

COMMISSIONI RIUNITE

AGRICOLTURA (IX) - INDUSTRIA (X)

II.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 DICEMBRE 1952

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA X COMMISSIONE **QUARELLO**

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Seguito della discussione):	
Disciplina dei mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli (2903)	13
PRESIDENTE	13, 16
MANUEL GISMONDI	13
SAGGIN	16
MICELI	16

La seduta comincia alle 9.

FERRARIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Seguito della discussione del disegno di legge:

Disciplina dei mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli. (2903).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge:

« Disciplina dei mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli ».

Proseguiamo nella discussione generale iniziata nella precedente seduta.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Manuel Gismondi.

MANUEL GISMONDI. Con questo disegno di legge si desidera dare la iniziativa per l'impianto e per la gestione di mercati

dei prodotti ortofrutticoli non soltanto ai comuni, ma anche alle camere di commercio.

Prima di affrontare il problema se sia opportuno accogliere questo punto di vista, è necessario esaminare alcune questioni che debbono essere disciplinate. La legge vigente che si intende abrogare, non fa cenno del diritto di privativa che hanno i comuni quando istituiscono mercati dei prodotti ortofrutticoli all'ingrosso; e ciò non perché la legge avesse intenzione di abrogare questo diritto di privativa, ma perché tale diritto era sancito nella legge 15 ottobre 1925 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi. Questo diritto di privativa ai comuni, dunque, era sancito nella precedente legge ed era rimasto in vigore, ancorché il regio decreto 21 agosto 1937 che disciplina la istituzione di mercati all'ingrosso non ne avesse fatto cenno. Anche la nuova legge sorvola su questo punto come quella del 1937, però se ne occupa all'articolo 25 che dice:

« Salva l'osservanza delle disposizioni igienico-sanitarie e di polizia annonaria, è consentita la compravendita all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli fuori dei locali del mercato istituiti ai termini della presente legge. È tuttavia vietato che nello stesso locale esercitino la vendita più produttori o commercianti.

L'esercizio della facoltà di commerciare all'ingrosso fuori dei locali del mercato è subordinato a licenza del prefetto ».

COMMISSIONI RIUNITE (AGRICOLTURA E INDUSTRIA) — SEDUTA DEL 17 DICEMBRE 1952

Ora, sul carattere di privativa che possono o che debbono avere i mercati all'ingrosso non è il caso di lasciare incertezze, soprattutto perché la precedente legge dava il diritto di istituire i mercati ai comuni: infatti, benché fosse prevista — e a mio modo di vedere giustamente — la possibilità che l'organizzazione, l'impianto e la gestione di questi mercati venisse affidata anche ad enti rappresentanti degli interessi di categoria, tuttavia era sempre il comune, l'ente che impiantava e gestiva il mercato; di modo che la questione del diritto di privativa poteva rimanere sancita nella precedente legge senza che fosse necessario venire a una precisa determinazione. Invece il progetto di legge in esame comincia dicendo che « i mercati all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli sono istituiti dai comuni o dalle camere di commercio, industria e agricoltura ». Non è, quindi, chiaramente detto che non è possibile l'istituzione di più mercati, per cui, almeno in linea teorica, se non nella maggior parte dei casi, si potrà verificare la istituzione di un mercato all'ingrosso, nonostante la precedente esistenza di un altro mercato ortofrutticolo. Siccome, effettivamente, ci troviamo di fronte alla possibilità di una duplice iniziativa, bisogna dire esattamente se questo diritto di privativa rimane o non rimane fermo. Anche perché, non dicendosi esplicitamente se il mercato comporta il diritto di privativa, nel caso di istituzione di un mercato da parte della camera di commercio, industria e agricoltura, potrebbero sorgere delle controversie abbastanza gravi. A mio modo di vedere, bisogna anche essere molto più espliciti e disciplinare in un modo molto più preciso questo parallelismo che esiste nel disegno di legge tra l'iniziativa dei comuni e delle camere di commercio. Io non affermo che nel disegno di legge si crei un antagonismo tra i comuni e le camere di commercio, però è certo che questo antagonismo esiste in potenza e bisogna evitare con una disciplina adeguata che esso si manifesti. Nella legge del 1937 la disciplina che si vuole correggere non era tanto difettosa, e una buona interpretazione di questa legge potrebbe anche essere sufficiente. Se vogliamo fissare delle disposizioni ancora più precise facciamolo, ma non in modo da creare delle confusioni. La legge vigente dice che i comuni possono provvedere direttamente all'impianto dei mercati e alla gestione dei servizi generali dei mercati stessi, cioè alla manutenzione degli impianti, ai magazzini di sosta e conservazione, ecc., costituendo all'uopo una o più

aziende speciali. Poi aggiunge: se i comuni non provvedono direttamente, essi possono affidare tali compiti (tanto il compito di impiantare quanto quello di gestire) ad enti costituiti dalle categorie interessate all'attività dei mercati.

