

## REPORT REGIONE PIEMONTE

### A. Ambito della sperimentazione

#### A1) I componenti del Gruppo di lavoro (GdL)

Oggetto della sperimentazione AIR della Regione Piemonte<sup>1</sup> è stata la proposta di legge riguardante la “Commercializzazione della stampa quotidiana e periodica”. La sperimentazione è stata realizzata da un Gruppo di lavoro che, oltre all’*advisor*, era costituito da 12 elementi (cfr. Tab. 1).

**Tab. 1 – Composizione del Gruppo di lavoro**

<b>Nome e Cognome</b>	<b>Struttura di appartenenza</b>	<b>Ufficio di appartenenza</b>	<b>Ruolo</b>
Laura Faina	Giunta regionale	Dir. Affari Istituzionali e Processo di delega	Dirigente
Alfredo Negri	Giunta regionale	Dir. Affari Istituzionali e Processo di delega	Funzionario
Sergio Sacco	Giunta regionale	Direzione Organizzazione	Dirigente
Erminia Garofalo	Giunta regionale	Direzione Organizzazione	Funzionario
Salvatrice Fraglica	Giunta regionale	Direzione Organizzazione	Funzionario
Guglielmo Bruna	Giunta regionale	Direzione Programmazione e Statistica	Funzionario
Federico Jahier	Giunta regionale	Direzione Programmazione e Statistica	Funzionario
Valter Baratta	Giunta regionale	Direzione Bilanci e Finanze	Funzionario
Giovanni Lepri	Giunta regionale	Struttura speciale “Controllo di Gestione”	Funzionario
Fabrizio Zanella	Giunta regionale	Struttura speciale “Controllo di Gestione”	Funzionario
Grazia Aimone	Giunta regionale	Direzione Commercio e Artigianato	Funzionario
Luisella Mele	Giunta regionale	Direzione Commercio e Artigianato	Funzionario
<i>Paola Pellegrino</i>	<i>FORMEZ</i>		<i>Advisor</i>

Alcuni dei componenti il GdL hanno frequentato in precedenza (2002) il corso di formazione sull’AIR organizzato dal Formez. Oltre alle persone indicate, esperti, individuati per aree di competenza, hanno partecipato, di volta in volta, alle riunioni e sono stati consultati rispetto a specifici argomenti.

---

<sup>1</sup> Si tratta della terza sperimentazione realizzata nel 2004-2005 dalla Regione Piemonte. Le prime due risalgono al precedente programma di formazione-assistenza del Formez del 2002-2003.

Questa sperimentazione AIR della Regione Piemonte si è svolta, in particolare, nell'ambito delle strutture organizzative della Giunta, con l'obiettivo dichiarato di pervenire ad una proposta di istituzionalizzazione dell'AIR. Si è provveduto, quindi, ad individuare una struttura organizzativa interna alla Regione, che fosse in grado di progettare e svolgere tutte le attività connesse all'applicazione dell'AIR e in grado di affrontare tutte le problematiche di tipo giuridico, organizzativo, economico e finanziario e statistico, necessarie a questo tipo di analisi. L'istituzione del GdL è avvenuta con un provvedimento di Giunta che conferisce alla struttura un riconoscimento formale.

## A2) Il processo di scelta del provvedimento

Per la scelta del provvedimento oggetto della sperimentazione, il GdL si è attenuto a quanto disposto dalla Giunta regionale circa l'analisi di impatto. Infatti, la Giunta "*ritiene opportuno applicarla ad atti normativi in considerazione del loro valore strategico per le politiche dell'amministrazione*". Stante questo principio di base, il caso è stato scelto a seguito di una proposta avanzata dalla Direzione competente. Individuata l'ipotesi di intervento, il GdL, attraverso riunioni periodiche e a stretto confronto con i funzionari e dirigenti della Direzione proponente – che hanno manifestato la loro percezione del problema e fornito una complessiva definizione dello stesso – hanno man mano sviluppato l'intero processo di AIR, procedendo con una ricognizione della normativa comunitaria, statale e regionale relativa alla materia oggetto di sperimentazione, per arrivare poi all'elaborazione degli obiettivi generali e specifici e delle diverse opzioni regolative.

## A3) Tempi della sperimentazione AIR

L'attività di sperimentazione ha avuto inizio a giugno 2004 e si è conclusa ufficialmente nel marzo 2005, con la comunicazione in Giunta dell'Assessore di riferimento per il provvedimento sottoposto ad AIR. Pertanto, l'attività ha avuto una durata complessiva di circa 10 mesi, durante i quali sono state svolte 10 riunioni del GdL, più una rilevante quota di lavoro "individuale". I primi quattro mesi di lavoro sono stati funzionali a due scopi: presentare sinteticamente l'obiettivo del lavoro ossia l'elaborazione di una proposta di intervento regolativo; acquisire un'ampia e dettagliata base informativa sull'argomento oggetto dell'intervento. Nella seconda metà del percorso – nel mese di dicembre 2004 – si è svolta la consultazione delle parti interessate, attraverso l'uso di tecniche congiunte: focus group e interviste semistrutturate.

## **B. Attuazione dell'AIR**

### La situazione attuale

La materia della "commercializzazione della stampa quotidiana e periodica" è stata, per anni, disciplinata a livello statale, prevedendo un regime di regolazione e gestione dell'offerta di tipo "autorizzatorio diretto" e contingentato su numeri stabiliti a livello comunale, in coerenza e sulla base di appositi indirizzi regionali.

Il decreto legislativo 170/01 di riordino del settore ha adottato una cauta apertura verso la liberalizzazione, affiancando alle rivendite tradizionali le *rivendite non esclusive*, definite come punti di vendita nei quali è consentita la messa in vendita di quotidiani "ovvero" di periodici senza una specifica autorizzazione.

Successivamente, la Regione è pervenuta, a seguito di costante confronto e condivisione di contenuti in sede interregionale, nonché di approfondite consultazioni con le parti, all'approvazione della deliberazione della Giunta n. 101-9183 del 28 aprile 2003, che prevede che le rivendite non esclusive siano legittimate alla vendita di una sola delle due tipologie (quotidiani o periodici), attivabili solo presso gli esercizi tassativamente indicati nel D.lgs. 170/2001, nei quali l'attività di commercializzazione della stampa ha carattere complementare rispetto all'attività commerciale o paracommerciale prevalente.

