

COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

Martedì 10 febbraio 1998. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Intervengono il Ministro della sanità, Rosy Bindi, ed il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, Pierluigi Bersani.

La seduta comincia alle 13,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI avverte che, se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori della seduta è assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Comunicazioni del Presidente.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, con lettera in data 27 gennaio 1998, ha trasmesso lo schema di decreto legislativo recante la trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate.

Il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ha assegnato in data 29 gennaio 1998 tale schema alla

Commissione, che dovrà esprimere il prescritto parere entro il 28 febbraio 1998.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI dà il benvenuto al deputato Antonio Mazzocchi ed al senatore Massimo Wilde, chiamati a far parte della Commissione in sostituzione, rispettivamente, del deputato Marco Zacchera e del senatore Francesco Tirelli, dimissionari.

Sull'ordine dei lavori.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI propone di invertire l'ordine del giorno passando prima all'esame dello schema di decreto legislativo recante la riforma della disciplina in materia di commercio.

La Commissione concorda.

Parere su atti del Governo.

Schema di decreto legislativo recante la riforma della disciplina in materia di commercio, in attuazione della delega di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Il deputato Paola MANZINI, *relatore*, rileva che con l'approvazione di tale provvedimento il Governo, su proposta del

Ministro dell'industria, ha avviato l'iter per l'esercizio della delega contenuta nell'articolo 4, comma 4, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59, la quale dispone che nell'opera di ridefinizione della disciplina delle attività economiche ed industriali si deve tenere conto della promozione della razionalizzazione della rete commerciale, anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione.

Con lo schema di decreto legislativo in esame si procede pertanto ad una revisione organica della disciplina sul commercio (in termini di requisiti di accesso all'attività commerciale, di esercizio dell'attività di commercio sia in sede fissa sia su aree pubbliche, di forme speciali di vendita, di orari, e di vendite straordinarie e promozionali) la cui fonte normativa principale è attualmente rappresentata dalla legge n. 426 del 1971, la cui riforma è all'esame del Parlamento ormai da quasi un ventennio.

Nel predisporre lo schema di decreto legislativo, il Ministero dell'industria ha tenuto conto del dibattito sviluppatosi sul tema negli ultimi anni ed, in particolare, del lavoro condotto nel corso del 1997 dall'apposito Comitato ristretto della X Commissione della Camera dei deputati nonché delle indicazioni contenute nella relazione «Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza» presentata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al Presidente del Consiglio dei ministri nel gennaio 1993.

Nella relazione l'Autorità sottolinea gli evidenti limiti del sistema normativo vigente che, rimasto sostanzialmente invariato dal 1971, è caratterizzato dalla presenza di ostacoli all'ingresso nel settore e alla gamma merceologica di vendita, i quali impediscono o ritardano l'ammodernamento della rete distributiva, con conseguenti aumenti dei costi di produzione e quindi dei prezzi dei prodotti offerti. L'Autorità già nel 1993 auspicava, quindi, un intervento riformatore con evidenti dosi di liberalizzazione.

Ciò premesso, lo schema di decreto si pone quale fine prioritario quello di

creare un impianto normativo completamente nuovo per il settore del commercio che risponda alle esigenze del mercato, mantenendo ferma la garanzia del diritto della concorrenza e della tutela del consumatore. Si tratta di un impianto normativo che parte da presupposti totalmente diversi da quelli che hanno dato origine alla vigente disciplina e che soprattutto risulti in linea con le legislazioni degli altri Paesi europei nelle quali non trovano riscontro il registro dei commercianti, il sistema delle tabelle merceologiche o la regolamentazione strutturale del mercato, vale a dire la ricerca tra domanda e offerta con un atto amministrativo.

La disciplina proposta, pertanto, nel consentire una armonizzazione con la disciplina europea mira a creare le condizioni per lo sviluppo e la competitività della rete distributiva italiana, senza rinunciare ai valori e alle caratteristiche positive presenti nella nostra realtà imprenditoriale ed evitando la semplice trasposizione in Italia di norme e strumenti di programmazione diffusi altrove, in contesti assai diversi dal nostro, che hanno prodotto, in alcuni casi, effetti assai negativi (come in Francia).