Ora, col provvedimento in esame, dando questo diritto di iniziativa senza nemmeno dire: « quando i comuni non provvedano », non è necessario che il comune, constatata la propria carenza di mezzi, inviti altri enti ad istituire il mercato, perché a tali enti si dà un diritto diretto di iniziativa. Su questo punto, non dovrebbero sorgere delle eccessive preoccupazioni. Ed io parlo di preoccupazioni perché credo si tratti di un disegno di legge di vasta portata ed è per questo che bisogna procedere con cautela. In un grande comune, in cui i mercati per un insieme di disposizioni di legge sono sempre sotto la giurisdizione dell'autorità comunale (e non è possibile che un mercato all'ingrosso di generi alimentari sfugga al controllo del comune, perché, secondo la legge, è sempre il comune che disciplina in molta parte il mercato), non è concepibile che si possa creare un antagonismo. Di modo che, si ammetta pure, e io sono d'accordo, che l'iniziativa per l'impianto del mercato possa venire dalla camera di commercio; però si faccia in modo che questa iniziativa non contrasti con i mercati già costituiti, perché quando questi esistono, sia pure di difettoso funzionamento o con delle attrezzature antiquate che bisogna rinnovare, esiste anche tutto un insieme di diritti acquisiti che non si possono non dico violare, ma nemmeno in qualche modo compromettere; giacché dall'iniziativa di un altro ente di istituire un mercato all'ingrosso può non solo nascere questo conflitto, ma anche il conflitto del famoso diritto di privativa.

Bisogna anche rendersi conto che istituire e impiantare un mercato comporta l'approvazione del progetto tecnico, che ha la efficacia di dichiarazione di pubblica utilità, la quale apre la via all'esproprio. Quindi, è evidente che l'impianto di un mercato ortofrutticolo conferisce il diritto di procedere ad espropri, materia in cui è impossibile che il comune non intervenga. È vero che il disegno di legge dice chiaramente che il comune, di fronte all'iniziativa della camera di commercio, può deliberare di partecipare all'iniziativa e proporre il regolamento del consorzio stesso; ciò è molto importante, perché in questo modo si dà al comune un diritto che potrebbe anche essere considerato sostanziale, necessario e sufficiente. Ma, a mio modo di vedere, non è sufficiente

COMMISSIONI RIUNITE (AGRICOLTURA E INDUSTRIA) — SEDUTA DEL 17 DICEMBRE 1952

perché, nell'ipotesi di un comune che si trovi di fronte all'iniziativa della camera di commercio di fare l'impianto, con il progetto già predisposto e i contributi già previsti — e il comune non ha altra strada che quella di partecipare all'iniziativa e proporre il regolamento del consorzio — si può ritenere che questo diritto accordato al comune sia insufficiente. Noi vogliamo che quando c'è una carenza da parte del comune, la camera di commercio abbia la possibilità di intervenire. Ma non mi sembra logico mettere il comune di fronte a un vero e proprio antagonista nella sostanza; la legge non vuole questo antagonismo, perché essa parla di un concorso e di una iniziativa per proporre il regolamento.

Bisogna anche tenere presente che nella realtà non è la camera di commercio che può impiantare e gestire un mercato all'ingrosso; e la legge lo riconosce, perché stabilisce all'articolo 4:

« L'ente che istituisce il mercato può provvedere direttamente alla gestione dello stesso ovvero affidarla a consorzi costituiti da produttori e commercianti all'ingrosso del settore ortofrutticolo. A tali consorzi possono partecipare il comune, la camera di commercio, l'industria ed agricoltura e le cooperative di produzione e di consumo ».

In realtà il compito della camera di commercio è quello di preventivare, di proporre, di progettare, di favorire, di promuovere l'impianto e la gestione, perché in pratica — e direi di più, nel diritto — è assai difficile che una camera di commercio si trovi nella possibilità di istituire un mercato, perché essa ha la sua propria disciplina, il suo bilancio, le sue entrate, i propri mezzi, e se una camera di commercio dovesse realmente istituire essa stessa un mercato, impiantarli e gestirlo, si troverebbe in gravi difficoltà anche dal punto di vista della disciplina legislativa, perché non lo potrebbe impiantare con il proprio bilancio. Per cui nella pratica l'unica soluzione possibile è proprio quella di promuovere questi consorzi.

