AOO - CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA
- 7 SET. 2015
N° 21491 / 2.17.2

CONSIGLIO REGIONALE della TOSCANA
X^ LEGISLATURA
I.O. N. 40

REGIONE TOSCANA
Consiglio Regionale

Gruppo Consiliare Movimento 5 Stelle
Via Cavour, 2 50129 Firenze

Firenze, 3 Settembre 2015
Al Presidente del Consiglio regionale della Toscana
SEDE

Interrogazione a risposta immediata ai sensi dell'art. 173 del Regolamento interno della Regione Toscana

OGGETTO : Azioni di monopolio di fatto nella distribuzione delle pubblicazioni periodiche ai punti vendita (edicole).

I sottoscritti consiglieri regionali

Premesso che

Se l'informazione ed il suo pluralismo (concetti intesi come accesso ad entrambe da parte del cittadino) sono tutelate da normativa costituzionale e fonti primarie di legge, per rendere effettivi tali diritti è **necessario un meccanismo** che "porti" il prodotto (giornale quotidiano o periodico[1]) - nella sua materialità – dal suo editore al cittadino lettore.

Ebbene, la somministrazione dei quotidiani e dei periodici alle rivendite finali (siano edicole a sé stanti o "punti vendita" inseriti all'interno di realtà commerciali complesse quali centri commerciali o supermercati, siano entrambe di tipo esclusivo o non esclusivo) avviene per il tramite del cosiddetto distributore, che può essere di tipo nazionale o, più probabilmente, un "**distributore locale**" [2]. Quest'ultimo si occupa della presa in carico dei prodotti fin dai punti di stampa, gestendone – secondo un cosiddetto piano diffusionale secondario - quella filiera che si conclude con la consegna ai venditori e la gestione dell'invenduto (cosiddetto "ritiro delle copie di resa"), nella strutturazione del "circuito distributivo".[3]

Il rischio commerciale resta in capo all'editore, *channel leader* dell'intero sistema che, in cambio, detiene il controllo della politica distributiva, definendo il prezzo di vendita e le dimensioni

[1] Come identificato dalla normativa vigente. Cfr., inter alia, la Legge 47/1948 e la legge 62/2001 per i "prodotti editoriali", pensata per la vendita – all'interno dello stesso circuito – di supporti altri rispetto ai meri giornali.
[2] Accordo Nazionale sulla vendita di giornali e quotidiani, Art. 2
[3] Accordo Nazionale sulla vendita di giornali e quotidiani, Art. 2

delle forniture, nonché conferendo esclusive territoriali per la distribuzione all'ingrosso relativa ad una determinata area geografica.[4]

Ciò detto, è evidente come i "distributori locali" siano, in Italia, soggetti ad un fenomeno di progressiva riduzione. Negli anni settanta ammontavano a circa 700 per l'intero territorio nazionale, mentre erano divenuti poco più di 400 nella metà degli anni novanta, riducendosi a circa 150 nella seconda metà del primo decennio del duemila. In tal modo, i distributori locali sopravvissuti si sono progressivamente **trasformati in esclusivisti di zona**; si è così "allungato" il "giro" delle loro consegne , ampliandosi il bacino territoriale da servire. [5] Il processo di riduzione numerica dei distributori locali ed ampliamento del loro territorio, contestualmente all'imposizione – da parte degli editori – di condizioni economiche penalizzanti, sono conseguenze della posizione contrattuale di forza di questi ultimi.[6]

Considerato che,

Gli equilibri della rete di distribuzione – fra distributori e rivenditori - sono stati cristallizzati, oltre che da fonti normative, da un "**accordo nazionale sulla vendita dei giornali quotidiani e periodici**", stipulato il 19 maggio 2005 fra FIEG e le sei organizzazioni sindacali dei rivenditori maggiormente rappresentative a livello nazionale. All'accordo hanno aderito anche l'USPI (Unione Stampa Periodica Italiana) , le due associazioni rappresentative dei distributori locali (ANADIS Associazione Nazionale Distributori Stampa e NDM Network Diffusione Media) , oltre ad alcuni distributori nazionali . L'accordo – applicabile anche ai punti vendita non esclusivi, nonostante essi non abbiano partecipato, in rappresentanza, alla negoziazione - è entrato in vigore il 1 gennaio 2006 ed ha avuto ufficialmente validità sino al 31 dicembre 2009.

