

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**COMMISSIONE 1^ AFFARI COSTITUZIONALI**

PROPOSTA DI LEGGE AS 2271

“ISTITUZIONE DEL FONDO PER IL PLURALISMO E  
L’INNOVAZIONE DELL’INFORMAZIONE E DELEGHE AL  
GOVERNO PER LA RIDEFINIZIONE DEL SOSTEGNO  
PUBBLICO ALL’EDITORIA”

**AUDIZIONE**

**dello**

**S.N.A.G. CONFCOMMERCIO**

---

Roma – 3 Maggio 2016

Le edicole sono la **porta di accesso** fondamentale per i cittadini all'informazione a mezzo stampa. **Solo le edicole garantiscono infatti la possibilità per il cittadino di accedere all'intera offerta editoriale (circa 6.000 testate)<sup>1</sup>**. Ne consegue che il pluralismo e il diritto all'informazione (da intendersi come diritto dei cittadini di accedere all'informazione a mezzo stampa) è effettivamente tutelato nel limite in cui vi siano **punti vendita correttamente distribuiti su tutto il territorio nazionale che siano in grado di porre in vendita l'intera offerta editoriale** (e non solo le testate alto-vendenti).

Le edicole, più che commercializzare un prodotto in un'ottica concorrenziale<sup>2</sup>, offrono un **servizio di interesse pubblico all'utenza<sup>3</sup>**: senza edicole non c'è pluralismo informativo.

In questo senso si può affermare che un giornale senza edicola è come un pesce fuor d'acqua: quando chiude un'edicola si chiude una porta di accesso per il cittadino all'informazione<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Tale funzione non può essere svolta né da altri esercizi commerciali (cd. punti vendita non esclusivi che veicolano al massimo circa 200 testate ma spesso limitano l'offerta a poche decine di pubblicazioni), né dal web (visto che ad oggi le testate tradizionali con edizioni digitali sono pochissime).

<sup>2</sup> L'attuale sistema di vendita di quotidiani e periodici non è un sistema concorrenziale (e non lo sarà mai fintantoché non si procederà ad una riforma organica e radicale dell'intero sistema). Le rivendite di giornali per l'applicazione degli artt. 4 e 5 del D. lgs. 24 aprile 2001, n. 170, infatti: a) non possono variare il prezzo di vendita delle pubblicazioni; b) non possono negoziare il prezzo di acquisto delle forniture; c) non possono decidere quali pubblicazioni ricevere; e) non possono decidere quante pubblicazioni ricevere; f) non possono decidere quali pubblicazioni esporre in vendita.

<sup>3</sup> Sarebbe opportuno riconoscere espressamente che l'attività di vendita di quotidiani e periodici è un servizio di interesse generale soggetto a specifici obblighi (quale ad esempio l'obbligo di porre in vendita in condizione di parità tutte le testate e di non variare in aumento il prezzo di copertina – artt. 4 e 5 D. lgs. n. 170/2001). Sul punto cfr. Commissione Europea IT E-000823/2015 Risposta di Elżbieta Bienkowska a nome della Commissione (20.3.2015) *“La direttiva “servizi” (direttiva Bolkenstein) riguarda la maggior parte delle attività di servizio, ad eccezione di: assistenza sanitaria, trasporti, servizi finanziari, giochi d'azzardo, attività esercitate dai notai e altre. La nozione di “servizio” comprende qualsiasi attività economica indipendente fornita normalmente dietro remunerazione, di cui all'articolo 57 del trattato. Mentre l'economia dei servizi rappresenta il 70% del PIL dell'UE, la direttiva “servizi” contempla le attività che rappresentano solo il 46% del PIL dell'UE. Un servizio di interesse generale (SIG), quale definito nella disciplina di qualità della Commissione, secondo il protocollo 26 del trattato è un servizio che le autorità pubbliche degli Stati membri considerano di interesse generale e che pertanto è assoggettato a specifici obblighi di servizio pubblico (OSP). Esso può comprendere attività economiche (servizi di interesse generale - SIEG) e servizi non economici. I SIEG sono disciplinati dalla direttiva “servizi” se non sono esplicitamente esclusi da parti della direttiva stessa (articolo 2). La direttiva contiene una serie di “garanzie” intese a consentire agli Stati membri di tenere pienamente conto delle caratteristiche specifiche di tali attività. L'attività di distribuzione di stampa al pubblico è considerata un'attività di servizio. Spetta tuttavia a ciascuno Stato membro determinare, nell'ambito del suo territorio, quali siano i servizi di interesse economico generale.*

<sup>4</sup> Le edicole - con il loro impegno quotidiano e senza beneficiare di alcuna forma di contribuzione pubblica - assicurano la libertà di stampa e di diffusione del pensiero tutelato dall'art. 21 della Costituzione nonché il diritto di dare e ricevere informazioni tutelati dall'art. 10 della CEDU e dall'art. 11 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, garantendo la diffusione paritaria dell'intera offerta editoriale.

