

Comune di Galliate Provincia di Novara	Numero 74	Data 26/11/2015
--	---------------------	---------------------------

ADEGUAMENTO DELLA DISCIPLINA COMUNALE AI PRINCIPI DI LIBERALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI ATTIVITÀ DI VENDITA DELLA STAMPA QUOTIDIANA E PERIODICA

SU PROPOSTA DELL'ASSESSORE AL MARKETING SIG. RAFFAELE FERRARI

IL CONSIGLIO COMUNALE

Considerato che la direttiva servizi 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 (c.d. Direttiva Bolkestein), recepita a livello statale con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 e s.m.i. (c.d. Decreto Bolkestein – attuazione della Direttiva Servizi nel mercato interno) e l'art. 3 del D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*), convertito in L. 4 agosto 2006, n. 248, hanno innestato sul quadro normativo originario della materia di intervento nuovi principi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa, imponendone una rilettura da parte dell'Amministrazione locale adeguata allo spirito ed alle finalità contenute nelle norme citate;

Considerato, in particolare, che, con l'approvazione del citato D.L. n. 223/2006 (c.d. Decreto Bersani), convertito in L. n. 248/2006, sono state introdotte disposizioni e principi di carattere innovativo fondati sulla liberalizzazione delle attività economiche mediante l'eliminazione di contingenti numerici, distanze ed altri elementi di ostacolo alla libertà di concorrenza tra le imprese;

Considerato che l'art. 1 del citato D.L. 223/2006 reca misure necessarie ed urgenti per garantire il rispetto degli artt. 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea ed assicurare l'osservanza delle raccomandazioni e dei pareri della Commissione Europea, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e delle Autorità di Regolazione e Vigilanza di Settore, in relazione all'esigenza di ampliare la libertà di scelta del cittadino-consumatore e, contemporaneamente, con la specifica finalità di mettere a disposizione gli strumenti normativi necessari per *“la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro”*;

Considerato che il citato art. 3 del D.L. n. 223/2006 dichiara incompatibili con l'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi e con i principi costituzionali in materia di libertà di impresa e di libera concorrenza, fra gli altri, i seguenti limiti:

“ ... omissis

b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;

c) le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare;

d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale;

... omissis” e che lo stesso Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE), con Risoluzione n. 172360 del 2/8/2012 e con Risoluzione n. 167548 del 25/09/2014, ha ritenuto che tale norma di

Comune di Galliate Provincia di Novara	Numero 74	Data 26/11/2015
--	---------------------	---------------------------

liberalizzazione assuma carattere e valenza generale, interessando anche il settore della distribuzione dei quotidiani e dei periodici;

Considerato, d'altro canto, che, con particolare riferimento alle attività di vendita di quotidiani e periodici nei punti esclusivi di vendita (intendendosi come tali quelli che sono tenuti alla vendita generale di quotidiani e periodici), l'art. 6 del D. Lgs. 24/4/2001, n. 170 prevede che ciascun Comune predisponga il relativo piano di localizzazione (c.d. piano delle edicole), sulla base degli indirizzi emanati dalla Regione, la quale si deve attenere, tra gli altri, ai criteri della valutazione della densità di popolazione, del numero di famiglie, delle caratteristiche urbanistiche e sociali di ogni zona o quartiere, dell'entità delle vendite, rispettivamente, di quotidiani e periodici, negli ultimi due anni, delle condizioni di accesso, con particolare riferimento alle zone insulari, rurali o montane, nonché dell'esistenza di altri punti di vendita non esclusivi;

Considerato che la Regione Piemonte, in attuazione di quanto previsto dal citato art. 6 del D. Lgs n. 170/2001, ha adottato la deliberazione di Giunta regionale n. 101-9183 e s.m.i., che ha introdotto elementi di interpretazione al citato decreto e fornito indicazioni ai Comuni;

Considerato, peraltro, che il comma 3 del citato art. 3 del D.L. n. 223/2006 prevede esplicitamente che, dalla propria entrata in vigore, *“sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1”*, per cui le disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 170/2001, che subordinano il rilascio dell'autorizzazione ai criteri e parametri sopra richiamati, debbono considerarsi abrogate;

Ritenuto che il D. Lgs. n. 59/2010 si considera applicabile a tutte le fattispecie di attività economica (eccettuate quelle espressamente escluse dal decreto stesso), in quanto, al comma 1 dell'art. 1, vi si afferma che le disposizioni contenute si applicano *“a qualunque attività economica, di carattere imprenditoriale o professionale, svolta senza vincolo di subordinazione, diretta allo scambio di beni o alla fornitura di altra prestazione anche a carattere intellettuale”*;

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

Considerato, inoltre, che il comma 2 dell'art. 31 del D.L. n. 201/2011, convertito dalla Legge n. 248/2011, in conformità alla disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi sancisce quale principio generale dell'ordinamento nazionale *“la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali”*;