E' proprio tale accordo che **vuole tutelare il consumatore finale (il lettore) attraverso una preservazione della parte finale e debole dell'intera filiera tecnica (i rivenditori)** , il cui numero ha "subito una violenta contrazione negli ultimi anni ... In particolare, gran parte dei rivenditori non esclusivi sarebbero usciti dal mercato ; anche molte edicole avrebbero abbandonato o, nel caso di punti vendita promiscui, si sarebbero orientare verso altre attività" [7]

L'accordo, infatti, seguendo lo spirito della normativa costituzionale e primaria, "riconosce l'importanza della rete delle rivendite esclusive, come termine principale, imprescindibile e strategico del processo di diffusione dei prodotti editoriali", sottolineando come "tale ruolo centrale nella rete di vendita esclusiva deve essere svolto in coerenza con i principi costituzionali e

---

[4] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine Conoscitiva sul settore dell'Editoria Quotidiana, Periodica e Multimediale, Seconda Parte, IC 35, 2009, pag. 16

[5] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine Conoscitiva sul settore dell'Editoria Quotidiana, Periodica e Multimediale, Seconda Parte, IC 35, 2009, pag. 16

[6] Verbale Audizione Sinagi – Bologna, 23 Giugno 2009 in Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine Conoscitiva sul settore dell'Editoria Quotidiana, Periodica e Multimediale, Seconda Parte, IC 35, 2009, pag. 18

[7] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine Conoscitiva sul settore dell'Editoria Quotidiana, Periodica e Multimediale, Seconda Parte, IC 35, 2009, pag. 20

legislativi... in modo che sia garantita la circolazione della libera espressione del pensiero e il pluralismo dei mezzi di informazione rappresentati dai prodotti editoriali quotidiani e periodici" [8]

Valutato che,

Nonostante tali premesse a garanzia sia delle parti che a salvaguardia del pluralismo informativo a disposizione del potenziale lettore, all'interno della situazione di scarsa concorrenza (fino al giungere ad un vero e proprio "monopolio di fatto" del distributore locale) del settore distributivo, si sono verificati diversi **episodi *distortivi*** , addebitabili ai distributori locali in violazione della normativa vigente e dell'Accordo Nazionale. Con decisione N.8/2006, ad esempio, l'Organo di Conciliazione e Garanzia previsto dall' articolo 17 dell'Accordo, è dovuto intervenire condannando il distributore locale per "aver violato l'articolo 10.5 n.3 dell'Accordo stesso, avendo addebitato i costi del trasporto alla rivendita. L'Organo ha infatti "precisato che l'articolo 10.5 n. 3 dell'Accordo Nazionale pone gli oneri di trasporto a carico del Distributore Locale ovvero "franco punto vendita" con l'unica eccezione che esistano, fra le parti, consuetudini diverse determinate da elementi oggettivi di difficoltà di accesso al punto vendita (ad esempio per impervietà dei luoghi o estrema lontananza).

Nel caso di specie, il rivenditore aveva sottoscritto con il Distributore Locale un contratto nel quale era previsto un concorso del primo alle spese di trasporto senza che tale addebito venisse giustificato dall'esistenza di una disagiata localizzazione della rivendita violando così la norma dell'Accordo Nazionale sopra indicata."[9]

Sempre più spesso, quindi, il distributore esclusivo locale tenta di addebitare all'"edicolante" , "ex ante", costi anche superiori a quelli sostenuti effettivamente. A tal riguardo, oltretutto, la giurisprudenza di merito è dovuta numerose volte intervenire, censurando tale prassi. Il Tribunale di Tivoli – Sezione distaccata di Castelnuovo di Porto, ha ribadito ad esempio come non siano dovuti i costi di trasporto per la consegna delle riviste che il distributore addebitava al rivenditore: "nessuna somma doveva corrispondere il punto vendita al fornitore a titolo di corrispettivo per la consegna o 'portatura' delle riviste, dei quotidiani e di quant'altro inerente al trasporto e consegna dei giornali".

