

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3742-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE PARDINI)

Comunicata alla Presidenza il 19 marzo 1999

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Nuove norme in materia di punti vendita
per la stampa quotidiana e periodica

**presentato dal Ministro presidente del Consiglio dei ministri
di concerto col Ministro dell'interno
e col Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

(V. Stampato Camera n. 3911)

approvato dalla Camera dei deputati il 12 gennaio 1999

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 14 gennaio 1999*

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i> 3
Disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati	» 6

ONOREVOLI SENATORI. - Il testo del disegno di legge in esame, che è il frutto di un approfondito confronto con tutte le parti sociali e culturali interessate, oltre che fra maggioranza e opposizione, risponde ad una duplice esigenza: da una parte favorire un processo di intelligente apertura e liberalizzazione dei mercati, dall'altra fronteggiare pericolosi processi di disabitudine dei cittadini alla lettura dei giornali, con tutti i correlati problemi di impoverimento della coscienza critica e culturale del paese.

È perciò particolarmente importante che anche in questo nostro dibattito le giuste esigenze di ordine economico non vadano mai disgiunte dalle preoccupazioni di ordine generale sulla cultura e l'informazione dei cittadini.

Va detto subito che quello che oggi siamo chiamati a discutere è solo una parte della più generale riforma dell'editoria, cioè della legge n. 416 che risale ormai al 1981, ma anche di settori cruciali come quello della informazione televisiva (che è tanta parte della crisi di quella stampata) o dei flussi di pubblicità. E tuttavia si tratta di una parte non poco importante, in quanto permette di prefigurare il senso, l'auspicabile direzione di marcia dell'indispensabile riforma del sistema.

Il disegno di legge in oggetto regola l'organizzazione della rete di punti vendita di giornali quotidiani e periodici, precisamente prevede un periodo di sperimentazione di 18 mesi durante il quale verificare l'efficacia e la compatibilità di sistema di un allargamento sensibile delle forme di vendita presso «predeterminati esercizi commerciali». Non si tratta infatti di una liberalizzazione selvaggia, ma della volontà di vedere la risposta dei cittadini e del mercato a fronte per altro della necessità di non pena-

lizzare l'attuale rete di vendita centrata sui giornalai, cioè su circa 3800 edicole e oltre centomila addetti.

D'altronde la situazione italiana è nota. C'è un grave *deficit* di lettura di quotidiani e periodici, che rileva particolarmente nel confronto con la media degli altri paesi europei. La cosa è da collegare probabilmente con il fatto che allorchè negli anni '50 ebbe inizio il processo di alfabetizzazione di massa questo coincise con la nascita della televisione e quindi con la rapida diffusione di una fruizione delle notizie e delle informazioni passiva oltre che gratuita, al contrario di quella invece legata all'acquisto di un giornale, al tempo da dedicare alla sua lettura, alla scelta degli articoli, eccetera. Mentre negli altri paesi la nascita della televisione si inseriva su una cultura popolare già strutturata, dove la lettura dei giornali era ormai un *habitus*, qualcosa di precipitato e consolidato nella coscienza dell'opinione pubblica, in Italia questa serie di condizioni per così dire soggettive della lettura è sempre mancata e non si è mai più costituita.

Ma naturalmente ci sono anche le ragioni oggettive del *deficit*. Basti pensare al *boom* che l'informazione ha avuto negli anni '80 quando, con l'espansione delle televisioni commerciali, la legge ha imposto loro, giustamente da una parte, di produrre anche dei telegiornali, il che ha contribuito ad ulteriormente atrofizzare la curiosità dei cittadini per l'informazione stampata.

Non c'è dubbio che si è creata una situazione di ridondanza nell'offerta di informazione che, in costanza di una domanda satura e comunque statica, ha ingenerato la crisi di vendita dei quotidiani che si protrae ormai da tempo.

Altre ragioni sono da ricercare nel drenaggio di risorse pubblicitarie che la televisione realizza a danno della carta stampata, nella ritrosia tutta italiana a sottoscrivere abbonamenti a giornali e riviste (all'estero il 95 per cento dei giornali è venduto in abbonamento) oltre che, va detto, nella qualità dei giornali italiani. E si pensi solo al loro inseguire spesso proprio il deprecato modello della televisione, mimandone la futilità, la superficialità, il linguaggio gridato, il culto dei *gadgets*; questo per altro senza mai dimenticare anche la mancanza di una vera e propria stampa d'opinione, dato il trasparente riferimento dei maggiori quotidiani non di partito a precise aree politico-culturali, col risultato di una diffusa diffidenza da parte dei cittadini.

