CAMERA DEI DEPUTATI N. 903

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SANESE, BASSETTI, CITARISTI, MANNINO, BORTOLANI, ABETE, ALLOCCA, ARMELLA, BONFERRONI, CAPPELLI, CASTELLUCCI, CENI, FERRARI SILVESTRO, FIORET, GORIA, LAFORGIA, LA LOGGIA, MASTELLA, MORO, NAPOLI, PERRONE, QUIETI, SANGALLI, SANZA, SILVESTRI, TESINI ARISTIDE, VIETTI ANNA MARIA

Presentata l'8 novembre 1979

Legge-quadro in materia di mercati all'ingrosso

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. – La materia dei mercati all'ingrosso dei prodotti alimentari – fra i quali tradizionalmente hanno maggior peso quelli dei prodotti ortofrutticoli – è nel nostro ordinamento collegata alla garanzia dell'interesse pubblico, mediante un ruolo preminente del comune, fin da quando il regio decreto 17 maggio 1866, n. 2933, attribuì ai consigli comunali poteri prima affidati al prefetto.

Questo nesso fra mercato e comune raggiunse la sua espressione più completa e rigida con il regio decreto 11 aprile 1938, n. 611, il quale sostanzialmente inibì – salvo successive interpretazioni della giurisprudenza amministrativa – di praticare il commercio all'ingrosso fuori del mercato.

Un simile ordinamento, che doveva meglio tutelare l'interesse pubblico, produsse tuttavia effetti degenerativi. Infatti la mancata concorrenza di imprese esterne al mercato, privava queste e i suoi operatori di sollecitazioni alla competitività, la cui assenza non era compensata da meccanismi di efficienza autonomi nella organizzazione del mercato.

In presenza di quei fenomeni il Governo del tempo emanò un decreto-legge contenente una nuova disciplina (17 ottobre 1958, n. 937) che, convertito con modifiche dal Senato, incontrò poi il diverso parere della Camera la quale non ravvisò sufficienti ragioni per procedere in via di urgenza. Ripresentato dal Governo come disegno di legge, nel testo già modificato dal Senato, il provvedimento fu infine approvato e divenne la legge 25 marzo 1959, n. 125. L'innovazione più rilevante che questa introdusse fu il principio della libertà del conmercio all'ingrosso entro e fuori i mercati. Inoltre si reintrodussero

momenti di pluralismo nella istituzione e gestione, tanto che – accanto ai comuni – comparvero come soggetto di questi le Camere di commercio, nonché enti e consorzi con personalità giuridica costituiti fra operatori economici dei vari settori. La legge 25 marzo 1959, n. 125, non intervenne sulla disciplina dei mercati dei fiori, per i quali rimase dunque in vigore, alalmeno formalmente, la normativa del 1938.

Oggi, dopo gli atti normativi concretatisi nel decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 7, nella legge 22 luglio 1975, n. 382, e nel decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, si rende necessario un adeguamento normativo della materia dei mercati, attraverso una legge-quadro nella quale si riaffermino alcuni princìpi fondamentali, si disciplini il concreto esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento e si introducano alcune novità di concezione riguardo alla funzione dei mercati. Per quest'ultimo aspetto si consideri che oggi agli interessi pubblici che erano stati alla base della normativa attualmente in vigore, si aggiunge la necessità di perseguire l'efficienza economica dei mercati, inserendoli organicamente in un arco di finalità più ampie come strumenti di politica economica.

La disciplina pubblica dei mercati va infatti ripensata sullo sfondo dell'ampliamento della voce alimentare nel *deficit* della bilancia commerciale con l'estero, dell'esigenza di riformare le strutture di commercializzazione in corrispondenza all'adozione di metodi di programmazione, della necessità di realizzare un pieno utilizzo del prodotto agricolo e di ripristinare nel mercato agricolo meccanismi fisiologici di orientamento delle colture al variare della domanda.

Occorre poi tener presente che nel periodo che va dall'ultimo intervento legislativo nazionale fino alla emanazione delle prime leggi regionali nella materia dei mercati, si è avuto un massiccio incremento dei consumi alimentari (dal 1960 al 1975 +70 per cento in termini reali).