L'Agenzia di distribuzione locale "Martini Dumas S.p.a.", seguendo questa prassi, avrebbe richiesto a diversi edicolanti il pagamento di un corrispettivo a copertura delle spese nel caso di rivendite considerate antieconomiche. In una missiva trasmessa ad uno di tali esercizi commerciali e relativa al "rapporto contrattuale di distribuzione di prodotti editoriali" ha comunicato che "dall'analisi dei dati in nostro possesso ci risulta che codesta Rivendita presenta un venduto medio settimanale ... che denota l'assoluta antieconomicità del rapporto contrattuale in essere per la scrivente società. Una tale situazione ci costringe ... ad interrompere i servizi di distribuzione in favore della Vostra Rivendita".[10]

---

[8] Accordo Nazionale sulla vendita di giornali e quotidiani, Art. 3

[9] Sindacato Nazionale Autonomo Giornalai, Circolare n. 31/06 1105/Sn A AB/lp del 5 Dicembre 2006

[10] Martini Dumas S.p.a., Raccomandata inviata a Cardella Fabio il 12 del mese di maggio 2015

Risulta evidente come l'automatismo spese-interruzione costituisca un pretesto volto a dissimulare la precisa volontà di liberarsi dei punti vendita reputati meno attraenti per il distributore stesso.

In realtà, in un'ambiguità di comportamento, in alternativa all'interruzione della distribuzione, il distributore chiederebbe a molte edicole "**un contributo** (oltre a quello già previsto dall'accordo nazionale) per poter continuare il rapporto di fornitura"[11] in modo da poter coprire le spese di gestione sostenute dal fornitore. Situazione di fatto negata dallo stesso Martini Dumas, secondo cui "la nostra Società non richiede alle rivendite contributi né rimborsi spese" ma che – contestualmente, ed in alternativa alla sospensione della fornitura, si mostra "disponibile a valutare soluzioni che consentano la prosecuzione del rapporto nel reciproco interesse". Soluzioni che, nel caso specifico, sarebbero state discusse "ad un incontro presso la sede di Migliarino in via della Canapiglia n.23 da tenersi entro e non oltre il 30 maggio 2015"[12] e, quindi, **in spregio** al rispetto sia della normativa di settore che degli accordi nazionali.

Considerato che,

Nelle more dell'evolversi del contenzioso citato, trasmesso all'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato il 01 giugno 2015 con numero W00051948 **e nel merito del quale non è opportuno entrare** – e sempre tenendo conto del superiore interesse del consumatore, circa il quale si scriverà in seguito - occorre fare una **distinzione fra le nuove forniture ed il prosieguo di quelle esistenti** . Nel caso delle nuove forniture , quelle per le quali i distributori giustificano il diniego a rifornire sulla base dell'ubicazione e dello scarso fatturato[13], è vero che il rilascio dell'autorizzazione da parte del Comune non attribuisce al titolare un diritto ad avere la fornitura di giornali. Ciò perché la legge "*non introduce, a carico dei distributori l'obbligo legale di contrattare con tutti i rivenditori esistenti, i quali, pertanto, 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. – che, prevedendo l'obbligo a contrattare dell'imprenditore monopolista, è diretto esclusivamente a tutelare il consumatore del prodotto medesimo, non già il suo rivenditore*".[14] Il problema, del resto, non dovrebbe porsi in maniera drammatica, considerando come l'articolo 2, comma 6, del Decreto Legislativo n. 170/2001[15] prevede che il rilascio dell'autorizzazione debba avvenire in ragione della densità della popolazione , delle caratteristiche urbanistiche e sociali delle zone , dell'entità delle vendite di quotidiani e periodici negli ultimi due anni, delle condizioni di accesso, cosicché l'ipotesi di nuove autorizzazioni senza presupposti di vendita dovrebbe costituire ipotesi residuale. Il che appare logico nell'ottica dell'impedimento dell'avvio di attività "in perdita"; come

[11] Cardella Fabio, lettera inviata alla Martini Dumas in data 18 maggio 2015

[12] Martini Dumas S.p.a., lettera inviata a Cardella Fabio il 19 maggio 2015.

[13] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine Conoscitiva sul settore dell'Editoria Quotidiana, Periodica e Multimediale, Seconda Parte, IC 35, 2009, pag. 5

[14] Sezione III, Corte di Cassazione, Pronuncia n. 1785 del 23/02/1994.

[15] Decreto Legislativo 170/2001, "Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica"

corroborato anche dal Consiglio di Stato, in relazione al "piano di localizzazione comunale"[16] reiterato dall'articolo 6 della citata norma.