Secondo il Ministero delle Attività Produttive, invece, i punti non esclusivi sono legittimati a vendere ambedue le tipologie di prodotto editoriale (quotidiani e periodici) o solo una delle due tipologie di prodotto". Le rivendite non esclusive potrebbero, in sostanza, vendere l'intera gamma delle pubblicazioni, esattamente come le esclusive.

## B1) Ricognizione delle esigenze cui l'intervento dovrebbe far fronte e dei suoi obiettivi

### i) Percorso

L'opportunità di intervenire con una nuova proposta di regolazione sull'attività di commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, nasce da una triplice esigenza: normativa, sociale ed economica. La decisione di intervenire sulla materia è dettata dalla necessità di evitare che il sistema, con il protrarsi dell'incertezza normativa che lo caratterizza, diventi economicamente debole sia dal punto di vista dei costi sostenuti dalla P.A. sia dal punto di vista dell'utenza. Il GdL ha proseguito l'attività attraverso una ricognizione della normativa statale e regionale, in particolare mediante la comparazione e analisi dei testi normativi che hanno disciplinato la materia, così da comprendere con precisione il contesto e le modifiche apportate nel tempo dalla legislazione. Successivamente, è stata esaminata la legislazione comunitaria di riferimento e, infine, è stato ricostruito il contesto demografico e territoriale della Regione, al fine di procedere alla rappresentazione del contesto sociale, economico e giuridico relativo alla commercializzazione della stampa quotidiana e periodica.

### ii) Difficoltà

Non si sono riscontrate particolari difficoltà nel reperimento delle informazioni utili alla individuazione delle esigenze alla base della proposta di regolazione.

### iii) Risultati

La ragione principale di questo intervento risiede nella necessità di porre rimedio alla complessa situazione normativa vigente, costituita da interventi normativi a livello statale e regionale e caratterizzata da mancanza di chiarezza di contenuti e da forti contraddizioni, anche sul piano della stretta tecnica legislativa.

I risultati a cui questa fase di ricognizione è giunta possono essere descritti come segue.

#### Esigenze economico e sociali

Le esigenze economiche giungono da istanze corporative divergenti e contrastanti degli operatori coinvolti nella produzione e gestione del servizio. Nello specifico, si tratta di:

- a. i *rivenditori*, che hanno interesse a non ampliare troppo la rete dei punti vendita e per i quali un regime di regolazione diretta si presenta del tutto funzionale alle loro esigenze;
- b. i *distributori*, che operano, in condizioni di monopolio od oligopolio, quali strumenti delle imprese editrici per la consegna della stampa alle rivendite, con interesse a ottimizzare i costi di distribuzione;
- c. gli *editori*, che hanno interesse a dirottare la stampa nei punti più remunerativi, senza preoccuparsi delle esigenze di diffusione nelle realtà commercialmente meno appetibili.

L'esigenza sociale è quella di tutelare l'interesse pubblico alla massima diffusione del servizio all'utenza, anche in zone disagiate.

## Esigenze giuridiche

La necessità di modificare la situazione attuale è dovuta ai seguenti fattori:

- alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e quindi del nuovo riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, la disciplina della vendita della stampa quotidiana e periodica risulta essere attribuita alla competenza legislativa esclusiva regionale, all'interno della più vasta materia del commercio interno;
- l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato con il provvedimento del 22 luglio 2004 ha invitato il legislatore a modificare e rimuovere le disposizioni e i vincoli posti in materia, che risultano particolarmente lesivi della concorrenza, a favore di una maggiore liberalizzazione del settore; le disposizioni attuative del D.lgs. 170/2001, adottate dalle Regioni, hanno dato luogo a un cospicuo contenzioso amministrativo innanzi ai Tar e al Consiglio di Stato;
- a livello statale, è stato predisposto il d.d.l. n. 4163 "Disposizioni in materia di editoria e di diffusione della stampa quotidiana e periodica" volto, tra l'altro, a snellire le procedure per ottenere crediti d'imposta e crediti agevolati per le imprese editoriali e a razionalizzare la rete di distribuzione dei giornali. Il d.d.l. prevede disposizioni finalizzate ad incrementare le possibilità di vendita dei rivenditori alternativi alle edicole tradizionali, aumentando così la concorrenza nel settore e proseguendo nella parziale apertura del mercato configurata dal D.lgs. 170/2001.

## Obiettivi generali e specifici

Ricostruita la situazione esistente, il GdL ha dedicato la propria attenzione alla ricostruzione della logica dell'intervento di regolazione. A tal proposito, una diversa disciplina della materia in esame dovrebbe condurre al risultato di conseguire due diverse tipologie di obiettivi: generale e specifico.

### *Obiettivo generale*

Superamento della conflittualità del sistema

### *Obiettivo specifico*

Razionalizzazione della disciplina in materia di commercializzazione della stampa

## B2) Formulazione delle opzioni rilevanti e attuabili

### i) Percorso

Per la formulazione delle opzioni di intervento, il GdL, dopo aver esaminato la normativa di riferimento e analizzato il contesto territoriale sul quale la proposta andava ad incidere, ha verificato lo stato dell'arte presente in altre Regioni o esperienze europee confrontabili.

Gli elementi attorno ai quali il GdL ha riflettuto per la definizione delle opzioni di intervento sono i seguenti:

- 1) razionalizzazione delle procedure amministrative regionali e comunali;
- 2) considerazione delle esigenze sociali ed economiche degli operatori di mercato.

