

Approvata dal Consiglio Comunale il 28 luglio 2010 n. 81

OGGETTO: Determinazione in merito alle attività di vendita della stampa quotidiana e periodica. Adeguamento della disciplina comunale ai principi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa.

IL CONSIGLIO COMUNALE

CONSIDERATO che le recenti riforme amministrative hanno imposto una rilettura del complesso normativo di competenza dell'Amministrazione locale, anche alla luce dei nuovi principi di liberalizzazione e semplificazione di derivazione comunitaria;

CONSIDERATO in particolare che con l'approvazione del D.L. 04/07/2006, n. 223 "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" (Pubblicato in G.U. n. 153 del 04/07/2006) e della Legge 04.08.2006, n. 248 "Conversione del D.L. 04/07/2006, n. 223-Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" (G.U. 11/08/2006, n. 186, s.o. n. 183) vengono introdotte disposizioni e principi di carattere innovativo fondati sulla liberalizzazione delle attività economiche mediante l'eliminazione di contingenti numerici, distanze ed altri elementi di ostacolo alla libertà di concorrenza tra le imprese;

CONSIDERATO che tra i principi del D.L. 223/2006 vanno annoverati quelli espressamente richiamati dall'art. 3, nonché quelli esplicitati nell'art. 1: "Le norme del presente titolo, adottate ai sensi degli artt. 3, 11, 41 e 117, commi 1 e 2 della Costituzione, con particolare riferimento alle materie di competenza statale della tutela della concorrenza, dell'ordinamento civile e della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, recano misure necessarie ed urgenti per garantire il rispetto degli artt. 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea ed assicurare l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione Europea, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e delle Autorità di Regolazione e Vigilanza di Settore, in relazione all'improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino-consumatore

- la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali
- la creazione di nuovi posti di lavoro ";

CONSIDERATO che la norma statale sopra citata, la cui competenza è circoscritta alla "Tutela della concorrenza" e per questo legittima (vedasi anche Corte Cost. Sent. N. 443/2007) ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), dichiara incompatibili con l'Ordinamento comunitario e con i principi costituzionali in materia di libertà di impresa, fra gli altri, i seguenti limiti:

- rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;
- limitazioni quantitative di assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore merceologico alimentare e non alimentare;
- il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale, sub-regionale;

CONSIDERATO che il D.L. 223/2006 già impone l'obbligo di adeguamento ai principi e alle disposizioni in esso contenuti sia per le Regioni, sia per gli Enti Locali, per quanto di loro competenza, fissando il termine del 1 gennaio 2007;

VISTA la giurisprudenza amministrativa e riportato, a titolo di chiarimento interpretativo, un estratto delle considerazioni relative a recenti sentenze di Tribunali Amministrativi Regionali:

~ T.A.R. Sardegna-Sent. N. 196/09, depositata il 17.02.2009.

Estratto delle considerazioni di diritto circa l'applicabilità di un limite di distanza tra punti vendita: Come esattamente osservato dalla ricorrente, la norma di cui all'art. 4, della L.R. n. 49 del 1986, che impone il rispetto della distanza minima di 700 m. tra le edicole nei Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti è volta a garantire alle imprese del settore della distribuzione di giornali e riviste dai rischi economici derivanti da una più ampia concorrenza. Si tratta, in effetti, di una norma che deroga ai principi comunitari in materia di concorrenza tra le imprese e di libertà di stabilimento (di cui all'art. 43 del Trattato U.E.), prevedendo una forma di ingiustificata restrizione all'ingresso di nuovi soggetti economici nel mercato di cui trattasi (per la costante giurisprudenza della C.G.C.E. il punto di interpretazione di tali principi comunitari si vedano tra le tante le sentenze 06/11/2003, causa C-243/01, Gambelli e 06/03/2007, cause riunite C- 338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica; Sez. II, 13/12/2007, causa C-465/05, Commissione delle Comunità Europee c/ Repubblica Italiana). La norma regionale, inoltre, non trova sostegno né in motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza, né in quelli di sanità pubblica, che secondo l'art. dello stesso Trattato U.E. consentono ai singoli Stati membri di introdurre particolari legislazioni restrittive. Si deve pertanto concludere nel senso che l'art. 4 della L.R. n. 49 del 1986 deve essere disapplicato in quanto contrastante con la disposizione dell'art. 43 del trattato U.E.

