CAMERA DEI DEPUTATI N. 3443

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MAZZOCCHI, RASI, TATARELLA, BOCCHINO

Disciplina dell'attività di distributore locale di quotidiani e periodici

Presentata il 19 marzo 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — I giornali italiani, sia quotidiani che periodici, raggiungono puntualmente ogni mattina le 36.000 edicole del nostro Paese, ovunque ubicate, sulle montagne o nelle piccole isole, grazie all'impegno, connotato da notevole senso di responsabilità, di circa 200 distributori locali della stampa, che con le loro aziende danno lavoro a 10.000 persone, con un indotto di 30.000 unità, un parco furgoni e camion di oltre 2.000 automezzi ed un fatturato netto annuo di circa 7.000 miliardi di lire; tale è la realtà sociale ed economica di questo specifico contesto del più generale comparto editoriale.

È palesemente oneroso l'obbligo dei distributori locali di garantire la contemporaneità della presenza dei quotidiani e periodici in tutte le rivendite, in orari pressoché uguali, con quantitativi per ciascuna edicola adeguati alle richieste dei lettori, sempreché editori e distributori nazionali facciano pervenire i giornali al distributore locale tempestivamente ed in giusta quantità.

Poiché assume notevole rilevanza l'uniformità della diffusione dell'informazione, che non può essere subordinata alle esigenze aziendali dell'impresa distributrice, ne consegue per i distributori locali della stampa un forte onere economico e tecnico cui fa frequentemente riscontro un tardivo, difficoltoso e spesso parziale, corrispettivo che sia realmente remunerativo.

L'organizzazione delle aziende di distribuzione locale e l'impegno economico relativo, si evidenziano come segue:

a) l'aumento costante del numero delle testate da distribuire provoca l'esigenza di disporre di complessi immobiliari sempre più grandi e, comunque, non inferiori, in media, a 1.500 metri quadrati,

per ciascuna azienda, nonché di una numero di dipendenti sempre crescente, necessario per affrontare sia l'aumento indiscriminato delle testate che hanno raggiunto quota 5.000, sia l'apertura di nuove edicole che comporta una polverizzazione e non un incremento delle vendite;

b) i distributori locali sono costretti a costanti aggiornamenti sia dell'*hardware* che del *software*, con notevoli investimenti per l'elaborazione dei piani di diffusione relativi a ben 5.000 diverse testate che ogni giorno vengono veicolate nelle edicole, nonché per la comunicazione con editori e distributori nazionali, che hanno imposto un sistema di trasmissione quotidiano, in tempo reale, dei dati relativi al fornito-reso-venduto di ciascuna delle 5.000 testate per ognuna delle 36.000 edicole: sistema INFORETE;

c) è anche sempre crescente l'impegno dei distributori locali di dotarsi di beni strumentali di natura meccanica, implementati da sistemi operativi, al fine di effettuare l'assegnazione delle copie a ciascuno dei 36.000 punti vendita, e di confezionare i relativi pacchi per ciascuna edicola nei tempi rapidissimi richiesti al servizio, in relazione anche all'enorme quantità di prodotto lavorato. La stessa lavorazione di giornali quotidiani, richiede l'utilizzo di tali beni strumentali in quanto viene effettuata esclusivamente in orario notturno – onde assicurare la presenza in edicola sin dalle prime ore del mattino – con rilevanti sovraccosti di lavoro notturno, sempre crescenti;

d) il controllo, lo smistamento e la predisposizione degli ingenti quantitativi di resa comportano anche essi utilizzo di macchinari e di personale in numero sempre crescente. Infatti nel nostro Paese, stante il forte potere contrattuale degli editori e distributori nazionali, a differenza di quanto avviene in altre nazioni europee, dove la resa dei quotidiani ritirata dalle edicole viene avviata al macero in quanto è il documento di resa dell'edicolante che attesta l'entità dell'operazione, in Italia i distributori locali sono costretti a sobbarcarsi un ulteriore onere consistente nel controllo e conteggio copia per copia anche della resa dei quotidiani, mentre per i periodici devono anche ripartire e confezionare in pancali le testate, secondo le indicazioni dei fornitori che, così disponendo, risparmiano tempi e costi di lavorazione nei loro magazzini trasferendoli ai distributori locali.