### ii) Difficoltà

Rispetto al tema oggetto di analisi non esiste un provvedimento o una rosa di provvedimenti già definiti da analizzare. Esiste una percezione e una definizione del problema, espressa dalla Direzione competente, ma non è esplicitato quale sia l'orientamento politico e le indicazioni propedeutiche ai lavori. La mancanza di un disegno di legge strutturato, poteva rappresentare una risorsa positiva per il GdL, che avrebbe, forse, potuto elaborare più liberamente i risultati della propria analisi; invece, ha rappresentato da subito un ostacolo che ha rallentato i tempi e l'attività stessa del gruppo di lavoro, generando qualche indecisione. Molto probabilmente, tuttavia, è possibile non sia stata esclusivamente l'assenza di un provvedimento regolativo ad ostacolare la speditezza dei lavori, quanto, piuttosto, anche la mancata o incompleta percezione del problema e della sua definizione, che ha reso impegnaviva la costruzione di ipotesi normative alternative.

### iii) Risultati

Sono state formulate 4 opzioni alternative all'opzione 0: l'opzione 1: *regolamentazione diretta del settore*; l'opzione 2: *liberalizzazione del settore*; l'opzione 3: *sistema misto di regolazione diretta dell'attività*; l'opzione 4: *sistema misto di regolazione dell'attività, con aperture verso la liberalizzazione*.

#### **Opzione 0 – *Lo status quo***

##### ***Caratteristiche dell'opzione***

L'opzione 0 consiste nel lasciare inalterata l'attuale normativa che prevede parziali aperture di liberalizzazione in un tessuto ancora connotato da una dettagliata pianificazione (sistema che assoggetta a pianificazione alcune rivendite, le rivendite classiche e ne esclude altre, soggette comunque ad autorizzazione, secondo una tipologia di esercizi tassativamente indicata dalla legge, in cui sono comprese le grandi strutture di vendita). Tale normativa è antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione che conferisce alle Regioni potestà legislativa esclusiva sulla materia del commercio.

##### ***Commenti e possibilità di attuazione***

Tale soluzione normativa risulta per certi versi funzionale ad un settore caratterizzato dalla presenza di istanze corporative differenti ed in contrasto tra loro, che si regge sulla previsione di forme di tutela, aperture e compromessi relativi ai diversi operatori di mercato presenti sul territorio. I punti di forza sono costituiti dalla presenza di un quadro normativo di riferimento unitario a livello nazionale e regionale nonché dal raggiungimento di un delicato punto di equilibrio di mercato che contempera le esigenze dei punti di vendita di giornali (tradizionali e no). Le criticità riguardano la formalizzazione di un quadro globale "ingessato", connotato da forme autorizzatorie e di pianificazione che non trova riscontro a livello europeo, con le contraddizioni insite in un sistema ibrido di "liberalizzazione controllata", con il rischio che possa essere pregiudicato:

- a) il pluralismo dell'informazione, a causa di una distribuzione dei giornali e di una localizzazione dei punti di vendita che non copre tutto il territorio;
- b) il diritto del cittadino-utente di poter accedere con facilità alle testate preferite;
- c) il corretto esplicarsi delle regole di concorrenza del mercato.

Inoltre, risulta indispensabile un intervento legislativo regionale volto a disciplinare gli aspetti toccati dalla sentenza 386/2005 del Consiglio di Stato<sup>2</sup>. L'opzione necessita quanto meno di integrazioni volte a conferire più flessibilità al sistema, eliminando o riducendo al minimo gli elementi di incertezza normativa.

#### **Opzione 1 – *Regolamentazione diretta del settore***

##### ***Caratteristiche dell'opzione***

L'opzione 1 consiste nel prevedere una rete unica di rivendita caratterizzata da punti vendita soggetti ad autorizzazione, sulla base di indirizzi regionali e piani comunali.

L'opzione riprende il sistema previsto prima dell'entrata in vigore del D.lgs. 170/2001, dalla L. 416/1981 e dalla l.r. 40/1985, riguardante le edicole tradizionali nonché quelle non esclusive, che venivano denominate "promiscue". La natura dell'autorizzazione è identica per entrambe le tipologie di rivendita ed è correlata, per entrambe, indistintamente, alla pianificazione territoriale. La Regione prevede dei criteri di uniformità per i piani di localizzazione comunali. I Comuni redigono i piani, indicano i requisiti specifici e dividono il territorio in zone, determinando il numero di punti vendita attivabili. In tale situazione, all'interno del limite numerico previsto, riguardante le edicole tradizionali e quelle non esclusive, il rilascio dell'autorizzazione comunale è un atto dovuto, nei confronti dell'operatore, in presenza dei requisiti previsti.

---

<sup>2</sup> Il Consiglio di Stato ha ritenuto che sia consentita la vendita, nei punti non esclusivi, di soli quotidiani, di soli periodici o di entrambi i prodotti editoriali. Inoltre, l'organo giudicante osserva che l'esistenza di un divieto di vendita non può scaturire validamente da un atto d'indirizzo come una deliberazione di giunta regionale, palesemente rivo della sufficiente forza innovativa, non avendo forza di legge.

Con la scelta di questa opzione, il sistema interamente contingentato, previsto per le rivendite esclusive, verrebbe esteso anche alle rivendite non esclusive.

### *Commenti e possibilità di attuazione*

La previsione di un sistema regolativo preciso e dettagliato risulta essere in grado di definire puntualmente diritti e doveri nei confronti degli operatori del sistema, prevedendo incisive forme di controllo a tutela del pluralismo informativo. Tale soluzione è funzionale ad un'amministrazione intenzionata a determinare analiticamente tutte le regole di mercato. Una disciplina di tal portata però, oltre ad essere avulsa dal contesto europeo, non si è dimostrata in passato idonea a sostenere possibilità di sviluppo del mercato.

L'opzione individuata richiede un aumento degli adempimenti amministrativi, in contrasto con i principi della semplificazione amministrativa. Parimenti, richiederebbe uno sforzo organizzativo maggiore per i destinatari della disciplina. Inoltre, tale soluzione è volta a rendere più difficile l'ingresso di nuovi soggetti, cristallizzando l'esistente, a discapito di una più efficiente distribuzione di mercato, andando a disattendere tutte le sollecitazioni pervenute dall'*antitrust* e dalle politiche nazionali in tema di concorrenza. Tale posizione risulta indubbiamente anacronistica e incontrerebbe evidentemente il favore dei rivenditori e la ferma opposizione dei punti vendita non tradizionali.