All'interno di questi si sono manifestati spostamenti significativi con la riduzione degli autoconsumi (dal 9,1 per cento al 3,7 per cento) e la crescita dei consumi alimentari extra-domestici (dal 5,4 per cento al 7,7 per cento).

Questi fenomeni non hanno trovato corrispondenza in iniziative dei pubblici poteri concretantisi almeno in programmi di ristrutturazione e adeguamento dei mercati. Oggi infatti le strutture di questi ultimi nella quasi totalità dei casi sono ancora sufficienti solo a svolgere la funzione di base fisica per l'offerta delle merci, mentre non consentono di rispondere alle esigenze di integrazione intersettoriale, e di creazione di maggiori servizi rivolti sia ai produttori che agli altri utenti del mercato.

Per effetto congiunto della norma di liberalizzazione del '59 e della obsolescenza progressiva delle strutture dei mercati si è venuto così a sviluppare il commercio all'ingrosso così detto « fuori mercato », in dimensioni tali da intaccare la funzione di riferimento che giustifica l'esigenza di un mercato pubblico.

Sulla base di questa analisi, la legge-quadro che si propone, intende offrire alle regioni un complesso di indirizzi e di procedure e al potere centrale modi concreti di coordinamento, che liberino l'azione delle regioni dalle restrizioni derivanti dal confronto con una legislazione statale certamente inadeguata.

Le innovazioni sostanziali riguardano la scelta di restituire vitalità ai mercati, rendendoli efficienti e competitivi rispetto alle iniziative liberamente assunte al loro esterno. Si rifiuta insomma la scelta di proteggere mercati inefficienti col porre restrizioni e vincoli al commercio che si svolge al di fuori di essi, preferendo creare attraverso il mercato un sistema di maggiori convenienze.

Anche a questi fini, si estende la nozione di mercato, includendo in essa non solo l'area e l'attrezzatura per l'attività di compravendita, ma pure la disponibilità di aree, strutture, attrezzature, che siano necessarie o complementari al commercio di ingrosso (conservazione, confezionamen-

to, eventuali interventi di trasformazione, fabbricazione di imballaggi, ecc.).

Inoltre, nel porre i princìpi ai quali deve attenersi l'attività legislativa delle regioni, si prevede anche che esse garantiscano il libero svolgimento della concorrenza ed enucleino i profili strutturali e funzionali del mercato, in armonia con la più ampia nozione che si vuol dare di questo, prevedendo la progressiva introduzione di tecnologie atte a consentire la riduzione dei costi e favorendo la integrazione rispetto alle attività di produzione e alla industria di trasformazione.

La nuova legislazione, inoltre, dovrebbe garantire con particolare rigore l'attendibilità delle rilevazioni, che è condizione perché la pubblicità dei prezzi e delle quotazioni abbia significato sostanziale, e affinché siano corrette e valide le indicazioni che dal mercato emergono in ordine agli andamenti della domanda. Gli attuali sistemi non sono infatti soddisfacenti, il che appare più grave se si considera che i prezzi di questi prodotti, così rilevati, rientrano nel calcolo degli indici del costo della vita.

La proposta assegna particolare rilievo alla adozione, ad ogni livello, di un principio di partecipazione e corresponsabilità degli operatori del mercato. Questo principio, talora, come nel caso della presenza negli organi gestionali, assume il significato di un apporto di professionalità e imprenditorialità alla efficienza gestionale del mercato nel suo complesso.

Altre volte, come nel caso della Commissione di mercato, che le regioni potranno regolamentare con una partecipazione maggiormente estesa degli utenti del mercato, assume anche un valore più ampio di presenza delle forze sociali interessate.

Per assicurare con correttezza ed efficacia il ruolo di indirizzo e coordinamento, si prevede un programma quinquennale, approvato dal CIPE, che tenga conto delle interrelazioni tra la politica dei mercati e quella agricola, dell'industria trasformatrice, della zootecnia, della pesca, ecc. Si è anche contestualmente ritenuto che la presenza di un organo consultivo, al quale con propri rappresentanti partecipino le categorie, sia nel nuovo assetto collegabile meglio alle competenze del CIPE.

