforzamento delle esclusive territoriali, ha posto in capo al grossista l'obbligo di rifornire quei nuovi punti vendita che si assumono l'impegno di realizzare un livello minimo di vendite. È stata, inoltre, introdotta la facoltà per i punti vendita al dettaglio di rivendere i giornali ad altri dettaglianti, anche se nel rispetto di alcune limitazioni.

Nel 2001 *l'Office of Fair Trading* ha pubblicato un rapporto che ha esaminato il funzionamento del codice di condotta adottato dagli operatori attivi nella distribuzione all'ingrosso della stampa. L'art. 88 (4) del *Fair Trading Act* prevedeva infatti l'obbligo per l'OFT di riesaminare gli impegni presi dalle parti al fine di verificare se questi rimanessero idonei a porre rimedio alle pratiche restrittive della concorrenza identificati in precedenza dalla MMC. Il primo riesame era stato concluso nel 1997.

Nelle conclusioni, il rapporto del 2001 rilevava la presenza di eccessive restrizioni imposte ai rivenditori al dettaglio riguardo la possibilità di rivendita dei giornali[109], raccomandando una piena liberalizzazione della possibilità dei venditori al dettaglio di rivendere i giornali almeno all'interno di una stessa area di esclusiva territoriale, eliminando i vincoli ancora esistenti.

Secondo l'OFT, la liberalizzazione avrebbe consentito un migliore funzionamento del mercato, con significativi benefici per i consumatori. Il rapporto comunque sottolineava come l'adozione del codice di condotta avesse prodotto un incremento dei punti vendita rispetto alla situazione vigente nel 1994, con un miglioramento per quanto riguarda la diffusione dei giornali.

Nel rapporto del 2001 veniva inoltre rilevata l'accresciuta concentrazione del mercato inglese della vendita all'ingrosso di stampa: nel 2001 le prime tre imprese avevano raggiunto complessivamente una quota di mercato pari a circa il 79% del totale delle vendite.

Oltre all'aumento del grado di concentrazione in ambito nazionale, appariva aumentata notevolmente anche la concentrazione su base locale: mentre nel 1993 circa il 60% dei dettaglianti risultava rifornito da più di un grossista, ciascuno distributore solo di una parte delle pubblicazioni, nel 2001 la quota era scesa al 13%. I due principali grossisti possedevano, inoltre, catene di punti vendita al dettaglio.

La struttura portante della vendita al dettaglio nel Regno Unito è costituita dai cosiddetti *CTN* (*Confectionery, Tobacco, Newspapers*) che associano la vendita di giornali solamente a quella di dolciumi e di tabacchi. I *CTN* generalmente aprono molto presto la mattina, mettendo a disposizione della propria clientela anche il servizio di consegna a domicilio.

Il numero complessivo dei punti vendita al dettaglio è pari a circa 55.000, con un incremento di circa il 7,5% rispetto al 1994, con un crescente peso dei punti vendita non spe-

[109] Solo i rivenditori che avevano operato per almeno 18 mesi potevano rivendere i giornali ad altri dettaglianti ed esclusivamente all'interno della stessa area di esclusiva territoriale.

cializzati. In particolare, la quota di vendita di prodotti editoriali da parte di supermercati, drogherie e distributori di carburante è passata dal 26% nel 1992 al 46% nel 2001, mentre quella realizzata dai *CTN* è scesa dal 60% nel 1992 al 43% nel 2001. Non esiste alcuna forma di pianificazione del numero di punti vendita specializzati o non specializzati a livello nazionale o locale.

3.2 Germania

L'ordinamento giuridico tedesco riguardante il settore dell'editoria quotidiana e periodica concerne principalmente la tutela dei principi costituzionali di libertà di stampa, con il divieto di qualsivoglia forma di censura, nonché di salvaguardia del diritto di ogni cittadino ad informarsi[110].

L'attività di distribuzione all'ingrosso o al dettaglio non risulta disciplinata in maniera specifica da alcuna legge. È prevista però dalla legge nazionale sulla tutela della concorrenza l'esenzione al divieto delle intese restrittive della concorrenza per gli accordi verticali conclusi nel mercato editoriale relativi alla fissazione da parte del singolo editore del margine e del prezzo di rivendita per i suoi distributori e rivenditori al dettaglio[111].

Il *Bundeskartellamt* può nondimeno decidere di vietare le intese per cui è prevista l'esenzione quando queste vengano applicate "*in maniera abusiva*" oppure conducano ad un generale aumento dei prezzi delle pubblicazioni[112].

[110] L'articolo 5 della costituzione tedesca (nella traduzione inglese): *"Everyone has the right to freely express and disseminate his opinion in speech, writing, and pictures and to freely inform himself from generally accessible sources. Freedom of the press and freedom of reporting by means of broadcasts and films are guaranteed. These rights are subject to limitations in the provisions of general statutes, in statutory provisions for the protection of the youth, and the right to personal honour"*

[111] È attualmente in discussione in Parlamento anche una modifica alla normativa relativa al controllo delle concentrazioni per quanto riguarda il settore dell'editoria quotidiana o periodica.

[112] Act against Restraints of competition:
Section 14: Prohibition of Agreements Concerning Prices or Terms of Business *"Agreements between undertakings which concern goods or commercial services and which relate to markets within the area of application of this Act, shall be prohibited insofar as they restrict a party in its freedom to determine prices or terms of business in agreements which it concludes with third parties on the goods supplied, on other goods, or on commercial services."*
"Section 15: Resale Price Maintenance for Published Products
1) Section 14 shall not apply insofar as an undertaking binds the purchasers of its published products by legal or economic means to stipulate certain resale prices or to impose the same commitment upon their own customers, down to the resale to the ultimate consumer.
2) Agreements of the kind described in subsection (1) shall be made in writing insofar as they concern prices and price elements. It shall suffice for the parties to sign documents referring to a price list or price notification. Section 126 (2) of the Civil Code [Bürgerliches Gesetzbuch] shall be inapplicable
3) The Federal Cartel Office may, either ex officio or upon application by a purchaser so bound, declare the resale price maintenance to be of no effect and prohibit the implementation of a new and similar price maintenance scheme if: a) the resale price maintenance scheme is operated in an abusive manner, or b) the resale price maintenance scheme or its combination with other restraints of competition is likely to increase the price of the bound goods, or to prevent their prices from decreasing, or to restrict their production or sale.

In Germania, la percentuale di pubblicazioni, sia quotidiane che periodiche, consegnate a domicilio attraverso il servizio postale o con servizi di portatura organizzate dagli editori, pari a circa il 64% delle vendite complessive, risulta particolarmente elevata rispetto agli altri paesi europei. Attualmente, risultano complessivamente in circolazione in Germania circa 9000 testate.

La distribuzione della stampa presso punti vendita è organizzata anche in Germania lungo la catena distributiva costituita da editori o distributori nazionali[113]/ grossisti/ rivendite al dettaglio.

Operano attualmente circa 80 grossisti (erano circa 100 nel 1996), ciascuno dei quali gode di esclusiva territoriale per la totalità delle pubblicazioni[114]. I grossisti hanno un generale obbligo a contrarre nei confronti degli editori interessati a distribuire nell'area di competenza del distributore.

I grossisti sono, inoltre, generalmente tenuti ad assicurare il rifornimento a tutti i punti vendita compresi nell'area di esclusiva territoriale. Tale obbligo però viene meno nei confronti di quei punti vendita che generino volumi di vendite troppo ridotte, tali da non permettere la copertura dei costi.

Il margine riconosciuto ai grossisti viene stabilito attraverso negoziazioni tra le associazioni degli editori e quelle dei grossisti e varia a seconda della tiratura e della diffusione territoriale di ciascuna pubblicazione. Gli accordi conclusi tra editori e grossisti sono contenuti in un accordo nazionale detto KVM ("*Distribuzione e Marketing Coordinato*"). Le pubblicazioni vengono cedute dagli editori a grossisti e rivenditori in base al contratto estimatorio.

La distribuzione di prodotti editoriali sia presso punti vendita specializzati che attivi nella vendita di qualunque altra categoria merceologica[115] viene svolta senza bisogno di dover ottenere preventivamente alcun tipo di autorizzazione amministrativa.

Esiste un obbligo per i dettaglianti di accettare qualunque tipo di pubblicazione, pur con alcune limitazioni a tale obbligo. In particolare, il rivenditore al dettaglio può rifiutarsi di tenere in stock una pubblicazione solo nel caso in cui questa risulti invenduta nel corso di una serie di uscite in edicola. Inoltre, il dettagliante si può rifiutare di distribuire una pubblicazione quando l'esperienza precedente ha permesso di verificare che le pubblicazioni dello stesso genere risultavano invendute.

---

[113] Operano attualmente sul mercato tedesco circa 10 distributori nazionali.

[114] Solo in tre aree i rivenditori sono riforniti da due grossisti, ciascuno esclusivista per una serie di pubblicazioni.

[115] La normativa tedesca non opera alcuna forma di distinzione tra le due tipologie di punti vendita.

Il prezzo di acquisto delle pubblicazioni da parte dei venditori al dettaglio è determinato dalle associazioni degli editori e dei grossisti: in genere viene riconosciuto un margine pari a circa il 20% del prezzo al pubblico delle pubblicazioni. Il margine riconosciuto risulta, pertanto, essere lo stesso per tutti i punti vendita, al fine di promuovere la presenza sul territorio dei rivenditori al dettaglio.

In Germania, circa 120.000 punti vendita operano nell'attività di distribuzione della stampa. Circa il 19% dei punti vendita è costituita da bar e panetterie, il 15% da edicole specializzate, il 13% da supermercati ed ipermercati, il 9% da piccoli negozi di alimentari e la rimanente quota è rappresentata da punti vendita di generi molto diversi tra loro (farmacie, negozi di computer, ecc).

Il 90% delle rivendite ha in assortimento meno di 500 testate, sebbene siano in circolazione complessivamente nei punti vendita circa 2.000 pubblicazioni. Non esiste alcuna forma di pianificazione del numero di punti vendita (specializzati o non specializzati) a livello nazionale o locale.

3.3 Francia

La "*Legge Bichet*", la cui adozione da parte dell'Assemblea Generale risale al 1947, regola specificatamente il mercato della distribuzione della stampa in Francia[116]. La legge, in particolare, disciplina in dettaglio la possibilità per l'editore di svolgere indipendentemente l'attività di distribuzione ovvero di gestirla in comune con altri editori attraverso la costituzione di società cooperative dette "*groupages*"[117].

La legge specifica le modalità di costituzione e di funzionamento delle cooperative. Queste devono operare esclusivamente nella distribuzione della stampa: è espressamente vietato loro lo svolgimento di qualunque altro tipo di attività. La gestione dell'attività di distribuzione può essere delegata dalle cooperative ad imprese terze (le società distributrici), a condizione che la quota maggioritaria del capitale sociale di quest'ultime rimanga detenuto dalle cooperative.

