

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 528

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RAFFAELLI, ALINI, OLMINI, BOIARDI, AMASIO, PASSONI, FERRI GIAN-CARLO, VESPIGNANI, MAULINI, MARMUGI, SGARBI BOMPANI LUCIANA**

*Presentata il 15 ottobre 1968*

### Disciplina del commercio a posto fisso

ONOREVOLI COLLEGHI! — Con lo sviluppo delle forze produttive, con la riduzione dell'autoconsumo dei produttori agricoli e quindi la estensione del mercato non solo ai centri urbani ma a tutto il paese, è sorto o è divenuto più acuto il problema di una riforma della rete distributiva e di un intervento razionalizzatore nei settori della circolazione delle merci.

Non è eccessivo affermare che « il problema della distribuzione è uno dei maggiori dell'economia italiana » come dice il professor Francesco Forte dell'Università di Torino il quale, nella presentazione scritta al volume: « Caratteristiche strutturali della cooperazione di consumo nel quadro del sistema distributivo italiano » (1) aggiunge: « Sul cammino dello sviluppo, il nodo non sciolto della distribuzione si presenta come un grosso ostacolo, assieme ad altri due analoghi: quello del ritardo e della arretratezza dell'agricoltura e quello delle irrazionalità e delle inefficienze del settore edilizio ».

Si spiega così che mentre per prime ad occuparsi della necessità di dare un ordinamento ed un assetto diversi alla disciplina del commercio al dettaglio — che è tanta parte del

settore distributivo — sono state le categorie degli operatori commerciali, le associazioni cooperative, le organizzazioni sindacali dei lavoratori, in questo ultimo periodo a studiare il problema e le soluzioni da proporre sono intervenuti studiosi di cose economiche, urbanisti, Camere di commercio, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Si sono svolti numerosi e interessanti convegni, è sorta una documentata pubblicistica.

Una eco assai significativa si è avuta nella redazione e soprattutto nella discussione parlamentare del programma di sviluppo economico per il quinquennio 1965-1969, sebbene in questa sede non si sia pervenuti ad una formulazione capace di indicare direttive valide e condivise dai maggiori schieramenti politici e capaci di indicare al legislatore vie chiare da seguire per interventi efficaci nell'interesse generale dello sviluppo del paese.

Una posizione interessante si era manifestata nella Commissione industria e commercio sul parere che era stata chiamata ad esprimere per la Commissione bilancio della Camera. In tale parere di maggioranza, condiviso anche dalla minoranza di sinistra, si proponeva la necessità della cosiddetta « piccola riforma », cioè d'un periodo transitorio prima di addivenire alla cosiddetta liberalizzazione delle licenze durante il quale avreb-

(1) MARIO CESARI, titolo citato, Franco Angeli editore. Milano.

bero dovuto operare varie misure dirette all'ammodernamento e alla razionalizzazione della rete distributiva. Purtroppo tale posizione non ha trovato accoglimento come modifica al programma di sviluppo, sia nella discussione alla Camera sia nella discussione al Senato.

Anzi talune formulazioni (Atti Senato n. 2144, punto 226, lettera b), pagina 124) (2) potrebbero appalesarsi controproducenti mettendo l'accento sull'intervento dei più forti operatori del mercato (i gruppi monopolistici) e subordinando gli interventi diretti ad una necessaria ed urgente organizzazione del vasto strato delle piccole aziende mercantili che hanno un ruolo insostituibile per assicurare un sistema distributivo capillare, poco costoso, concorrenziale.

È stato osservato che negli ultimi tre anni l'incremento più forte, sia come numero che come superficie di vendita, lo hanno registrato i negozi di medie e piccole dimensioni. Ciò significa che, dopo un iniziale *boom* dei supermercati di grande superficie, collocati nei grossi centri, il fenomeno tende ad espandersi verso i centri minori con negozi di più limitata superficie, ma anche che le aziende minori hanno una loro funzione.