Io vorrei richiamare l'attenzione delle Commissioni riunite sul fatto che tutte le difficoltà che incontriamo erano già state prospettate dal legislatore della legge del 1937, che non ha avuto grande applicazione. La legge per se stessa non era manchevole in quanto prevedeva tutte queste possibilità. Che la nuova legge oggi voglia superare questo stato di cose dando una iniziativa agli enti che rappresentano in modo più diretto gli interessi del commercio, è un concetto da ritenere giusto; però, deve essere meglio disciplinato.

Vorrei aggiungere che la legge del 1937 in alcuni punti presenta dei pregi rispetto alla nuova, perché quest'ultima inizia senz'altro tracciando la procedura dell'impianto e della gestione del mercato; invece la vecchia legge, con molto maggiore logica legislativa, cominciava col dire che tutti i pubblici mercati all'ingrosso sono sottoposti alla diretta sorveglianza dei comuni per la vigilanza igienica, per i servizi di pulizia e di direzione del mercato.

Un'ottima innovazione della nuova legge è invece quella che stabilisce che l'approvazione del progetto equivale a dichiarazione di pubblica utilità: non ci fosse altro che questo articolo, varrebbe la pena di procedere a questa disciplina dei mercati perché una delle grandi difficoltà che si incontrano, quando si vuole istituire un mercato all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, floreali o di altra natura, è proprio questa: che la legge in vigore, pur prevedendo tutta la complessa procedura per l'approvazione del progetto da parte del Ministero dell'interno, sentiti gli altri Ministeri competenti, nulla dice circa la efficacia di questa approvazione; e così, terminata la lunga procedura dell'approvazione del progetto di impianto di un mercato, si deve ricominciare da capo perché bisogna tradurre in pratica l'esecuzione di questo progetto, con la perdita di anni di tempo. Faccio questa osservazione perché mi sono passati per le mani progetti di impianto di mercati ortofrutticoli all'ingrosso e al minuto del comune di cui ero sindaco.

Questo volevo dire per suggerire la possibilità che i concetti emersi da questa discussione generale siano preventivamente esaminati da un comitato ristretto, prima di procedere alla discussione degli articoli. Noi ci troviamo in sede legislativa di fronte a un disegno di legge che non è stato sufficientemente deliberato e, chiusa la discussione generale, dovremmo passare alla discussione degli articoli, per cui la discussione stessa resterebbe certamente difficile; vi possono essere infatti degli articoli sostitutivi, delle proposte di modifica alla struttura del disegno di legge che è difficile affrontare senz'altro in sede di discussione del testo originale. Una discussione degli articoli logica e coerente potremo farla quando avremo stabilito i concetti della disciplina del mercato, della formazione della commissione, dei poteri del direttore del mercato, di coloro che possono essere ammessi ad operare nel mercato: per questo si richiede un intervento articolo per articolo, molto importante e

COMMISSIONI RIUNITE (AGRICOLTURA E INDUSTRIA) — SEDUTA DEL 17 DICEMBRE 1952

molto impegnativo, dal quale ci si può attendere anche, entro certi limiti, qualche beneficio.

SAGGIN. Io sono dello stesso parere dell'onorevole Gismondi, che debba cioè essere nominata una commissione ristretta, la quale esamini a fondo il problema e rediga un testo da presentare alle Commissioni. Perché ho l'impressione che questa legge, anche se sottoposta ad alcuni ritocchi, verrebbe a turbare l'atmosfera delle nostre provincie e dei nostri comuni, dove già esistono e sono in piena funzione i mercati. Il diritto concesso alle camere di commercio di istituire un mercato ortofrutticolo all'ingrosso potrebbe portare come conseguenza che il comune non possa partecipare al consorzio n. 1 (c'è poi il consorzio n. 2 previsto dall'articolo 4), e allora tutta l'attività comunale dei prodotti ortofrutticoli sarebbe esclusivamente in mano alle Camere di commercio, laddove il mercato o l'azienda municipalizzata del mercato stesso porta come conseguenza logica una distribuzione di determinate attività economiche che, in fondo, diventano attività sociali.