Alla medesima conclusione si giunge, d'altronde, anche sul piano della legislazione statale dettata in tema di tutela della concorrenza (e quindi nell'ambito della potestà legislativa riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett e) Cost.), il cui esercizio si impone anche nei confronti delle Regioni a Statuto Speciale: si veda da ultimo Corte Cost. sent. N. 411/2008). L'art. 3 del D.L. 04/07/2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla L. 04/08/2006, n. 248, ha disposto che le attività commerciali individuate dal D.Lgs. 114/1998 siano svolte senza "il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio". Il settore della distribuzione e vendita dei giornali non si sottrae all'ambito di applicazione della norma citata, non solo perché si tratta, come è evidente, di attività commerciale ma anche per un argomento di stretto diritto positivo. Infatti, cit. del D.L. 223/2006, richiama le attività commerciali soggette al D.Lgs. 114/1998 dalle quali non sono escluse le attività di vendita di giornali e riviste. Di ciò si trova indiretta conferma nell'art. 13 del D.Lgs. 114/1998 il quale esclude le rivendite di giornali dall'applicazione delle sole disposizioni di cui al titolo II del Decreto, ma non dalle restanti.

> T.A.R. Puglia, Sent. n. 02284/2009.

"In sintesi, la ratio delle nuove disposizioni del D.L. n. 223/2006 è nel senso che appare ormai precluso alle Amministrazioni adottare misure regolatorie che incidano, direttamente o indirettamente, sull'equilibrio tra domanda e offerta, che deve invece determinarsi in base alle sole regole del mercato (cfr. Cons. Stato- Sent. 2808/2009).

In via preliminare, occorre da subito osservare come il settore della distribuzione e vendita dei giornali non si sottragga -ad avviso del Collegio- all'ambito di applicazione della normativa citata (D.L. 223/2006): e ciò come già rilevato in giurisprudenza non solo perché si tratta, come è evidente, di attività commerciale ma anche per un argomento di stretto diritto positivo. Infatti, l'art. 4, comma 2, del D.Lgs. 114/98, espressamente richiamato dall'art. 3 del D.L. 223/2006, ai fini della individuazione del proprio ambito soggettivo di intervento, non esclude tra le attività commerciali soggette alla sua disciplina le attività di rivendita di quotidiani e riviste. Le uniche disposizioni del D.Lgs. 114/98 non applicabili al settore de quo, per espressa previsione dell'art. 13 in esso contenuto, sono quelle di cui al Titolo IV dello stesso (riguardanti gli orari di vendita):

ciò che costituisce indiretta conferma che le restanti disposizioni siano da ritenersi pienamente applicabili alle attività di rivendita in discorso.

D'altra parte, il mantenimento di una limitazione quantitativa all'accesso al mercato con riguardo alla sola attività di rivendita di quotidiani e riviste potrebbe ben essere suscettibile di determinare effetti discriminatori penalizzanti nei confronti degli operatori appartenenti a questa categoria rispetto agli altri operatori commerciali.

... omissis ...

Come anche evidenziato nel parere in data 07.06.2007 della stessa Antitrust e nella più recente giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sentt. n. 2808 del 2009 e n. 6060 del 2008), tale intervento ha comportato la sostanziale eliminazione dei parametri numerici, il cui mantenimento, al fine di condizionare l'avvio di una nuova attività commerciale, consiste infatti nell'ammettere ad operare sul mercato un numero di imprese inferiore rispetto a quello che fisserebbe spontaneamente il mercato. Si ritiene, a tale riguardo, che il mantenimento di meccanismi di programmazione di qualsivoglia attività commerciale fondati sul rispetto di predeterminati limiti quantitativi favorisca la cristallizzazione degli assetti esistenti, arrestando in modo artificioso l'evoluzione dell'offerta in tale ambito di attività. "