Si è ritenuto infine che, considerando l'avanzata obsolescenza di numerosi mercati, una legge-quadro e di programmazione dovesse prevedere gli opportuni interventi finanziari, per favorire le iniziative regionali volte alla ristrutturazione del sistema dei mercati.

2. – Gli articoli da 1 a 4 stabiliscono i princìpi generali. L'articolo 2 in particolare riafferma il principio della libertà del commercio all'ingrosso – nelle differenti forme che esso può assumere – anche al di fuori dei mercati. L'articolo 3 determina i requisiti degli operatori armonizzandoli per la parte professionale a quelli della legge 11 giugno 1971, n. 426. L'articolo 4 pone la definizione di « unità attrezzate », che meglio caratterizza la pluralità e complementarietà dei mezzi richiesti per l'efficienza del mercato, e l'esigenza di una loro gestione unitaria.

L'articolo 5 specifica i temi ai quali le regioni dovranno porre particolare riguardo nella emanazione delle rispettive leggi. Esso prevede che le regioni indichino i soggetti sia privati che pubblici ai quali spetta assumere l'iniziativa per la istituzione di nuovi mercati; e gli operatori, anche associati, ammessi ad esercitare le rispettive attività nel mercato, secondo una logica di concorrenza, anche all'interno di questo.

Stabilisce in particolare che vada previsto un opportuno procedimento per la determinazione del tetto massimo di provvigione; che la regolamentazione del facchinaggio e di altri servizi debba evitare ogni formazione o consolidamento di situazioni monopolistiche; che si indichino i casi nei quali si deve procedere ad aste pubbliche; che si salvaguardi la possibilità di accesso dei consumatori con le opportune modalità e considerando la funzione primaria dei mercati stessi.

In connessione con particolari temi inerenti la funzione dei mercati, e con il collegamento di programmazione fra questi ed altre attività economiche, si afferma il

principio della consultazione degli interessati mediante appositi organi.

Gli articoli da 6 a 12 delineano il sistema dei rapporti stato-regione secondo l'ottica della programmazione concertata. In particolare l'articolo 6 stabilisce la competenza del CIPE, mediante un programma nazionale di durata quinquennale, per le indicazioni programmatiche in materia di politica dei mercati e a tal fine, istituisce presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, un ufficio per la raccolta, interpretazione e la pubblicizzazione dei dati conoscitivi sui prezzi e i volumi delle merci scambiate.

L'articolo 7 specifica i contenuti del programma quinquennale: vale a dire gli indirizzi generali e gli obiettivi compatibili con le altre forme di commercio all'ingrosso e in funzione di sostegno delle attività economiche interessate; la ripartizione degli obiettivi fra le regioni e l'individuazione degli interventi di competenza nazionale; l'ammontare dei finanziamenti e la loro ripartizione fra interventi nazionali e programmi delle regioni, nonché la ripartizione di massima dei finanziamenti fra queste ultime.

L'articolo 8 prevede che successivamente alla approvazione definitiva del programma nazionale, le regioni approvino i rispettivi programmi, e comunichino il programma di settore, i provvedimenti eventuali di coordinamento con i programmi generali di sviluppo economico o in materie che abbiano attinenza, nonché altre notizie necessarie, all'ufficio previsto dall'articolo 6.

L'articolo 9 prevede che le regioni trasmettano annualmente una relazione sullo stato di attuazione dei programmi regionali al CIPE, perché questo possa provvedere al coordinamento, a valutare lo stato di attuazione del programma nazionale, ad elaborare eventuali variazioni ed aggiornamenti.

L'articolo 10 reca l'autorizzazione di spesa di 150 miliardi di lire nel quinquennio 1981-1985, per il conseguimento degli obiettivi di cui agli articoli 6 e 9. L'articolo 11 stabilisce la riserva del 50 per cento dei fondi per il Mezzogiorno.