Tutto questo mira a pervenire all'affermazione di un apparato distributivo evoluto e tarato in base alle peculiarità geografiche e orografiche del nostro Paese, di un nuovo modello italiano di distribuzione.

Ritiene che le linee guida dello schema di decreto possono essere così sintetizzate: 1) definizione di una legge snella (trenta articoli) di principi sul piano della disciplina giuridica e sostanziale delle imprese commerciali e di indirizzo per l'attività di programmazione delle regioni, alle quali va anche delegata la disciplina attuativa; 2) esigenza di un testo unico sul commercio, per superare la logica di singoli provvedimenti settoriali (autorizzazioni, orari, vendite promozionali, ambulanti), contribuendo così a ridurre il *corpus* legislativo: con il decreto legislativo vengono abrogati circa venti tra leggi e singole disposizioni oggi vigenti; 3) realiz-

zazione dell'efficienza della rete, della tutela degli interessi del consumatore e della trasparenza nel mercato con norme di carattere generale, all'interno di un quadro normativo volto alla semplificazione amministrativa e ad un processo di liberalizzazione graduale per quegli esercizi di piccola dimensione che non incidono sugli equilibri territoriali; 4) definizione di un impianto normativo che dia alla piccola distribuzione la possibilità di qualificarsi attraverso una serie di misure di sostegno e un particolare regime transitorio, collegato anche ai tempi per l'emanazione dei provvedimenti regionali di attuazione, che differirebbe di un anno l'entrata in vigore della nuova disciplina, favorendo, così, un impatto morbido e graduale del processo di riforma e quindi consentendo agli operatori in attività di cogliere tutte le opportunità previste, con il minimo di contraccolpi e il massimo del vantaggio; 5) equilibrio e pluralismo tra grande e piccola distribuzione secondo una convivenza sostenibile nell'interesse del consumatore e del cittadino, puntando alla complementarità tra dettaglio tradizionale e commercio moderno e organizzato; 6) valorizzazione e salvaguardia della funzione sociale del servizio di prossimità del commercio, in particolare nei centri storici, nelle comunità montane, rurali e insulari, seguendo la direzione tracciata dal Libro verde sul commercio, presentato dalla Commissione europea lo scorso anno.

Dopo aver illustrato i titoli del provvedimento fa presente che quanto all'accesso al settore per tipologia di esercizio, viene proposta una notevole riduzione delle barriere amministrative all'accesso al mercato e allo svolgimento dell'attività commerciale. È, in primo luogo, soppresso il REC (il registro abilitante tenuto dalle Camere di commercio), la cui iscrizione è oggi obbligatoria per richiedere l'autorizzazione comunale all'esercizio. Ricordando che attualmente per essere abilitati occorre possedere, oltre ai requisiti morali, un requisito professionale (essere stato dipendente qualificato; aver superato uno specifico esame presso la Camera di

commercio; aver partecipato, con esito positivo, a un corso formativo abilitante della durata media di due mesi), rileva che in base alla nuova disciplina proposta è invece richiesto il possesso dei soli requisiti morali e, soltanto per la vendita di prodotti alimentari, un requisito professionale: pratica commerciale o partecipazione a un idoneo corso di formazione per l'apprendimento degli aspetti di tutela igienico-sanitaria, di manipolazione e conservazione degli alimenti.

In secondo luogo, vengono accorpate in due settori (alimentare e non alimentare) le attuali e anacronistiche quattordici tabelle merceologiche. Il rigido meccanismo delle tabelle, alcune soggette a contingente numerico, previsto dalla legge n. 426 del 1971, è oggi assai vincolante e inibisce ogni tentativo di innovazione: l'esercente che intende modificare la propria offerta merceologica (esempio dall'alimentare all'abbigliamento) deve ripetere la procedura amministrativa necessaria per l'apertura (esame per il REC e richiesta di autorizzazione aggiuntiva al comune). Il sistema proposto imperniato sui settori, non vincolante ai fini dell'apertura, lascerebbe libertà di azione all'imprenditore in un campo che dovrebbe essere di sua esclusiva competenza, quello della scelta della formula organizzativa e merceologica di vendita ritenuta più idonea.