RICHIAMATA altresì la recente segnalazione dell'Autorità Antitrust del 15 gennaio 2010 redatta alla luce dell'indagine conoscitiva sulla vendita dei quotidiani e periodici e diretta al Governo e al Parlamento secondo la quale senza dubbio l'intervento pubblico in materia di stampa quotidiana e periodica a tutela del pluralismo dell'informazione non è volto solo a promuovere le opportunità per gli editori di esprimere e diffondere le proprie idee, ma anche a favorire la piena fruibilità dell'offerta editoriale da parte dei lettori. Di conseguenza, è necessario che il sistema distributivo sia in grado di assicurare capillarità alla diffusione dell'informazione e di evitare che gli operatori della distribuzione agiscano da filtro, per motivi economici o ideologici, restringendo il novero delle pubblicazioni effettivamente disponibili al consumatore;

CONSIDERATO che il Garante aggiunge che l'instaurarsi di dinamiche competitive in alcuni spazi oggi sottratti alle forze di mercato può produrre significativi benefici non solo in termini di miglioramento qualitativo dei prodotti, sviluppo della domanda potenziale e tutela del pluralismo dell'informazione, ma anche in relazione alla capacità del sistema distributivo tradizionale di rispondere nel modo migliore ai profondi rivolgimenti che hanno interessato il settore. L'esercizio dell'attività di vendita di quotidiani e periodici è oggi, lamenta l'Autorità, soggetto a un regime autorizzatorio, che riflette la scelta normativa di affidare al Comune un ruolo di governo dell'assetto distributivo a livello locale, in modo da garantire una localizzazione equilibrata dei punti vendita, evitando il sovraffollamento delle aree a maggiore potenzialità e promuovendo al contempo, una sufficiente copertura delle aree meno appetibili;

PRESO ATTO che in data 08/05/2010 è entrato in vigore il Decreto Legislativo 26/03/2010 n. 59 con il quale è stata data attuazione, nel nostro ordinamento, alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno;

RITENUTO che il D.Lgs. 59/2010 si debba considerare applicabile a tutte le fattispecie di attività economica (fatto salvo per quelle espressamente escluse dal decreto stesso) e non soltanto a quelle indicate nel titolo II della parte II considerato che tale titolo detta disposizioni relative solo ad alcuni procedimenti di competenza del Ministero dello sviluppo economico e che l'art. 1, al comma 1 del D.Lgs. 59/2010 afferma che le disposizioni del decreto si applicano "a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale";

CONSIDERATO che l'art. 11 prevede, tra i requisiti vietati per l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio, "l'applicazione caso per caso di una verifica di natura economica che subordina il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti; tale divieto non concerne i requisiti di programmazione che non perseguono obiettivi economici, ma che sono dettati da motivi imperativi d'interesse generale";

RITENUTO che, anche alla luce delle succitate disposizioni, il settore della distribuzione e vendita di giornali non si sottragga, dall'ambito di applicazione del D.Lgs. 59/2010 pur se nello stesso non è fatto esplicito riferimento al comparto;

REPUTATO che non sia condivisibile l'interpretazione della Regione Piemonte secondo la quale le nuove norme introdotte dal recepimento della Direttiva servizi non si applicherebbero alla disciplina della vendita di quotidiani e periodici che pertanto continuerebbe a rimanere regolamentata con le parametrizzazioni ed i contingenti previsti dalla vecchia normativa interna nazionale e regionale;

APPURATO infatti che non vi sono ragioni giuridiche per escludere l'applicazione della prima parte del D.Lgs. 59/2010 all'attività di vendita di quotidiani e periodici e conseguentemente al divieto delle parametrizzazioni contingentate fondate dell'equilibrio di mercato e sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico e di altri operatori concorrenti di mercato;

CONSIDERATO, circa la legittimità della presente deliberazione, la giurisprudenza in merito al primato del principio comunitario su norme interne che implica "la disapplicazione di qualsiasi disposizione della legislazione nazionale in contrasto con una norma comunitaria, indipendentemente dal fatto che sia anteriore o posteriore a quest'ultima" (Corte Giust. 09/09/2003, causa C-198/01). Ciò ampliato dal Consiglio di Stato (sent. N. 430/2001) che sancisce: "il contrasto della normativa nazionale con le norme del Trattato Istitutivo_ della Comunità Europea (-) comporta la legittima disapplicazione nel caso concreto delle norme nazionali, sia da parte dell'Autorità Amministrativa che da quella Giurisdizionale, senza che occorran norme statali di -ricezione o integrazione ";