Ma le edicole sono in gravissima crisi<sup>5</sup> così come sono in cronica diminuzione le vendite di quotidiani e periodici<sup>6</sup>.

Il mercato della stampa evidenzia una crisi cronica che sembra inarrestabile: si consideri che nel 1990 si vendevano 6.5 milioni di copie di quotidiani al giorno mentre oggi se ne vendono circa la metà. Nei dodici mesi che terminano a febbraio 2016 le vendite sono diminuite in media di 220mila copie cartacee al giorno<sup>7</sup>.

Con riferimento al numero di rivendite il calo è altrettanto spaventoso. La FIEG nel 2014 stimava una riduzione del numero delle edicole da 35.000 a 30.000<sup>8</sup> tuttavia - in realtà - la diminuzione “reale” è molto più profonda e la circostanza “grave” è che, **giornalmente, molte edicole vengono unilateralmente chiuse dal loro unico fornitore (Distributore Locale monopolista) perché le ritiene “antieconomiche”**. Ciò determina un enorme “**danno**” in termini socio-culturali – poiché migliaia di cittadini vengono privati del diritto di accedere all’informazione ed intere aree del territorio nazionale rimangono sprovvedute del servizio di diffusione della stampa – ed un “**danno**” economico a tutta la filiera perché si perde il fatturato di quelle edicole<sup>9</sup> (che può essere prudenzialmente stimato su base nazionale in oltre **70 milioni di euro**).

E’ evidente che se si vuole tutelare l’informazione pluralista a mezzo stampa bisogna tutelare le “porte di accesso” del cittadino a questa informazione e bisogna tutelare anche il diritto del cittadino di “accedere paritariamente” all’offerta editoriale senza discriminazione e senza limitazioni geografiche. In sostanza bisogna tutelare la rete di vendita dedicata all’informazione, la sua capacità di servizio di prossimità, la sua capillarità.

---

<sup>5</sup> Gli edicolanti sono delle micro-imprese familiari con ricavi limitati al 19% lordo del prezzo di vendita delle pubblicazioni imposto dagli editori che si trovano in una condizione di grave crisi. In particolare la crisi delle edicole è dovuta all’effetto sinergico di molteplici fattori quali: a) la crisi generale del sistema Italia e la contrazione diffusa dei consumi; b) la ridotta propensione alla lettura e il crollo dei consumi dedicati a beni a contenuto informativo-culturale (nel 2014 le famiglie italiane hanno dedicato solo l’1,05% dei propri consumi a libri e stampa); c) le politiche editoriali di prezzo particolarmente aggressive di molti editori che hanno abbassato il prezzo di vendita di molte testate a pochi centesimi di euro, riducendo i già esigui ricavi degli edicolanti e radicando nei consumatori l’idea che la stampa abbia “poco valore” o che non sia opportuno “spendere” per informarsi; d) gli abusi di posizione dominante posti in essere dai distributori locali della stampa che – rappresentando l’unico canale di approvvigionamento per gli edicolanti – impongono condizioni inique o particolarmente gravose (quali ad es. il pagamento di costi per la portatura dei giornali) ovvero rifiutano la fornitura ai punti vendita che si trovano in zone remote o che reputano antieconomici e comunque decidono quali e quante pubblicazioni portare al punto vendita.

<sup>6</sup> Il mercato della stampa evidenzia una crisi cronica che sembra inarrestabile: si consideri che nel 1990 si vendevano 6.5 milioni di copie di quotidiani al giorno mentre oggi se ne vendono la metà. Secondo i dati Audipress nel 2013 1,9 milioni di Italiani hanno smesso di leggere abitualmente quotidiani e 3,6 milioni di persone hanno smesso di leggere un periodico.

<sup>7</sup> Cfr. dati ADS 2015.

<sup>8</sup> Cfr. Audizione FIEG davanti a questa Commissione dell’8 ottobre 2014.