È stata accertata una sorta di paradosso economico prodotto dal pernicioso vuoto legislativo che ci si propone di colmare, consistente nella circostanza che quanto più il distributore locale incrementa le dimensioni generali della propria azienda, per rispondere alle contestuali richieste degli editori-distributori nazionali, tanto più questi si espone, economicamente e strutturalmente e, quindi, si indebolisce nella propria posizione contrattuale ed economica che diviene dipendente, determinando una condizione di soggezione irreversibile che fatalmente lo spinge sulla china di una condiscendenza forzosa alle impostazioni della parte editoriale.

Le cause di questa inaccettabile condizione sono evidenti:

i costi di impianto e le tecnologie utilizzate non hanno nessuna convertibilità in settori diversi, di modo che, perduta l'attività distributiva, divengono del tutto inutilizzabili e praticamente invendibili;

la condizione normativa del rapporto contrattuale fra editore, distributore nazionale e distributore locale, consente ai primi di recedere, con il solo preavviso di trenta giorni dal rapporto di distribuzione, quando pure tale preavviso viene dato, posto che non è infrequente il recesso *ad nutum* come preavviso *ad horas*;

normalmente le ragioni che inducono gli editori al recesso unilaterale dal rapporto di distribuzione non sono mai riferite a situazioni di inadempienza o valutazioni negative dell'operato del distributore locale.

Come si è avuto modo di rilevare in precedenza, il distributore locale è ignoto, dal punto di vista degli accordi nazionali,

tanto agli editori quanto ai rivenditori, giacché l'accordo nazionale fra questi ultimi, che pure obbliga pesantemente ancorché indirettamente i distributori locali, viene stipulato in deliberata assenza di questi ultimi.

In sintesi, il distributore locale è il soggetto che, nel sistema editoriale, effettivamente garantisce, a proprie spese (con le difficoltà di rimborso sopra indicate) che tutte le 36.000 rivendite d'Italia ricevano quotidianamente i giornali e quindi è il distributore locale che, di fatto, realizza la libertà di stampa e che poi deve affrontare ostacoli, talvolta non superabili, per recuperare dalla parte editoriale (visto che con l'accordo nazionale del 1994 gli è di fatto preclusa ogni possibilità di ottenere contribuzioni dai rivenditori) almeno quei costi che non rendano passiva l'attività svolta.

Pur svolgendo un servizio di interesse pubblico senza alcun riconoscimento né sostegno pubblico, il distributore locale:

è obbligato per legge (ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 416 del 1981) a distribuire qualunque testata gliene faccia richiesta;

non può contrattare con gli edicolanti le condizioni di fornitura perché queste vengono stabilite nell'accordo editori-rivenditori;

non può scegliere di fornire sole le edicole che darebbero, con adeguati volumi di vendita, ricavi compensativi, ma deve fornire tutte quelle che indica l'editore-distributore nazionale;

non può determinare i quantitativi da distribuire perché questi sono decisi dalla parte editoriale.

Dall'esame delle finalità che vengono realizzate attraverso il servizio svolto dal distributore locale, non par dubbio che questi svolga un servizio di interesse pubblico che non può essere ulteriormente ignorato in sede legislativa, in termini di sostegno economico e soprattutto disciplina normativa.

Mentre l'aspetto normativo è stato sino ad oggi del tutto ignorato, il profilo legato al riconoscimento dell'interesse pubblico del servizio e alla necessità che tale caratteristica trovi logica conseguenza e supporto in un pubblico sostegno economico, costituisce un dato già riconosciuto normativamente nell'articolo 16, secondo comma, della legge n. 416 del 1981, che delega alle regioni la determinazione di tale sostegno. Ma, come spesso accade, la norma in argomento, sin dalla sua emanazione, non ha mai trovato applicazione.

I contrapposti interessi di cui sono portatori, rispettivamente, gli editori distributori nazionali, i rivenditori ed i distributori locali rendono necessaria una normativa che tenga conto della molteplicità di problemi organizzativi ed economici del settore.