Comune di Galliate Provincia di Novara	Numero 74	Data 26/11/2015
--	---------------------	---------------------------

Considerato, altresì, che l'art. 34 del medesimo Decreto n. 201/2011 al comma 2 ribadisce che *“La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità”* abrogando, al comma 3, una serie di restrizioni disposte dalle norme vigenti, tra cui, in particolare, *“...b) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica”*;

Visto anche l'art. 1 del D.L. n. 1/2012, convertito con L. 24 marzo 2012, n. 27, che dispone l'abrogazione, previa emanazione di appositi decreti, delle norme che prevedano limiti numerici o regimi autorizzativi per l'avvio di attività non giustificati da un interesse generale;

Considerato che anche l'orientamento giurisprudenziale si va consolidando nel senso di affermare la prevalenza e l'applicabilità, per i punti di vendita esclusivi, della disciplina che ha avviato e sviluppato il processo di liberalizzazione, in virtù del primato del principio comunitario su norme interne, con legittima disapplicazione, sia da parte dell'Autorità Amministrativa che di quella Giurisdizionale, di qualsiasi disposizione della legislazione nazionale in contrasto con una norma comunitaria, indipendentemente dal fatto che sia anteriore o posteriore a quest'ultima;

Considerato, pertanto, che le più recenti interpretazioni della normativa in esame sono orientate nell'ottica della prevalenza della normativa in tema di liberalizzazione rispetto alla posizione assunta dalla Regione Piemonte nella più risalente nota prot. n. 13917 del 26.11.2013;

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

Ritenuto che, anche alla luce delle succitate disposizioni ed orientamenti, il settore della distribuzione e vendita di giornali non si sottragga dall'ambito di applicazione del D. Lgs. n. 59/2010;

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

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

Comune di Galliate Provincia di Novara	Numero 74	Data 26/11/2015
--	---------------------	---------------------------

Considerato, pertanto, che la legislazione in materia, con particolare riferimento al citato art. 6 del D. Lgs. n. 170/2001 è anacronistica e di fatto si pone al di fuori dell'ordinamento giuridico, ormai tutto legittimamente improntato alla liberalizzazione e semplificazione amministrativa in materia di attività economiche, come delineato a livello comunitario e recepito a livello nazionale;

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

Considerato che il Comune di Galliate non ha mai approvato il piano comunale di localizzazione dei punti vendita esclusivi per la stampa quotidiana e periodica, previsto dal citato art. 6 del D. Lgs n. 170/2001;

Considerato, d'altro canto, che, per quanto sopra esposto, il suddetto piano è ormai incompatibile con i principi sanciti dalla legislazione e dalla giurisprudenza in materia di liberalizzazione delle attività produttive, in quanto contempla una regolamentazione che prevede barriere di accesso al mercato e limitazioni amministrative consistenti in distanze e parametri numerici o altri analoghi contingentamenti diretti alla protezione economica del mercato;

Dato atto, pertanto, che, alla luce delle suddette ragioni, non si intende procedere all'approvazione di detto Piano dando, al contrario, attuazione alla liberalizzazione del settore in tutto il territorio comunale;

Dato atto, inoltre, che, in applicazione di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 31 del D.L. n. 201/11, convertito dalla Legge n. 248/2011, allo stato non risultano sul territorio comunale situazioni attinenti la tutela della salute e della sicurezza pubblica, dei lavoratori, dell'ambiente anche urbano, dei beni culturali tali da limitare o impedire, in determinate zone o località del territorio stesso, l'apertura e/o il trasferimento dei punti di vendita;

Ritenuto di provvedere alla liberalizzazione del settore sul territorio del Comune, stabilendo la piena applicabilità della Segnalazione Certificata di Inizio Attività ad efficacia immediata disciplinata dai commi 1 e 2 dell'articolo 19 della Legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i., da presentarsi a questo Ente ai fini dell'avvio, del subingresso e del trasferimento delle attività in oggetto, sia nella forma del punto vendita esclusivo sia nella forma del punto vendita non esclusivo, fermi restando i requisiti di legge;

Dato atto, d'altro canto, che gli uffici competenti dovranno comunque, nel rispetto dei termini previsti dall'art. 19 della L. n. 241/90 e s.m.i., valutare per ogni fattispecie concreta l'eventuale sussistenza di uno o più dei motivi imperativi di interesse generale da salvaguardare sopra individuati e, se del caso, vietare la prosecuzione dell'attività stessa;

Ritenuto di consentire, comunque, all'Amministrazione comunale la possibilità di prevedere localizzazioni su area pubblica per la realizzazione di chioschi a destinazione specifica, là dove reputi conveniente uno sviluppo mirato della rete vendita, tramite idonee procedure per la scelta del concessionario per la concessione del suolo pubblico;