<sup>9</sup> Negli ultimi mesi sono già quattro i distributori locali che hanno oscurato intere zone del territorio loro affidato, lasciando decine di comuni senza un’edicola. Stiamo parlando di edicole che fatturano mediamente 1500-1700 euro al mese. Moltiplicando 40 edicole x 1700 euro mensili si ottiene un totale di 68.000 euro di fatturato mensile. Moltiplicando il fatturato mensile di 68.000 euro x 12 mesi risulta un fatturato di 816.000 euro annuo. Moltiplicando 816.000 euro all’anno per ciascuno dei 90 distributori locali otteniamo 73.440.000 euro.

In questa prospettiva il fattore “tempo” costituisce quindi un aspetto fondamentale perché giornalmente assistiamo al triste fenomeno di edicole chiuse dal distributore locale competente perché repute “antieconomiche”. Codesta associazione di categoria auspica quindi che il DDL AS 2271 posto all’esame di questa Commissione possa essere approvato definitivamente nel minor tempo possibile.

Questo testo non risolve tutte le criticità del sistema distributivo della stampa, né può essere considerato in assoluto il migliore dei testi possibili, ma costituisce l’occasione (forse l’ultima) per “salvare” la rete di vendita della stampa (che è una risorsa preziosa del sistema Italia) e per garantire l’accesso paritario degli utenti all’informazione, promuovendo lo sviluppo tecnologico e la qualità dei servizi resi al cittadino, e riducendo, al contempo, gli abusi di posizione dominante, le condotte anticoncorrenziali e le pratiche sleali a danno dei consumatori.

La liberalizzazione indiscriminata dell’accesso all’attività di vendita di quotidiani e periodici non è certamente la risposta alla crisi (anzi, la sperimentazione del 1999 ha dimostrato in maniera incontestabile che liberalizzare non determina un incremento delle vendite<sup>10</sup>, mentre moltiplica i costi distributivi).

**Liberalizzare indiscriminatamente l’accesso all’attività di vendita di quotidiani e periodici significa affidare la rete di vendita, non al mercato, ma ai distributori locali di giornali che operano in base ad una serie di esclusive territoriali<sup>11</sup> e decidono arbitrariamente quali esercizi rifornire di giornali<sup>12</sup>.**

---

<sup>10</sup> La “Sperimentazione” prevista dalla L. 108/1999 (che in sostanza consentiva ad alcuni esercizi commerciali quali GDO, Bar, Tabacchi, Librerie, Distributori Carburanti) di vendere giornali liberamente portò a un incremento delle vendite del solo 1,7%. Aumento che non può neppure direttamente imputarsi alla Sperimentazione ma che dipendeva dalle condizioni di mercato allora presenti. Certamente la sperimentazione generò un incremento dei costi distributivi.

<sup>11</sup> Attualmente la distribuzione di quotidiani e periodici è affidata a circa 90 imprese di distribuzione locale che operano come esclusivisti (nell’area di loro competenza) determinando un monopolio di fatto. Abusando della posizione dominante il distributore locale:

- impone contratti di fornitura unilateralmente predisposti, prevedendo condizioni particolarmente gravose per l’edicolante, in deroga all’Accordo Nazionale;
- decide unilateralmente se “attivare” (iniziare la fornitura) o meno di un nuovo punto vendita in possesso di regolare titolo autorizzatorio (in sostanza il Distributore Locale determina l’articolazione e l’omogeneità della rete di vendita senza considerare in alcun modo l’interesse pubblico e il diritto all’informazione);
- decide la prosecuzione del rapporto di fornitura sulla base di valutazioni unilaterali (può decidere di interromperli a suo insindacabile giudizio recedendo dal contratto o sospendendo la fornitura);
- decide unilateralmente la tipologia di prodotto da inviare al punto vendita in violazione del principio di parità di trattamento (di cui all’art. 4 del D. Lgs. n. 170/2001);
- decide unilateralmente la quantità di prodotto da inviare;
- applica costi di portatura in deroga all’Accordo Nazionale e costi aggiuntivi unilateralmente determinati;
- sospende arbitrariamente la fornitura a suo insindacabile giudizio per: - ritardi, anche minimi, nei pagamenti (24h di ritardo) - contestazioni sul saldo dare avere in Estratto Conto - mancata sottoscrizione di contratti;
- non adegua le forniture alle reali esigenze diffusionali del punto vendita: rifornisce di prodotto per eccesso le rivendite al solo fine di acquisire una anticipazione finanziaria, non accettando le rese in compensazione per ridurre l’anticipazione finanziaria (cfr. art. 5 d-ter D. Lgs. n. 170/2001).