CONSIDERATO che circa la localizzazione dei punti vendita della stampa, l'attività discrezionale dell'Amministrazione, tipica della fase centrale del procedimento di autorizzazione, non può svolgersi, per tutto quanto sopra considerato, tramite valutazioni arbitrarie basate su quote di mercato o distanze afferenti ai reciproci rapporti fra punti vendita della stampa già in essere o autorizzabili;

CONSIDERATO che questa Amministrazione intende perseguire i principi di liberalizzazione del settore, non solo per garantire i diritti di libertà di impresa, ormai acclarati anche per il settore della vendita della stampa, ma anche per tutelarsi di fronte a richieste di avvio attività che, qualora diniegate dal Comune, troverebbero sicuramente soddisfazione di fronte ad un Tribunale Amministrativo con rischio di un pregiudizio economico in capo all'Amministrazione comunale;

VISTO il Piano di localizzazione dei punti vendita esclusivi per la stampa quotidiana e periodica (piano delle edicole) approvato dal Consiglio Comunale il 7 luglio 2006 e aggiornato il 29 luglio 2008;

PRESO ATTO che detto Piano è scaduto nel mese in corso e ritenuto, per quanto sopra esposto, incompatibile con i principi sanciti dalla legislazione e dalla giurisprudenza in materia di liberalizzazione delle attività produttive, una regolamentazione che preveda barriere di accesso al mercato e limitazioni amministrative consistenti in distanze e parametri numerici o altri analoghi contingentamenti diretti alla protezione economica del mercato; che, alla luce delle suddette ragioni, non si intende procedere all'approvazione di un nuovo Piano delle Edicole bensì a perseguire con la presente deliberazione la liberalizzazione del settore sul territorio del Comune;

RAVVISATA l'esigenza di provvedere in merito perseguendo con la presente deliberazione la liberalizzazione del settore sul territorio del Comune stabilendo la piena applicabilità ai fini dell'avvio, di subingresso, di trasferimento delle attività in discorso (sia nella forma del punto esclusivo sia nella forma del punto non esclusivo) della dichiarazione di inizio attività ad efficacia immediata, fermo restando i requisiti di legge, da presentarsi a questo Ente;

RITENUTO di consentire all'Amministrazione comunale la possibilità di prevedere localizzazioni su area pubblica per la realizzazione di chioschi a destinazione specifica, là dove reputi

conveniente uno sviluppo mirato della rete vendita, tramite idonee procedure per la scelta del concessionario per la concessione del suolo pubblico;

VISTO il comma 2 dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990 n. 241, è sostituito dal seguente: "l'attività oggetto della dichiarazione può essere iniziata decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente; contestualmente all'inizio dell'attività, l'interessato ne dà comunicazione all'amministrazione competente. Nel caso in cui la dichiarazione di inizio attività abbia ad oggetto l'esercizio di attività di cui al decreto legislativo di attuazione della direttiva 2006/123/CE, l'attività, ove non diversamente previsto, può essere iniziata dalla data della presentazione della dichiarazione all'amministrazione competente;

VISTO l'art. 117 della Costituzione il quale dispone "i Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite ";

VISTA la direttiva della Giunta Comunale n. 95 del 29/06/2010;

Tutto ciò premesso e considerato, al fine di adeguare la disciplina comunale ai principi di liberalizzazione delle attività produttive e di semplificazione amministrativa alla luce del D.L. 223/2006, del D.L. 7/2007, della Direttiva Servizi 2006/123/CE e del D.Lgs. 59/2010;

DATO ATTO che è stato acquisito il parere di regolarità tecnica del Responsabile del Servizio di Polizia Amministrativa mentre non è necessario acquisire il parere di regolarità contabile in quanto il presente provvedimento non comporta impegno di spesa;

Dato atto che la presente proposta di deliberazione è stata esaminata e discussa in seno alla Commissione Consiliare per l'attività di produzione in ambito socio-economico riunitasi in data 23/07/2010;