Comune di Galliate Provincia di Novara	Numero 74	Data 26/11/2015
--	---------------------	---------------------------

Dato atto che, a seguito di specifica istanza in merito presentata da un cittadino in data 9/2/2015, prot. n. 2937, la presente deliberazione riveste carattere d'urgenza;

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

Visto il parere favorevole di regolarità tecnica espresso, ai sensi dell'art. 49 del Decreto Legislativo 18.08.2000, n. 267 dal Responsabile del servizio interessato;

Dato atto che si è ritenuto di non dover acquisire il parere di cui all'art. 49 del Decreto Legislativo 18.08.2000, n. 267, del Responsabile di Ragioneria, dal momento che il presente atto non comporta alcun impegno di spesa o diminuzione di entrata;

Dato atto che, dichiarata aperta la discussione, sono intervenuti i sotto indicati componenti il Consiglio: Ceriotti e Cantone.

Visto lo Statuto comunale;

Visto l'art. 42 del Decreto Legislativo 18.08.2000, n. 267;

Con votazione espressa per alzata di mano e voti favorevoli n. 15, su n. 15 presenti e n. 15 votanti, esito proclamato dal Presidente;

DELIBERA

1) di richiamare ed approvare le sopra esposte premesse quale parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;

2) di prendere atto che anche nel settore della vendita di quotidiani e periodici, alla luce delle disposizioni di cui al D.L. 4 luglio 2006, n. 223 (*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*), convertito in L. 4 agosto 2006, n. 248, sono vietati meccanismi di programmazione fondati sul rispetto di predeterminati limiti quantitativi, sulla verifica di natura economica che subordini il rilascio del titolo autorizzatorio alla prova dell'esistenza di un bisogno economico o di una domanda di mercato, o alla valutazione degli effetti economici potenziali o effettivi dell'attività o alla valutazione dell'adeguatezza dell'attività rispetto agli obiettivi di programmazione economica stabiliti;

3) di adeguare la disciplina comunale ai principi di liberalizzazione delle attività produttive alla luce del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito in L. 4 agosto 2006, n. 248, della Direttiva Servizi 2006/123/CE del 12 dicembre 2006 e del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 stabilendo pertanto di non approvare un Piano comunale di localizzazione dei punti vendita esclusivi della stampa quotidiana e periodica, in quanto basato su meccanismi di programmazione non in linea con le citate disposizioni normative;

4) di stabilire la piena applicabilità della Segnalazione Certificata di Inizio Attività ad efficacia immediata, disciplinata dai commi 1 e 2 dell'articolo 19 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.

Comune di Galliate Provincia di Novara	Numero 74	Data 26/11/2015
--	---------------------	---------------------------

ai fini dell'avvio, del subingresso e del trasferimento delle attività di vendita di quotidiani e periodici, sia nella forma del punto esclusivo che nella forma del punto non esclusivo così come definiti dal D.Lgs. 170/2001 e dalla D.G.R. n. 101-9183 del 28 aprile 2003 e s.m. e i., fermo restando il possesso dei requisiti di legge;

5) di dare atto che :

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

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

- le rivendite di generi di monopolio;

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

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

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

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

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

6) di prendere atto che non è necessaria la presentazione di alcuna Segnalazione Certificata di Inizio Attività per:

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

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

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

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

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

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

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

7) di dare atto che, in applicazione di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 31 del D.L. n. 201/11, convertito dalla Legge n. 248/2011, allo stato non risultano sul territorio comunale situazioni attinenti la tutela della salute e della sicurezza pubblica, dei lavoratori, dell'ambiente anche urbano, dei beni culturali tali da limitare o impedire, in determinate zone o località del territorio comunale, l'apertura e/o il trasferimento dei punti di vendita;

8) di stabilire che gli uffici comunali competenti dovranno comunque, nel rispetto dei termini previsti dall'art. 19 della L. n. 241/90, valutare per ogni fattispecie concreta l'eventuale sussistenza di uno o più dei motivi imperativi di interesse generale da salvaguardare sopra individuati e, se del caso, vietare la prosecuzione dell'attività stessa;

Comune di Galliate Provincia di Novara	Numero 74	Data 26/11/2015
--	---------------------	---------------------------

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

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

Successivamente;

Attesa l'urgenza di provvedere per dar corso ad istanza pervenuta in data 9/2/2015, prot. n. 2937;

Visto l'art. 134, comma 4, del Decreto Legislativo 18.08.2000, n. 267;

Con votazione espressa per alzata di mano e voti favorevoli n. 11, n. 4 contrari (Ceriotti, Meda, Cantone, Bifano), su n. 15 presenti e n. 15 votanti, esito dichiarato dal Presidente;

DELIBERA

Di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile.