

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS877 - COMUNE DI SAN MARZANO (TA) - DISTRIBUZIONE E VENDITA DI QUOTIDIANI E PERIODICI E COMMERCIO SVOLTO IN MEDIE STRUTTURE

Roma, 31 agosto 2011

Comune di San Marzano di S.G.
Sindaco

Con riferimento alla richiesta di parere pervenuta in data 9 agosto 2011, in merito alla possibile applicazione della legge 4 agosto 2006, n. 248, e del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, all'attività di distribuzione e vendita di quotidiani e periodici e al commercio svolto in medie strutture, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'art. 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Relativamente all'attività di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica, si osserva anzitutto che l'interpretazione ufficiale della legge 4 agosto 2006, n. 248 è stata fornita dalla circolare del Ministero dello Sviluppo Economico n. 3603/C del 28 settembre 2006, che menziona espressamente l'attività commerciale in questione tra quelle nei cui confronti le relative disposizioni non hanno effetto.

Quanto all'applicazione alla predetta attività della disciplina prevista dal D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, si rileva che quest'ultimo è l'atto di trasposizione della direttiva n. 2006/123/CE nell'ordinamento italiano.

Ai sensi dell'articolo 19 del Trattato sull'Unione europea e degli articoli 258, 259 e 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Corte di Giustizia dell'Unione europea possiede una competenza esclusiva in materia di interpretazione del diritto dell'Unione europea e di constatazione dell'inadempimento di uno Stato membro ad uno degli obblighi ad esso incombenti in virtù dei Trattati.

La giurisprudenza comunitaria ha tuttavia chiarito che grava su tutti gli organi degli Stati membri l'obbligo di interpretare il proprio diritto nazionale, e in particolare le disposizioni espressamente adottate per l'attuazione di una direttiva, alla luce della lettera e dello scopo della direttiva medesima, onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima (c.d. "principio dell'interpretazione conforme").

Tale obbligo grava anche sulle amministrazioni locali, tra le quali rientrano i Comuni, che, nella fattispecie, sono gli Enti deputati a esaminare le richieste di autorizzazione all'esercizio

dell'attività di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica fornendo un'interpretazione del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (e, più in generale, di tutto il diritto nazionale) conforme alla lettera e allo scopo della direttiva n. 2006/123/CE.

Nell'ambito di tale attività interpretativa, l'Amministrazione richiedente dovrà tener conto, in particolare, delle disposizioni di cui al recente Decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*", attualmente in corso di conversione in legge.

Tra tali disposizioni - che proseguono il percorso di liberalizzazione dell'accesso e dell'esercizio delle attività economiche di servizio e che, ove confermate, rappresenteranno la nuova cornice legislativa in materia - rilevano specificamente quelle di cui all'art. 3, commi 7 e 8, a mente delle quali "[l]e disposizioni vigenti che regolano l'accesso e l'esercizio delle attività economiche devono garantire il principio di libertà di impresa e di garanzia della concorrenza. Le disposizioni relative all'introduzione di restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche devono essere oggetto di interpretazione restrittiva. Le restrizioni in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento vigente sono abrogate quattro mesi dopo l'entrata in vigore del presente decreto".

L'"interpretazione restrittiva" richiesta dalla citata previsione dovrà essere condotta conformemente ai principi comunitari in materia, in modo da assicurare che gli eventuali vincoli regolatori rispondano rigorosamente ai requisiti della necessità in termini di tutela dell'interesse generale, di indispensabilità e di minima distorsione possibile.

Si osserva inoltre che, con specifico riferimento all'attività di distribuzione e vendita della stampa quotidiana e periodica, nell'ambito dell'indagine conoscitiva n. IC35 riguardante "*il settore dell'editoria quotidiana, periodica e multimediale*", conclusa con provvedimento n. 20341 del 23 settembre 2009, l'Autorità ha, tra l'altro, rinnovato l'auspicio a una piena liberalizzazione dell'accesso al mercato della vendita al dettaglio, che favorisca un naturale adeguamento dell'assetto distributivo all'evoluzione della domanda. In tale contesto, si è inoltre sottolineato come alcune norme del D.Lgs. 24 aprile 2001, n. 170, apparissero in contrasto con il disposto della Direttiva Servizi, sollecitando un intervento del Legislatore italiano volto ad effettuare una valutazione di conformità del vigente quadro normativo in materia di vendita e distribuzione della stampa ai parametri individuati dal legislatore comunitario nella medesima direttiva.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che l'attuale regime autorizzatorio previsto dal D.Lgs. 24 aprile 2001, n. 170, "*non è (...) in grado di assicurare una capillarità della rivendita di giornali, se il punto vendita non dispone di un bacino di utenza capace di sostenerne la redditività*" (punto n. 166).

Inoltre, l'obiettivo di accessibilità dell'informazione, che esso si propone di raggiungere, potrebbe essere perseguito in maniera più efficiente "*consentendo la più ampia flessibilità di soluzioni imprenditoriali e organizzative, nonché rimuovendo qualunque barriera all'accesso da parte di chi sia interessato alla fornitura del servizio. Senza trascurare di considerare che 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*" (punto n. 167).

Al successivo punto n. 168 è stato poi rilevato che la direttiva n. 2006/123/CE subordina la regolazione dell'accesso al mercato *“al soddisfacimento di un motivo di interesse generale. Sul punto, l'obiettivo che il regime di autorizzazione intende raggiungere – di assicurare una localizzazione adeguata dei punti vendita – non appare di significativa rilevanza, in quanto il libero esplicarsi delle dinamiche competitive può condurre a una efficiente e flessibile distribuzione al dettaglio dei giornali. Inoltre, (...) la direttiva consente agli Stati membri di subordinare al regime autorizzatorio l'accesso a un'attività laddove l'obiettivo perseguito non possa essere colto tramite una misura meno restrittiva. Nel caso di specie, laddove la struttura del mercato a seguito del libero incontro della domanda e dell'offerta dovesse evidenziare delle aree di sottodimensionamento dell'offerta, potranno essere adottate misure meno restrittive”*.

Infine, al punto n. 169 è stato sottolineato come alcune previsioni del D.Lgs. 24 aprile 2001, n. 170, contengano *“requisiti vietati”* ai sensi dell'art. 14, comma 5, della direttiva n. 2006/123/CE, subordinando il rilascio dell'autorizzazione e l'inserimento nei piani comunali di localizzazione ad una verifica volta a conseguire la prova dell'esistenza di una domanda di mercato, rappresentata dall'esame *“dell'entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni”*. Inoltre, le medesime disposizioni stabiliscono che l'autorizzazione di un punto vendita e/o la sua inclusione nel piano di localizzazione comunale debbano avvenire in considerazione *“della densità della popolazione”* e *“dell'esistenza di altri punti vendita non esclusivi”*. Di conseguenza, esse contemplano requisiti che dovrebbero essere sottoposti alla valutazione di conformità ai criteri previsti dall'art. 15 della suddetta direttiva, prevedendo *“restrizioni in funzione della popolazione o di una distanza geografica minima tra prestatori”*.

Quanto all'applicabilità della legge 4 agosto 2006, n. 248, e del D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, al commercio nelle medie strutture, si osserva quanto segue.

Il D.Lgs. 31 marzo 1998, n.114, e la legge 4 agosto 2006, n. 248, hanno di fatto liberalizzato l'attività di vendita, anche presso le suddette strutture. Si ritiene pertanto che qualsiasi limitazione o contingentamento allo svolgimento di tale attività (qual è l'introduzione di tetti predeterminati e rigidi all'apertura di nuovi punti vendita), oltre a non conformarsi al contenuto delle citate fonti normative, si pone in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza, favorendo la cristallizzazione degli assetti esistenti ed arrestando in modo artificioso l'evoluzione dell'offerta nel settore commerciale.

Peraltro, ogni forma di contingentamento si porrebbe altresì in contrasto con i criteri indicati dalla direttiva n. 2006/123/CE, come recepita dal D.Lgs. 26 marzo 2010, n. 59, con particolare riferimento al principio di proporzionalità.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro 30 giorni dal ricevimento del presente, precisandone i motivi.

IL SEGRETARIO GENERALE

Luigi Fiorentino