Le cooperative devono essere formate da almeno tre editori e devono essere aperte, nel senso che devono permettere la partecipazione di qualunque impresa editrice che faccia

[116] Legge n. 47-585 del 2 aprile 1947 "Relative au statut des enterprises de groupage et de distribution des journaux et publications periodiques".
[117] Cfr. art. 2 della Legge Bichet.

richiesta. Ciascun socio della cooperativa dispone di un unico voto nell'assemblea, qualunque sia la sua quota del capitale sociale, ed ha diritto a pagare lo stesso compenso, fissato dall'assemblea dei soci, per i servizi di distribuzione che riceve dalla cooperativa. Gli eventuali profitti ottenuti dalle cooperative vengono ridistribuiti tra gli stessi soci sulla base dei volumi movimentati attraverso la società distributrice.

Le cooperative distribuiscono attualmente, attraverso le società distributrici, circa il 50% del volume complessivo della stampa quotidiana e periodica diffusa nel paese, compreso la parte distribuita per abbonamento. La principale società distributrice costituita da cooperative, che vede la partecipazione di circa 750 soci/editori, è la NMPP (*Nouvelles Messageries de la Presse Parisienne*) che controlla quasi il 35% del mercato della distribuzione, ovvero l'80% della stampa distribuita in cooperativa. La quota minoritaria del capitale sociale di NMPP (il rimanente 49%) è detenuta dalla società editrice *Hachette*, che è anche una delle imprese associate.

La seconda principale società di cooperative è la MLP (*Messageries Lyonnais de Presse*) che controlla circa il 10% della distribuzione. Oltre alla NMPP e la MLP opera un'altra società indipendente principalmente in ambito regionale, con una quota molto ridotta. La quota rimanente della stampa viene recapitata direttamente dall'editore con l'abbonamento postale (30%) oppure con la consegna diretta ai punti vendita da parte del singolo editore (20%). Quest'ultima modalità distributiva viene utilizzata principalmente dagli editori di quotidiani locali e regionali.

La consegna presso punti vendita svolta con l'ausilio dell'intermediazione del distribuzione all'ingrosso viene attualmente svolta da circa 270 distributori locali che godono di esclusive territoriali (erano circa 400 nel 1996). La NMPP ha favorito, per ragioni di efficienza e risparmio sui costi, la graduale concentrazione dell'attività di vendita all'ingrosso, fornendo anche compensazioni alle imprese disposte a terminare l'attività.

In diverse zone, la NMPP gestisce direttamente la distribuzione presso i punti vendita, senza l'utilizzo di distributori locali. Grossisti e rivenditori al dettaglio ricevono le pubblicazioni in base al contratto estimatorio e sono tenuti a rispettare la parità di trattamento.

Sono presenti attualmente in Francia circa 33.000 punti vendita al dettaglio. Le tipologie dei punti vendita sono così ripartite: il 28% è rappresentata da tabaccherie, il 26% da librerie e cartolerie, il 7% da supermercati ed ipermercati, il 13% da negozi di alimentari. Una quota non marginale dei punti vendita (circa 2000) è composta da negozi in *franchising* della NMPP. I rivenditori al dettaglio sono tenuti al rispetto del prezzo di copertina fissato dall'editore. Non esiste alcuna forma di pianificazione del numero di punti vendita (specializzati o non specializzati) a livello nazionale o locale.

3.4 Olanda

Nell'ordinamento olandese non è presente alcuna normativa che disciplini in maniera specifica la distribuzione di prodotti editoriali quotidiani e periodici.

La distribuzione dei quotidiani, sia a diffusione nazionale sia locale, viene svolta per circa il 90% direttamente dall'editore attraverso servizi di portatura a domicilio, mentre il rimanente 10% viene realizzata con la vendita al dettaglio da parte di tabaccherie, stazioni ferroviarie e di autobus, distributori di benzina e supermercati.

La distribuzione dei periodici viene realizzata invece per il 67% tramite abbonamento postale, per il 23% attraverso punti vendita, mentre la consegna a domicilio organizzata direttamente dall'editore rappresenta circa il 10% del totale.

Mentre la maggior parte dei quotidiani venduti presso punti vendita al dettaglio sono consegnati a questi direttamente dall'editore, i periodici sono invece generalmente consegnati ai punti vendita dagli editori tramite una delle due imprese grossiste operanti nel paese (AldiPress e BetaPress).

I compensi percepiti dai grossisti e dai rivenditori al dettaglio sono il frutto di libere contrattazioni tra gli editori e le imprese di distribuzione. Dall'adozione della normativa nazionale a tutela della concorrenza non è, infatti, stata più considerata lecita qualunque forma di contrattazione collettiva tra editori e grossisti o tra editori e dettaglianti (esistono catene di rivenditori al dettaglio).

A seguito del termine del periodo di esenzione temporanea accordata dall'Autorità antitrust fino al 1° gennaio 2003 agli accordi verticali di fissazione dei prezzi, i rivenditori al dettaglio hanno piena autonomia riguardo al prezzo di rivendita. Generalmente viene però rispettato il prezzo di copertina.

I punti vendita al dettaglio hanno piena facoltà di scegliere le pubblicazioni che intendono distribuire, non essendo presente alcun obbligo di parità di trattamento. Il compenso abitualmente assegnato al punto vendita è pari a circa il 20%.

In alcuni casi i giornali vengono ceduti dagli editori ai dettaglianti senza il diritto di resa. In questi casi la percentuale di sconto è superiore, intorno al 30%. Le catene di punti vendita sono quelli maggiormente disposte a sostenere il rischio dell'invenduto). Non è richiesto alcun tipo di autorizzazione per l'apertura di un punto vendita di giornali.

Problematiche concorrenziali del settore e proposte di riforma della regolamentazione

4.1 Tutela della concorrenza e salvaguardia del pluralismo dell'informazione nel settore editoriale quotidiano e periodico

La distribuzione della stampa risulta caratterizzata nel nostro Paese da un'eccessiva regolamentazione, solo in apparenza funzionale all'obiettivo della tutela del pluralismo dell'informazione. Tale regolamentazione, in realtà, risulta principalmente finalizzata a garantire il massimo grado di protezione possibile agli operatori presenti sul mercato, in particolare a quelli attivi nella vendita al dettaglio.

Siffatto grado di protezione, che non trova eguali negli altri Paese europei, ha significativamente ristretto lo sviluppo e l'ammodernamento della rete distributiva della stampa, impedendo in particolare la crescita di nuovi canali distributivi.

In primo luogo, occorre osservare che l'intervento pubblico a tutela del pluralismo dell'informazione appare necessario solo nei segmenti dell'editoria quotidiana e di quella periodica concernenti l'informazione politica e l'attualità, rispetto alle altre componenti dell'industria editoriale, in massima parte costituite da periodici di argomento professionale o riguardanti l'intrattenimento, quali cucina, cucito, ecc..

Si rileva, a riguardo, che il legislatore è già intervenuto a tutela del pluralismo dell'informazione nell'editoria quotidiana attraverso le disposizioni contenute nella legge n. 67 del 25 febbraio 1987 ("*Rinnovo della L. 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*"). La legge ha fissato soglie massime che ciascuna impresa editoriale può raggiungere rispetto alla diffusione complessiva di

quotidiani, sia a livello nazionale sia a livello interregionale[118] (la soglia è stata fissata al 20% della tiratura totale).

La fissazione di tali soglie comporta un'evidente distorsione delle dinamiche concorrenziali del mercato in oggetto, in quanto impedisce la crescita delle imprese maggiormente efficienti oltre una quota pari al 20% che non può mai essere considerata corrispondere al possesso di una posizione dominante, ai fini dell'analisi antitrust.

Il pluralismo dell'informazione, con particolare riferimento all'accesso degli editori di minore dimensione al mercato, appare ulteriormente tutelato da tre specifici elementi distintivi della regolamentazione e del presente assetto strutturale del mercato della distribuzione della stampa, in aggiunta ai tetti fissati nella citata legge n. 67/87: 1) l'obbligo di parità di trattamento per tutti gli operatori; 2) l'utilizzo generalizzato del contratto estimatorio; 3) la figura del distributore nazionale nel mercato della distribuzione della stampa.

L'obbligo di parità di trattamento è imposto sia ai distributori nazionali e locali, sia ai dettaglianti ed è considerato dagli operatori del settore, editori ed imprese di distribuzione, l'effettivo strumento di garanzia e di pari opportunità nel mercato della distribuzione della stampa.

Il ricorso al contratto estimatorio, e quindi il pieno diritto di resa dell'invenduto, permette a distributori locali e rivenditori al dettaglio di distribuire anche le testate con minore diffusione, per le quali la percentuale di invenduto potrebbe risultare maggiore.

---

[118] Cfr. articolo 3 della L. 25 febbraio 1987, n. 67 "Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria": "Si considera dominante nel mercato editoriale la posizione del soggetto che, per effetto degli atti di cui ai commi 4 e 5 del presente articolo: a) giunga a editare o a controllare società che editano testate quotidiane la cui tiratura nell'anno solare precedente, abbia superato il 20 percento della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia; ovvero b) giunga ad editare o a controllare società che editano un numero di testate superiore al 50 per cento di quelle edite nell'anno solare precedente e aventi luogo di pubblicazione, determinato ai sensi dell'articolo 2 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 nell'ambito della stessa regione e sempre che vi sia più di una testata; ovvero c) giunga ad editare o a controllare società che editano un numero di testate che abbiano tirato nell'anno solare precedente oltre il 50% delle copie complessivamente tirate dai giornali quotidiani aventi luogo di pubblicazione nella medesima area interregionale. Ai fini della presente disposizione si intendono per aree interregionali: quella del nord-ovest, comprendente Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria; quella del nord-est, comprendente Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia Romagna; quella del centro, comprendente Toscana, Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo; quella del sud, comprendente le rimanenti regioni; ovvero d) diventi titolare di collegamenti con società editrici di giornali quotidiani la cui tiratura sia stata superiore, nell'anno solare precedente, al 30 percento della tiratura complessiva dei giornali quotidiani in Italia. Quando per effetti di atti diversi da quelli previsti dal precedente comma 4 o per effetto di trasferimento tra vivi di azioni, partecipazioni o quote di società diverse da quelle editrici, un soggetto raggiunga una posizione che il Garante ritiene dominante, lo stesso Garante ne informa il Parlamento e fissa un termine non inferiore a sei mesi e non superiore a dodici mesi, entro il quale deve essere eliminata tale posizione."

La terza caratteristica del mercato della distribuzione della stampa nazionale che facilita l'accesso alla rete distributiva da parte di tutti gli editori è costituita dalla presenza dei distributori nazionali. Questi, agendo in nome e per conto degli editori di piccola e media dimensione nelle relazioni con le imprese a valle, limitano il potere di mercato dei principali editori.

Sono, tuttavia, numerosi gli ostacoli alla libera concorrenza presenti nel mercato della distribuzione della stampa quotidiana e periodica, sia nell'attività al dettaglio, maggiormente penalizzata da un punto di vista concorrenziale, sia in quella all'ingrosso. Essi vengono esaminati di seguito analiticamente.

4.2 Le distorsioni concorrenziali nel mercato della vendita al dettaglio

4.2.1 Ostacoli all'ingresso sul mercato

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.