L'articolo 12 stabilisce che la destinazione dei finanziamenti assegnati a ciascuna regione avvenga con leggi regionali e prevede altre norme procedurali.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

La presente legge, emanata in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, determina indirizzi e procedure per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di mercati all'ingrosso.

ART. 2.

Il commercio all'ingrosso dei prodotti agricolo-alimentari, zootecnici ed ittici, nonché quello delle sementi, dei fiori e delle piante, è libero in tutte le sue forme di esercizio.

Tali forme di commercio possono svolgersi, nella osservanza delle altre disposizioni di legge, anche al di fuori dei mercati di cui al successivo articolo 4.

ART. 3.

Le disposizioni del capo primo della legge 11 giugno 1971, n. 426, relative al commercio all'ingrosso si applicano anche agli operatori ammessi alle vendite nello ambito dei pubblici mercati.

L'iscrizione nel Registro deve essere comunque negata o, se già concessa, revocata:

1) a chi ha riportato una condanna a pene restrittive della libertà personale superiori a tre anni per delitto non colposo;

2) a chi è sottoposto a misure di prevenzione ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o di sicurezza personale o è stato dichiarato delinquente abi tuale;

3) a condannati, per delitti previsti dal titolo VI del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e per quelli contro la pubblica amministrazione, l'ordine pubblico, la fede pubblica, o l'economia pubblica.

ART. 4.

Ai fini della presente legge nonché dell'articolo 54 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, sono definiti mercati all'ingrosso le unità attrezzate con mezzi e servizi insistenti su una determinata area, necessari a tale forma di commercio nonché all'esercizio delle relative attività strumentali o complementari.

ART. 5.

Con legge regionale sono disciplinate le procedure per l'istituzione, la ristrutturazione o la soppressione dei mercati pubblici con particolare riguardo a:

1) l'individuazione dei soggetti, pubblici e privati, cui spetti l'iniziativa per l'istituzione di nuovi mercati;

2) l'indicazione degli operatori, singoli e associati, ammessi all'esercizio delle rispettive attività nel mercato;

3) la predisposizione delle garanzie di libero svolgimento della concorrenza mediante la massima concentrazione dell'offerta e della domanda, da realizzare tra una pluralità di venditori ed acquirenti, anche attraverso la previsione delle tecnologie necessarie al contenimento del costo dei prodotti, nonché delle iniziative volte a favorire il loro avvio alla conservazione e alla trasformazione industriale, e l'enucleazione dei conseguenti profili strutturali e funzionali del mercato;

4) la pubblicità dei prezzi e delle quotazioni attraverso metodi di rilevazione che rispecchino il reale andamento delle contrattazioni;

5) la garanzia di partecipazione degli interessati alla formazione delle decisioni relative alla gestione del mercato;

6) i procedimenti per la determinazione del tetto massimo di provvigione per i commissari e gli astatori e delle relative variazioni;

7) la regolamentazione del facchinaggio e degli altri servizi offerti dal mercato, anche al fine di evitare la creazione o il consolidamento di posizioni monopolistiche;

8) l'integrazione con le altre forme di organizzazione economica, in particolare commerciali, agricole ed industriali, preordinate allo svolgimento di attività connesse a quelle dei mercati oggetto della presente legge. A tal fine è prevista la costituzione, presso ciascuna regione, di una commissione consultiva per i problemi del settore;

9) l'indicazione dei casi nei quali è obbligatorio procedere alla vendita mediante asta pubblica;

10) la possibilità, negli orari e con le forme necessarie a salvaguardare le funzioni primarie dei mercati in oggetto, di accesso per i consumatori che vogliano acquistare limitati quantitativi di derrate. Anche a tal fine è prevista la costituzione, presso ciascuno dei mercati, di una commissione con compiti consultivi rispetto all'ente gestore, di accertamento e di controllo dell'attività del mercato;

11) la previsione di iniziative relative all'aggiornamento tecnico degli operatori.

ART. 6.

Le indicazioni della programmazione in materia di politica dei mercati di cui ai successivi articoli 7, 8 e 9 della presente legge sono espresse dal Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE – su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, attraverso un programma nazionale per il settore di durata quinquennale.