RITENUTA la competenza del Consiglio Comunale ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 267/2000;

DELIBERA

1) Di prendere atto che anche nel settore della vendita di quotidiani e periodici, alla luce delle disposizioni di cui al D.L. 223/2006 e del D.L. 7/2007, sono vietati meccanismi di programmazione fondati sul rispetto di predeterminati limiti quantitativi, sulla verifica di natura economica che subordini il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti ;

2) Di adeguare la disciplina comunale ai principi di liberalizzazione delle attività produttive alla luce del D.L. 223/2006, del D.L. 7/2007, della Direttiva Servizi 2006/123/CE e del D.Lgs. 59/2010 stabilendo pertanto di non approvare un nuovo Piano comunale di localizzazione dei punti vendita esclusivi della stampa quotidiana e periodica né di rinnovare il precedente scaduto nel corrente mese, in quanto basato su meccanismi di programmazione non in linea con le succitate disposizioni normative;

3) Di stabilire la piena applicabilità ai fini dell'avvio, del subingresso e del trasferimento delle attività in discorso (sia nella forma del punto esclusivo che nella forma del punto non esclusivo così come definiti dal D.Lgs. 170/2001 e dalla D.G.R. n. 101-9183 del 28 aprile 2003 e s.m. e i.) della dichiarazione di inizio attività ad efficacia immediata, fermo restando il possesso dei requisiti di legge;

4) di dare atto che :

a) i punti vendita esclusivi sono quelli che sono tenuti alla vendita generale di quotidiani e periodici;

b) i punti vendita non esclusivi, sono gli esercizi sottoindicati che, in aggiunta ad altre merci, possono effettuare la vendita di quotidiani ovvero periodici:

- le rivendite di generi di monopolio;

- le rivendite di carburanti e di oli minerali con il limite minimo di superficie pari a metri quadrati 1.500;

- i bar, inclusi gli esercizi posti nelle aree di servizio delle autostrade e nell'interno di stazioni ferroviarie, aeroportuali e marittime, ed esclusi altri punti di ristoro, ristoranti, rosticcerie e trattorie;

- le strutture di vendita come definite dall'articolo 4, comma 1, lettere e), f) e g), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, con un limite minimo di superficie di vendita pari a metri quadrati 700;

- gli esercizi adibiti prevalentemente alla vendita di libri e prodotti equiparati, con un limite minimo di superficie di metri quadrati 120;

- gli esercizi a prevalente specializzazione di vendita, con esclusivo riferimento alla vendita delle riviste di identica specializzazione.

5) di prendere atto che, non è necessaria la presentazione di alcuna dichiarazione di inizio attività per:

a) per la vendita nelle sedi dei partiti, enti, chiese, comunità religiose, sindacati, associazioni, di pertinenti pubblicazioni specializzate;

b) per la vendita ambulante di quotidiani di partito, sindacali e religiosi, che ricorrano all'opera di volontari a scopo di propaganda politica, sindacale o religiosa;

c) per la vendita nelle sedi delle società editrici e delle loro redazioni distaccate, dei giornali da esse editi;

d) per la vendita di pubblicazioni specializzate non distribuite nelle edicole;

e) per la consegna porta a porta e per la vendita ambulante da parte degli editori, distributori ed edicolanti;

f) per la vendita in alberghi e pensioni quando essa costituisce un servizio ai clienti;

g) per la vendita effettuata all'interno di strutture pubbliche o private rivolta unicamente al pubblico che ha accesso a tali strutture.

6) Di stabilire che resta ferma la possibilità da parte dell'Amministrazione comunale di prevedere localizzazioni su area pubblica per la realizzazione di chioschi a destinazione specifica, là dove reputi conveniente uno sviluppo mirato della rete vendita, tramite idonee procedure per la scelta del concessionario per la concessione del suolo pubblico.

7) di stabilire che per quanto non previsto nella presente deliberazione si applicano, in quanto compatibile, il D.Lgs. 114/98, il D.Lgs. 170/2001 e la D.G.R. n. 101-9183 del 28 aprile 2003 e s.m. e i.