<sup>12</sup> Spesso la fornitura viene condizionata al pagamento di costi aggiuntivi non dovuti secondo l’Accordo Nazionale sulla vendita della stampa e alla sottoscrizione di contratti gravosi per i singoli esercizi. Sul punto si osserva come affidare la localizzazione delle edicole al mercato (o meglio al monopolio distributivo) vuol dire condannare molte zone del territorio nazionale (zone commercialmente poco appetibili, zone periferiche o remote etc. ...) a non avere il servizio di vendita di quotidiani e periodici o ad avere un servizio limitato e/o insufficiente.

Codesta associazione di categoria non può che essere critica con il DDL all'esame di codesta Commissione nella parte in cui delega il Governo a porre in atto il processo di progressiva liberalizzazione dell'attività di vendita di quotidiani e periodici perché la liberalizzazione non è la risposta alla crisi, né è la panacea di tutti i mali di questo settore (la **Commissione Europea** – rispondendo ad una interrogazione specifica sul punto - ha precisato che: *“Gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123/CE definiscono le norme applicabili ai regimi di autorizzazione e le procedure previste nel caso di un prestatore di servizi che intenda avviare un'attività nel proprio Stato membro o in un altro Stato membro. Di conseguenza, la direttiva sui servizi stabilisce che gli Stati membri debbano rivedere i rispettivi regimi di autorizzazione esistenti e renderli conformi con gli articoli da 9 a 13 della direttiva. I regimi di autorizzazione nazionali che sono mantenuti o che saranno introdotti in futuro devono essere disciplinati da criteri che siano non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale, necessari e commisurati all'obiettivo di interesse generale, chiari, inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, trasparenti e accessibili. Come dalla definizione all'articolo 4, paragrafo 8, “motivi imperativi di interesse generale”: motivi riconosciuti come tali dalla Corte di giustizia, quali ad esempio gli obiettivi di politica culturale, compresa la salvaguardia della libertà di espressione dei vari elementi presenti nella società e, in particolare, dei valori sociali, culturali, religiosi e filosofici o il mantenimento del pluralismo della stampa (articolo 4, paragrafo 8, e considerando 40 della direttiva sui servizi). Se si considera che i punti vendita editoriali servono un motivo imperativo di interesse generale come definito all'articolo 4, paragrafo 8, della direttiva sui servizi, e dal momento che i regimi di autorizzazione imposti sono non discriminatori e commisurati a conseguire l'obiettivo dell'interesse pubblico, potrebbero essere imposte determinate restrizioni. Tuttavia i requisiti che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 14, in particolare l'obbligo di fornire la prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, sono vietati e non possono essere giustificati in nessun caso.”*<sup>13</sup>)

---

Deve considerarsi che la distribuzione intermedia delle pubblicazioni è affidata dagli Editori a distributori locali che operano come monopolisti nelle aree di loro competenza e - spesso - subordinano la fornitura a condizioni inique ed in violazione dell'Accordo Nazionale sulla vendita di quotidiani e periodici (quali ad es. il pagamento di costi per la portatura dei giornali) ovvero rifiutano la fornitura ai punti vendita che si trovano in zone remote. Nelle aree dove i Comuni accettano le SCIA (e non si applica il sistema di programmazione territoriale previsto dal D. lgs. n. 170/2001), sono in sostanza i distributori locali a “selezionare unilateralmente” gli esercizi che possono accedere al servizio di fornitura di quotidiani e periodici e tale selezione avviene – non in base ad una ponderata valutazione degli interessi culturali e sociali connessi – ma al fine di massimizzare i ricavi dell'azienda di distribuzione. In ogni caso (stante la sostanziale disapplicazione dell'art. 39 del D.L. 1/2012) sono i distributori intermedi a decidere unilateralmente quali e quante pubblicazioni portare al punto vendita. Tale rischio è stato riconosciuto anche dall'Antitrust nella recente Indagine Conoscitiva sulla distribuzione dei prodotti editoriali IC35 dove, a pagina 41 si legge: *“l'interesse pubblico alla diffusione dell'informazione potrebbe in ogni caso essere salvaguardato riservando al soggetto pubblico la facoltà di garantire la presenza di un numero minimo di rivendite in determinate aree remote, dove la libera iniziativa non trovi economicamente conveniente svolgere l'attività. Ad esempio, l'amministrazione potrebbe sovvenzionare tali rivendite, utilizzando lo strumento della gara per selezionare il gestore più efficiente e minimizzare l'importo della sovvenzione. Tale iniziativa dovrebbe evidentemente accompagnarsi a forme di incentivo per il distributore locale di zona, in maniera da evitare rischi di rifiuto di fornitura al punto vendita.”*