Posto che,

Diversa è la situazione per le **autorizzazioni in corso, ovvero per le edicole esistenti** – soprattutto se di carattere non stagionale. In tal caso, il livello di contrasto del comportamento del fornitore con la linea di correttezza imposta dalle normative e dagli accordi, varia in base allo scostamento dall'area del dovuto. Ad esempio, la vera e propria *"ingiustificata mancata fornitura, ovvero la fornitura ingiustificata per eccesso o difetto, rispetto alla domanda da parte del distributore costituiscono casi di pratica commerciale sleale ai fini dell'applicazione delle vigenti disposizioni in materia."*[17]

E' quindi la **fornitura – da parte del distributore - difforme alla domanda di merce da parte dell'edicolante, oltre alla mancata giustificazione di ciò da parte del primo, a costituire un illecito.** Né può considerarsi una giustificazione un generico riferimento, come avvenuto nei casi segnalati, a "valutazioni di antieconomicità basate sull'analisi oggettiva dei ... bassi volumi di vendita" , considerando come, per un'impresa – quella della distribuzione – basata sulla capillarità, l'eventuale transitoria antieconomicità di un solo punto vendita viene facilmente compensata dai ricavi ottenuti nell'area geografica di attività intesa nel suo complesso.

Insomma, quegli *"obblighi previsti per gli edicolanti a garanzia del pluralismo informativo"* – ribaditi ed attualizzati dalla stessa legge 27/2012 a modifica del Decreto Legislativo 170/2001 - **impongono una collaborazione fra le parti a tutela della vera parte debole: il consumatore.**

Tanto è vero che le " *clausole contrattuali fra distributori ed edicolanti, contrarie alle disposizioni del presente articolo, sono nulle per contrasto con norma imperativa di legge e non viziano il contratto cui accedono".* Si tratta proprio di quelle clausole , sottintese ai contratti stipulati fra il distributore e i rivenditori, che imporrebbero il pagamento delle "spese di trasporto".

Preso atto che,

In conclusione, la finalità dell'ordinamento che sovra ordina la salvaguardia del pluralismo dell'informazione anche alla tutela della concorrenza ed agli interessi di mercato , **è ciò che impone la distribuzione dei giornali anche alle piccole realtà locali. Sono queste, e non l'edicolante (che ne è il tramite) le destinatarie della concretizzazione, attraverso il mezzo-giornale, di quel valore supremo – tutelato dall'articolo 21 della costituzione - che è la libertà di manifestazione del pensiero nel suo profilo passivo: la libertà di essere informati e la possibilità di scegliere tra una pluralità di fonti, potenzialmente espressione di posizioni diverse.** Come chiaramente

[16] Consiglio di Stato, Sezione V., Sentenza nr. 7080 del 1 Dicembre 2006.

[17] Articolo 5 comma 1 letter d) quater del Decreto Legislativo 170/2001 , così come modificato dalla legge 27/2012, articolo 39

affermato in un risalente arresto della Corte Costituzionale, Sentenza 105 del 1972: "*risulta perciò, dal lato attivo, indebitamente compressa la libertà di manifestazione (libertà di dare e divulgare notizie, opinioni, commenti); e ne risulta altresì menomato – dal punto di vista, invece, dei destinatari della manifestazione – l'intresse generale, anch'esso indirettamente protetto dall'articolo 21, alla informazione; il quale, in un regime di libera democrazia, implica pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione della notizie e delle idee.*"

Tale giurisprudenza, che costituisce anticipo alla normativa nazionale e sovranazionale successiva, è cristallina nel delineare i piani dei diritti violati ed i valori in gioco , confermati, nel tempo, in misure quali il sostegno economico all'editoria, i limiti alle quote di mercato raggiungibili mediante acquisizioni da parte di un editore di quotidiani, i vincoli all'organizzazione distributiva, improntati al principio della parità di trattamento.[18]

Tutto ciò premesso e considerato
Interrogano il Presidente e la Giunta regionale al fine di conoscere

Se i gravi episodi di cui in oggetto, certamente lesivi di un sereno diritto alla disponibilità dell'informazione per un'utenza anziana, non informatizzata, e residente in piccoli centri, siano stati analizzati ;

Se ed in qual modo si intende porre rimedio ad una tale problematica che, al di là dei profili giuridici, costituisce causa di discriminazione sia per i rivenditori che, soprattutto, per i cittadini;

GABRIELE BIANCHI

ENRICO CANTONE

ANDREA QUARTINI

[18] Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Indagine Conoscitiva sul settore dell'Editoria Quotidiana, Periodica e Multimediale, Prima Parte, IC 35, 2007, pag. 1