

PARERE

**Circa le recenti modifiche al D. Lgs. 24 aprile 2001, n. 170,
recante il “Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica”.**

L’**art. 64-bis del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50**, recante “Disposizioni urgenti in materia finanziaria ...”, aggiunto dalla legge di conversione, n. 96, del 21 giugno 2017, prevede, come è noto, **“Misure per l’innovazione del sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica”**.

La Federazione dei rivenditori di giornali e riviste aderenti a Confesercenti (FENAGI), con circolare del 7 luglio, ha fornito agli associati informazioni e delucidazioni sulle novità portate dal menzionato art. 64-bis, in particolare con riferimento alle **modifiche al D. Lgs. 24 aprile 2001, n. 170**, recante il “Riordino del sistema di diffusione della stampa quotidiana e periodica”.

Sull’argomento occorre tornare al fine di meglio puntualizzare le modifiche agli articoli 1 e 2 del D. Lgs. n. 170.

All’art. 1 (Ambito di applicazione e definizioni), in particolare, è stato soppresso il secondo comma, laddove si prevedeva che:

<<2. [Ai fini del presente decreto, si intende per:

- a) punti vendita esclusivi quelli che, previsti nel piano comunale di localizzazione, sono tenuti alla vendita generale di quotidiani e periodici;
- b) punti vendita non esclusivi, gli esercizi, previsti dal presente decreto, che, in aggiunta ad altre merci, sono autorizzati alla vendita di quotidiani ovvero periodici].>>

Il successivo art. 2 (Definizione del sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica), originariamente stabiliva, al primo comma, che:

<<1. Il sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica si articola, su tutto il territorio nazionale, in punti vendita esclusivi e non esclusivi>>.

Ora il comma 1 dell’art. 2 risulta sostituito dal seguente:

<<1. Il sistema di vendita della stampa quotidiana e periodica si articola, su tutto il territorio nazionale, in punti vendita:

- a) esclusivi, che sono tenuti alla vendita generale di quotidiani e di periodici;
- b) non esclusivi, che possono vendere, alle condizioni stabilite dal presente decreto, quotidiani o periodici in aggiunta ad altre merci>>.

La modifica, di primo acchito, sembra rispondere ad un mero intervento di *restyling* della disposizione, al fine, comprensibile, di prevedere l’inserimento del suo contenuto all’interno della parte normativa, anziché nelle definizioni come avveniva originariamente.

In sostanza, non sono più le definizioni (art. 1) a dire in cosa consiste l’attività dei punti vendita e quali ne sono i contorni, ma – più logicamente – la norma (art. 2) che si occupa di prevedere l’articolazione del Sistema.

In più, la modifica dei due articoli prende atto del venir meno del regime autorizzatorio (sostituito dalla Segnalazione Certificata di Inizio Attività) e del superamento del sistema di programmazione e pianificazione.

Occorre però tener conto di un’altra modifica, minima ma che potrebbe comportare importanti novità.

L'art. 1, al comma 2, stabiliva che i punti vendita non esclusivi, in aggiunta ad altre merci, sono autorizzati alla vendita di quotidiani **ovvero** periodici, mentre ora l'art. 2 prevede che i punti vendita non esclusivi possono vendere, alle condizioni stabilite dal decreto, quotidiani **o** periodici in aggiunta ad altre merci.

Sul significato del termine "ovvero" si sono spesi fiumi di inchiostro, anche se la parola finale è stata detta dal Consiglio di Stato, il quale, nella sentenza n. 386/2005, ha avuto modo di affermare che "ovvero", in assenza di altre indicazioni ricavabili dal contesto semantico di riferimento, può significare sia "o a o b, ma non a e b" (disgiunzione forte o "esclusiva") sia "o a o b o entrambi" (disgiunzione debole o "inclusiva"); ed è giunto a concludere che l'«ovvero» contenuto nell'art. 1, comma 2, lett. b), del D. Lgs. n. 170/2001 debba intendersi come «e o» e, quindi, che esso consenta la vendita, nei punti non esclusivi, di soli quotidiani, di soli periodici o di entrambi i prodotti editoriali.

La decisione del Consiglio di Stato non si appunta comunque solo al dato semantico, ma anche ad argomenti di sostanza.

In particolare, il Consiglio di Stato, nel provvedimento, replica all'interpretazione restrittiva data dal TAR del Piemonte, secondo cui la norma, escludendo che i punti vendita non esclusivi possano vendere quotidiani e periodici, soddisferebbe l'esigenza di non porre fuori del mercato i gestori dei tradizionali canali distributivi (e, dunque, principalmente gli edicolanti).