### **Opzione 2 – Liberalizzazione del settore**

#### *Caratteristiche dell'opzione*

L'opzione 2 consiste nel configurare una rete unica di rivendita caratterizzata da punti vendita attivabili previa denuncia di inizio attività, similmente a quanto già avviene nel commercio in sede fissa per gli esercizi di vicinato, ai sensi del D.lgs. 31.03.1998, n. 114<sup>3</sup>.

Un'attività commerciale può essere avviata, ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. 114/98, previo possesso dei requisiti morali e professionali, su semplice comunicazione al Comune, nei casi in cui la superficie di vendita degli esercizi non superi i 150 mq nei Comuni fino a 10.000 abitanti ed i 250 mq negli altri (esercizi di vicinato).

#### *Commenti e possibilità di attuazione*

La soluzione risulta conforme ad un quadro normativo europeo in cui l'attività di vendita dei giornali non risulta contingentata e vincolata ad apposita autorizzazione. Si configurerebbe un mercato flessibile e concorrenziale, con uno snellimento delle procedure amministrative degli enti locali.

L'opzione ha l'indubbio pregio di incidere in termini di semplicità e riduzione di tempi e costi per gli interessati e la pubblica amministrazione.

Il suo punto debole è nell'applicazione della liberalizzazione ad un settore caratterizzato da accentuata specificità e dalla presenza di molteplici aspetti problematici, con possibilità di erosione di ulteriori fette di mercato ai danni degli operatori di mercato più deboli. La deregolamentazione dovrebbe in ogni caso essere accompagnata da previsioni normative volte a richiedere il rispetto non solo formale, ma anche sostanziale, dell'obbligo di parità di trattamento delle diverse testate, garantendo così il pluralismo informativo. L'opzione individuata riformerebbe in profondità il sistema attuale, ma incontrerebbe notevoli resistenze da parte dei rivenditori tradizionali. La Regione, in ogni caso, non è competente a disciplinare gli aspetti relativi alla rete di contratti privatistici che vincolano gli operatori. In particolare, non potrebbe prevedere un obbligo per i distributori di rifornire tutti i punti vendita presenti sul territorio.

---

<sup>3</sup> Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della l. 15 marzo 1997, n. 59.

### **Opzione 3 – Sistema misto di regolazione diretta dell'attività**

#### ***Caratteristiche dell'opzione***

L'opzione 3 consiste nel realizzare una doppia rete di rivendita, così strutturata:

- a) una rete "dedicata" di punti vendita soggetti ad autorizzazione sulla base di appositi indirizzi regionali e piani di localizzazione comunali, nei quali la vendita di quotidiani e periodici ha carattere prevalente rispetto alla restante attività;
- b) una rete parallela complementare di punti vendita non pianificati, attivabili soltanto presso esercizi stabiliti dalla legge, soggetti ad autorizzazione comunale concessa sulla base sia di indirizzi regionali che di stabiliti criteri comunali e sentite le categorie interessate, nei quali la vendita di quotidiani e/o periodici assume carattere residuale rispetto all'attività commerciale principale.

Tale opzione contiene aspetti migliorativi dell'opzione 0. In particolare, la normativa regionale dovrà superare le attuali criticità:

- 1) definendo in modo chiaro ed esaustivo i due differenti canali di commercializzazione, attualmente denominati *rivendite esclusive e rivendite non esclusive*;
- 2) specificando quali tipologie merceologiche e con quale prevalenza possono essere vendute nelle rivendite esclusive e in quelle non esclusive anche in riferimento alle diverse esigenze delle amministrazioni comunali;
- 3) superando il concetto disgiuntivo della congiunzione "ovvero", anche in riferimento alla sentenza 386/2005 del Consiglio di Stato;
- 4) rivisitando le tipologie di esercizio cui è abbinabile la rivendita non esclusiva;
- 5) riformando la disciplina delle fattispecie non soggette a programmazione né autorizzazione (D.lgs.170/2001 art. 3, comma 1, lett. g);
- 6) stabilendo criteri e requisiti puntuali per le edicole tradizionali e, per le edicole non esclusive, criteri più elastici, calibrati e verificati nel tempo, che rispondano a valutazioni dell'ente locale.

A tal proposito, al fine di garantire uniformità ed equità di trattamento e trasparenza dell'azione amministrativa, i Comuni devono assumere un provvedimento di carattere generale, sulla base delle indicazioni regionali, contenente i criteri per il rilascio delle autorizzazioni per i punti vendita non esclusivi. Attualmente, invece, non trattandosi di un obbligo di legge, solo alcuni Comuni definiscono tali aspetti.

#### ***Commenti e possibilità di attuazione***

L'opzione è volta a contemperare le esigenze economiche e sociali degli operatori coinvolti, mantenendo l'impianto esistente per le edicole tradizionali, prevedendo, contemporaneamente, maggiori aperture nei confronti delle edicole non tradizionali. L'opzione consentirebbe di razionalizzare le attuali procedure amministrative, eliminando anche il vincolo previsto per le edicole non esclusive di vendere solamente una delle due tipologie di prodotti editoriali (quotidiani o periodici), recependo, in tal modo, alcuni rilievi dell'Antitrust.

### **Opzione 4 – Sistema misto di regolazione dell'attività, con aperture verso la liberalizzazione**

#### ***Caratteristiche dell'opzione***

L'opzione consiste nel configurare una doppia rete di diffusione, così strutturata:

- a) una rete "dedicata" di punti vendita soggetti ad autorizzazione sulla base di appositi indirizzi regionali e piani di localizzazione comunali, nei quali la vendita di quotidiani e periodici ha carattere prevalente rispetto alla restante attività;
- b) una rete parallela complementare di punti vendita non pianificati, attivabili soltanto in alcuni esercizi tassativamente stabiliti dalla legge, soggetti a denuncia di inizio attività, nei quali la vendita di quotidiani e/o periodici assume carattere residuale rispetto all'attività commerciale principale. In questo caso l'avvio dell'attività sarebbe automatico e non dipenderebbe dalla verifica di parametri particolari di cui al punto precedente, in analogia con la disciplina relativa agli esercizi di vicinato.