L'attuale regime di autorizzazione basato sul teorico obiettivo di raggiungimento di un equilibrio tra domanda e offerta, già vigente con la precedente normativa, ha in realtà determinato una forte rigidità del mercato, di fatto limitando significativamente l'ingresso sul mercato da parte di nuovi operatori, al solo fine di proteggere quelli già presenti.

La legge n. 108/1999, nell'ambito di un periodo di sperimentazione della durata di 18 mesi, aveva consentito l'accesso al mercato della distribuzione della stampa da parte di punti vendita non dedicati esclusivamente alla vendita della stampa. Tale periodo sperimentale ha avuto quale obiettivo quello di acquisire elementi informativi sulle variazioni provocate nel mercato della stampa, dalla messa in vendita di giornali in esercizi diversi dalle rivendite esclusive. A conclusione del periodo di sperimentazione, l'adozione del Decreto Legislativo del 24 aprile 2001, n. 170 ha modificato il quadro regolamentare in materia di distribuzione della stampa precedentemente vigente. Tuttavia, mentre i positivi risultati della sperimentazione e l'evoluzione della rete distributiva negli altri Paesi europei suggerivano l'opportunità di un'ampia liberalizzazione del settore, il Decreto Legislativo n. 170/2001 si è limitato a disporre una liberalizzazione soltanto parziale. Se, infatti, da un lato, tale decreto rende stabile la possibilità di vendita della stampa attra-

verso alcuni canali alternativi ai tradizionali, dall'altro, continua a subordinare lo svolgimento dell'attività di vendita della stampa, sia presso punti esclusivi sia non esclusivi, all'ottenimento dell'autorizzazione comunale, la quale può essere rilasciata in base a valutazioni ampiamente discrezionali.

In proposito, l'Autorità, in linea con le precedenti segnalazioni relative al quadro normativo anteriormente vigente[119], ha auspicato con una nuova segnalazione dell'aprile 2003 indirizzata al Governo e al Parlamento[120], una modifica del citato Decreto Legislativo volta a consentire una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato, attraverso l'eliminazione dello stesso regime autorizzatorio tendente a predeterminare la struttura del mercato sulla base di criteri puramente discrezionali.

Appare opportuno, inoltre, che il Decreto Legislativo sia modificato per consentire la vendita della stampa anche a quei tipi di punti vendita al dettaglio, quali gli esercizi di generi alimentari e le librerie di piccola e media dimensione, finora ingiustificatamente esclusi dal mercato. Questi ultimi, infatti, appaiono particolarmente idonei a fornire un contributo importante alla diffusione della stampa nel nostro Paese.

Al riguardo, si segnala che il Governo ha recentemente presentato un disegno di legge in materia di editoria (D.d.l. del 16/7/03, n. 4163, *"Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica"*). Tuttavia, il disegno di legge non modifica il regime autorizzatorio vigente per le tipologie di punti di vendita identificato dal Decreto Legislativo n. 170/2001 e non prevede che anche gli eserciti di generi alimentari e le librerie di medie e piccole dimensioni possano vendere quotidiani e periodici. Con riferimento alle disposizioni attuative del citato decreto, in generale, si rileva che, a distanza di circa tre anni dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo n. 170/2001, solo nove regioni italiane hanno dato attuazione alla citata normativa nazionale, cinque hanno emanato provvedimenti provvisori, mentre le altre non hanno adottato alcun provvedimento al riguardo[121]. La citata segnalazione dell'Autorità del 2003 ha rilevato che le Regioni stesse appaiono ulteriormente vanificare i già limitati effetti di liberalizzazione del settore sortiti dal decreto n. 170/2001.Per quanto riguarda, invece, lo stato di attuazione, da parte dei Comuni, dei Piani comunali di localizzazione dei punti vendita esclusivi, previsti dall'articolo 6, comma 1, del Decreto Legislativo n. 170/2001, soltanto un numero molto ridotto di amministrazioni comunali ha adottato i nuovi Piani Comunali di localizzazione delle edicole[122].

[119] AS031 Segnalazione del 26 ottobre 1994; AS100 Segnalazione del 11 settembre 1997; AS149 Segnalazione del 31 luglio 1998.

[120] AS 259 del 17 aprile 2003.

[121] In particolare, le seguenti Regioni che non hanno ancora adottato provvedimenti in materia sono: l'Abruzzo, la Basilicata, il Molise, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta.

[122] Nel corso dell'indagine sono state formulate richieste di informazioni all'A.N.C.I. e direttamente ad un campione di quaranta comuni, ossia due capoluoghi di provincia di ciascuna regione d'Italia.

La maggior parte delle Regioni che hanno ad oggi emanato indirizzi o circolari provvisorie, in attesa dell'adozione di indirizzi definitivi, hanno introdotto ingiustificati vincoli alla commercializzazione di prodotti editoriali, idonei a determinare gravi restrizioni al dispiegarsi di corrette dinamiche concorrenziali, nonché a produrre significative limitazioni dell'attività imprenditoriale.

Un *primo* elemento restrittivo della concorrenza riguarda l'introduzione, da parte della maggior parte delle Regioni, del divieto generale per i punti vendita non esclusivi di vendere quotidiani e periodici, imponendo di scegliere alternativamente la possibilità di vendita di uno soltanto dei due tipi di prodotto[123].

Siffatta disposizione, oltre ad apparire in contrasto con lo spirito della legge n. 108/1999 e del Decreto Legislativo (che prevedono la *facoltà* per i punti vendita non esclusivi di vendere entrambe le categorie di prodotti editoriali oppure di poter scegliere una delle due), introduce una significativa restrizione all'esercizio dell'attività di vendita di giornali quotidiani e periodici, che non appare sorretta da alcuna giustificazione di interesse generale. Se, infatti, l'aver previsto la possibilità di porre in vendita anche soltanto una delle due tipologie di prodotto editoriale rispondeva evidentemente all'esigenza di consentire l'accesso al mercato anche da parte degli esercizi di minore dimensione, come i bar, ad esempio, la preclusione a vendere entrambi i beni, introdotta oggi dalle citate Regioni, determina un ingiustificato limite all'attività e l'innalzamento di una rigida barriera all'ingresso sul mercato, in contrasto con i principi posti a tutela della concorrenza.

Tale orientamento restrittivo determina poi una distorsione della concorrenza tra punti vendita non esclusivi aventi le medesime caratteristiche, in ragione della circostanza che soltanto agli esercizi che hanno preso parte alla sperimentazione viene riconosciuta la possibilità di vendere entrambe le tipologie di prodotti editoriali. Nei riguardi di tali soggetti, non si applica il divieto di vendere quotidiani e periodici, facoltà non riconosciuta, invece, ai nuovi operatori che hanno richiesto, successivamente alla fase di sperimentazione, l'autorizzazione alla vendita di prodotti editoriali.

Si rileva, inoltre, come siffatta limitazione, che non trova riscontro in alcun Paese dell'Unione Europea, determini anche una grave distorsione della concorrenza tra i punti vendita esclusivi e i punti vendita non esclusivi, impedendo a quest'ultimi di soddisfare compiutamente le esigenze dei consumatori, i quali orientano le proprie scelte nei riguardi di quegli esercizi che siano in grado di assicurare la completezza della gamma dei prodotti offerti in commercio.

---

[123] Dodici Regioni (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto) hanno finora introdotto l'obbligo per i punti vendita non esclusivi di scegliere alternativamente se vendere i quotidiani o i periodici.

L'introduzione del limite sulla gamma dei prodotti appare particolarmente incongrua soprattutto per quei punti vendita, quali la grande distribuzione e le librerie di più ampia dimensione, che, disponendo di maggiori spazi espositivi, risulterebbero potenzialmente in grado di svolgere anche funzioni promozionali e di marketing a favore sia dei quotidiani, sia dei periodici. Tale possibilità, attivando i meccanismi degli "*acquisti d'impulso*" da parte di nuovi consumatori anche nei riguardi di nuovi prodotti, contribuirebbe a produrre evidenti ricadute positive in termini di espansione delle vendite per l'intera industria editoriale.

Il *secondo* aspetto, anch'esso contenuto nella maggior parte delle circolari provvisorie e indirizzi già adottati dalle Regioni e fatti propri dai Comuni, che appare porsi in contrasto con i principi generali posti a tutela della concorrenza, è individuabile in quelle previsioni che attribuiscono soltanto ai punti vendita "non esclusivi", che hanno effettivamente svolto l'attività di vendita durante il periodo di sperimentazione, la possibilità di ottenere il rilascio automatico dell'autorizzazione alla vendita della stampa[124].

Ai soggetti che, pur avendo richiesto di partecipare alla sperimentazione, non sono stati in condizione, anche per ragioni a loro estranee, di svolgere attività di vendita di quotidiani e periodici, viene invece preclusa la facoltà di avvalersi della forma semplificata di ottenimento dell'autorizzazione. Il legislatore nazionale, al contrario, al fine di rendere permanenti quantomeno i risultati conseguiti nella fase di sperimentazione, ha riconosciuto tale facoltà a favore di tutti gli operatori che abbiano richiesto di partecipare alla sperimentazione.

Siffatte restrizioni introdotte a livello regionale e comunale sono idonee a determinare una sensibile restrizione all'accesso al mercato della distribuzione di prodotti editoriali da parte dei nuovi operatori, che risulta priva di giustificazione. Infatti, tali previsioni, che peraltro appaiono contrastare con le indicazioni espresse dal Ministero delle Attività Produttive[125], tendono a ridurre considerevolmente gli effetti positivi prodotti dalla fase di sperimentazione, sottoponendo a vincoli rigidi il rilascio dell'autorizzazione a quegli operatori che avrebbero già conseguito, sulla base del Decreto Legislativo, il diritto alla vendita della stampa.

A riguardo, il citato disegno di legge n. 4163 in materia di editoria e diffusione della stampa presentato dal Governo (Disegno di Legge n. 4163 "*Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica*" presentato il 16 luglio 2003) modifica il Decreto Legislativo n. 170/2001, estendendo, in linea con la segnalazione

---

[124] Dodici Regioni (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto) hanno finora introdotto l'obbligo per i punti vendita non esclusivi di scegliere alternativamente se vendere quotidiani o periodici.

[125] Cfr. Circolare n. 3538/c del 20 dicembre 2001.

dell'Autorità, la possibilità di procedere alla vendita in punti vendita non esclusivi a coloro che non abbiano potuto partecipare alla sperimentazione, pur avendone fatto richiesta ed avendone i requisiti. Per i punti vendita non esclusivi viene poi esplicitata la facoltà di vendere sia i quotidiani che i periodici, chiarendo in tal modo la problematica interpretativa sorta in fase di applicazione del Decreto Legislativo.

Destano, *infine*, preoccupazione i vincoli generali contenuti negli indirizzi regionali che i Comuni sono tenuti a rispettare nella predisposizione dei piani di localizzazione dei punti esclusivi, piani al cui rispetto è subordinato il rilascio delle autorizzazioni alla vendita della stampa, ai sensi dell'articolo 6, del Decreto Legislativo. Risulta, infatti, che in alcuni atti di indirizzo o nelle circolari provvisorie le Regioni abbiano prestabilito il numero massimo dei punti vendita per zone oppure distanze minime tra i punti vendita, determinando così l'introduzione di ulteriori meccanismi di restrizione all'ingresso sui mercati[126]. 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 e, in particolare, di localizzazione del punto vendita rispetto al consumatore, non essendo al momento consentita la concorrenza di prezzo.