Nella distribuzione della stampa quotidiana e periodica è opportuno segnalare l'esistenza di una serie di comportamenti differenziati da parte dei vari editori che, a seconda delle tirature e delle diverse aree territoriali del Paese, nonché dell'assetto delle rispettive organizzazioni aziendali, provvedono alla distribuzione diretta alle edicole delle pubblicazioni, ovvero alla consegna delle copie attraverso distributori locali o all'affidamento dell'intera distribuzione ad imprese specializzate operanti su scala nazionale, i cosiddetti distributori nazionali cui si rivolgono i cosiddetti « editori minori », che numericamente rappresentano la stragrande maggioranza degli editori.

Tali editori minori infatti, sprovvisti di uffici interni che possono curare l'insieme della commercializzazione e della diffusione dei loro prodotti, li affidano ai cosiddetti « distributori nazionali », che vi provvedono fornendo essi stessi direttamente i prodotti stampa ai distributori locali.

In tale contesto la posizione delle imprese di distribuzione locale, legate agli editori ed ai distributori nazionali, è estremamente delicata anche in ragione di una ridottissima autonomia decisionale nei confronti dei rivenditori. Il distributore locale, infatti, « rappresenta » l'editore nei rapporti con i singoli punti vendita, ed è tenuto ad assolvere ai propri compiti at-

tenendosi alle clausole del contratto concluso esclusivamente fra editori e rivenditori in sede di stipula dell'accordo nazionale.

Da tale accordo promanano una molteplicità di obblighi imposti di fatto attraverso la imparagonabile forza contrattuale degli editori e distributori nazionali rispetto ai distributori locali, a carico delle imprese di distribuzione: il servizio di portatura, che consiste nel trasporto delle pubblicazioni dal magazzino del distributore locale all'edicola, e da questa al magazzino del distributore locale delle rese, cioè delle copie invendute. Il costo di tale servizio, molto elevato, è sostenuto in larga parte dai distributori locali, a volte anche per oltre il 70 per cento. Il contributo degli editori è pertanto ancora minimo, nonostante pluriennali e legittime richieste dei distributori locali di ottenere l'integrale rimborso trattandosi di prestazione evidentemente accessoria alla distribuzione (*rectius* diffusione) dei prodotti. Non solo, ma editori e distributori nazionali si sono assunti, nell'ultimo accordo nazionale, con gli edicolanti, l'obbligo contrattuale di garantire il trasporto gratuito al punto vendita, in relazione al quale hanno pattuito un corrispettivo forfettario e onnicomprensivo pari all'1 per cento sulle vendite che, sempre gli edicolanti, versano agli editori e questi solo in parte lo corrispondono ai distributori locali, mentre nessun contributo viene ai distributori locali dai rivenditori, nonostante essi traggano piena utilità dal servizio a domicilio e gli editori lo pretendano; è noto che in qualsiasi altro settore merceologico, il costo del trasporto dei prodotti al dettagliante è a carico di quest'ultimo e mai del distributore;

il servizio di ritiro delle pubblicazioni invendute, entro termini molto stretti;

il servizio di conteggio delle vendite e del reso; i costi legati alla lavorazione, contabilizzazione ed immagazzinaggio della resa sono ingenti, spesso ingiustificati e comunque sempre improduttivi quando sono causa dei perenni eccessi di consegna di moltissimi editori e distributori nazionali, perduranti nonostante le annose contestazioni dei distributori locali, del tutto improduttive, come detto, giacché il distributore locale percepisce il corrispettivo solo sul venduto e non sul consegnato dall'editore; va rilevato che il 70 per cento dei costi del ciclo produttivo interno che sostiene il distributore locale è dovuto sia alla lavorazione delle rese, cioè alla parte improduttiva del ciclo distributivo, che allo stoccaggio delle stesse;

i servizi relativi ai pagamenti ed alla vigilanza sull'attività delle edicole.