Secondo il CdS, sarebbe "lecito dubitare che le edicole possano, in ragione della loro particolare localizzazione, entrare realmente in competizione (al punto da essere estromesse dal mercato) con i canali di diffusione non esclusiva, che piuttosto paiono rivolti ad intercettare flussi di consumo, differenti da quelli soddisfatti dai tradizionali punti esclusivi, anche sul piano dell'impulso all'acquisto".

In ogni caso, fino alla modifica disposta dalla recente legge n. 96/2017, che ha sostituito la parola "ovvero" con la parola "o", l'interpretazione data dal Consiglio di Stato ha fugato ogni dubbio sul fatto che nei punti vendita non esclusivi possano essere venduti unitamente quotidiani e periodici oppure solo l'una o l'altra tipologia di prodotti editoriali, a seconda delle scelte operate dai titolari di detti punti vendita.

La domanda è ora se, a seguito delle modifiche, possa ritenersi che i punti vendita non esclusivi debbano effettuare necessariamente una scelta, determinandosi a vendere o quotidiani o periodici, ma non ambedue i prodotti editoriali.

Una prima considerazione da fare è quella secondo cui se il legislatore è intervenuto effettuando una modifica sulla norma avrà voluto innovarla, altrimenti non avendo senso l'intervento.

Va detto, però, che la modifica operata non è diretta, come abbiamo visto, distintamente a trasformare la parola "ovvero" in "o", perché la nuova disposizione provvede anzitutto a risistemare la logica della previsione normativa e a sopprimere i riferimenti a regime autorizzatorio e programmazione.

Non si può fare dunque affidamento su questo unico criterio.

La circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2 maggio 2001, n. 1088, Guida alla redazione dei testi normativi, afferma, circa l'uso delle congiunzioni, che:

<<La congiunzione disgiuntiva "o" ha significati diversi a seconda che implichi previsioni alternative tra loro, l'una escludente l'altra, o invece previsioni non alternative tra loro, che possono ricorrere insieme o disgiuntamente. Nel primo caso si parla di formulazione disgiuntiva assoluta ("*aut ... aut*"), nell'altro di formulazione disgiuntiva relativa ("*vel ... vel*"). Quando dal contesto della disposizione non risulta evidente l'una o l'altra opzione il dubbio va sciolto come segue:

- a) per specificare la disgiuntiva assoluta si ripete la disgiunzione "o" due volte;
- b) per esprimere la congiunzione disgiuntiva relativa, va comunque evitato l'impiego dell'espressione "e/o", e si utilizzano formule che con chiarezza esprimono il carattere additivo della elencazione, quali "ovvero" o "congiuntamente o disgiuntamente" e simili>>.

Sembrerebbe dunque che, se il legislatore avesse voluto prevedere che nei punti vendita non esclusivi vengano posti in commercio solo i quotidiani o solo i periodici, ma mai i due prodotti editoriali insieme, avrebbe dovuto utilizzare la congiunzione disgiuntiva “o” due volte (“o quotidiani o periodici”). Così non è stato, dunque si potrebbe anche pensare che la sostituzione di *ovvero* con *o* sia dovuta all'intenzione di eliminare quella condizione che aveva condotto a dover celebrare ben due procedimenti davanti al giudice amministrativo.

A suffragio di questa possibile interpretazione la Relazione del Senato al disegno di legge di conversione del DL n. 50/2017, in cui si afferma che l'art. 64-bis conferma “l'attuale articolazione del sistema sul territorio nazionale in punti vendita esclusivi (che sono tenuti alla vendita generale di quotidiani e periodici) e punti vendita non esclusivi (che possono vendere, a determinate condizioni, quotidiani e periodici, in aggiunta ad altre merci)”.

In conclusione, non vi sono allo stato certezze assolute circa la chiave di lettura della norma alla luce delle recenti modifiche, ma sono diversi i segnali di una possibile interpretazione che lascerebbe le cose come stanno.

D'altra parte, occorre fare anche i conti con i diritti acquisiti: in pratica, se l'interpretazione giusta fosse quella di non consentire ai punti vendita non esclusivi la vendita dei quotidiani unitamente ai periodici, occorrerebbe chiedersi se quei punti vendita che già lo fanno da prima che intervenisse la modifica possano essere costretti a modificare la loro offerta commerciale. In tal caso, a parere di chi scrive, sarebbe stato quanto meno opportuno prevedere una norma “di chiusura” che provvedesse all'uopo.

Da informazioni acquisite per le vie brevi, sappiamo comunque che del caso si sta occupando il Ministero dello Sviluppo Economico, che acquisirà in merito il parere del Dipartimento per l'Editoria presso la Presidenza del Consiglio.

Riteniamo consigliabile, dunque, attendere che siano gli Organi preposti ad esprimersi in merito.

Roma, 6 ottobre 2017