L'opzione 4 conserva, come l'opzione precedente, il regime autorizzatorio previsto per la rete dedicata, basato sulla programmazione regionale e la pianificazione comunale.

Le edicole non esclusive possono essere, invece, attivate presentando la denuncia di inizio attività. In tal modo si semplificherebbero notevolmente le procedure, con indubbe ricadute positive in termini di riduzione di tempi e costi per gli interessati e la pubblica amministrazione. Si potrebbe prevedere, altresì, l'attivazione delle rivendite non esclusive in altri esercizi commerciali oltre a quelli attualmente previsti, configurando un mercato più flessibile e concorrenziale, come auspicato dall'Antitrust.

### *Commenti e possibilità di attuazione*

Occorre valutare attentamente le possibili ricadute economiche e sociali, in particolare sulle edicole tradizionali, per le quali permangono maggiori vincoli, anche merceologici nella vendita dei prodotti, rispetto alle rivendite della rete parallela. La debolezza risiede nell'applicazione di una parziale liberalizzazione ad un settore caratterizzato da accentuata specificità e dalla presenza di molteplici aspetti problematici, con possibilità di erosione di ulteriori fette di mercato ai danni degli operatori di mercato più deboli.

Come rilevato per l'opzione 2, la deregolamentazione dovrebbe in ogni caso essere accompagnata da previsioni normative volte a richiedere il rispetto non solo formale, ma anche sostanziale, dell'obbligo di parità di trattamento delle diverse testate, garantendo così il pluralismo informativo. In conclusione, l'opzione individuata consentirebbe di rendere più flessibile il sistema, ma incontrerebbe notevoli resistenze da parte dei rivenditori tradizionali. Inoltre, non essendo la Regione competente a disciplinare gli aspetti relativi alla contrattazione, non potrebbe prevedere un obbligo per i distributori di rifornire tutti i nuovi punti vendita presenti sul territorio.

A seguito della valutazione dei presupposti e delle criticità di ogni opzione, sono state giudicate attuabili, e quindi da sottoporre all'analisi costi-benefici, unicamente le opzioni 3 e 4, da confrontare con l'opzione 0.

### B3) Definizione delle informazioni necessarie per la valutazione delle diverse opzioni e loro reperimento

#### i) Percorso e risultati

Dopo la consultazione e l'analisi dei suoi risultati, si è passati molto rapidamente all'impostazione dell'analisi economica, su cui qualche riflessione era stata già avviata da alcuni componenti del gruppo. Le riunioni non hanno più proceduto in maniera collettiva e generale, ma si sono articolate per sottogruppi di cui uno dedicato esclusivamente alla predisposizione di una analisi economica, che forse più precisamente andrebbe definita di "costi e benefici" o di "svantaggi e vantaggi"; un altro gruppo dedicato alla migliore redazione della Scheda AIR, e più precisamente alla più corretta e comprensibile formulazione degli obiettivi generali e specifici dell'analisi e delle diverse opzioni regolative.

### B4) Predisposizione del piano di consultazione e realizzazione dello stesso

#### i) Percorso

Dopo aver strutturato l'impostazione generale alla base del provvedimento ed elaborato le diverse opzioni, il Gruppo di lavoro ha proseguito la sua attività impostando il piano di consultazione. Sono stati individuati i soggetti interessati dal provvedimento, nelle loro rappresentanze di categoria (editori, distributori, rivenditori, associazioni di consumatori) e i rappresentanti degli enti locali.

Successivamente, è stato predisposto un documento di consultazione con il quale informare i destinatari circa le attività in corso di realizzazione, l'obiettivo dell'incontro e le intenzioni circa la modifica del sistema normativo vigente. Nel documento venivano esplicitate anche le possibili opzioni di intervento. Alle parti convocate si richiedeva di esprimere un'opinione circa le proposte formulate nel documento e di formulare e motivare proposte alternative; più precisamente, nella lettera di convocazione veniva chiesto di approfondire alcuni aspetti dell'analisi, quali: a) esperienza diretta in materia di commercializzazione della stampa quotidiana e periodica; b) considerazioni circa eventuali criticità riscontrate nello svolgimento delle attività relative alla commercializzazione delle testate; c) valutazione delle opzioni presentate; d) stima degli eventuali costi di adattamento alle innovazioni legislative; e) proposte e/o suggerimenti.

Sono state adottate varie tecniche di consultazione: focus group e interviste semistrutturate dirette o telefoniche.



Le consultazioni si sono tenute presso la Direzione Commercio, e sono state coordinate, così come anche nella prassi consolidata dell'Ente durante lo svolgimento di audizioni, dal Dirigente di riferimento del settore e dal funzionario che partecipa alle attività di AIR. Il coordinatore del gruppo AIR e altri componenti hanno fornito assistenza durante le consultazioni, moderando la discussione e fornendo chiarimenti laddove richiesto.

ii) Difficoltà

L'obiettivo della consultazione di ottenere dati e opinioni è stato raggiunto solo in parte. Seppur i soggetti consultati abbiano espresso le loro opinioni in merito al tema oggetto di sperimentazione, tuttavia, queste, non erano suffragate da dati e informazioni quantitative, né particolarmente innovative, in quanto ancorate alle ipotesi e opzioni delineate dal documento di consultazione predisposto. Sarebbe stato opportuno formulare in precedenza, prima delle consultazioni, un disegno di analisi economica e finanziaria, utile ad indicare le grandezze che si voleva successivamente misurare e sottoporre alla valutazione dei diretti interessati. Infatti, un approfondimento in tal senso, può essere utilmente impostato solo in una fase precedente alla consultazione e poi discusso ed esaminato attraverso la collaborazione dei destinatari.

iii) Risultati

I risultati delle consultazioni rappresentano fedelmente le diverse posizioni dei destinatari della proposta di regolazione. Così, gli edicolanti ritengono che con la liberalizzazione dei punti di vendita non esclusivi, sarebbe inevitabile anche la liberalizzazione dei punti esclusivi, con le conseguenze che si determinerebbero in relazione ad orari e tipologia di pubblicazioni in vendita, con uno sconvolgimento dell'attuale sistema di vendita. Secondo questa categoria, l'unica opzione percorribile risulta essere la 1, in quanto prevede una rete unica di rivendita, programmata in base a criteri regionali per la pianificazione comunale più precisi di quelli dati finora. Anche le associazioni dei commercianti sono favorevoli all'opzione 1, sottolineando che "in un'ottica di liberismo accentuato sarebbe difficile garantire il rispetto dell'obbligo a carico degli edicolanti di garantire la parità di trattamento delle testate". Differente è l'opinione degli editori e dei distributori. I primi, ritengono che l'opzione 3 è quella che consente un giusto compromesso tra le esigenze degli operatori. Le opzioni 3 e 4 risultano le più percorribili, anche se occorre valutare se prevedere l'autorizzazione o la denuncia d'inizio attività. Il principale canale di distribuzione, secondo gli editori, deve restare quello tradizionale, ma è importante anche la presenza dei punti vendita non esclusivi. I distributori sostengono, allo stesso modo, che le opzioni 3 e 4 sono le più condivisibili, pur volendo evitare il manifestarsi di contenziosi tra le parti.

Tutti i consultati, in particolare gli edicolanti e i commercianti, chiedono che siano precisati meglio i criteri di assegnazione dei punti vendita, premiando la professionalità e riconsiderando, quindi, l'ipotesi di assegnazione in base all'ordine cronologico di presentazione della domanda.

B5) Individuazione dei costi e dei benefici per ciascuna opzione

i) Percorso

Dopo l'individuazione delle opzioni attuabili si è passati alla individuazione degli effetti delle su indicate opzioni a favore o a carico dei destinatari del provvedimento.

ii) Difficoltà

La difficoltà riscontrata nella definizione puntuale delle voci di costo e beneficio, è derivata dal fatto che le consultazioni non hanno fornito i risultati sperati, ossia una conferma e una specificazione ulteriore rispetto alle indicazioni elaborate dal Gruppo di lavoro.

iii) Risultati

### **Opzione 0 – Lo status quo**

*Costi per la P.A. – Spese per il personale impegnato sul procedimento edicole:*

- bando comunale;
- istruttoria autorizzazioni edicole esclusive/subingressi; edicole esclusive/cessazioni; edicole esclusive;
- DIA edicole promiscue (controlli).

*Costi per i rivenditori*

- richiesta di autorizzazione apertura nuove rivendite o subingresso.

### **Opzione 3 – Sistema misto di regolazione diretta dell'attività**

*Costi per la P.A. – Spese per il personale impegnato sul procedimento edicole:*

- realizzazione programma regionale;
- piano di localizzazione comunale;
- bando per autorizzazioni;
- istruttoria autorizzazioni/subingressi/cessazioni.

*Costi per i rivenditori*

- richiesta di autorizzazione apertura nuove rivendite o subingresso.

### **Opzione 4 – Sistema misto di regolazione dell'attività, con aperture verso la liberalizzazione**

*Costi per la P.A. – Spese per il personale impegnato sul procedimento edicole:*

- realizzazione programma regionale;
- piano di localizzazione comunale;
- bando per autorizzazioni;
- istruttoria autorizzazioni edicole esclusive/subingressi; edicole esclusive/cessazioni; edicole esclusive;
- DIA edicole promiscue (controlli).

*Costi per i rivenditori*

- richiesta di autorizzazione apertura nuove rivendite o subingresso.

## **B6) Valutazione dei costi e dei benefici di ciascuna opzione**

### **i) Percorso**

Nell'analisi economica sono state identificate varie voci, ma in ragione delle caratteristiche degli obiettivi generale e specifico oggetto dell'intervento regolativo in esame, si è deciso di prendere in considerazione esclusivamente i costi e benefici dei destinatari diretti (amministrazioni pubbliche e rivenditori). Per i suddetti motivi, l'analisi costi e benefici è stata condotta attraverso la stima degli esborsi monetari sopportati dai destinatari diretti.

Si precisa che per le opzioni 3 e 4 il valore indicato come uscite della P.A. si riferisce all'ipotetico anno di entrata in vigore della legge, considerando anche i valori indicati come spese *una tantum* per la P.A. (le spese relative alla redazione del programma regionale, del piano di localizzazione comunale e degli eventuali bandi comunali per le nuove aperture).

La stima delle spese per il personale è stata effettuata sulla base di alcune assunzioni ipotetiche e alcuni dati certi. Si è assunto, in via del tutto teorica, di riferire i costi del personale al costo base orario di un dipendente di categoria D1 che è pari a 14,66 euro (oneri totali per l'amministrazione).

I carichi di lavoro imputati su ciascun procedimento amministrativo sono calcolati al netto di pause, tempi di attesa, tempi morti dell'iter procedimentale. In altre parole, è stato calcolato il tempo effettivo presumibilmente occorrente per realizzare il singolo adempimento amministrativo (programma regionale approvato, piano comunale approvato, istruttoria conclusa).

Per effettuare una stima dei carichi di lavoro per le amministrazioni coinvolte sono stati presi a riferimento i dati delle tabelle di riepilogo su rivendite di quotidiani e riviste elaborati dall'Osservatorio regionale sul commercio e riportati sul sito della Regione Piemonte. In particolare, si è fatto riferimento ai dati medi nel periodo 2000-2003 relativi a nuove aperture, subingressi e cessazioni di edicole esclusive e promiscue su tutto il territorio piemontese.

Presumendo che la dimensione del Comune possa avere una qualche influenza sui carichi di lavoro complessivi indotti dalle diverse opzioni regolative, i Comuni sono stati suddivisi in grandi (con un numero maggiore/uguale a 20 rivendite), medi (con un numero di rivendite compreso tra 19 e 6) e piccoli (con un numero di rivendite inferiore a 6). Si precisa che le spese totali calcolate si riferiscono ai costi del personale complessivamente utilizzato in tutti gli enti coinvolti.

Sono stati, infine, indicati anche gli importi totali relativi agli oneri sostenuti dai rivenditori per la richiesta di autorizzazione all'apertura di nuove rivendite o al subingresso in rivendite già esistenti, oneri che consistono nell'acquisto di due marche da bollo più i diritti di segreteria per un totale di 22,52 euro. Si ricorda che detti oneri sono spese per il rivenditore, ma anche entrate della Pubblica Amministrazione e, nella valutazione della convenienza economica di ciascuna opzione, sono importi da considerare in detrazione alle spese totali sostenute per il personale impegnato nel procedimento di autorizzazione alla vendita della stampa.

Una volta elaborati i risultati dell'analisi economica, confrontati con tutti gli altri elementi descritti nella scheda, soprattutto gli esiti emersi dal confronto con le parti interessate dalla consultazione, si è completato il quadro e si è offerta una proposta definita come l'opzione preferibile.

#### ii) Difficoltà

La difficoltà maggiore è stata quella di identificare con esattezza costi e benefici, in particolare in considerazione del fatto che non è stato possibile ricavare, come si è già detto, dalle consultazioni una descrizione puntuale.

#### iii) Risultati

I principali risultati dell'analisi finanziaria sono i seguenti:

### Opzione 0<sup>4</sup>

#### Comune

Spese per il personale impegnato sul procedimento "edicole"

- Bando comunale per autorizzazioni ( <i>una tantum</i> )	€ 30.492,80
- Istruttoria autorizzazioni edicole esclusive (annuale)	€ 219,90
- Istruttoria su ingressi edicole esclusive (annuale)	€ 791,64
- Istruttoria cessazioni edicole esclusive (annuale)	€ 87,96
- DIA edicole promiscue (controlli) (annuale)	€ 2.844,04
- Totale Spese amministrative per la P.A.	€ 34.436,38

#### Rivenditori

Costi per la richiesta di autorizzazione all'apertura di nuove rivendite o subingresso in rivendite esistenti

- Bolli e diritti di segreteria	€ 765,68
---------------------------------	----------

### Opzione 3<sup>5</sup>

#### Regione

Spese per il personale impegnato sul procedimento "edicole"

- Programma regionale ( <i>una tantum</i> )	€ 7.036,80
---	------------

#### Comune

- Piano di localizzazione comunale ( <i>una tantum</i> )	€ 22.841,28
- Bando comunale per autorizzazioni ( <i>una tantum</i> )	€ 30.492,80
- Istruttoria autorizzazioni (annuale)	€ 1.319,40
- Istruttoria subingressi (annuale)	€ 2.345,60
- Istruttoria cessazioni (annuale)	€ 351,84
- Totale Spese amministrative per la P.A.	€ 64.387,72

---

<sup>4</sup> In questa opzione non vengono riportate le spese per il personale relative alla stesura del Programma Regionale e del Piano di Localizzazione Comunale in quanto, trattandosi di adempimenti amministrativi *una tantum*, si suppone siano già stati redatti in anni passati.

<sup>5</sup> Per valutare i costi di questa opzione si è assunto che i carichi di lavoro delle amministrazioni locali variano in relazione all'ampiezza del territorio di competenza. Sono stati, quindi, suddivisi i Comuni in grandi (con un numero maggiore/uguale a 20 rivendite), medi (con un numero di rivendite compreso tra 19 e 6) e piccoli (con un numero di rivendite inferiore a 6). Verosimilmente, solo i Comuni più grandi hanno le risorse umane in numero sufficiente per poter redigere internamente ed autonomamente un piano di localizzazione. Per i Comuni medi è stata assunta l'ipotesi che, non disponendo di risorse umane in numero sufficiente, ma disponendo di risorse economiche, possano stipulare contratti di consulenza con dei professionisti per la redazione del piano, per il quale, generalmente, vengono applicate tariffe proporzionali al n. degli abitanti del Comune. I piccoli Comuni acquistano il piano in forma associata o lo copiano da altri Comuni. Queste ipotesi hanno, ovviamente, delle conseguenze in termini di valutazioni dei costi economici interni o esterni sostenuti da un Comune per la redazione del piano di localizzazione. Per la stima delle giornate/uomo per la redazione del piano è stato considerato un n. di giornate, per ciascuna tipologia di Comune, approssimativamente equivalente al valore economico di un piano acquistato all'esterno. Il costo imputato alle amministrazioni comunali per la predisposizione del piano di localizzazione è, dunque, pressoché identico sia che decidano di redigere l'atto internamente sia che lo acquisiscano dall'esterno. Infine, nella prassi amministrativa solo alcuni tra i Comuni più grandi attuano la modalità del bando per le nuove autorizzazioni. Si è scelto, pertanto, di includere questo costo solo per i Comuni medio-grandi.

## Rivenditori

Costi per la richiesta di autorizzazione all'apertura di nuove rivendite o subingresso in rivendite esistenti

- Bolli e diritti di segreteria € 2.567,28

## Opzione 4<sup>6</sup>

### Regione

Spese per il personale impegnato sul procedimento "edicole"

- Programma regionale ( <i>una tantum</i> )	€ 7.036,80
- Piano di localizzazione comunale ( <i>una tantum</i> )	€ 22.841,28
- Bando comunale per autorizzazioni ( <i>una tantum</i> )	€ 30.492,8
- Istruttoria autorizzazioni ed. escl. (annuale)	€ 219,90
- Istruttoria subingressi ed. escl. (annuale)	€ 791,64
- Istruttoria cessazioni ed. escl. (annuale)	€ 87,96
- DIA edicole promiscue (annuale)	€ 2.844,04
- Totale Spese amministrative per la P.A.	€ 64.314,42

## Rivenditori

Costi per la richiesta di autorizzazione all'apertura di nuove rivendite o subingresso in rivendite esistenti

- Bolli e diritti di segreteria € 765,68

## B7) Confronto fra le opzioni e scelta dell'opzione preferita

### i) Percorso

Il GdL, a seguito dell'analisi costi-benefici, ha ricostruito i principali effetti economici dell'opzione 0 e delle opzioni alternative.