In particolare, la rimozione del regime autorizzatorio permetterebbe il verificarsi anche in Italia di quanto già avvenuto negli altri Paesi europei. Il nostro Paese rimane infatti l'unico in Europa 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 già osservato, il livello di diffusione della stampa in Italia rimane molto basso, soprattutto se paragonato a quello degli altri Paesi europei. Secondo i dati riportati nel "*World Press Trends 2003*"[127] sono stati venduti nel 2002, in Italia, circa 101 quotidiani ogni 1000 cittadini adulti, 134 in Francia, 289 in Germania, 317 nel Regno Unito e 5-600 nei paesi scandinavi. Nell'Unione Europea, solo Portogallo e Grecia, hanno livelli di diffusione dei quotidiani inferiori a quelli dell'Italia.

L'ammodernamento della rete di vendita al dettaglio appare rappresentare una priorità per il nostro Paese ancor di più in considerazione del fatto che in Italia, rispetto agli altri Paesi europei, una quota molto più ridotta dei giornali, sopratutto dei periodici, viene

---

[126] Cinque Regioni (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Sicilia) hanno introdotto limiti sul numero massimo di punti vendita per area geografica o distanze minime tra i punti vendita.

[127] Edito dalla World Association of Newspapers.

distribuita attraverso consegna postale o tramite servizi di distribuzione a domicilio gestiti dagli editori o dai rivenditori al dettaglio.

La consegna in abbonamento attraverso il servizio postale o a domicilio rappresenta, ad esempio, circa il 29% del totale delle vendite in Francia, il 13% nel Regno Unito ed il 64% in Germania[128]. Nel nostro Paese, invece, solo circa l'8% delle vendite passa attraverso il canale diretto "*editore-consumatore finale*".

La liberalizzazione dell'accesso al mercato determinerebbe due principali conseguenze. Per prima cosa, l'ingresso di nuovi punti tradizionali con una migliore localizzazione (per esempio all'interno di un centro commerciale) permetterebbe una migliore prossimità ai consumatori, consentendo, in particolare, di rispondere con maggior flessibilità e rapidità all'evoluzione della domanda e dei modelli di acquisto. Uno degli effetti, inoltre, potrebbe essere, anche nel nostro Paese, la diffusione di catene di punti vendita, con possibili realizzazioni di economie di scala gestionali e finanziarie in questa attività.

Il secondo effetto sarebbe la diffusione in larga scala dell'offerta di giornali presso punti vendita al dettaglio già operanti nella vendita di altri prodotti, come avviene nel resto d'Europa, dove la distribuzione di giornali presso punti vendita non specializzati rappresenta spesso il canale principale di vendita. Proprio il perdurare di inefficienze strutturali nell'attività di distribuzione, legate agli ostacoli normativi allo sviluppo della rete di vendita, è stato individuato, da diverse recenti analisi[129] dell'industria editoriale, tra le principali cause dell'arretratezza del settore. La stessa associazione degli editori FIEG, nell'ambito dell'indagine conoscitiva del Senato sul mercato pubblicitario, ha indicato tra i principali problemi del settore dell'editoria giornalistica l'eccessiva rigidità del sistema distributivo[130].

Alcune delle associazioni rappresentative degli edicolanti hanno sostenuto che il contingentamento dei punti vendita sarebbe necessario per garantire il pluralismo dell'informazione e la sopravvivenza dei piccoli editori, in quanto lo sviluppo della vendita di giornali presso la grande distribuzione determinerebbe una riduzione delle vendite delle piccole testate[131]. Tale tesi non appare suffragata da riscontri fattuali.

Per prima cosa, tale posizione non appare sostenuta dalle imprese editoriali o dai distributori nazionali che agiscono per conto dei piccoli editori. Questi, invece, si sono gene-

---

[128] Cfr. World Press Trends 2003, citato in "La Stampa in Italia, 2000-2003", FIEG, 2004.

[129] Si veda, ad esempio, G. Lugli e B. Luceri "Liberalizzare la distribuzione dei giornali per migliorare il servizio e aumentare la lettura", Industria e Distribuzione, Fascicolo 2, 2001; C. Mazzoni e C. Rossi "Potenziamento distributivo nel settore della stampa e sviluppo delle pmi editoriali: obiettivi compatibili?" Trade Marketing 25, 1999; S. Latusi "La liberalizzazione della distribuzione della stampa come modalità reattiva alla crisi attuale", Trade Marketing, 18, 1999.

[130] Cfr. Audizione presso la VII Commissione del Senato della Fieg nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla pubblicità (19 febbraio 2004).

[131] Cfr. le risposte alle lettere di richiesta informazioni pervenute da parte di alcune delle associazioni di categoria dei dettaglianti.

ralmente espressi a favore di una più incisiva liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio, sottolineandone il potenziale contributo positivo.

L'espansione delle vendite di giornali presso punti vendita non tradizionali in particolare in Francia, Regno Unito e Germania non risulta avere comportato una maggiore concentrazione del mercato dell'editoria quotidiana e periodica. Inoltre, come già rilevato più volte, anche sui nuovi punti vendita grava l'obbligo della parità di trattamento. Si osserva a riguardo che in precedenti segnalazioni in merito alla normativa in materia di distribuzione della stampa, l'Autorità aveva auspicato che l'obbligo di parità di trattamento, cioè l'obbligo imposto al rivenditore di distribuire le testate di qualunque editore ne faccia richiesta, non fosse imposto anche ai punti vendita non esclusivi, in quanto non ritenuto necessario per la salvaguardia del pluralismo dell'informazione[132]. Tale obbligo è stato invece inserito anche per i punti vendita non esclusivi, i quali pertanto devono rispettare i medesimi vincoli all'attività commerciale imposti ai punti vendita esclusivi.

Infine, da quanto emerso presso le società di *merchandising* specializzate nella gestione dei punti vendita di giornali presso la grande distribuzione, presso tali punti circolano complessivamente circa 4-5000 testate, sebbene, evidentemente, non tutte disponibili allo stesso tempo e presso ciascun punto vendita.

Il contingentamento dei punti vendita di giornali si somma al divieto per legge di vendere presso punti vendita che appaiono particolarmente idonei alla distribuzione di giornali, quali piccoli negozi, librerie piccole e medie. Tali tipologie di punti vendita in altri Paesi, quali, ad esempio, la Germania, costituiscono importanti canali di distribuzione. Il divieto di vendere giornali presso tali punti vendita appare particolarmente ingiustificato, anche alla luce del fatto che le edicole vendono ormai libri e dischi: queste, pertanto, possono fare concorrenza a piccole librerie e negozi di dischi e CD, ma non è consentita la reciprocità.

Inoltre, i negozi di alimentari e le piccole librerie vengono privati di una fonte di attrazione della clientela che viene invece assicurata alla grande distribuzione e alle grandi librerie. Si verifica quindi un'ulteriore, seppure minore, fonte di distorsione concorrenziale, derivante dalla discriminazione tra piccoli esercizi alimentari e piccole librerie, da un lato, e grande distribuzione e grandi librerie, dall'altro, rispetto alla possibilità di offrire ai propri clienti un apprezzabile servizio aggiuntivo.

Sebbene la rete tradizionale di vendita della stampa risulti caratterizzata da una diffusione abbastanza capillare sull'intero territorio nazionale, essa appare uno strumento distributivo adeguato a rispondere essenzialmente ad una domanda di tipo tradizionale, che si indirizza, in particolare, verso i quotidiani e i periodici di più larga e consolidata diffusione e ormai affermati sul mercato[133].

---

[132] Cfr AS031 del 28/10/1994, AS 100 del 18/9/1997, AS 149 del 6/8/1998.

[133] Cfr., ad esempio, C. Mazzoni e C. Rossi " Potenziamento distributivo nel settore della stampa e sviluppo delle pmi editoriali: obiettivi compatibili ?" Trade Marketing 25, 1999.

La rete tradizionale di vendita appare, invece, meno funzionale per la vendita delle pubblicazioni meno conosciute e di più recente ingresso sul mercato. Queste, non disponendo di adeguate risorse finanziarie per lo svolgimento diretto delle attività promozionali e di *marketing* che vengono invece condotte direttamente dalle grandi case editrici, avrebbero l'interesse a demandare tale attività ad imprese a valle, specializzate nella distribuzione e nel *marketing*, come avviene in altre categorie merceologiche attraverso, in particolare, la grande distribuzione.

Una delle principali carenze dell'attuale rete distributiva è rappresentata, in particolare, dai limitati spazi espositivi per le testate distribuite a disposizione delle edicole. La maggior parte delle rivendite, infatti, si estende su di una superficie media di 5-10 metri quadrati, con una potenzialità espositiva che generalmente non supera i 20 metri lineari, sempre più assorbita da altri prodotti quali CD e libri[134]. Per comprensibili ragioni, queste rivendite assegnano lo scarso spazio espositivo a loro disposizione alle pubblicazioni più diffuse e rinomate, che assicurano maggiori vendite.

A differenza di quanto avviene nella grande distribuzione, inoltre, al consumatore raramente viene concessa la possibilità presso le edicole di visionare, indisturbato, le pubblicazioni e quindi di poter conoscere nuove testate, la maggior parte delle quali non risultano visibili e consultabili. L'attuale sistema distributivo, di conseguenza, risulta poco idoneo a servire le esigenze delle testate meno affermate e pertanto poco funzionale, oltre che al pieno dispiegarsi della concorrenza nel mercato editoriale, anche alla tutela del pluralismo dell'informazione, il principale obiettivo dell'intervento pubblico nell'editoria.

Alla luce della complessità ed eterogeneità dell'attuale mondo editoriale, caratterizzato negli anni più recenti da una crescita esponenziale del numero di testate disponibili sul mercato (da 1.000-1.500 un paio di decenni fa, a circa 6.000 oggi), le conclusioni raggiunte dalla ricerca dell'Università di Parma per la Presidenza del Consiglio hanno evidenziato i notevoli benefici per l'intero comparto editoriale derivanti dall'attivazione, non solo in forma residuale, di nuovi canali distributivi più efficienti.

Nel corso del periodo in cui è stata consentita, seppur in misura limitata, la vendita da parte di canali distributivi moderni, in particolare la grande distribuzione, le vendite di prodotti editoriali hanno registrato un sensibile incremento complessivo delle vendite. Tale incremento non ha coinciso con un arretramento di quelle dei punti vendita della rete tradizionale. Al contrario, anche quest'ultimi appaiono avere registrato aumenti, seppure circoscritti.

---

[134] Cfr. Mazzoni e C. Rossi "Potenziamento distributivo nel settore della stampa e sviluppo delle pmi editoriali: obiettivi compatibili ?" Trade Marketing 25, 1999, pag. 102.