<sup>13</sup> Cfr. Risposta ad interrogazione ex art. 130 Reg. Parl. Eur. IT E-000827/2015 Risposta di Elżbieta Bieńkowska a nome della Commissione (7.5.2015). Peraltro si ribadisce che la liberalizzazione indiscriminata dell'accesso a un'attività non concorrenziale quale la vendita di quotidiani e periodici, oltre a non generare alcun vantaggio per i consumatori/utenti/lettori in termini di prezzo di acquisto delle pubblicazioni (essendo il prezzo imposto *ex lege*), conduce alla dissoluzione della rete di vendita dedicata in via esclusiva alla vendita di quotidiani e periodici (cd. “cannibalismo tra punti vendita”) e rafforza la posizione di monopolio dei distributori locali, rimette alla loro unilaterale determinazione la concreta articolazione della rete di vendita e, conseguentemente, rimette alla loro determinazione il diritto dei lettori di accedere all'informazione.

Si deve riconoscere tuttavia che il DDL licenziato alla Camera si muove certamente nella giusta direzione allorché specifica **i principi e i criteri direttivi** cui deve attenersi il Governo nell'esercizio della delega e più precisamente che quando prevede che il “*processo di progressiva liberalizzazione della vendita di prodotti editoriali*” dovrà avvenire “*favorendo l'adeguamento della rete alle mutate condizioni, mitigando gli effetti negativi di breve termine, assicurando agli operatori parità di condizioni, ferma restando l'applicazione dell'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, anche al fine di migliorare la reale possibilità di fornitura adeguata alle esigenze dell'utenza del territorio e con divieto di sospensioni arbitrarie delle consegne, e garantendo in tutti i punti di vendita il pluralismo delle testate presenti anche mediante l'introduzione, tenuto conto della sussistenza di motivi imperativi di interesse generale, di parametri qualitativi per l'esercizio dell'attività, nonché di una disciplina della distribuzione territoriale dei prodotti editoriali volta ad assicurare a tali punti di vendita l'accesso alle forniture, senza il loro condizionamento a servizi o prestazioni aggiuntive;*”.

Attualmente, la distribuzione di quotidiani e periodici in sede locale è di fatto affidata a circa 90 operatori (distributori locali) che operano – nell'ambito territoriale loro assegnato (di regola su base provinciale) – come esclusivisti<sup>14</sup>. In questo contesto, l'edicolante, al fine di esercitare l'attività di vendita di quotidiani e periodici, è obbligato a chiedere l'“attivazione” al distributore locale di zona esclusivista, non sussistendo canali alternativi di rifornimento. La fornitura avviene a discrezione del distributore locale (il quale decide se attivare un punto vendita e se e come proseguire il rapporto) e secondo termini e condizioni unilateralmente imposte. Ne consegue che, il distributore locale si viene a trovare in una posizione di assoluta dominanza nella zona di sua competenza, mentre l'edicolante si viene a trovare in una condizione di grave dipendenza economica<sup>15</sup>, considerata l'impossibilità di reperire sul mercato forniture alternative.

In questo contesto il Distributore:

- **impone** contratti di fornitura **unilateralmente predisposti**, prevedendo **condizioni particolarmente gravose per l'edicolante**, in violazione all'Accordo Nazionale;
- **decide unilateralmente se “attivare”** (iniziare la fornitura) o meno un nuovo punto vendita in possesso di regolare titolo autorizzatorio (in sostanza il distributore locale determina l'articolazione e l'omogeneità della rete di vendita senza considerare in alcun modo l'interesse pubblico e il diritto all'informazione);
- **decide la prosecuzione del rapporto di fornitura** sulla base di valutazioni **unilaterali** (può decidere di interromperlo a suo insindacabile giudizio);
- **decide unilateralmente la tipologia** di prodotto da inviare al punto vendita **in violazione del principio di parità di trattamento (di cui all'art. 4 del D. Lgs. n. 170/2001)**;

---

<sup>14</sup> Anche nelle zone in cui operano più distributori (ad esempio nelle città metropolitane di Milano, Roma, Venezia e Genova), questi non sono mai in concorrenza in quanto distribuiscono prodotti quotidiani o periodici di diversa tipologia (es. sulla piazza di Milano il distributore *MDM Milano Distribuzione Media s.r.l.* distribuisce la rivista *Panorama* che non viene distribuita dall'altro distributore di zona *AGIEMME Agenzia Giornali Milano s.r.l.*).