Questo fenomeno, che non si manifesta soltanto in Italia ma anche in altri numerosi paesi europei, sembra essere quello che caratterizza maggiormente il differente sviluppo della rete di vendita moderna del nostro continente rispetto a quello americano. Dalla seguente tabella si può, infatti, rilevare il ritmo di sviluppo, in questi ultimi tre anni, dei tre tipi di negozi che il Ministero adotta per le sue rilevazioni:

	Incremento come numero	Incremento come area
Supermercati (oltre 400 mq) . . .	49%	52%
Minimercati (da 200 a 400 mq) . .	76%	80%
Negozi a L. S. (fino a 200 mq) . . .	61%	74% (3).

(2) La lettera b) del paragrafo 226 dice testualmente: « l'elevazione del livello medio di efficienza dell'apparato distributivo dovrà essere perseguita oltre che con la naturale diffusione delle medie e grandi imprese (*supermarkets*, grandi magazzini, magazzini a prezzo unico, ecc.) anche attraverso un'azione di stimolo per un maggiore sviluppo della cooperazione tra consumatori e delle forme associative tra piccoli e medi imprenditori commerciali; ».

(3) M. CESARI, volume citato, pagina 18.

I punti da affrontare per valutare tutti gli aspetti necessari ad adottare misure efficaci di riforma e di rinnovamento ci sembrano i seguenti:

1) il permanere con tendenza ad accentuarsi, del divario fra i prezzi pagati al produttore agricolo e quelli pagati dal consumatore per tutta la gamma dei prodotti alimentari che costituiscono ancora quasi la metà della spesa delle famiglie italiane;

2) il crescente rilievo dei profitti conseguiti dalle grandi imprese di trasformazione dei prodotti alimentari e la loro tendenza alla concentrazione fino a coprire tutto il fabbisogno del mercato (esempio: margarina 2 aziende - V.d.B. e Star - 94 per cento del mercato; carne in scatola: 1 azienda - Simmenthal - 71 per cento del mercato);

3) l'incidenza della tassazione indiretta;

4) la pratica dei prezzi imposti dalle imprese monopolistiche e sottratti a qualsiasi contrattazione di mercato e a qualsiasi controllo del pubblico potere;

5) l'intervento diretto dei grandi gruppi finanziari italiani e stranieri nel processo di distribuzione attraverso grandi magazzini o supermercati e attraverso le catene di rifornimento;

6) la crisi di settori economici (agricoltura) e l'insufficiente assorbimento di unità lavorative nell'attività industriale che hanno spinto e spingono migliaia di senza lavoro ad intraprendere iniziative nel campo delle attività terziarie in mancanza di altre fonti di reddito e di lavoro.

In Italia l'ampiezza del numero delle piccole aziende impegnate nella distribuzione è tale che una soluzione razionale nell'interesse generale non può prescindere da queste per ragioni storiche, sociali, professionali, economiche.

Secondo rilevazioni effettuate dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (in base al numero delle licenze) al 31 dicembre 1965 il numero dei negozi a posto fisso erano:

Alimentaristi . . . . .	N. 341.902
Tessuti, abbigliamento, arredamento . . . . .	» 171.487
Articoli meccanici, elettrici e affini . . . . .	» 146.823
Articoli vari . . . . .	» 94.838
<b>Totale . . . . .</b>	<b>N. 755.050</b>

In questo numero di esercizi sono compresi circa 6.900 negozi delle cooperative di consumo.

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Sempre alla stessa data il numero delle licenze per il commercio ambulante erano:

Alimentari . . . . .	N. 167.289
Non alimentari . . . . .	» 135.258
<b>Totale . . . . .</b>	<b>N. 302.547</b>

Del resto nei paesi a più alto sviluppo industriale del nostro con un reddito medio assai superiore, la vitalità della piccola azienda al dettaglio, ovviamente ammodernata ed inquadrata in una legislazione che agevoli forme associative, non è stata marginalizzata dall'assalto dell'impresa di grande distribuzione (supermercati), per cui è preminente interesse nostro tener conto di queste esperienze straniere (compresa quella dei paesi del MEC), evitare la crisi di questo tessuto prezioso di capacità e di capitali, fare con questo il processo di rinnovamento evitando ad un paese

come il nostro che si dice povero di capitali di distogliere risorse da investimenti primari (industria di base, elettronica, ecc.) per cercare il profitto in un settore che può essere validamente organizzato dalle piccole imprese singole e associate e da imprese cooperative di consumatori (4).