Quest'ultimo aspetto della sperimentazione ha pertanto permesso di appurare che la vendita della stampa attraverso nuove modalità di distribuzione può promuovere gli "*acquisti d'impulso*" di giornali da parte di nuovi lettori. Questi, una volta scoperti ed apprezzati nuovi prodotti editoriali, continuano ad acquistarli, realizzando gli acquisti anche presso i punti vendita tradizionali. Le nuove forme di vendita, pertanto, appaiono avere consentito di convogliare verso il settore quote aggiuntive di domanda di giornali.

Inoltre, una delle conclusioni del monitoraggio della sperimentazione è che la possibilità per il consumatore di concentrare l'acquisto dei giornali presso punti vendita, visitati per altri acquisti, rappresenta un beneficio per gli stessi. Pertanto, benché il prezzo di rivendita al pubblico sia per legge fisso, l'ingresso sul mercato di nuovi punti vendita determina nondimeno una riduzione dei costi complessivi sostenuti dai consumatori.

4.2.2 Restrizioni nella concorrenza (di prezzo e non) tra gli operatori presenti sul mercato

In aggiunta ai vincoli nel rilascio delle licenze, che influiscono in maniera significativa sulle condizioni di entrata sul mercato, l'attività di vendita al dettaglio risulta contraddistinta da ulteriori restrizioni concorrenziali che appaiono non giustificate da ragioni di interesse pubblico. Alcune di queste restrizioni sono riconducibili a prescrizioni normative, altre invece a comportamenti autonomi delle imprese.

In particolare, come già rilevato in precedenza, il Decreto Legislativo n. 170/2001 impone due vincoli alla libera contrattazione tra le parti. Esso stabilisce che il prezzo di vendita al pubblico dei giornali, fissato dall'editore, debba essere lo stesso in tutti i punti vendita, esclusivi e non esclusivi, che effettuano la rivendita. Il decreto dispone, inoltre, 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.

Il primo vincolo comporta l'impossibilità per il singolo punto vendita, o per catene di punti vendita, come ad esempio supermercati di una stessa insegna, di accettare margini inferiori, praticando prezzi di rivendita più bassi rispetto a quelli indicati in copertina. In altri Paesi, come il Regno Unito e l'Olanda, il prezzo indicato in copertina è solo raccomandato dall'editore, non imposto. Sebbene nella maggior parte dei casi tale prezzo venga rispettato dal dettagliante, quest'ultimo mantiene, nondimeno, la libertà di concedere sconti a favore della propria clientela.

Il secondo vincolo appare determinare una restrizione della concorrenza nell'attività al dettaglio e all'ingrosso, in quanto impedisce al rivenditore al dettaglio di contrattare libe-

ramente con l'editore o con il distributore locale il prezzo di cessione delle pubblicazioni. La facoltà per il rivenditore di accettare compensi inferiori appare una leva concorrenziale particolarmente idonea per le nuove forme di vendita della stampa ed in particolare per la grande distribuzione alla quale, a parità di testate distribuite, essa potrebbe risultare redditizia anche sulla base di compensi inferiori.

La vendita della stampa presso la grande distribuzione appare comportare costi inferiori, non richiedendo la presenza di una persona appositamente dedicata alla vendita della stampa. L'allestimento dello spazio vendita della stampa è delegato alle società di *merchandising* che si recano presso i punti vendita due volte al giorno per brevi periodi, mentre il consumatore paga la pubblicazione direttamente alla cassa, insieme agli altri prodotti.

4.3 Problematiche concorrenziali nel mercato della vendita all'ingrosso

4.3.1 L'esclusiva territoriale dei distributori locali e i casi di rifiuto a contrarre

In circa il 65% delle aree del territorio nazionale, un unico operatore svolge l'attività di distribuzione locale di giornali rifornendo i punti vendita situati nella sua zona con le testate di tutti gli editori. Come rilevato, 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. Da quanto emerso dalle risposte ai questionari inviati, editori e distributori nazionali appaiono generalmente considerare l'attuale struttura del mercato in grado di soddisfare in maniera adeguata i bisogni degli operatori a monte. In particolare, non sono state sollevate preoccupazioni riguardo alle condizioni di prezzo e alla qualità dei servizi forniti dai distributori locali.

Le risposte ai questionari degli editori hanno, inoltre, evidenziato il ruolo esercitato dalla concorrenza potenziale da parte dei distributori delle aree limitrofe nell'impedire lo sfruttamento del potere di mercato derivante dalla posizione esclusiva del distributore locale *incumbent*.

Diversi editori hanno osservato, infatti, che qualora i servizi forniti dal distributore locale di una determinata zona risultassero insoddisfacenti, gli editori o distributori nazionali potrebbero cessare il loro rapporto con l'*incumbent* e rivolgersi ai distributori locali operanti nelle zone circostanti chiedendo loro di estendere la loro zona di operatività. Questi verrebbero pertanto chiamati a coprire anche l'area precedentemente rifornita dal distributore locale giudicato inidoneo.

Evidentemente, affinché sia effettivamente realizzabile, la scelta del passaggio ad un nuovo operatore deve essere compiuta da un numero sufficiente di editori/distributori nazionali tali da permettere al nuovo operatore di poter realizzare adeguate economie di scala.

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.

Inoltre, proprio la presenza di un grande numero di operatori appare permettere alle imprese a monte di poter operare confronti nella *performance* delle singole imprese, assicurando così forme di *yardstick competition* tra le imprese, pur tenendo conto delle differenze rispetto alle dimensioni e alle altre caratteristiche di ciascuna area geografica che possono rendere a volte poco agevole tale confronto.

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

Il problema del rifiuto a rifornire punti vendita non è stato sollevato quale rilevante nelle risposte alle richieste di informazioni trasmesse alle associazioni degli edicolanti e dei punti vendita non esclusivi. Tale questione è invece l'oggetto di alcune denuncie trasmesse all'Autorità da parte di singoli punti vendita non esclusivi, quali i bar e le tabaccherie 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. Il numero appare del tutto esiguo e certo non paragonabile, per esempio, a quanto avveniva nel mercato inglese al momento dell'indagine della MMC, quando si verificarono migliaia di rifiuti nelle forniture. Il problema della mancanza di fornitura è sorto soprattutto nella fase della sperimentazione. In tale periodo, 4.000 nuovi punti vendita furono autorizzati ad operare in breve tempo. Si rileva che, durante la fase di sperimentazione, l'editore aveva tra l'altro finanziato i costi aggiuntivi sostenuti dai distributori locali, trovandosi questi in difficoltà nello sforzo di assicurare forniture a tutti.

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. Il rivenditore al dettaglio non sostiene alcuno dei costi derivanti dalla produzione invenduta. Questi invece ricadono sugli editori e sui distributori locali. L'editore sostiene, evidentemente, 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 disposte 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.

Una soluzione al problema appare rappresentata dalla rimozione dell'obbligo di legge di cessione dei giornali allo stesso prezzo per tutti i punti vendita e l'introduzione di una maggiore flessibilità contrattuale tra le parti. I punti vendita non in grado di assicurare volumi di vendita adeguate potrebbero, in particolare, essere disposti ad accettare sconti inferiori rispetto al prezzo di copertina oppure ad assumere, almeno in parte, il rischio dell'invenduto.

L'accettazione di compensi inferiori, oppure l'assunzione di almeno parte del rischio dell'invenduto, come avviene nel mercato olandese, potrebbe essere accolta con particolare interesse da parte di quei punti vendita interessati alla distribuzione di giornali, non tanto per i possibili guadagni aggiuntivi, ma piuttosto perché considerano la presenza di giornali quale servizio aggiuntivo per i clienti.

L'introduzione della facoltà per i punti vendita al dettaglio di rivendere i giornali ad altri punti vendita, come avviene nel Regno Unito, rappresenterebbe un ulteriore contributo alla flessibilità del sistema distributivo e ad una maggiore diffusione della stampa nel nostro Paese.

Appendice

Stato di attuazione da parte delle Regioni del Decreto Legislativo n. 170/2001 in materia di distribuzione dei quotidiani e dei periodici

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Abruzzo	**NO**	**NO**(1)	
Basilicata	**NO**	**NO**(2)	
Calabria		**SI** **Circolare del 29 maggio 2002 n. 1779/2002** *"Direttiva sul riordino del sistema della stampa"*. - Distinzione tra punti vendita esclusivi, gli esercizi tenuti alla vendita generale di quotidiani e di periodici, e punti vendita non esclusivi, gli esercizi autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero di periodici. Non è ritenuta ammissibile l'autorizzazione rilasciata di diritto agli esercizi commerciali che non hanno mai venduto, dovendo dimostrare l'effettiva vendita realizzata; - il rilascio dell'autorizzazione di diritto deve essere conforme alla tipologia di prodotto effettivamente venduto nel periodo sperimentale o parte di esso; - l'autorizzazione per un punto vendita non esclusivo non può essere rilasciata se non previa valutazione dei criteri basati su densità della popolazione, caratteristiche urbanistiche, esistenza di altri punti vendita non esclusivi e previa dichiarazione di ottemperanza.	Disparità di trattamento nel rilascio dell'autorizzazione a vendere tra i punti vendita esclusivi e non esclusivi; esiste un'ulteriore discriminazione tra i punti vendita che hanno effettuato la sperimentazione- anche solo per i diciotto mesi previsti dalla L. 108/1999 - per i quali l'autorizzazione viene rilasciata per la vendita di entrambe le tipologie di prodotto e sempre a condizione dell'effettiva vendita svolta.