<sup>15</sup> Le Associazioni di categoria maggiormente rappresentative, proprio al fine di assicurare un'equilibrata gestione del rapporto, hanno da sempre ravvisato la necessità di regolamentarlo con una normativa pattizia contenuta nell'Accordo Nazionale sulla vendita di quotidiani e periodici (l'ultimo Accordo Nazionale oggi vigente risale all'anno 2006). Tuttavia, i singoli distributori locali, particolarmente nell'ultimo anno, l'hanno in parte disapplicato: più precisamente viene sistematicamente disattesa la parte normativa concernente i doveri loro imposti a tutela degli edicolanti, mentre continua ad essere applicato nelle parti per loro più vantaggiose.

- **decide unilateralmente la quantità** di prodotto da inviare;
- **applica costi di portatura**, in violazione all'Accordo Nazionale e **costi aggiuntivi unilateralmente determinati**;
- **sospende arbitrariamente la fornitura a suo insindacabile giudizio**;
- **non adegua le forniture alle reali esigenze diffusionali del punto vendita**: rifornisce di prodotto per eccesso le rivendite al solo fine di **acquisire una anticipazione finanziaria**, non accettando le rese in compensazione (cfr. art. 5 *d-ter* D. Lgs. n. 170/2001).

In questo quadro un intervento normativo è improcrastinabile e tale intervento normativo è ancora più indispensabile se si considera che - con un'intesa palesemente restrittiva della concorrenza - **Editori e Distributori Locali hanno già raggiunto un accordo sulla necessità di condividere i criteri di scelta della programmazione delle aperture di nuovi punti vendita sul territorio ed hanno predisposto un modello che identifichi le rivendite con redditività negativa, lasciando al Distributore Locale - nell'ambito territoriale di competenza esclusiva - la libertà di aprire e gestire i punti vendita ed hanno altresì deciso di ridurre il numero di Distributori Locali evitando qualsiasi "sovrapposizione" nelle aree territoriali** (non ci saranno aree nelle quali opera più di un distributore)<sup>16</sup>.

Spetterà quindi al Governo intervenire a livello normativo dettando delle regole in materia di distribuzione locale che, da un lato, **promuovano la concorrenza e tendano ad eliminare le posizioni di monopolio distributivo** e, dall'altro, **pongano un limite ai poteri del distributore e tutelino il contraente debole-edicolante**, riequilibrando i rapporti di forza nella filiera. L'effetto sinergico di tali proposte porterà ad un mercato più dinamico ed efficiente.

E' agevole osservare che, nell'esercizio di tale delega, il Governo potrà eventualmente anche disciplinare la possibilità per gli edicolanti di servire punti vendita addizionali. Tale modello è ripreso nella proposta di legge S282. Tuttavia il modello necessita di adeguati bilanciamenti. Infatti l'idea dell'"edicola madre" deve essere funzionale a integrare il servizio offerto al pubblico, laddove carente, ma non deve essere il passe-partout della distribuzione locale per abbandonare intere zone distributive ponendole "sulle spalle" di altri edicolanti o peggio ancora affidando ad essi l'imparzialità dell'attività distributiva. Riteniamo che questo intervento possa essere valutato e - se del caso - effettuato dal Governo nell'esercizio della delega in materia di diffusione del prodotto editoriale, forse ispirandosi al sistema del patentino utilizzato in altri settori commerciali. Inoltre è evidente che essendo richiesto all'edicolante lo svolgimento di un'attività distributiva dovranno esserne regolate con precisione le modalità, il diritto a forniture adeguate e la remunerazione.

In questo quadro rivestirà una notevole importanza anche l'informatizzazione della rete di vendita - anche essa oggetto della delega conferita al Governo - che è una fonte potenziale di vantaggi enormi in termini di efficienza e di capacità di far arrivare i giornali ai lettori. Si ritiene quindi fondamentale mantenere l'art. 4 del D.L. 18 maggio 2012, n. 63 convertito con modificazioni con Legge, 16 luglio 2012, n. 103, che, invero, i DDL S453, S454 e S1236 intenderebbero abrogare.

---

<sup>16</sup> Cfr. Accordo FIEG – Anadis – NDM del 26 maggio 2015 pag. 3ss. e Allegato IV Analisi Redditività Rivendite nella Prospettiva del Distributore Locale.

Questa norma riveste un ruolo fondamentale visto che è necessario che l'informatizzazione (come già previsto dall'art. 4 del D.L. 18 maggio 2012, n. 63) sia condivisa tra tutte le componenti della filiera poiché la Legge dispone che *«La gestione degli strumenti informatici e della rete telematica è svolta, in maniera condivisa ed unitaria, con la partecipazione di tutti i componenti della filiera distributiva, editori, distributori e rivenditori, che stabiliscono di comune accordo lo sviluppo della rete, la gestione dati e i costi di collegamento»*.

Sul punto si deve fortemente stigmatizzare l'Accordo FIEG – Anadis – NDM del 26 maggio 2015 con il quale la FIEG ed alcune Associazioni di distributori locali hanno raggiunto un accordo sull'informatizzazione delle edicole, senza consultare in alcun modo le Organizzazioni di categoria delle stesse, e ciò in palese violazione della norma sopra richiamata.

Si osserva che l'informatizzazione deve prevedere:

1. la gestione condivisa della rete con la partecipazione di tutti gli anelli della filiera per garantire il funzionamento della stessa<sup>17</sup>;
2. la gestione dei dati di vendita e l'utilizzo degli stessi per promuovere l'efficienza distributiva<sup>18</sup>;
3. un adeguato riparto dei costi della rete tra i vari anelli della filiera e il contrasto ad utilizzi abusivi<sup>19</sup>;
4. svariati servizi a valore aggiunto a vantaggio di tutta la filiera e dei consumatori<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> La gestione condivisa della rete risponde ad un principio di democrazia e di partecipazione ed è anche la “chiave” per garantire il funzionamento in concreto della stessa. In passato i tentativi di informatizzazione (promossi a livello privatistico) sono falliti perché imposti dall'alto (dagli Editori) senza la partecipazione degli anelli intermedi della filiera (Distributori Locali ed Edicolanti che non erano motivati o incentivati a far funzionare il sistema). Perché la rete funzioni è necessario che ciascuna componente della filiera collabori attivamente e ne tragga un beneficio. E' necessaria la partecipazione, non solo degli editori, ma anche dei distributori e degli edicolanti. Si tenga in considerazione che per far funzionare la rete la parte maggiormente gravata sono gli edicolanti che devono utilizzare il sistema di tracciatura (lettore codice a barre) per tutti i prodotti “veicolati” (prodotti forniti, prodotti venduti, prodotti resi). Si tenga in considerazione che giornalmente escono alcune centinaia di nuove pubblicazioni (i margini di errore e le difficoltà saranno evidenti). Quindi è necessario un elevato grado di partecipazione e coordinamento, non solo a livello tecnico informatico, ma anche a livello gestionale e operativo.

<sup>18</sup> Vi è la questione della gestione dei dati (dati di vendita e dati di reso) in forma singola ed aggregata. Tali dati hanno un valore economico e strategico. Anche in questo caso è opportuna una gestione condivisa che stabilisca le modalità di utilizzo degli stessi. Questi dati devono essere utilizzati per modernizzare la rete e promuovere l'efficienza del sistema distributivo: in breve sulla base dei dati Editori e Distributori dovrebbero calibrare il numero di copie trasmesso a ciascun edicola al fine di a) massimizzare le vendite b) ridurre i prodotti resi c) ridurre gli esauriti. Per raggiungere questo risultato è necessario che tutti gli anelli della filiera possano accedere ai dati e utilizzare gli stessi, contribuendo a sviluppare la rete e a rendere il sistema più efficiente. Si potrebbero ad esempio elaborare dei sistemi con i quali un'edicola richiede in tempo reale i rifornimenti per le pubblicazioni che si stanno esaurendo.