In terzo luogo, si introducono differenti regimi amministrativi per le tre tipologie di esercizio commerciale: 1) per l'apertura di esercizi di vicinato (con superficie di vendita fino a 300 metri quadrati) l'attuale regime autorizzatorio viene sostituito con un procedimento di « autocertificazione » (comunicazione al sindaco con effetti trenta giorni dopo) del rispetto dei requisiti urbanistici, igienico-sanitari, morali e professionali, ove richiesto, fermo restando il potere di controllo da parte del comune; 2) per le medie strutture di vendita (da 300 a 2.000 metri quadrati) l'apertura è invece subordinata alla concessione dell'autorizzazione rilasciata dal sindaco in conformità alle norme regionali. Tale procedimento resta

comunque sottoposto al principio del « silenzio-assenso » in caso di inerzia del comune, trascorsi novanta giorni dalla richiesta; 3) il regime autorizzatorio per le grandi strutture di vendita (con più di 2.000 metri quadrati) viene invece profondamente innovato rispetto all'attuale. Il doppio procedimento amministrativo oggi vigente (autorizzazione comunale, più nulla-osta regionale, sentito il parere della commissione composta anche dai rappresentanti di categoria), per la cui conclusione sono stati necessari in alcuni casi anche sette anni, verrebbe sostituito da un'unica autorizzazione rilasciata dal sindaco a seguito delle decisioni assunte nell'ambito di una conferenza di servizi (in seduta pubblica) alla quale intervengono la regione (il cui parere di conformità dell'insediamento al piano regionale è vincolante), il comune interessato e la provincia e, a titolo consultivo, i rappresentanti dei consumatori e delle imprese, entro il termine di sei mesi.

Relativamente alle competenze e programmazione della regione, l'esigenza di assegnare un più ampio ruolo alle regioni nel settore del commercio è sempre emersa nel dibattito, specialmente in occasione dell'emanazione della legge n. 426 del 1971, in cui il legislatore individuò nel comune l'unità territoriale e amministrativa di riferimento, lasciando alle regioni un compito di programmazione limitato alle grandi strutture di vendita.

Con il provvedimento in esame si intende affidare alle regioni, in attuazione degli obiettivi generali del progetto di riforma, il compito di regolare lo sviluppo di tutta la rete distributiva attraverso l'uso di strumenti normativi e di modelli di programmazione integrata (di urbanistica-commerciale).

Si tratta di un impianto che è orientato non solo a tutelare il consumatore, attraverso la qualità e l'accessibilità del servizio commerciale, bensì a garantire un più generale interesse del cittadino, quale quello di rendere compatibili gli insediamenti con le funzioni territoriali, anche in

ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori, alla tutela dei beni artistici, storici e ambientali.

Partendo dalla peculiarità dei vari contesti socio-economici e dalla diversificazione territoriale della rete distributiva, le regioni, in base alle norme proposte, avrebbero la possibilità di enucleare regimi normativi e metodi di programmazione sostanzialmente differenziati e tarati in relazione all'ambito territoriale e urbano di riferimento.

In buona sostanza, le regioni potrebbero fissare criteri di programmazione commerciale articolati in funzione delle caratteristiche degli ambiti territoriali (aree scarsamente popolate, centri storici e urbani, comuni metropolitani e aree comunali configurabili come unico bacino di utenza).

Quanto, poi, agli orari di vendita, lo schema in esame introduce il principio della libera determinazione dell'orario di apertura degli esercizi da parte degli operatori nel quadro di una serie di criteri: fascia oraria tra le 7 e le 22; limite massimo di tredici ore giornaliere di apertura; chiusura obbligatoria domenicale tranne il mese di dicembre e altre otto domeniche o festività scelte dall'operatore. Una forma integrale di liberalizzazione è, invece, prevista per gli esercizi situati nelle zone turistiche e nelle città d'arte individuate dalle regioni.