Inoltre il legislatore ha previsto una ulteriore incombenza a carico delle aziende della distribuzione locale, stabilendo che esse sono tenute a garantire, a parità di condizioni rispetto ai punti di vendita serviti e al numero di copie distribuite, il servizio di distribuzione a tutte le testate giornalistiche che ne facciano richiesta (articolo 16, primo comma, della legge 5 agosto 1981, n. 416), configurando così a carico dei distributori locali un vero e proprio obbligo legale di contrarre.

Al sintetico quadro sin qui tracciato, va aggiunto un corollario riguardante tutte le prestazioni accessorie alla distribuzione, prima delle quali il trasporto. Tali attività dovrebbero essere rimesse alla libera contrattazione delle parti al di fuori dalle strettoie imposte dal primo comma dell'articolo 16 della legge n. 416 del 1981, come non sempre avviene. A titolo meramente esemplificativo le attività accessorie possono essere identificate nelle seguenti prestazioni:

trasporto (cosiddetta portatura);

locandinaggio;

rilevamenti statistici;

tabulati di assorbimento dei prodotti ulteriori e diversi rispetto agli estratti conto mensili;

studi e rilevazione *marketing* preventivi o in corso di contratto;

trasmissione dati ai fornitori;

lavorazione notturna dei prodotti editoriali.

In questo quadro risulta a dir poco evanescente la figura professionale del distributore locale ed estremamente labili e di nessuna consistenza si profilano le garanzie apprestate in suo favore, nonostante la sua attività presenti i caratteri della realizzazione di un servizio di interesse pubblico, in quanto anello necessario nella catena che assicura la libertà di stampa e la diffusione del pensiero.

L'attuale assetto dei rapporti intercorrenti soprattutto con gli editori risulta marcatamente sbilanciato in favore di questi ultimi, a causa dell'incertezza normativa, della precarietà e della « sudditanza » che connotano la posizione del distributore, né a riequilibrare tale situazione, concorre la giurisprudenza la quale, seppur chiamata ripetutamente a pronunciarsi nella materia, non può che limitarsi ad applicare le disposizioni di legge attualmente vigenti in via di mera, incostante ed insoddisfacente analogia, essendo indubbia la tipicità di rapporto giuridico in argomento.

Quanto precede dispone per un urgente inquadramento legislativo della figura del distributore locale, nonché per una puntuale regolamentazione di diritti e obblighi ad esso riferibili, essendo palese l'impossibilità di utilizzare, con un minimo margine di certezza e duttilità, una o più delle figure contrattuali codicistiche.

L'articolo 1 della proposta di legge detta le definizioni.

L'articolo 2 stabilisce l'obbligo per il distributore locale di iscriversi al registro delle ditte presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura. I requisiti per l'iscrizione al registro sono stabiliti con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

L'articolo 3 stabilisce che l'esercizio dell'attività di distributore locale per gli argomenti ivi contemplati, non è soggetta a contrattazione individuale tra le parti. Indica i doveri del preponente nei confronti del distributore locale e gli obblighi contenuti nel contratto; in particolare, tale articolo disciplina la materia relativa ai crediti del proponente, al rischio di incasso ed al diritto di ritenzione, al pagamento delle provvigioni ed ai termini di tale pagamento, al diritto di informazione, alla disciplina delle modalità del trasporto, alla durata del contratto, regolamenta il recesso e l'indennità in caso di cessazione del rapporto ed altro, con la prescrizione che tali materie e contenuti siano obbligatoriamente oggetto di contrattazione nazionale.

Va anche segnalato che i maggiori editori di pubblicazioni periodiche, in virtù del loro notevole potere contrattuale nei confronti dei distributori locali, impongono a questi anche la distribuzione *ad horas* delle testate che consegnano loro nelle ore notturne, senza accettare di rimborsare, però, i maggiori costi di lavorazione notturna che il distributore locale sostiene.

I piccoli editori, invece, con volumi di vendite più contenuti ed una molteplicità di testate, nel caso di arrivi notturni, per non aggravare ulteriormente i costi di cui sopra, propendono a rinviare la distribuzione al giorno successivo.