### ii) Difficoltà

L'aspetto dell'analisi economica, che prevedeva il concorso delle competenze specifiche, presenti nella Regione e nel Gruppo di lavoro messe in campo proprio per svolgere quel ruolo, in realtà è stato forse il meno accurato e indagato. Non ci si riferisce solo alla ricerca, alla misurazione ed analisi di dati. È mancato un momento iniziale di riflessione su questo strumento e sul ruolo che questa tecnica riveste all'interno dell'AIR. Difficile capire ed analizzare fino in fondo le motivazioni di queste difficoltà. I risultati dell'analisi economica, sembrano in fondo riduttivi del problema, nella sua complessa definizione, e finiscono per non giustificare su basi economiche complete, le motivazioni alla base del suggerimento finale.

### iii) Risultati

La considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza) e della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia) consente, tuttavia, di concludere che le opzioni preferite sono la 3 e la 4. **L'opzione 3**, in particolare, tiene conto delle risultanze del confronto con le parti economiche e sociali e delle posizioni emerse durante la consultazione. È stata, quindi, **indicata come opzione preferibile** in quanto non stravolge gli equilibri del mercato e rientra nell'ottica di razionalizzare la disciplina, riducendo gli elementi di conflittualità del sistema e prevedendo, altresì, alcune aperture nel settore. L'opzione 4, invece, privilegia gli aspetti di semplificazione amministrativa e corrisponde maggiormente alle indicazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza, benché presenti maggiori criticità sotto l'aspetto economico e sociale.

---

<sup>6</sup> In questa ipotesi i costi relativi agli adempimenti *una tantum* sono uguali all'opzione 3. I costi annuali sono stati ripartiti tra le due "reti" di vendita utilizzando, per quello che riguarda la stima delle pratiche annue, il valore medio dei dati relativi al periodo 2000-2003.

In merito alla predisposizione di un testo normativo finalizzato alla razionalizzazione, a livello regionale, della disciplina in materia di commercializzazione della stampa quotidiana e periodica, la soluzione preferibile è rappresentata dalla previsione di una legge regionale che, dotata della forza giuridica e del carattere di intangibilità necessari, contenga principi e modalità rivolti all'amministrazione regionale e comunale.

Gli aspetti di dettaglio potrebbero essere disciplinati da atti di normazione secondaria (regolamenti, deliberazioni di Giunta e di Consiglio regionale, determinazioni dirigenziali e circolari). In tal modo l'amministrazione regionale, tramite una normativa snella applicabile alle procedure amministrative e gestionali del settore, conseguirebbe l'obiettivo di fornire chiarezza interpretativa garantendo, nel contempo, la flessibilità necessaria agli enti comunali, rispettandone le peculiarità.

### ***C. Attivazione dell'analisi***

#### **C1) Principali risultati positivi e principali nodi critici della sperimentazione**

##### ***I risultati positivi***

Un aspetto positivo della sperimentazione AIR avviata in Piemonte<sup>7</sup> presso le strutture organizzative della Giunta, è legato all'obiettivo di pervenire ad una proposta di istituzionalizzazione dell'AIR. La Giunta regionale ritiene infatti di applicare lo strumento dell'AIR agli atti normativi che presentano un alto valore strategico per le politiche regionali. Un aspetto innovativo e peculiare di questa sperimentazione consiste nella volontà di mettere a frutto e "testare" le capacità delle risorse interne all'ente. L'obiettivo è quello di riuscire a mitigare la forte dipendenza da expertise esterna per riuscire progressivamente a sviluppare forme interne di significativa competenza nel campo AIR. Si è provveduto quindi ad individuare una struttura organizzativa, "interna" alla Regione, che sia in grado di progettare e svolgere tutte le attività connesse all'applicazione dell'AIR e che sia in grado di affrontare tutte le problematiche di tipo giuridico, organizzativo, economico, finanziario e statistico, necessarie a questo tipo di analisi.

##### ***I nodi critici***

Una criticità può essere riscontrata nella debolezza del modello organizzativo scelto per affrontare la sperimentazione AIR. Il carattere estremamente flessibile, e l'adesione per certi aspetti "volontaristica" dei partecipanti all'AIR, laddove questa attività di lavoro non era prevista esplicitamente in ciascun piano di obiettivi e di lavoro presso l'ente di provenienza di ogni partecipante, hanno fatto sì che progressivamente si registrasse una "perdita", in genere provvisoria, in un solo caso definitiva, dalle attività di componenti del gruppo, o quanto meno un calo di attenzione e impegno verso l'AIR. Sicuramente altri fattori e obblighi contingenti caratterizzanti i lavori di una Giunta in scadenza di mandato hanno contribuito in maniera rilevante ad una inefficiente distribuzione del carico di lavoro.

#### **C2) Suggerimenti e proposte per l'introduzione dell'AIR**

Una proposta che potrebbe agevolare la stessa introduzione dell'AIR e la sua più efficace applicazione, riguarda l'individuazione di criteri per la scelta del provvedimento da sottoporre ad AIR. Dovrebbe infatti essere compiuta un'analisi preventiva che approfondisca l'opportunità e l'utilità di sottoporre il provvedimento ad analisi, modificando il percorso attualmente seguito dove la scelta del provvedimento è avvenuta in modo automatico a seguito di una proposta fatta pervenire dalla Direzione regionale competente della materia. Sarebbe poi opportuno che nel corso della sperimentazione fosse dedicato maggior spazio alla riflessione generale sul senso del lavoro specifico e dell'attività di AIR, in modo che sia indagata più approfonditamente e scomposta in tutti i suoi elementi. Ciò potrebbe contribuire a far assimilare all'interno della cultura della pubblica amministrazione uno strumento innovativo ma senz'altro utile alla costruzione dell'intero processo decisionale.

---

<sup>7</sup> Si tratta della seconda fase della sperimentazione AIR realizzata nel 2004-2005; la prima – applicata a due casi di cui uno sul tema degli interventi a sostegno delle attività produttive e l'altro sulla sicurezza delle piste da sci – è stata infatti condotta nel corso del 2002-2003. Cfr. *L'analisi di impatto della regolamentazione*, cit.