Ma c'è un anello della catena che pare particolarmente debole, quello relativo all'aspetto distributivo. È indubbio che proprio il fatto che oltre il 90 per cento dei quotidiani italiani venga venduto nelle edicole, sia un elemento peculiarmente negativo se visto in raffronto con gli altri paesi europei. La rigidità dell'offerta è infatti una delle ragioni non ultime della crisi.

Ora la possibilità di diversificare i punti vendita può aiutare le strategie di collocazione del prodotto-giornale nell'economia di più comprensive strategie di *marketing*, invitando gli editori a credere ed investire nel prodotto stesso. L'altro lato della medaglia è che aumentando i punti vendita si va incontro al non lettore, al cittadino che non frequenta la tradizionale edicola. Insomma si evoca una domanda fino ad ora inesistente. La scommessa è nel salvare la domanda delle edicole, puntando ad incrementare però la domanda complessiva per altro verso ovvero per altri canali.

Certo un problema che si pone subito quando si parla di diversificazione dei punti vendita è quello del principio del «pari trattamento» delle testate. Da parte in particolare degli editori si è chiesto a più riprese di superare quello che considerano una sorta di feticcio, ma credo che il Governo e la

maggioranza facciano bene a preservarlo, dato che ne va della salvaguardia di un principio di libertà, quello della pari dignità fra le voci e quindi della pari opportunità potenziale di prodotti editoriali diversi di fronte ai cittadini. Vero che il principio del «pari trattamento» è già oggi ampiamente aggirato, grazie alla preponderanza dei gruppi editoriali più forti che riescono a imporre la visibilità dei propri prodotti; ma questa è una ragione in più per salvaguardare, anche nei nuovi punti vendita, una garanzia di libera scelta e di libertà.

Venendo allo specifico del disegno di legge in oggetto, esso come detto prevede una fase di sperimentazione di 18 mesi, durante i quali sarà possibile vendere quotidiani e periodici, oltre che nelle edicole, anche in supermercati, bar, tabaccherie e in altri luoghi specificati nel disegno di legge.

Nel dibattito in Parlamento tanto alla Camera che in Commissione al Senato, tenendo conto dei suggerimenti delle parti sociali e del parere espresso dall'Autorità garante della concorrenza, oltre che delle norme europee a tutela della concorrenza, che sollecitano una liberalizzazione più marcata, con la previsione cioè di un maggior numero di punti vendita da coinvolgere nella sperimentazione, si è appunto realizzata una vasta convergenza circa l'opportunità di allargare la platea dei punti vendita. A ciò si è aggiunta la previsione di una commissione di valutazione dell'esperimento che coinvolga, oltre a editori e distributori, anche gli enti locali e in particolare le regioni. Se si tiene conto del fatto anche che la Presidenza del Consiglio è impegnata a informare puntualmente il Parlamento dell'andamento della sperimentazione si ha il quadro di un tentativo che, lungi da prefigurare forzature, avrà successo solo con la convinta partecipazione di tutti.

Ma non si può concludere su questi temi senza prima aver ricordato che, proprio al fine di rilanciare il gusto della lettura e l'abitudine ad un'informazione consapevole,

decisiva è l'importanza del mondo della scuola nella formazione del cittadino-lettore, nello sviluppo dell'intelligenza critica, del gusto della ricerca e della scoperta, della curiosità per il prossimo e per il mondo. La stessa proposta avanzata in Parlamento di dedicare un'ora dell'insegnamento setti-

manale dei ragazzi alla lettura dei quotidiani va apprezzata e inserita a sua volta nella riforma generale del sistema informazione, stampata e televisiva, cui si accennava all'inizio.

PARDINI, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE N. 3742

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

(Sperimentazione di nuove forme di vendita dei giornali)

1. All'undicesimo comma dell'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come sostituito dall'articolo 7 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

«*d-bis*) per la sperimentazione di nuove forme di vendita di giornali quotidiani e periodici da effettuare in predeterminati esercizi commerciali secondo i criteri e con le modalità che seguono:

1) la sperimentazione ha la finalità di acquisire elementi conoscitivi sulle variazioni provocate nel mercato della stampa quotidiana e periodica dalla messa in vendita dei giornali in esercizi diversi dalle rivendite fisse autorizzate;

2) la sperimentazione ha la durata di diciotto mesi e viene effettuata in tutto il territorio nazionale;

3) la sperimentazione viene effettuata dalle rivendite di generi di monopolio, dalle rivendite di carburanti e di oli minerali con il limite minimo di superficie pari a metri quadrati 1.500, dai bar, dalle strutture di vendita come definite dall'articolo 4, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, con un limite minimo di superficie di vendita pari a metri quadrati 700 e dagli 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 possono svolgere, ugualmente a titolo di sperimentazione, atti-

vità di vendita delle riviste di identica specializzazione;

4) la vendita dei prodotti editoriali può anche essere limitata ai soli quotidiani o ai soli periodici; nell'ambito della tipologia prescelta deve essere assicurata parità di trattamento alle testate; l'obbligo della parità di trattamento non si applica alle pubblicazioni pornografiche che sono comunque escluse dalla sperimentazione;

5) il prezzo di vendita dei prodotti editoriali non può subire variazioni in relazione ai soggetti che effettuano la rivendita;

6) 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 che effettuano la rivendita; le testate poste in vendita a titolo di sperimentazione non possono essere comprese in alcun altro tipo di vendita, anche relativa ad altri beni, che non siano quelli offerti dall'editore e alle stesse condizioni proposte nei punti vendita esclusivi;

7) gli esercizi che partecipano alla sperimentazione devono prevedere un apposito spazio espositivo per le testate poste in vendita, adeguato rispetto alla tipologia prescelta; gli esercizi della grande distribuzione devono esporre i giornali posti in vendita in un unico spazio;

8) i comuni devono escludere dalla sperimentazione gli esercizi che non rispettano le disposizioni che disciplinano la sperimentazione».

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli esercizi che intendono partecipare alla sperimentazione di cui alla lettera *d-bis*) dell'undicesimo comma dell'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, introdotta dal comma 1 del presente articolo, devono darne comunicazione al comune territorialmente competente e, per conoscenza, al Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nella comunicazione deve essere indicata quale tipologia di

vendita, tra quelle di cui al numero 4) della citata lettera *d-bis*), si intende sperimentare. Entro sessanta giorni dal ricevimento di tale comunicazione, il comune può escludere dalla sperimentazione il singolo esercizio qualora individui violazioni dei criteri per l'insediamento delle attività commerciali adottati sul territorio. I comuni sono tenuti a trasmettere alle regioni gli elenchi degli esercizi che partecipano alla sperimentazione.

3. I punti esclusivi di vendita di quotidiani e periodici, dalla data di entrata in vigore della presente legge, e fatto salvo quanto in essa stabilito, sono soggetti alla disciplina generale prevista dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

4. La commissione paritetica Governo-editori di cui all'articolo 29 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, integrata dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale dei rivenditori e dei distributori, nonché dal rappresentante della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, procederà almeno trimestralmente ad un esame periodico dell'andamento della sperimentazione. La commissione sarà altresì integrata, a seconda degli ambiti territoriali esaminati, dai rappresentanti delle regioni interessate e delle associazioni e sindacati territoriali di categoria. La commissione formula anche indicazioni e pareri sulla congruità, rispetto alla finalità della sperimentazione, della dislocazione sul territorio degli esercizi complementari e sulla loro sovrapposizione rispetto alla rete dedicata. Pareri ed indicazioni possono essere richiesti dalle stesse regioni sulla base degli elenchi ad esse trasmessi dai comuni ai sensi del comma 2 del presente articolo. Nel caso in cui la commissione non sia in grado di esprimere il parere, sulle questioni in esame decide comunque il presidente della commissione paritetica.

Art. 2.

(Valutazione e criteri)

1. Entro nove mesi dall'avvio della sperimentazione, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, sentite le rappresentanze delle categorie interessate, riferisce alle competenti Commissioni parlamentari sull'andamento della sperimentazione, anche al fine di proporre al Governo eventuali iniziative legislative ed amministrative di modifica della sperimentazione.