L'esperienza degli altri paesi nei quali si dice avvenuto un ammodernamento della rete distributiva dimostra che l'intervento massiccio del capitale finanziario nella distribuzione non ha portato una diminuzione dei costi di distribuzione ma, come riteniamo noi, ha soltanto fatto conseguire profitti, in forza della loro preminenza, in certi punti del mercato (grandi città, posizioni chiave, ecc.) e nell'utilizzo di risorse della collettività (credito). Nessun vantaggio sociale è stato recato ai consumatori.

Si veda la seguente tabella rilevata da uno studio pubblicato dalla « Confcommercio »:

*Incidenza del valore aggiunto commerciale sui consumi dei diversi Paesi.*

	1 Consumi commerciali (a prezzo corrente)		2 Valore aggiunto commerciale (a prezzo corrente)		2 : 1 x 100
<i>Francia</i> (miliardi di N.F.) . . . . .	50	45,9	12,2	26,6	
	61	121,8	42,6	35,0	
	63	148,7	52,9	35,6	
<i>Germania</i> (miliardi di M.) . . . . .	50	43,8	12,5	28,5	
	61	116,8	42,9	36,7	
	63	129,7	50,6	39,0	
<i>Regno Unito</i> (miliardi di lire sterline) . . . . .	50	5.999	1.680	28,0	
	61	10.428	2.874	27,6	
	63	11.192	3.175	28,4	
<i>USA</i> (miliardi di \$) . . . . .	50	96,8	42,7	44,1	
	61	141,4	69,5	49,2	
	63	152,4	77,4	50,8	
<i>Italia</i> (miliardi di L.) . . . . .	51	4.852,3	1.085	22,4	
	61	9.418,4	2.327	24,7	
	63	12.397,6	3.002	24,2 (5)	

Per le caratteristiche della struttura distributiva italiana e per i poteri riservati ai comuni un punto di riferimento essenziale è quello del potere di intervento dei comuni nel campo della disciplina del commercio (licenze) e nel campo della programmazione a livello comunale di una rete distributiva a dimensione economica e quindi di una ristrutturazione secondo le esigenze dei PRG e delle linee di un programma di sviluppo predi-

sposto dalle comunità locali nell'ambito dei progetti di programmi regionali e nazionale di sviluppo.

(4) Per esempio si reputa un grave errore di politica economica ed un danno all'economia nazionale che la Montedison, utilizzando gli indennizzi dell'ENEL, abbia acquistato la STANDA.

(5) Relazione onorevole Giulio Spallone, Assemblea dell'Associazione nazionale cooperative consumo, Teatro Centrale, Roma 6 aprile 1967.

Una condizione urgente a questo fine e quindi ai fini dell'interesse generale è quella che vi sia una autorità investita di tutti i poteri in materia di disciplina del commercio e che siano eliminati le discriminazioni e i privilegi che oggi agiscono come elemento dirompente e scardiatore di ogni proposta e volontà programmatrice. Questa autorità non può essere che il comune con i poteri attuali e, soprattutto, in vista di quelli più ampi che la Costituzione prevede.

Perciò, pur consapevoli che si devono affrontare molti altri problemi (disciplina del credito nelle varie forme, trattamento tributario, organizzazione di forme associative, qualificazione e istruzione professionale, sicurezza sociale, controllo della pubblicità, regolamentazione di molteplici forme di vendita oggi non disciplinate, ecc.), riteniamo necessario compiere il primo passo di unificare nel comune i poteri attualmente esistenti in materia, anche perché su questo punto si è formata una vasta concordanza di opinioni tra tutti coloro che hanno contribuito a studiare il problema.