Relativamente alla disciplina transitoria, fa presente che la *ratio* è quella di consentire un impatto « morbido » e graduale delle rilevanti innovazioni che vengono introdotte.

L'entrata in vigore di tutto il provvedimento, tranne i casi di ampliamento e trasferimento dei piccoli esercizi in attività, è posticipato di un anno, durante il quale le regioni, oltre ad approvare i provvedimenti attuativi del decreto legislativo, devono, entro i primi sei mesi, decidere in merito alle richieste di apertura di grandi strutture di vendita presentate antecedentemente alla data di pubblicazione del decreto. Successivamente a tale data, e fino all'entrata a « regime » della nuova disciplina, è so-

spesa, anche per evitare comportamenti di tipo speculativo, ogni decisione sulle domande giacenti, il cui esame verrebbe conseguentemente effettuato sulla base dei nuovi criteri regionali. Per garantire la funzionalità del sistema, ed evitare vuoti normativi, sono poi previsti meccanismi di intervento sostitutivo, in caso di inadempienza nell'emanazione dei provvedimenti attuativi da parte sia dei comuni sia delle regioni medesime, sulla base di esplicite scadenze fissate nel decreto.

Precisa, poi, che, al fine di agevolare l'impatto del provvedimento e la qualificazione delle piccole imprese commerciali sono poi previste tre forme di intervento, destinando ad esse complessivamente risorse finanziarie aggiuntive per 120 miliardi di lire.

Aggiunge che, al fine di dare seguito ad un preciso ordine del giorno approvato all'unanimità dal Senato nella scorsa primavera, con il quale il Governo si era impegnato a presentare entro quattro mesi un disegno di legge di revisione organica della normativa sul commercio ambulante, lo schema di decreto legislativo contiene anche la disciplina quadro di principi per questo comparto, in un'ottica rispondente ad una sostanziale equiparazione con il dettaglio fisso e ai criteri di unicità e omogeneità richiamati dalla legge n. 59 del 1997, anche ai fini del trasferimento alle regioni delle relative funzioni amministrative.

Conclude rilevando che la riforma, introducendo flessibilità, semplificazione amministrativa e normazione, congiuntamente ad un insieme articolato di interventi di sostegno, è in grado di innescare, in maniera trasparente, un processo innovativo in tutti i segmenti della nostra rete distributiva.

La possibilità offerta ad oltre 500.000 titolari di esercizi commerciali con superficie al di sotto di 300 metri quadrati (la media italiana è di circa 60 metri quadrati a negozio) di « riposizionarsi » sul mercato — nelle more dell'entrata in vigore (un anno) della nuova normativa — potrebbe comportare una rapida ripresa del settore in termini imprenditoriali e occupazionali,

specie se accompagnata, come sembra profilarsi, da una ritrovata voglia di spendere da parte dei consumatori. Ciò lo si può ipotizzare in ragione della disposizione che consentirebbe, in via immediata (con una semplice comunicazione al sindaco), agli operatori in attività di: 1) ampliare i locali fino a 300 metri quadrati; 2) trasferire in altra sede l'attività; 3) cedere ad altro soggetto l'esercizio; 4) ampliare o riconvertire l'offerta merceologica.

Se congiuntamente a tale dispositivo, si considerano anche le misure contenute nella legge finanziaria che consentono alle piccole imprese commerciali di usufruire di un credito di imposta per l'assunzione di nuovi dipendenti; di portare in deduzione le spese relative alla ristrutturazione degli immobili; di godere di un credito di imposta pari al venti per cento per l'acquisto di beni strumentali (attrezzature tecniche e informatiche, arredi, eccetera), è legittimo ravvisare l'esistenza di tutte le condizioni per un forte rilancio degli investimenti nel settore della distribuzione tradizionale e in altri settori ad essa collegati, con effetti positivi anche sul piano occupazionale.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Schema di decreto legislativo in materia di riordinamento dell'Agenzia per i servizi sanitari regionali, in attuazione della delega di cui agli articoli 1 e 3, comma 1, lettera c), della legge
15 marzo 1997, n. 59.**

(Esame e rinvio).

La Commissione prosegue nell'esame del provvedimento, sospeso, da ultimo, nella seduta del 29 gennaio ultimo scorso.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, *relatore*, esprime parere contrario sugli emendamenti presentati che contestano in radice le ragioni del provvedimento in esame.

Fa presente che lo schema di decreto rafforza la presenza delle regioni nell'organizzazione dell'Agenzia, muovendosi, così, nel senso della riforma prevista dalla legge 15 marzo 1997, n. 59.

Quanto ai previsti criteri di nomina degli organi dell'Agenzia, constata che si tratta di criteri che rispondono pienamente alla modellistica organizzativa della pubblica amministrazione, così come delineata nella riforma. Ritiene che l'applicazione dei nuovi criteri di nomina alla scadenza naturale del mandato degli attuali organi - come proposto in alcuni emendamenti - finirebbe per incidere su un potere di governo che è quello di organizzare l'Agenzia, rinviando ogni decisione a date che vanno oltre il 2000.

Sottolinea, poi, che la Conferenza unificata ha espresso, all'unanimità, il parere sul provvedimento in esame: ne discende che le regioni hanno ritenuto perfettamente conforme ai loro obiettivi l'impostazione dello schema di decreto.

Conclude, dichiarando assorbito nella proposta di parere depositata l'emendamento Frattini-23.

Il ministro della sanità, Rosy BINDI, concordando con le osservazioni del relatore, ricorda che lo schema di decreto in esame è un atto dovuto in relazione all'approvazione di una normativa che ha richiesto la modifica degli organi e, in parte, delle funzioni dell'Agenzia.

Ribadisce la necessità e l'importanza della nuova configurazione che l'Agenzia assume con il provvedimento in esame e con il disegno di legge-delega al Governo per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale. Sottolinea, in primo luogo, che i requisiti soggettivi degli organi dell'Agenzia subiscono la modifica in relazione a quanto contenuto in un decreto legislativo già approvato e, in secondo luogo, che le nuove funzioni dell'Agenzia, già anticipate nello schema di decreto in esame, sono confermate nel sopra citato disegno di legge-delega.

Fa presente, inoltre, che l'Agenzia cambia la sua struttura in virtù di un nuovo equilibrio tra Stato e regioni: in tale ottica

si spiega anche il parere unanime della Conferenza unificata.

Ritiene necessario che l'Agenzia possa funzionare quanto prima con la nuova organizzazione e struttura.

Quanto, poi, all'emendamento Frattini-23, lo ritiene condivisibile in linea di principio, ma reputa inopportuno inserire nello schema di decreto la previsione di un adeguamento delle risorse finanziarie e del personale ai nuovi compiti dell'Agenzia.

Ricordando che la sede più opportuna per tale previsione è rappresentata dal regolamento per l'organizzazione, il funzionamento e la disciplina dell'attività dell'Agenzia, conclude ritenendo che la proposta emendativa del deputato Frattini possa, comunque, accogliersi come utile raccomandazione.

La senatrice Franca D'ALESSANDRO PRISCO, esprimendo apprezzamento sulla proposta di parere del relatore, ritiene opportuno invitare il Governo a garantire la massima organicità tra il provvedimento in esame e l'intervento legislativo che razionalizza l'intero Servizio sanitario nazionale.

Relativamente, poi, alla questione dell'adeguamento del personale e delle risorse finanziarie dell'Agenzia, fa presente, in primo luogo, la necessità che tale questione venga esaminata dal Governo nell'ambito di un sistema di riforma generale della sanità. In secondo luogo, rileva l'opportunità di usufruire pienamente delle disponibilità che già la norma in vigore offre all'Agenzia e che, allo stato, risultano essere inutilizzate.

Il senatore Michele BONATESTA, a nome del gruppo di alleanza nazionale, rileva l'illegittimità costituzionale per eccesso di delega del provvedimento in esame. Ritiene essenziale chiarire i motivi della errata trasmissione dello schema di decreto legislativo. A tal proposito, fa presente che la Conferenza unificata si è pronunciata su uno schema di decreto legislativo inesistente. Ritiene che la nuova trasmissione dello schema di decreto in esame avrebbe dovuto comportare l'avvio di una nuova autonoma procedura di esame.

Conclude evidenziando, pertanto, l'illegittimità del procedimento di esame del provvedimento.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI ricorda la lettera del Presidente del Consiglio dei ministri che provvedeva alla trasmissione del nuovo testo di decreto che sostituiva il precedente — inviato per mero errore materiale — solo relativamente all'articolo 2, comma 6.

Ribadisce, pertanto, la posizione della Presidenza di procedere nell'esame del provvedimento in questione, non ravvisandosi irregolarità.

Il deputato Franco FRATTINI, illustrando la sua proposta di parere alternativo, fa presente che con lo schema di decreto in esame si rischia di condizionare la volontà del Parlamento chiamato ad esaminare la legge di delega per la riforma del Servizio sanitario nazionale, all'interno della quale si inquadra anche la riforma dell'Agenzia.

Propone, pertanto, di esaminare la nuova struttura e la nuova organizzazione dell'Agenzia nel suo alveo naturale rappresentato dalla riforma del Servizio sanitario nazionale.

Entrando nel merito del provvedimento, di cui non comprende l'urgenza, fa presente l'opportunità di una norma transitoria quale quella proposta nel suo emendamento 21, finalizzata a consentire il funzionamento della nuova organizzazione dell'Agenzia in presenza degli attuali organi che cessano così dalle loro funzioni alla scadenza naturale del loro mandato. In tal modo i nuovi requisiti soggettivi per gli organi dell'Agenzia diventano applicabili a decorrere dalla prima scadenza naturale successiva all'entrata in vigore del decreto legislativo.

Quanto al suo emendamento 23, con il quale propone di adeguare le risorse finanziarie e umane ai nuovi compiti dell'Agenzia, e che il relatore ritiene assorbito nella proposta di parere, sottolinea che in esso viene usata l'espressione « condizione » in luogo di « osservazione » uti-

lizzata nella proposta di parere, con l'intendimento di rafforzare il senso della direttiva del Parlamento al Governo.

Il ministro della sanità, Rosy BINDI, ritiene che la norma transitoria proposta non coglie lo spirito dello schema di decreto in esame, con il quale cambiano la durata e la modalità di nomina degli organi con conseguente valorizzazione dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

In tal senso la necessità di nuova preposizione dei titolari degli organi consegue come generale principio ordinamentale alla mutata normativa sul procedimento di nomina.

Il deputato Giacomo GARRA fa presente che, riducendo da tre a due i membri del consiglio di amministrazione nominati di intesa con la Conferenza unificata, non si realizza il federalismo amministrativo a Costituzione invariata auspicato con la riforma della legge n. 59 del 1997.

Il senatore Renzo GUBERT ritiene che lo schema in esame sia illegittimo costituzionalmente per eccesso di delega, visto che la legge 15 marzo 1997, n. 59, non prevede l'emanazione di un decreto legislativo per modificare le modalità di nomina degli organi.

Conclude, ritenendo che nello schema di decreto in esame non è ravvisabile alcun federalismo amministrativo, se si considera che il presidente dell'Agenzia deve essere designato su proposta del Ministro della sanità. Emerge, pertanto, una piena ripresa dei poteri da parte dell'Amministrazione centrale, in contrasto con lo spirito della legge delega n. 59 del 1997.

Essendo terminata la fase di illustrazione degli emendamenti, il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia ad altra seduta per le deliberazioni sui singoli emendamenti e sulla proposta di parere.

La seduta termina alle 15,05.