Si determina così, di fatto, una discriminazione fra i giornali periodici a tutto vantaggio dei grandi editori, che penalizza, conseguenzialmente, la maggior parte delle altre pubblicazioni, pur non comportando per i primi un maggior costo.

Si rende necessario, pertanto, affinché trovi corretta applicazione la *par condicio* della diffusione tra le varie testate, stabilita dagli articoli 14 e 16 della citata legge sull'editoria n. 416 del 1981, e successive modificazioni, che si faccia obbligo al distributore locale di distribuire contestualmente tutte le pubblicazioni periodiche che vengono consegnate al suo magazzino entro le ore 12 del giorno precedentemente, salvo particolari esigenze editoriali per le quali l'editore e il distributore nazionale sono tenuti a corrispondere al distributore locale il ristoro dei maggiori costi del servizio reso.

Per quanto concerne i quotidiani, invece, si ha discriminazione tra le testate quando le maggiori, sia nazionali che locali, con i loro ritardi di stampa impongono al distributore locale una distribuzione ritardata anche delle altre testate arrivate in orario che, così, perdono vendite.

Ma il ritardo nella distribuzione delle testate quotidiane minori si ha anche quando le maggiori testate, sia nazionali che locali, consegnano contestualmente sia il giornale che i suoi supplementi, questi ultimi normalmente stampati alcuni giorni prima, che comportano una lavorazione immediata, con conseguenziale ritardo per la distribuzione.

Si rende necessario, quindi, che le associazioni più rappresentative a livello nazionale degli editori, dei distributori locali e dei rivenditori, riunite in commissione paritetica, concordino l'orario limite di arrivo delle testate al distributore locale non inferiore a sessanta minuti prima dell'ora convenuta per l'inizio del trasporto alle edicole, rendendoli partecipi di diritto della commissione paritetica, istituita dall'articolo 29 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, come previsto nell'articolo 4 della presente proposta di legge.

In conclusione, quindi, per un'attività, quella del distributore locale della stampa, che ai sensi dell'articolo 16, primo comma, della legge n. 416 del 1981, si connota di interesse pubblico, attraverso la quale si realizza il fondamento costituzionale della libera circolazione delle idee, attività soggetta a precisi vincoli di legge che ne condizionano la libertà imprenditoriale, è conseguenziale, oltre che doveroso, che siano sempre le leggi dello Stato a garantire al distributore locale i diritti fondamentali ed a determinare la normativa tecnica ed economica che non può essere lasciata alla trattativa privatistica, che ha dato prova di inadeguatezza.

E giova a questo punto rammentare che i distributori locali italiani, pur essendo per qualità del lavoro ai primissimi posti, se non al primo, in Europa, ricevono dagli editori e distributori nazionali i compensi più bassi nell'ambito dell'Unione europea. Al distributore locale, editori e distributori nazionali corrispondono una percentuale sul venduto che parte dal 5 per cento e si riduce fino a circa il 2 per cento, mentre in Germania, Paese con un sistema distributivo analogo al nostro, la percentuale riconosciuta al distributore locale va dal 38 per cento ad un minimo del 14 per cento. Ed in Germania le testate distribuite dai distributori locali sono circa 2.500, cioè la metà di quelle veicolate in edicola nel nostro Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per « distributore locale di quotidiani e di periodici » colui che diffonde pubblicazioni quotidiane e periodiche di prodotti esclusivamente di stampa, commercializzati in una zona determinata con diritto di esclusiva, o cura l'organizzazione del trasporto per la consegna ed il ritiro della resa di tali prodotti alle rivendite comprese nella zona assegnata ed incassa il prezzo delle copie vendute;

b) per « preponente » o « distributore nazionale » l'editore o il distributore di quotidiani e di periodici, con mandato a diffondere su base nazionale o regionale;

c) per « rivenditore » colui che è autorizzato a vendere al pubblico dei consumatori le pubblicazioni quotidiane e periodiche.

ART. 2.

(Iscrizione al registro).

1. Al registro delle ditte di cui alla legge 29 dicembre 1993, n. 580, sono obbligatoriamente iscritti tutti coloro che intendono esercitare l'attività di distributore locale di quotidiani e di periodici.