A tal fine è istituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato un ufficio per la raccolta, la interpre-

tazione e la pubblicazione dei dati conoscitivi su prezzi e volumi delle merci scambiate.

ART. 7.

Nello schema di programma nazionale di cui all'articolo 6 devono, tra l'altro, essere indicati:

a) gli indirizzi generali e gli obiettivi da conseguire attraverso le iniziative di cui alla presente legge, tenuto conto della loro compatibilità con le altre forme di commercio all'ingrosso, al fine della razionale distribuzione dei flussi delle merci, nonché della proiezione delle strutture di mercato verso politiche di sostegno della agricoltura e di altre attività economiche primarie e secondarie, nonché di orientamento dei consumi;

b) la ripartizione di massima di tali obiettivi tra le diverse regioni;

c) gli interventi di competenza nazionale da attuarsi dall'amministrazione dello Stato e dalla Cassa per il Mezzogiorno in armonia con le disposizioni emanate dalla CEE;

d) l'ammontare dei finanziamenti previsti per la realizzazione del piano nazionale e la loro ripartizione tra gli interventi di competenza nazionale ed i programmi regionali;

e) la ripartizione di massima dei finanziamenti tra regioni per gli interventi di loro competenza.

ART. 8.

Successivamente all'approvazione del programma nazionale, le regioni approvano i loro programmi relativi al settore di cui alla presente legge, apportando anche eventuali variazioni e modifiche a provvedimenti già adottati in precedenza al fine di coordinarli con il programma medesimo.

Le regioni devono, nel provvedimento di adozione dei loro programmi di settore, provvedere anche al loro coordinamento con i programmi generali regionali di sviluppo economico e sociale e con i programmi di assetto territoriale, ove questi siano stati da esse approvati, oppure in mancanza, con le direttive decise in materia dalle regioni stesse.

Tali provvedimenti, nonché le altre notizie necessarie al funzionamento dell'ufficio di cui al secondo comma del precedente articolo 6, verranno comunicati all'ufficio medesimo nei modi e attraverso i provvedimenti indicati nel programma nazionale di settore.

ART. 9.

Il CIPE coordina gli interventi di cui alla lettera *c*) del precedente articolo 7.

A questo fine le amministrazioni e gli enti di cui alla stessa lettera *c*) sono tenuti a fornire al CIPE una relazione annuale circa lo stato di attuazione dei rispettivi interventi nonché ogni altra informazione utile o che venga richiesta.

Le regioni trasmettono annualmente al CIPE una relazione sullo stato di attuazione dei programmi regionali.

Il CIPE, valutato lo stato di attuazione del programma nazionale e dei programmi regionali, elabora eventuali proposte di variazione e aggiornamento anche relativi ai finanziamenti.

ART. 10.

Per il conseguimento degli obiettivi indicati nei programmi di cui all'articolo 6 della presente legge è autorizzata la spesa di 150 miliardi di lire, suddivisi in ratei di 50 miliardi di lire per ciascun esercizio a partire dall'anno 1981 fino al 1985.

ART. 11.

La ripartizione dello stanziamento di cui all'articolo 10 avviene secondo i criteri fissati dal CIPE in modo da assicurare

l'erogazione di almeno il 50 per cento alle regioni del Mezzogiorno e da privilegiare le iniziative volte al rinnovo degli immobili e delle attrezzature al fine di rendere la struttura dei mercati adeguata agli indirizzi di cui ai punti 1, 3 e 6 dell'articolo 5.

ART. 12.

Con leggi regionali verrà determinata la destinazione dei finanziamenti assegnati a ciascuna regione.

Le somme così destinate saranno versate nei conti correnti intrattenuti dalle regioni presso la Tesoreria centrale.

L'erogazione per il primo anno è disposta e deve essere effettuata entro 30 giorni dall'approvazione del programma nazionale e dei programmi regionali.

L'erogazione per gli anni successivi è disposta e deve essere effettuata entro 90 giorni dall'approvazione del bilancio dello Stato di ciascun anno interessato.