Un altro lato che dovrebbe essere esaminato è quello della nomina del direttore. Si dice che il direttore di qualsiasi mercato all'ingrosso, in qualunque maniera sia costituito o gestito, deve essere nominato dal comune. Questa interferenza del comune in una azienda costituita — in ipotesi — soltanto dalla camera di commercio, industria e agricoltura, alla quale il comune non può partecipare, mi sembra che potrebbe dare adito ad attriti, che difficilmente si potrebbero superare o attutire.

Non saprei poi, sotto l'aspetto giuridico, quale figura si dovrebbe dare a questi consorzi. A quelli previsti dall'articolo 4 si può dare la figura giuridica di una società qualsiasi a responsabilità limitata o di ente di diritto pubblico. Ma non so quale figura avrebbe il consorzio costituito dal comune e dalla provincia ed eventualmente da qualche altro ente. Finora i mercati all'ingrosso che funzionano o sono dei servizi comunali, e allora hanno l'obbligo di presentare il bilancio sia preventivo che consuntivo, che viene esaminato in Consiglio comunale; oppure sono delle aziende municipalizzate, perché hanno una gestione a sé e sono sotto il controllo del comune: esse presentano i bilanci preventivi e consuntivi e i loro *deficit* sono coperti in qualche modo dalle finanze comunali. Ma il consorzio n. 1 è una azienda municipalizzata? è un servizio comunale? è un ente di diritto

pubblica? è un'azienda privata? La legge, così come è stata preparata, lascia molto perplessi.

MICELI. Questo disegno di legge, portato alle nostre Commissioni in sede legislativa, presenta dei pericoli. Esso investe una delle principali attività dei nostri comuni e il regolamento di queste attività, stabilito nel disegno di legge, fa sorgere molte perplessità.

La prima è questa: fino ad ora l'iniziativa per il mercato comunale era esclusivamente dei comuni. In questo disegno di legge c'è per lo meno una concorrenza di iniziative: quella del comune e quella della camera di commercio. Noi non crediamo che sia vantaggioso sia per l'autonomia dei comuni sia per la salvaguardia degli interessi dei consumatori, che questa concorrenza di iniziative sia regolata come prevede il disegno di legge. Se la concorrenza ci deve essere, deve essere regolata in modo adeguato.

Una seconda osservazione è questa: la legge ammette che al di fuori dei mercati possano essere fatte delle vendite. Ma questo è un inconveniente, perché, se ci deve essere una concorrenza di prezzi, questa deve avvenire nell'ambito del mercato; se il venditore all'ingrosso deve portare un contributo, lo deve portare nell'interno del mercato, non al di fuori.

Altre osservazioni sono per esempio quelle che riguardano le indicazioni dell'articolo 6, per cui i comuni vengono a essere privati di un loro diritto: quelle che riguardano l'articolo 8, per cui la rappresentanza dei comuni e quelle delle categorie vengono scelte dal prefetto, e non sono affidate ai comuni.

Per questi motivi riteniamo utile che, prima di chiudere la discussione generale e avviarci nella discussione degli articoli, una commissione ristretta rediga un nuovo testo, tenendo conto dei diversi punti di vista. Mi associo perciò alla proposta Manuel Gismondi.

PRESIDENTE. Su questa proposta possiamo essere d'accordo, ma l'interessante è giungere ora ad un orientamento. Un primo punto delibato è quello di evitare un eventuale dissidio o contrasto tra camera di commercio e comune. Bisogna quindi stabilire chi ha un diritto di precedenza, per evitare il contrasto. Un secondo punto da esaminare riguarda la possibilità di eseguire contrattazioni extra mercato. Il concetto espresso in proposito dall'onorevole Miceli potrebbe anche essere giusto, ma la legge è fatta proprio per questo, per consentire cioè le contrattazioni extra mercato.

COMMISSIONI RIUNITE (AGRICOLTURA E INDUSTRIA) — SEDUTA DEL 17 DICEMBRE 1952

Occorrerebbe, quindi, che le Commissioni dessero una indicazione generale, perché il comitato ristretto abbia delle linee di orientamento.

È perciò necessario, prima di nominare il comitato ristretto, ottenere da parte delle Commissioni un orientamento più chiaro. Se non vi sono obiezioni, potrebbe rimanere quindi stabilito di rinviare alla prossima seduta il seguito della discussione dei principi

informativi della legge, restando inteso che al termine della seduta stessa si procederà alla nomina del comitato ristretto.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10.