(1) La Regione Abruzzo, tuttavia, durante la riunione di coordinamento tecnico interregionale presso la sede della Provincia autonoma di Trento, ha raccolto le valutazioni e le esigenze espresse dagli altri partecipanti dichiarando che saranno tenute in considerazione nella predisposizione della bozza di atto di indirizzo di prossima stesura.
(2) É in corso di preparazione un provvedimento contenente la nuova disciplina locale, attraverso la consultazione delle parti sociali interessate.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Campania		**SI** **Circolare ai Comuni 460/SP del 21 febbraio 2002** *"D.lgs. 24-04-2001, n. 170. Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'art. 3, dlla legge n. 108/1999-Indirizzi ai Comuni"*. - I piani comunali previgenti rispetto alla nuova normativa di cui al D.lgs. n. 170/2001, potevano continuare ad essere adottati, non oltre il 29 maggio 2002. In assenza degli indirizzi regionali, sussiste comunque l'obbligo dei Comuni ad adottare i nuovi piani di localizzazione comunale; - distinzione tra i punti vendita esclusivi, previsti dal piano comunale di localizzazione, nei quali si vendono sia i quotidiani sia i periodici, gli esercizi partecipanti alla sperimentazione i quali possono vendere quotidiani e/o periodici a seconda dell'effettiva ed avvenuta vendita, ed infine, i punti vendita non esclusivi, nei quali si possono vendere quotidiani e/o periodici; - le modalità del rilascio dell'autorizzazione variano a seconda del tipo di rivendita da autorizzare. Per i punti vendita esclusivi l'autorizzazione è rilasciata nel rispetto dei piani comunali di localizzazione e a condizione del rispetto dell'obbligo della parità di trattamento alle diverse testate. Il sindaco può rilasciare l'autorizzazione alla vendita di giornali e quotidiani anche ad esercizi diversi da quelli citati all'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 170/2001, nel caso in cui non esistessero altri punti vendita esclusivi o aggiuntivi e in assenza dei piani comunali; - per gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione l'autorizzazione alla rivendita è rilasciata di diritto, previa verifica dell'effettiva avvenuta vendita attestabile mediante fatture, documentazione idonea ad attestare il concreto	- Discriminazione circa le differenti modalità di rilascio delle autorizzazioni. In particolare, per i punti vendita esclusivi, l'autorizzazione è rilasciata di diritto qualora dovessero rientrare nei piani di localizzazione comunali; per gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione, l'autorizzazione è rilasciata di diritto, a condizione che dimostrino l'avvenuta vendita. Per i punti vendita non esclusivi sussiste un'ulteriore discriminazione in quanto l'autorizzazione è subordinata all'emanazione del Regolamento da parte dei Comuni e al fatto che possono vendere o soli quotidiani o solo periodici tra quelle testate prescelte dai rivenditori, previa presentazione della dichiarazione di ottemperanza unitamente alla domanda. - Disparità di trattamento per le rivendite esclusive circa l'osservanza dell'orario di apertura e di chiusura della rivendita.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Campania		svolgimento del rapporto contrattuale, dichiarazione del distributore, oppure con un'autocertificazione. Per questo tipo di esercizi non è previsto un termine per l'inoltro della richiesta al Comune da parte dei soggetti interessati. Per i punti vendita non esclusivi, il Comune non deve attendere l'emanazione di indirizzi e direttive da parte della Regione, purché adotti un Regolamento, sentiti i rappresentanti delle organizzazioni maggiormente rappresentative e deve essere emanato in relazione ai parametri demografici, alla presenza di infrastrutture, alle caratteristiche urbanistiche ed agli ulteriori parametri previsti dall'art. 2, comma 6, del D.lgs. n. 170/2001. Per i titolari di esercizi non esclusivi è prevista la dichiarazione di ottemperanza da presentare unitamente alla domanda di autorizzazione. L'autorizzazione alla rivendita può essere accolta o respinta sulla base della rispondenza a quanto indicato nel Regolamento con l'obbligo di assicurare la parità di trattamento ai quotidiani oppure ai periodici, prescelti dagli stessi esercenti; - per tali esercizi non sono previsti gli orari di apertura e di chiusura di cui al D.lgs. n. 114/1998.	
Emilia Romagna	**SI** ***Delibera del Consiglio Regionale dell'8 maggio 2002 n. 354 sugli indirizzi generali ai Comuni*** - I piani comunali possono prevedere la localizzazione ottimale sulla base dei parametri demografici e strutture urbanistiche, nonché esigenze di priorità conseguenti alle esigenze di nuova apertura e di trasferimento dei punti vendita, anche con indicazioni di priorità e in ragione delle caratteristiche esclusive dell'esercizio;		La previsione del criterio distanziometrico potrebbe costituire una barriera all'ingresso della distribuzione della stampa quotidiana e periodica. Inoltre, ulteriore discriminazione potrebbe essere rappresentato dal rilascio di diritto dell'autorizzazione per gli esercizi che hanno effettuato la sperimentazione, prescindendo dalla verifica con il piano di localizzazione o con i parametri, demografici, urbanistici, economici e sociali.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Emilia Romagna	- i comuni possono definire le tipologie di chioschi e delle altre rivendite, prevedendo anche dimensioni minime che consentano un'ampia esposizione delle diverse testate. Non viene prevista alcuna disposizione sulla possibilità per i punti vendita non esclusivi di commercializzare o soli quotidiani o soli periodici. Viene previsto il rilascio di diritto dell'autorizzazione nei confronti degli esercizi che abbiano partecipato alla sperimentazione. Reintroduce il criterio distanziometrico tra punti vendita. (circa 400 metri), in assenza di piano comunale. Ritiene necessaria l'autorizzazione per i punti vendita ubicati all'interno di stazioni ferroviarie, interporti, e grandi spazi adibiti al pubblico.		
Friuli Venezia Giulia	**SI** ***Deliberazione della Giunta Regionale n. 2334 del 13 luglio 2001,*** recante *"Riordino del sistema della diffusione della stampa quotidiana e periodica"* (in Boll. Regione autonoma Friuli Venezia - Giulia del 10/10/2001, n. 41). - Approvazione dei piani di localizzazione comunale seguendo taluni criteri prioritari, quali densità e consistenza della popolazione, situazione territoriale, urbanistica (suddivisa per zone), osservanza distanze minime, derogabili ulteriormente in caso di compresenza di due rivendite (art. 2); - rilascio dell'autorizzazione per i punti vendita non esclusivi secondo i criteri e le forme di consultazione previsti dall'art. 2 della delibera; - l'autorizzazione è rilasciata nella misura massima del 5% per i punti vendita esclusivi che insistono su aree pubbliche (art. 4); - previsione di orari di apertura e di chiusura stabilita dal Sindaco e orario differenziato per i punti vendita non esclusivi.		- Individuazione di "strutture di vendita" con un limite minimo di superficie di 700mq.; - approvazione dei piani di localizzazione comunale in presenza di determinate condizioni, quali andamento vendite dell'ultimo biennio, previsione di distanze minime, e solo se non esistono altri punti vendita esclusivi; - individuazione delle distanze minime tra le rivendite, stabilite negli stessi piani di localizzazione comunali e d'intesa con gli organismi aventi massima rappresentanza a livello nazionale.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Lazio	SI ***Legge Regionale del 30 luglio 2002, n. 28*** *"Disposizioni urbanistiche per l'installazione di edicole adibite prevalentemente alla vendita di quotidiani e periodici"*. - Reca disposizioni urbanistiche per l'installazione di edicole adibite alla vendita di quotidiani e di periodici (art. 1); - fissa talune prescrizioni in materia di dimensioni per l'installazione delle edicole, per la quale è rilasciata dal Comune l'autorizzazione edilizia (art. 3 e art. 4).	SI ***Circolare ai Comuni IQ 6135 del 24 aprile 2002*** I punti vendita non esclusivi sono provvisoriamente ammessi a commercializzare o i soli quotidiani o i soli periodici, ad esclusione degli esercizi che hanno effettuato la sperimentazione per entrambe le tipologie. L'autorizzazione di diritto in qualità di punto vendita non esclusivo presuppone l'effettiva vendita. La regione intende varare una legge regionale in materia. Tale disposizione, deve essere integrata con la Legge Regionale del 30 luglio 2002, n. 28	- Distinzione dei prodotti commercializzabili dai punti vendita esclusivi e non; - discriminazione nel rilascio dell'autorizzazione sia nei confronti di soggetti che fanno domanda per la prima volta, qualora non fossero esistenti i piani di localizzazione comunali, sia nei confronti dei soggetti titolari di punti vendita non esclusivi, in quanto, comunque, sono favoriti quei soggetti che hanno partecipato alla sperimentazione, per i quali l'autorizzazione viene rilasciata di diritto, poiché non sono assoggettati ad alcuna valutazione discrezionale da parte del Comune, e a seguito di presentazione di domanda atta a manifestare la volontà di vendere solo i prodotti prescelti nella fase di sperimentazione.
Liguria		SI ***Deliberazione della Giunta Regionale n. 791 del 19 luglio 2002*** Distinzione tra punti vendita esclusivi che possono commercializzare sia quotidiani sia periodici, e quelli non esclusivi autorizzati a vendere o soli quotidiani o soli periodici, mentre i punti vendita non esclusivi che hanno partecipato alla sperimentazione sono autorizzati di diritto a vendere entrambe le tipologie di prodotto. Gli esercizi non partecipanti devono scegliere tra la vendita dei soli quotidiani o dei soli periodici. L'autorizzazione di diritto è riconosciuta solo a favore degli esercizi partecipanti alla sperimentazione che possono dimostrare di avere effettivamente venduto i prodotti editoriali. ***Delibera Giunta Regionale n. 109 del 13 febbraio 2004*** recante *"Razionalizzazione ed ammodernamento della rete distributiva dei carburanti" (in B.U. del 3 marzo 2004 n. 9).* - Nel prevedere una riorganizzazione dei nuovi impianti di carburante e di quelli già esistenti, detta,	- Distinzione dei prodotti editoriali commercializzabili dai punti vendita esclusivi e non esclusivi; questi ultimi possono vendere una sola tipologia di prodotto, senza poter scegliere; - discriminazione nel rilascio delle autorizzazioni a vendere in quanto sono favoriti i soggetti titolari di edicole tradizionali, mentre i soggetti che hanno partecipato alla sperimentazione devono dimostrare l'effettiva vendita del prodotto editoriale, discriminando ulteriormente anche coloro che hanno solo presentato la domanda di partecipazione; - ammette la possibilità, per gli esercizi non esclusivi installati presso i grandi impianti di carburante di ottenere l'autorizzazione, discriminando quegli esercizi non esclusivi che, invece, devono attendere l'emanazione della nuova normativa regionale in materia.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Liguria		tra l'altro alcune disposizioni di carattere generale in materia di punti vendita non esclusivi di stampa quotidiana e periodica, stabilendo che tale tipologia di esercizi commerciali potranno essere installati in deroga ai criteri regionali e comunali con il rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune territorialmente competente, fino all'emanazione della normativa regionale in materia, esclusivamente per quegli impianti dotati di apparecchiature self-service.	
Lombardia	**SI** ***Delibera del Consiglio Regionale n. VII/0549 del 10 luglio 2002.*** *"Atto di indirizzo in attuazione del D.lgs. 24/04/2001, n. 170, concernente il riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'art. 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108".* - Distinzione tra edicole esclusive e non esclusive, nei quali sono ricompresi anche gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione mediante la vendita di quotidiani o di soli periodici, ovvero di quotidiani e periodici, ai quali è stata rilasciata di diritto, su loro richiesta, l'autorizzazione, nonché rientrano tra i p.v. non esclusivi anche gli esercizi che hanno effettuato la sperimentazione (art. 1); - distinzione di prodotto editoriale commercializzabile dai p.v. esclusivi e da quelli non esclusivi; - l'autorizzazione è rilasciata a persone fisiche o società regolarmente costituite, i punti vendita esclusivi possono riservare una parte della superficie di vendita risultante dall'autorizzazione non superiore al 30%, per commercializzare prodotti diversi da quelli editoriali (art. 1);		- Specificazione dei prodotti editoriali commercializzabili dai punti vendita esclusivi e non esclusivi; - previsione del raggiungimento di un determinato punteggio per la previsione dei piani di localizzazione comunale; - previsione di fissare limiti minimi di distanza nei piani di localizzazione comunali; - differenti previsioni circa l'orario di apertura e di chiusura della rivendita a secondo che si tratti di punti vendita esclusivi e non elusivi. Per questi ultimi si applica l'orario di apertura e di chiusura dell'attività prevalente.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Lombardia	- I soggetti che hanno presentato la domanda di partecipazione alla sperimentazione, ma che non hanno effettuato la sperimentazione, hanno titolo di priorità solo se hanno fatto richiesta entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge in esame; - previsione di un osservatorio per monitorare la rete distributiva (art. 5); - i piani di localizzazione comunale, di durata biennale, sono adottati sulla base di parametri prestabiliti, quali la densità della popolazione, la presenza di infrastrutture, possibilità di prevedere la fissazione di limiti minimi di distanza tra i punti vendita, tenendo conto delle caratteristiche urbanistiche e sociali. I piani suddetti possono prevedere un incremento dei punti vendita esclusivi fino al 15%, in base ad un punteggio variabile ottenuto sulla base del numero della popolazione residente, numero di famiglie ecc (art. 6); - previsione di orari di vendita differenziata a seconda che si tratti di esercizi esclusivi e non. Per le rivendite esclusive con attività promiscua si applica l'orario dell'attività prevalente, mentre il Sindaco, sentite le associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale, può determinare l'orario minimo di vendita per i punti vendita esclusivi e non esclusivi (art. 7).		
Marche	**SI** ***"D.G.R. n. 910/2003 Allegato A - Indirizzi regionali concernenti il riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica di cui al D.Lgs. n. 170/2001".*** - Sono previsti i punti vendita esclusivi, previsti nel piano comunale di localizzazione, i quali possono vendere sia quotidiani che periodici, i punti vendita non esclusivi, che possono vendere una sola delle due tipologie di prodotto editoriale, non-	**NO**	- Nel rilasciare le autorizzazioni a quegli esercizi che abbiano partecipato alla sperimentazione occorre che lo stesso provvedimento autorizzatorio sia limitato solo ai punti vendita che hanno effettivamente venduto e, in quest'ultimo caso andrebbe stabilito il periodo minimo di vendita; - diniego del rilascio dell'autorizzazione alle nuove domande di autorizzazione, in ragione del fatto che l'esame del rilascio debba essere rinviato dopo la