2. Entro trenta giorni dal termine della fase di sperimentazione, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri riferisce alle competenti Commissioni parlamentari sui risultati accertati congiuntamente dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri e dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Il Dipartimento può avvalersi della collaborazione di una struttura professionalmente esercente l'attività di ricerche di mercato nel settore del commercio individuata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la commissione paritetica Governo-editori di cui all'articolo 29 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, integrata dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale dei rivenditori e dei distributori.

3. La valutazione sulla fase di sperimentazione deve essere basata sui seguenti criteri: parametri quantitativi, incremento complessivo delle vendite dei prodotti editoriali e per settori di intervento e qualitativi, analisi dei flussi di vendita e variazioni della composizione dell'offerta. Le competenti Commissioni parlamentari esprimono il loro parere sull'efficacia della fase di sperimentazione entro quindici giorni dalla relazione di cui al comma 2.

Art. 3.

(Delega al Governo)

1. Sulla base del parere di cui all'articolo 2, comma 3, il Governo, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nonché la commissione paritetica Governo-editori di cui all'articolo 29 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, integrata dai rappresentanti delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale dei rivenditori e dei distributori, è delegato ad emanare un decreto legislativo diretto a riordinare in maniera organica il sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica, sulla base dei seguenti criteri direttivi:

a) definizione della disciplina cui le regioni devono uniformarsi per la parte relativa alla vendita dei giornali e delle riviste, tenuto conto dell'esercizio delle funzioni delegate di cui all'articolo 52, primo comma, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

b) definizione dei criteri cui devono attenersi le regioni nell'elaborazione di indirizzi per i comuni in tema di predisposizione dei piani di localizzazione dei punti esclusivi di vendita;

c) definizione di un nuovo sistema di vendita dei prodotti editoriali su tutto il territorio nazionale, articolato in punti vendita esclusivi e punti vendita non esclusivi quali quelli di cui alla lettera d), mediante il rilascio di autorizzazioni, anche a carattere stagionale, 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, nonché dell'esistenza di altri punti vendita non esclusivi;

d) previsione che i soggetti di cui al numero 3) della lettera d-bis) dell'undicesimo comma dell'articolo 14 della legge 5

agosto 1981, n. 416, introdotta dal comma 1 dell'articolo 1 della presente legge, presentando al comune territorialmente competente una dichiarazione di ottemperanza alle previsioni di cui alla medesima lettera d-bis), numeri 4), 5), 6) e 7), e di cui al comma 2 del citato articolo 1, siano autorizzati a vendere anche quotidiani e/o periodici; previsione che tale disciplina si applichi agli esercizi a prevalente specializzazione di vendita limitatamente alle riviste di identica specializzazione;

e) previsione che i piani comunali di localizzazione dei punti esclusivi di vendita, o la loro riformulazione, debbano essere adottati entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo e che in assenza di tali piani, qualora nel territorio non esistano punti vendita esclusivi o aggiuntivi, il sindaco possa rilasciare l'autorizzazione alla vendita anche ad esercizi diversi;

f) individuazione dei casi in cui non è necessaria alcuna autorizzazione, tenuto conto anche di quanto previsto dall'articolo 14 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come sostituito dall'articolo 7 della legge 25 febbraio 1987, n. 67;

g) previsione che tutti i soggetti autorizzati alla vendita assicurino parità di trattamento alle testate; per i circuiti alternativi alle edicole la parità di trattamento deve essere assicurata nell'ambito della tipologia prescelta.

2. Lo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica per la formulazione, entro trenta giorni dalla data di assegnazione, del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Decorso tale termine, il decreto è emanato anche in mancanza di detto parere.

Art. 4.

(Disposizioni transitorie - Abrogazione)

1. Fino alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui all'articolo 3, gli

esercizi commerciali in cui è stata effettuata la sperimentazione possono continuare a vendere i prodotti editoriali prescelti. Ai medesimi esercizi l'autorizzazione alla vendita dei giornali, quotidiani e periodici, è rilasciata, qualora richiesta, di diritto.

2. È abrogato il comma 4 dell'articolo 26 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

Art. 5.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