<sup>19</sup> La partecipazione di tutti gli anelli della filiera alla gestione della rete è anche fondamentale al fine di evitare – come è già avvenuto in passato – che i costi della rete vengano rovesciati a valle sull'ultimo anello della filiera (e cioè sugli edicolanti) sotto forma di costi di collegamento e/o di costi per accedere al servizio imposti unilateralmente da chi gestisce la rete. Questi costi andranno invece ripartiti in maniera adeguata su tutti gli anelli della filiera e non possono essere rimessi all'unilaterale determinazione di un soggetto a danno degli altri. In questo senso è imprescindibile che la gestione della rete sia affidata alle rappresentanze di tutti i soggetti interessati. Deve evitarsi che la rete, da strumento di modernizzazione volto a promuovere l'efficienza e la razionalizzazione delle politiche di distribuzione e di commercializzazione dei giornali (quale è e deve continuare ad essere), diventi un'occasione di mero business per alcuni.

<sup>20</sup> La rete si presta ad una serie di utilizzi per la fruizione e/o l'offerta di servizi a valore aggiunto. Questi servizi garantiranno ricavi verosimilmente sufficienti a coprire i costi di gestione. Anche in questo senso è necessario che lo sfruttamento della rete sia affidato a tutti i componenti della filiera e non vada a vantaggio di alcuni.

Con l'informatizzazione il cliente sarà in grado di trovare in edicola il prodotto editoriale di cui ha bisogno con estrema facilità e ci saranno estremi vantaggi in termini di efficienza purché ovviamente questa informatizzazione veda partecipare anche gli edicolanti che sono i soggetti della filiera che hanno il rapporto con il pubblico. **E' quindi necessario prevedere la possibilità per l'edicolante di richiedere ed ottenere l'adeguamento delle forniture sulla base dei dati di vendita (ad esempio chiedendo la riduzione delle forniture dei prodotti forniti in eccesso sulla base dei dati di vendita e l'aumento delle forniture in difetto) al fine di:**

- a) **massimizzare le vendite;**
- b) **ridurre i prodotti resi;**
- c) **ridurre gli esauriti.**

La rete informatizzata si presta ad una serie di utilizzi per la fruizione e/o l'offerta di servizi a valore aggiunto anche in termini di rapporti con la p.a. a vantaggio del cittadino.

E' quindi opportuno – laddove non si dovesse procedere all'approvazione del DDL come licenziato dalla Camera - che il punto 4) della lettera l) dell'art. 3 nel definire i principi e criteri direttivi contenga delle ulteriori indicazioni sulle finalità dell'informatizzazione come **strumento per migliorare la diffusione dei prodotti editoriali evitando le forniture in eccesso o in difetto al punto vendita.**

Inoltre si chiede - laddove si intervenga sul DDL in oggetto – che la delega venga anche estesa al riordino della disciplina dell'IMU sui chioschi e della disciplina delle concessioni di suolo pubblico per l'esercizio dell'attività e i relativi rinnovi, nonché alla disciplina dell'utilizzo dei POS nei pagamenti di modica entità per l'acquisto di prodotti editoriali, ed alla definizione di "bonus lettura" o "detrazioni fiscali" per l'acquisto di quotidiani e periodici ed infine all'adozione di misure di sostegno per assicurare la presenza di punti vendita nei Comuni sotto i 5.000 abitanti.

Quanto infine all'art. 6 del DDL all'esame di codesta Commissione si deve osservare come la norma sembra operare un adeguato bilanciamento tra diritto di informare, libertà di impresa e protezione dei consumatori, in quanto detta norma assicura la tutela rinforzata della "parità di trattamento" solo alle pubblicazioni regolari ed in occasione della loro prima immissione nel mercato. Questa norma potrebbe risolvere il noto problema del "sovraffollamento in edicola", promuovendo l'efficienza del sistema distributivo e limitando le pratiche commerciali sleali: giornalmente vengono distribuite in edicola migliaia di pubblicazioni che non sono parte di un progetto editoriale e non hanno un contenuto editoriale innovativo, ma sono vecchie pubblicazioni, già immesse sul mercato in precedenza, che vengono immesse sul mercato al solo fine di acquisire anticipazioni finanziarie a danno degli edicolanti e tentare una vendita con pratiche commerciali ingannevoli a danno dei consumatori. Si fa riferimento a tutte quelle pubblicazioni che non riportano la data, né la periodicità o i cui dati originari vengono occultati con stiker o altri stratagemmi. Questa pratica consente ad alcuni Editori di "riciclare" le pubblicazioni più disparate, godendo della parità di trattamento e procedendo, *de facto*, ad una ri-distribuzione di pubblicazioni vecchie e disomogenee. In questi casi non c'è alcun diritto all'informazione da tutelare in quanto tali pubblicazioni hanno già esaurito la loro funzione informativa in occasione della prima immissione sul mercato.