È per questo che ci onoriamo presentare la presente proposta di legge articolata nei seguenti punti:

1) abrogare la legge del 1938 sui magazzini a prezzo unico illegittimamente estesa dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ai supermercati e ai grandi magazzini, con circolare del 17 dicembre 1958;

2) ricondurre la competenza in materia di concessione di licenze nell'ambito del potere comunale, ciò non solo per motivi di giustizia tra piccole aziende al dettaglio e grandi imprese capitalistiche, ma anche perché il comune del piccolo centro o della grande città è l'ente di potere più idoneo a disciplinare le attività distributive e più sensibile alle esigenze dei consumatori e del miglior assetto in ordine al pubblico interesse, ed è chiamato a programmare lo sviluppo economico nel suo territorio nell'ambito regionale;

3) modificare la legge del 1926 dando al Consiglio comunale il potere di maggior in-

tervento con l'aggiunta di tre consiglieri comunali nella commissione per l'esame e per il rilascio delle licenze; e il potere di riesame in sede di ricorso avverso le decisioni della commissione;

4) eliminare il controllo della Giunta provinciale amministrativa in armonia al concetto di autonomia dell'ente locale lasciando la più ampia garanzia nel previsto ricorso al Consiglio di Stato avverso le determinazioni del consiglio comunale.

In sostanza, i proponenti ritengono una garanzia per tutti gli interessati affidare al consiglio comunale il potere di esaminare, disciplinare e regolare la rete distributiva, avendo presente i compiti istituzionali che la legge affida ai comuni in materia di prezzi, di mercati, di vigilanza igienica e annonaria e avendo presente il ruolo che il comune e tutti i comuni sono chiamati a svolgere nella formazione di un programma nazionale di sviluppo economico.

Per raggiungere i fini del più completo intervento del comune si ritiene necessario aggiungere dopo l'articolo 3 modificato dal decreto-legge n. 2174 del 1926 due articoli riguardanti:

il 1°) il massimo raggruppamento merceologico consentito dalle leggi sanitarie e la utilizzazione di qualsiasi organizzazione della tecnica di vendita (specializzata, a libero servizio o mista);

il 2°) la fissazione nel PRG, nei piani particolareggiati di esecuzione e nei regolamenti edilizi del numero, delle caratteristiche di massima, delle dimensioni dei locali da adibire a esercizi commerciali al dettaglio; con l'obbligo per i costruttori di attenersi come condizione per ottenere la licenza edilizia.

I proponenti confidano che la presente proposta di legge, ispirata ai suesposti criteri e richiesta dalla generalità delle piccole aziende commerciali al dettaglio, da consumatori, da associazioni cooperative, da convegni e da studiosi trovi la vostra sollecita approvazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

La competenza a rilasciare la licenza di vendita al pubblico per l'esercizio di grandi magazzini di vendita di merci a prezzo unico o di supermercati, spetta ai comuni con le modalità del regio decreto-legge 16 dicembre 1926, n. 2174.

### ART. 2.

L'articolo 3 del regio decreto-legge 16 dicembre 1926, n. 2174, è sostituito dal seguente:

« Presso ciascun comune è costituita una commissione composta:

*a)* dell'assessore all'annona del comune o altro assessore delegato dal sindaco;

*b)* di 6 rappresentanti dei commercianti nominati dal consiglio comunale su designazione delle rispettive associazioni sindacali esistenti;

*c)* di 3 rappresentanti dei sindacati dei lavoratori nominati dal consiglio comunale su designazione delle rispettive organizzazioni;

*d)* di 3 rappresentanti delle associazioni cooperative riconosciute dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, nominati dal consiglio comunale su designazione delle rispettive associazioni provinciali o regionali;

*e)* di 3 consiglieri comunali.

Nelle votazioni del consiglio comunale con votazione segreta per le nomine di cui alle lettere *c)*, *d)*, *e)*, ciascun consigliere vota non più di due nomi; in quella per la nomina di cui alla lettera *b)*, ciascun consigliere vota non più di 3 nomi.