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Marche	ché anche gli esercizi commerciali che hanno partecipato alla sperimentazione, per i quali l'autorizzazione è rilasciata di diritto. Viene introdotto il principio della attività prevalente, ossia la distinzione tra gli esercizi esclusivi e non esclusivi tiene conto della prevalente attività per la quale è stata rilasciata la autorizzazione al commercio: per i punti non esclusivi l'attività di rivendita di quotidiani e di periodici assume carattere complementare; per i punti vendita esclusivi, pur potendo tali esercizi ampliare la propria gamma di prodotti merceologici, l'attività di rivendita di giornali e riviste assume carattere prevalente. (art. 2); - i Comuni sono tenuti a predisporre i piani di localizzazione comunale dei punti esclusivi di vendita secondo criteri basati sulle caratteristiche urbanistiche e sociali; flussi turistici; demografici; entità delle vendite, nonché a seguito dell'accertamento dell'esistenza o meno di altri punti vendita esistenti nel territorio comunale, distinti in esclusivi e non esclusivi. La validità temporale prevista dei piani è quinquennale (art. 3); - il rilascio dell'autorizzazione per gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione viene concesso a quei punti vendita che hanno effettivamente e concretamente venduto, non essendo sufficiente avere effettuato la sola comunicazione di poter partecipare alla sperimentazione, senza avere venduto il prodotto editoriale prescelto. Inoltre, l'autorizzazione sarà rilasciata per entrambi i prodotti editoriali, se agli esercizi che hanno svolto la sperimentazione hanno effettivamente venduto entrambe le tipologie dei prodotti, mentre per un solo tipo di prodotto, se tali esercizi a suo tempo hanno potuto vendere una sola di questa tipologia di prodotto (art. 6);		formulazione dei nuovi piani comunali di localizzazione; - possibile distorsione della concorrenza con la previsione, in caso di trasferimento del punto vendita esclusivo, della previa valutazione da parte del Comune circa la compatibilità con il piano comunale di localizzazione; - previsione degli orari minimi di apertura degli esercizi non esclusivi di vendita dei giornali e dei periodici.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Marche	- in caso di subingresso o di trasferimento dell'esercizio esclusivo di vendita di giornali e periodici, si applicano le norme di cui al D.lgs. n. 114/98, oppure in caso di trasferimento, sarà valutato dal Comune stesso la compatibilità del trasferimento con il piano comunale di localizzazione (art. 8e art. 9); - gli orari di apertura da osservare seguono la disciplina prevista per l'attività prevalente, mentre il Sindaco, sentite le associazioni degli editori, dei distributori e le organizzazioni sindacali dei rivenditori maggiormente rappresentative, determina l'orario minimo di vendita del prodotto editoriale, con la finalità di garantire un servizio ai consumatori (art. 10); - in attuazione dell'art. 9, comma 1, del D.lgs. n. 170/2001, si stabilisce che, "per quanto non previsto dal decreto stesso, si applica il D.lgs. n. 114/1998 (art. 11).		
Molise	**NO**	**NO**	
Piemonte	**SI** ***Deliberazione n. 101 - 9183 del 28 aprile 2003*** "Disciplina del sistema di rivendita della stampa quotidiana e periodica. Applicazione del D. Lgs. n. 170/01 in fase transitoria all'emanazione della nuova normativa regionale ai sensi del Titolo V della Costituzione con la quale sono stati forniti elementi di interpretazione del D. Lgs. n. 170/01 ed indicazioni ai Comuni per la predisposizione dei piani di localizzazione delle rivendite "(in B.U. del 15 maggio 2003 n. 20). - Previsione di p.v. esclusivi, non esclusivi e degli esercizi che hanno partecipato al periodo di sperimentazione. Per questi ultimi l'autorizzazione è	**SI** ***Delibera del 5 settembre 2002,*** *recante "Rivendita di quotidiani e periodici. Criteri per l'applicazione del D.lgs. n. 170/2001":* - Distinzione tra punti vendita esclusivi e non esclusivi: i primi sono autorizzati alla vendita generale dei quotidiani e dei periodici, mentre i secondi sono autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero periodici. Tassatività dell'economia dei p.v. non esclusivi previsti dagli artt. 2 e 3 del D.lgs. n. 170/01. Per i punti vendita non esclusivi l'attività di rivendita dei giornali deve assumere carattere complementare rispetto all'attività commerciale prevalente;	- Distinzione dei prodotti editoriali commerciabili nei punti vendita esclusivi e non; - difformità di trattamento nel rilascio delle autorizzazioni alla rivendita dei quotidiani e dei periodici, in quanto sarebbero rilasciate di diritto le autorizzazioni per gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione e che abbiano effettivamente venduto, mentre i punti vendita esclusivi sono previsti dai piani di localizzazione comunali, invece, le rivendite non esclusive sono subordinate alla verifica, da parte degli stessi comuni, delle situazioni preesistenti;

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Piemonte	rilasciata di diritto, senza alcuna valutazione discrezionale da parte del Comune. Se durante tale periodo sono state vendute entrambe le tipologie di prodotto, l'autorizzazione è rilasciata per tutti e due i tipi di prodotto. Sono legittimati ad ottenere l'autorizzazione anche gli esercizi che hanno svolto la sperimentazione per un tempo inferiore ai diciotto mesi. (titolo V); -la programmazione della rete di vendita è svolta secondo i piani comunali di localizzazione dei Comuni, predisposti secondo parametri demografici, caratteristiche sociali, urbanistiche dell'entità di vendita, condizioni di accessibilità. Possibilità per i Comuni di stabilire le distanze minime tra i punti vendita esclusivi e non. Individuazione dei limiti numerici di sviluppo della rete per singola zona, tenendo conto di un'omogenea distribuzione dei punti vendita nei Comuni.; - rilascio dell'autorizzazione dei punti vendita non esclusivi sulla base dei criteri connessi alla densità della popolazione, delle caratteristiche urbanistiche e sociali della zona, entità delle vendite degli ultimi due anni. Al riguardo, si auspica l'adozione da parte dei Comuni di un provvedimento di carattere generale contenente i criteri desunti dalla verifica delle situazioni esistenti in relazione ai parametri di legge; - applicabilità della normativa di cui al D.lgs. n. 114/1998, per tutto quanto non previsto, come per esempio, la necessità dei requisiti personali per il rilascio dell'autorizzazione, applicabilità dell'istituto della comunicazione, nel caso in cui intendano allargare la gamma merceologica di vendita per i p.v. esclusivi.	- Nei punti vendita esclusivi, pur potendo ampliare la gamma merceologica, l'attività di rivendita dei quotidiani e periodici deve assumere carattere prevalente (Tit. II dell'allegato alla delibera); - il rilascio dell'autorizzazione è condizionato dalla previsione da parte dei Comuni dei piani di localizzazione. Questi ultimi devono tenere conto particolarmente delle rivendite esclusive. L'autorizzazione ai punti vendita esclusivi dovrà tenere conto degli esercizi non esclusivi, ma anche di quelle esclusive previste dai suddetti piani. Per i punti vendita non esclusivi l'autorizzazione sarà rilasciata dal Comune previa valutazione delle condizioni di riferimento (indici demografici, di territorio e infrastrutture sociali), sentita come opportuna l'adozione di un provvedimento di carattere generale contenente i criteri desunti dalla verifica di situazioni esistenti in relazione ai parametri di legge (Tit. III-capo V). Rilascio di diritto dell'autorizzazione per gli esercizi che hanno effettuato la sperimentazione (Tit.III-capo VI).	- la verifica delle situazioni preesistenti, formalizzata con un provvedimento di carattere generale potrebbe essere uno strumento che, nella sostanza, precluderebbe il rilascio dell'autorizzazione a favore di quei nuovi soggetti che vogliano effettuare una richiesta di autorizzazione alla rivendita dei giornali i quali non abbiano mai partecipato alla sperimentazione o che desiderino avviare una nuova attività; - previsione della possibilità da parte dei Comuni di adottare distanze minime tra i punti vendita esclusivi e non esclusivi.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Puglia		**SI** ***Circolare ai Comuni 38/C/2056 del 23 luglio 2002**, "[…] Indicazioni operative ai Comuni".* - Distinzione tra punti vendita esclusivi e non esclusivi. I primi sono quegli esercizi previsti nei piani di localizzazione e che sono tenuti alla vendita generale di quotidiani e di periodici; - i punti vendita non esclusivi possono commercializzare una sola delle tipologie di giornali, ossia, o quotidiani o periodici, mentre la possibilità di vendere entrambe le tipologie è riconosciuta solo a favore degli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione; - l'autorizzazione di diritto è riconosciuta solo a favore degli esercizi partecipanti alla sperimentazione, previa apposita dichiarazione di ottemperanza e riguarderà la vendita effettivamente svolta sia di quotidiani sia di periodici; - non è consentito il trasferimento di sede della sola attività relativa alla vendita della stampa per un esercizio non esclusivo in quanto la vendita della stampa è strettamente correlata all'attività già esistente. È possibile solo la cessione della seconda attività come gestione del ramo d'azienda; - le modalità di rilascio dell'autorizzazione per i punti vendita non esclusivi riguardano quelle domande corredate dalla dichiarazione di ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 1, lett.d)-bis), n. 4), 5), 6) e 7) della legge n. 108/99 e devono tenere conto dei parametri demografici, urbanistici e sociali e di mercato indicati dall'art. 2, comma 6, del D.lgs. n. 170/2001; - invito ai comuni di adottare un provvedimento che fissi i criteri ai quali fare riferimento per il rilascio delle autorizzazioni. L'adozione di detto provvedimento deve garantire per i p.v. non esclusivi un trattamento analogo a quanto avviene per i p.v. esclusivi per i quali è esplicitamente prevista l'adozione di un apposito piano di localizzazione.	- Distinzione dei prodotti editoriali commerciabili nei p.v. esclusivi e non; -difformità di trattamento nel rilascio delle autorizzazioni alla rivendita dei quotidiani e dei periodici, in quanto sarebbero rilasciate di diritto le autorizzazioni per gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione e che abbiano effettivamente venduto.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Sardegna	**NO**	**NO**	
Sicilia	**SI** ***Decreto del 13 novembre 2002.*** *"Nuove direttive per la predisposizione dei piani comunali di localizzazione dei punti ottimali di vendita di giornali quotidiani e periodici"* (in G.U. Regione Sicilia del 13 dicembre 2002, n. 57). - Previsione di punti vendita esclusivi e non esclusivi, ritenendosi come esclusivi anche quegli esercizi che, prima dell'entrata in vigore della legge n. 108/99 e del d.lgs. n. 170/01, erano considerati p.v. "promiscui" (art. 1); - il sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica in Sicilia viene articolato su tutto il territorio regionale, nel rispetto dei piani di localizzazione Comunali, sia per i punti vendita esclusivi, sia per i p.v. non esclusivi (art. 2); - l'autorizzazione per i p.v. non esclusivi è subordinata alla presenza di talune condizioni, quali ad esempio, il limite minimo di superficie (1.500 mq per le rivendite di carburanti e olii minerali), oppure mq. 700 per le medie strutture, o anche mq. 120 per le librerie (art. 2); - parità di trattamento per le diverse testate, con la differenza che i p.v. non esclusivi devono assicurare la parità di trattamento nell'ambito della tipologia di quotidiani e periodici prescelta per la vendita (art. 4); - nelle operazioni preliminari alla formazione dei piani di localizzazione comunali, è prevista la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee che possono corrispondere alla ripartizione adottata per la formazione dei piani regolatori generali (art. 8); - previsioni di distanze minime tra le rivendite ricompresse nei piani di localizzazione comunale (mt. 350).		- Distinzione dei prodotti editoriali commercializzabili presso i punti vendita. esclusivi e non; - discriminazione tra i punti vendita "promiscui" (esistenti prima della riforma), equiparati di diritto ai punti vendita esclusivi, rispetto a quelli non esclusivi, ai quali non spetta di diritto l'autorizzazione; - previsione di barriere di carattere amministrativo all'accesso per le nuove autorizzazioni, quali la previsione di superfici minime per la rivendita e di distanze minime per l'apertura di nuovi punti vendita.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Toscana		SI ***Circolare esplicativa del 21 gennaio 2003***, recante le linee di indirizzo ai Comuni sulla diffusione della stampa. - Distinzione tra i punti vendita. esclusivi e non esclusivi. Nell'ambito di questi ultimi sono ricompresi anche gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione; - i punti vendita non esclusivi possono vendere o soli quotidiani o soli periodici, ovvero quotidiani e periodici, qualora si tratti di esercizi che nel periodo della sperimentazione abbiano effettivamente venduto entrambe le tipologie dei giornali; - i piani di localizzazione comunali sono approvati previa consultazione delle associazioni più rappresentative a livello nazionale degli editori e dei distributori nonché delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale dei rivenditori; - i piani comunali possono fissare limiti minimi di distanza tra punti vendita, anche diversi a seconda delle zone al fine di assicurare un'equilibrata diffusione dei prodotti editoriali; - l'autorizzazione è rilasciata nel rispetto delle prescrizioni previste dai piani di localizzazione e nell'osservanza di indici prestabiliti, quali la densità demografica, la presenza o meno di infrastrutture e le caratteristiche urbanistiche; - la mancanza del piano di localizzazione rappresenta un elemento ostativo per il rilascio delle autorizzazioni per i punti vendita esclusivi; - l'autorizzazione è rilasciata agli esercizi non esclusivi, previa valutazione delle caratteristiche demografiche, della presenza o meno di altri punti vendita esclusivi e non e, previa verifica dell'entità delle vendite effettuate nell'ultimo biennio;	- Differenziazione della tipologia dei prodotti editoriali commerciabili presso i p.v. esclusivi e non esclusivi; - possibilità di previsione di distanze minime tra le rivendite nei piani di localizzazione comunali; - difformità di trattamento, ai fini del rilascio delle rispettive autorizzazioni tra i p.v. esclusivi e non esclusivi e gli esercizi partecipanti alla sperimentazione i quali devono dimostrare l'effettiva vendita dei giornali.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Toscana		- per gli esercizi partecipanti alla sperimentazione, l'autorizzazione per la vendita di soli quotidiani o di soli periodici o di quotidiani e periodici, se durante il periodo di sperimentazione gli stessi esercizi, oltre alla presentazione delle domande, hanno effettivamente venduto i prodotti editoriali prescelti e previa verifica da parte dello stesso Comune; - fissazione di un termine per la presentazione della richiesta di rilascio dell'autorizzazione; - la regolamentazione degli orari di vendita degli esercizi che effettuano la vendita esclusiva di quotidiani e periodici spetta al Comune.	
Provincia Autonoma Trento	**NO**	**NO**	
Provincia Autonoma Bolzano	**NO**	**NO**	
Umbria	**SI** ***L.R. 23 luglio 2003, n. 12*** *- "Attuazione del D.Lgs. n. 170/2001 Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, a norma dell'art. 3 della legge 13 aprile 1999, n. 108".* Gli indirizzi programmatici sono esposti sulla base della ***Delibera Regione Umbria del 27 marzo 2002, n. 358,*** recante *"Linee di indirizzo e di coordinamento in materia di riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica" (pubblicata nel B.U. Umbria 24/04/02 n. 18).*		- Distinzione tra i prodotti editoriali commercializzabili nei p.v. esclusivi e non esclusivi; - modalità difformi nel rilascio delle autorizzazioni alla rivendita per i p.v. esclusivi, i p.v. non esclusivi e gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione.

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Umbria	- Distinzione tra i punti vendita esclusivi, previsti in appositi piani di localizzazione comunali e tenuti alla vendita sia di quotidiani che di periodici, e gli esercizi non esclusivi, tenuti alla vendita di soli quotidiani o di soli periodici (art. 1); - l'autorizzazione alla rivendita di stampa quotidiana o periodica è rilasciata ai p.v. non esclusivi previa valutazione di compatibilità accertata sulla base di specifici parametri adottati dai comuni (art. 3); - l'istanza di rilascio dell'autorizzazione deve essere subordinata da specifici oneri, quali la "dichiarazione di ottemperanza" e la previsione di un "adeguato spazio espositivo" (art. 4); - l'autorizzazione a favore di esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione è rilasciata, dietro richiesta, a coloro che sono in grado di dimostrare che hanno effettuato la sperimentazione ininterrottamente per un congruo periodo riferito alla fase finale della sperimentazione stessa e a prescindere dal perfezionamento degli adempimenti comunali.		
Valle D'Aosta	**NO**	**NO**	
Veneto	**SI** ***D.G.R. n. 1409 del 16 maggio 2003,*** *"Criteri per l'applicazione del D. Lgs. n. 170/01 recante norme in materia di riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica".* - Distinzione dei punti vendita esclusivi, e i punti vendita non esclusivi, che possono commercializzare una sola delle tipologie di prodotto prescelta e per i quali l'autorizzazione è rilasciata di diritto solo per quegli esercizi che hanno parteci-	**SI** ***Circolare ai Comuni del 29/03/02 n. 2633/49030204.*** - La distinzione tra i punti vendita esclusivi e quelli non esclusivi, questi ultimi possono vendere un solo dei prodotti editoriali: o solo quotidiani o solo periodici, la cui autorizzazione è rilasciata previa dimostrazione della vendita effettiva; - gli esercizi partecipanti alla sperimentazione hanno l'autorizzazione di diritto;	- Distinzione tra i prodotti editoriali commercializzabili nei punti vendita esclusivi e non esclusivi; - modalità difformi nel rilascio delle autorizzazioni alla rivendita per i punti vendita esclusivi, gli esercizi non esclusivi e gli esercizi che hanno partecipato alla sperimentazione; - l'autorizzazione rilasciata di diritto ad un punto vendita non esclusivo presuppone l'effettiva vendita che può essere autocertificata dall'interessato;

REGIONI	ATTUAZIONE DEL D. Lgs. N. 170/01	REGIMI TRANSITORI	RESTRIZIONI ALL'INGRESSO
Veneto	pato alla sperimentazione, previa dimostrazione dell'effettiva vendita della tipologia di prodotto editoriale prescelta. (art. 3); - in caso di trasferimento della rivendita esclusiva è richiesta un'apposita autorizzazione da parte del Comune al fine di verificare se la nuova ubicazione rientri nel Piano comunale di localizzazione (art. 8); - l'orario di apertura dei punti vendita esclusivi è disciplinato sulla base dell'attività economica prevalente (art. 10). Parità di trattamento per le diverse testate sia per i punti vendita esclusivi che non esclusivi (art. 11); - previsti i criteri per i piani di localizzazione comunale, basati su quelli già previsti dalla normativa nazionale, nonché al fine di assicurare il contemperamento "*…tra il pubblico interesse alla massima diffusione […] e il privato interesse delle rivendite già esistenti di evitare un'eccessiva concorrenza nel settore.*"	- l'obbligo per i Comuni di effettuare controlli a campione sulla veridicità di tali dichiarazioni; - diverso regime autorizzatorio per le diverse tipologie di esercizi.	- previsione troppo dettagliate e differenziata degli orari di apertura delle rivendite, a seconda che si tratti di esercizi esclusivi o non esclusivi; - nell'impartire i criteri generali per la predisposizione dei Piani comunali di localizzazione delle rivendite esclusive, si attribuisce un maggior *favor* per i punti vendita esclusivi già esistenti, al fine di contemperare "*il pubblico interesse alla massima diffusione […] e il privato interesse delle rivendite già esistenti di evitare un'eccessiva concorrenza nel settore.*" - la previsione di un sistema a punti per l'ampliamento dei punti vendita esclusivi nei piani comunali di localizzazione comporterebbe una barriera per l'apertura di punti vendita non esclusivi. Ulteriore barriera potrebbe essere rappresentata dalla previsione secondo la quale "in assenza del piano di localizzazione, ovvero della sua mancata riformulazione, … non possono essere rilasciate nuove autorizzazioni per i punti vendita esclusivi, salvo nei casi previsti dall'articolo 6" (quando, in assenza del piano di localizzazione comunale, l'autorizzazione può essere rilasciata anche ad esercizi diversi)

Autorità garante
della concorrenza e del mercato

Redazione Ufficio Documentazione e Biblioteca
Piazza Verdi n. 6/A - 00198 Roma - Tel. (06) 858211

Pubblicazioni della
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria
Via Po, 14 - 00198 Roma - Tel. 06/85981

Direttore Mauro Masi

Stampa e diffusione Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Stabilimento Salario - Roma

(V401061/001) - Roma, 2004 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - Salario