2. Possono richiedere l'iscrizione al registro di cui al comma 1 coloro che sono in possesso dei requisiti, stabiliti con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 3.

(Contratto di distribuzione).

1. L'esercizio dell'attività di distributore locale è svolto in esclusiva in una zona determinata ed è soggetto esclusivamente a contrattazione nazionale tra le parti. Il contratto è stipulato tra le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative degli editori e distributori nazionali e dei distributori locali.

2. Per l'esercizio della attività di diffusione, il preponente è tenuto a comunicare al distributore locale le necessarie istruzioni ed a fornire le informazioni concernenti le condizioni del mercato nella zona assegnata, nonché ogni ulteriore notizia utile per valutare l'entità del giro di affari di pertinenza del singolo distributore.

3. Nel contratto di cui al comma 1 devono essere indicati con sufficiente precisione:

a) le modalità ed i tempi della riscossione dei crediti del preponente originati dalla vendita dei prodotti diffusi, qualora il servizio di riscossione sia espressamente affidato al distributore locale. Il rischio d'incasso va previsto in ogni caso a carico del preponente; il distributore locale ha diritto di ritenzione e di soddisfazione in privilegio sulle somme a qualunque titolo dovute all'editore e distributore nazionale, per i crediti verso i rivenditori in mora nel pagamento dei giornali quotidiani e periodici;

b) la misura delle provvigioni dovute al distributore locale per le vendite conseguite nonché per le vendite indirette, con esclusione degli abbonamenti, effettuate nelle zone assegnategli, da ritenere, su base di rendiconto, mensilmente, in occasione del versamento delle somme riscosse per conto degli editori e distributori nazionali;

c) il diritto di informazione riguardo al volume delle operazioni commerciali dell'editore e distributore nazionale delle vendite effettuate nella zona assegnata al distributore locale;

d) la messa a carico degli editori e distributori nazionali del rimborso integrale al distributore locale dei costi del trasporto degli stampati in consegna e del ritiro ai punti vendita;

e) la durata del contratto individuale fra distributore locale ed editori e distributori nazionali non inferiore a quattro anni, i suoi rinnovi taciti nonché le modalità e i termini di disdetta intimabile solo per giusta causa;

f) l'indennità in caso di cessazione del rapporto, commisurata ad un'equa percentuale dell'importo delle vendite, anche indirette, conseguite nella zona, calcolato sul prezzo di copertina per il periodo di durata del rapporto;

g) gli orari di ricevimento delle pubblicazioni al magazzino del distributore locale e la previsione di uno speciale corrispettivo in favore del distributore locale, per particolari esigenze distributive, richieste dall'editore e dal distributore nazionale che comportino maggiori costi rispetto a quelli ordinari;

h) l'entità delle copie occorrenti alle singole rivendite, calcolata sulla base dei dati diffusionali rilevati dal distributore locale ogni trimestre; il corrispettivo, in favore del distributore locale, per le forniture di prodotto eccedenti l'entità stabilita dalle parti;

i) le modalità di addebito, salvo resa, ai singoli rivenditori;

l) l'indennità per il servizio di incasso presso i punti vendita, che tenga conto anche del connesso rischio, quando sia affidata la riscossione al distributore locale;

m) la restituzione del reso;

n) l'emissione di un estratto conto per ogni singolo rivenditore a cadenza periodica e comunque entro un termine prestabilito;

o) il diritto di esclusiva del distributore locale nella zona in cui opera;

p) la previsione dei corrispettivi dovuti al distributore locale per lo svolgimento di attività e servizi diversi dalla diffusione ma ad essa accessori.

ART. 4.

(Modifica alla legge 25 febbraio 1987, n. 67).

1. Il comma 2 dell'articolo 29 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, è sostituito dal seguente:

« *2.* Alla commissione partecipano di diritto i distributori locali dei quotidiani e periodici ed i rivenditori tramite le loro organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative. La commissione è integrata da rappresentanti di altre categorie di volta in volta interessate ai temi in discussione e può avvalersi della collaborazione di esperti ».

PAGINA BIANCA

DDL13-3443
Lire 500