La commissione determinerà se, per l'applicazione dell'articolo 1 negli esercizi misti di produzione e di vendita il carattere commerciale prevalga o meno su quello della produzione e concederà o meno la licenza.

La licenza può essere negata quando esistono concreti motivi di interesse pubblico e tenendo conto degli interessi dei consumatori, del numero e dell'efficienza delle aziende commerciali esistenti, del numero e della dislocazione dei mercati regionali, dello sviluppo demografico ed edilizio del comune o della zona ove si intende esercitare lo spaccio, del piano regolatore generale e del programma di ammodernamento e ristrutturazione della rete distributiva che il consiglio comunale abbia adottato.

La licenza può essere negata quando la commissione accerti la mancanza nel richiedente dei requisiti di cui all'articolo 92 della legge di pubblica sicurezza.

Ove la commissione ravvisi la necessità di concedere licenze multiple per magazzini di vendita di merci a prezzo unico o di « supermercati » sono preferite sempre le cooperative fra commercianti al dettaglio e le cooperative di consumo e loro consorzi.

L'esercizio deve iniziare la propria attività entro 3 mesi dalla concessione della licenza sotto pena della revoca. La licenza sarà revocata anche nel caso di chiusura ininterrotta per un periodo di 6 mesi. Il comune può, mediante revisioni periodiche, accertare la sussistenza dei requisiti voluti dalla presente legge.

Le decisioni della commissione sono pubblicate nell'albo comunale. La concessione o il diniego della licenza saranno notificati al richiedente a mezzo di messo comunale entro 30 giorni.

Contro i provvedimenti della commissione è ammesso il ricorso al consiglio comunale entro 30 giorni dalla notifica. Il consiglio comunale deve decidere entro 60 giorni dalla data di ricevimento del ricorso. La notifica all'interessato deve farsi entro 30 giorni dalla decisione del consiglio.

Nel caso di comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti, i ricorsi dovranno essere presentati a una commissione consultiva composta di 7 consiglieri eletti dal consiglio comunale in modo da rispecchiare la composizione del consiglio e presieduta dal sindaco.

Contro le decisioni del consiglio comunale è ammesso ricorso al Consiglio di Stato entro 30 giorni dalla notifica.

I comuni, entro 6 mesi dall'approvazione della presente legge, devono emanare regolamenti per determinare nel territorio di loro competenza, i criteri oggettivi per il rilascio delle licenze, le procedure per ottenerle, trasferimenti delle medesime, la tabella merceologica in vigore e tutte quelle norme necessarie al coordinamento con gli altri regolamenti locali ».

### ART. 3.

Dopo l'articolo 3 del predetto decreto-legge sono inseriti i seguenti:

#### ART. 3-bis.

« La Regione stabilirà con propria legge il quadro delle tabelle merceologiche.

Fino a quando non sarà emanata la legge di cui al comma precedente i comuni, nel procedere alla classificazione merceologica delle voci di cui alle licenze di commercio dovranno prevedere il massimo raggruppamento merceologico consentito dalle vigenti leggi sanitarie.

Nell'ambito della gamma merceologica, come sopra determinata, la licenza di commercio rilasciata dal comune permette l'impiego di qualsiasi organizzazione di vendita, sia specializzata, sia a libero servizio, o mista ».

ART. 3-ter.

« Il piano regolatore comunale, i piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore generale, o regolamenti edilizi comunali, dovranno prevedere, in relazione allo sviluppo urbanistico ed alle esigenze della rete distributiva del comune e della zona, la ubicazione, le caratteristiche di massima e le dimensioni dei locali da adibire alla vendita al dettaglio.

I comuni non potranno concedere licenze edilizie per costruire negozi non previsti nei piani di cui al comma precedente o per effettuare insediamenti commerciali diversi da quelli previsti nei piani medesimi ».

ART. 4.

Il regio decreto-legge 21 luglio 1938, numero 1468, convertito in legge 9 gennaio 1939, n. 142. è abrogato.