

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

Martedì 17 febbraio 1998. — Presidenza del Presidente, Vincenzo CERULLI IRELLI. — Interviene il Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato, Umberto Carpi.

La seduta comincia alle 13,45.

Comunicazioni del Presidente.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, con lettera in data 11 febbraio 1998, ha trasmesso lo schema di decreto legislativo concernente modificazioni al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.

Il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ha assegnato in data 12 febbraio 1998 tale schema alla Commissione, che dovrà esprimere il prescritto parere entro il 14 marzo 1998.

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.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in titolo sospeso, da ultimo, nella seduta del 10 febbraio ultimo scorso.

Il deputato Franco FRATTINI, riconoscendo l'importanza e la necessità di una riforma del commercio, precisa gli obiettivi che tale riforma dovrebbe raggiungere: 1) eliminazione progressiva dei vincoli all'iniziativa economico-privata, favorendo la competizione e, quindi, i consumatori; 2) tutela e valorizzazione della piccola e media impresa che in questo campo deve porre un particolare accento al commercio di prossimità, cioè l'interesse del consumatore attraverso una presenza del tessuto commerciale all'interno dei quartieri; 3) promozione del commercio come settore che contribuisce a migliorare la qualità della vita; 4) regole precise e chiare insieme ad una progressività nel percorso di liberalizzazione senza alcuna distruzione di valori economici. Diventa, pertanto, fondamentale la coerenza tra i vari settori all'interno dei quali è necessaria una maggiore flessibilità, primo fra tutti il settore del lavoro.

Prima di passare all'esame nel merito del provvedimento, evidenzia i limiti di metodo del provvedimento in esame.

In primo luogo, rileva che è mancato nella fase di esame dello schema di decreto il confronto con le categorie interessate. A ciò si aggiunge, in secondo

luogo, un'impostazione troppo centralistica, poco rispettosa delle autonomie locali: l'emanazione di regole uniformi su tutto il territorio nazionale mal si concilia con la differenza di realtà municipali. Alla luce di tale presupposto sarebbe stata preferibile una consultazione del Governo con gli enti locali, perplessi sia sul metodo che sul merito del provvedimento in esame.

Fa presente, in terzo luogo, l'incoerenza del provvedimento con la disciplina di altri settori: non è concepibile pensare di realizzare la liberalizzazione del commercio e parallelamente irrigidire le regole sulla prestazione lavorativa dei dipendenti con un provvedimento, quale quello delle trentacinque ore. A ciò si aggiunge la scarsa coerenza tra il provvedimento in esame, nella parte relativa alle autorizzazioni commerciali, e la disciplina vincolistica in materia di locazione che restringe in misura maggiore la normativa sulle locazioni commerciali.

Passando all'esame nel merito del provvedimento, evidenzia, in primo luogo, la inopportunità della previsione di una superficie minima al di sotto della quale vi è libertà di apertura dell'esercizio commerciale. A tal proposito occorre considerare le realtà dei piccoli comuni nei quali è difficile trovare esercizi commerciali con superficie di trecento metri quadrati.

Relativamente, poi, agli interventi a sostegno della formazione sia per gli operatori del commercio sia per le imprese, occorre rafforzarli visto che è il consumatore a richiedere un operatore commerciale ben qualificato.

Segnala che è impossibile pensare che la riforma del commercio lasci privi di copertura coloro che hanno investito i propri risparmi per ottenere una autorizzazione commerciale. Ciò creerebbe una mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti della Pubblica amministrazione relativamente alla tutela dei diritti quesiti.

Quanto alle tabelle merceologiche, osserva che il raggruppamento in due grandi categorie è contraddittorio con l'esigenza del consumatore ad avere operatori com-

merciali ben qualificati. Si domanda, pertanto, quale preparazione si possa garantire se la formazione riguarda due aree all'interno delle quali è ricompresa la specializzazione in settori completamente diversi tra loro. Perciò, tra le attuali ottantasette tabelle merceologiche e le due proposte dal Governo nel provvedimento, è preferibile adottare una soluzione intermedia.

Relativamente, poi, agli orari degli esercizi commerciali, è necessario prevedere che sia il Comune a regolarli, in modo da calibrare il fabbisogno orario di disponibilità degli esercizi commerciali.

Non si può, inoltre, non rilevare la necessità di un collegamento tra la pianificazione commerciale e la normativa urbanistica, al fine di evitare l'aumento indiscriminato della grande distribuzione: dichiara, a tal proposito, di essere favorevole al pluralismo distributivo.

Riferendosi alla Provincia autonoma di Bolzano, fa presente che la disciplina in materia di commercio non è oggetto in tale regione di competenza primaria, a differenza di quanto avviene nelle altre regioni a statuto speciale. In una prospettiva di rilancio delle autonomie locali, è difficile conciliare tale tendenza dell'ordinamento con la difficoltà per alcune province autonome a subire le regole dettate centralisticamente. Per ovviare a tale realtà, sarebbe opportuno procedere con un adeguamento statutario al riconoscimento di una competenza primaria in tale materia anche per la realtà altoatesina.

Il deputato Luciano CAVERI osserva preliminarmente come, a suo avviso, il comma 2 dell'articolo 1 dello schema di decreto in esame non possa essere condiviso in quanto con esso si limiterebbe l'autonomia delle regioni a statuto speciale. In questo senso anche la Corte costituzionale ha recentemente riconosciuto un'ampia potestà normativa alle regioni a statuto speciale in relazione alle competenze in materia di emanazione di norme di attuazione.

Rileva quindi che, sebbene il provvedimento in esame possa apparire una sorta di « doccia fredda » sul settore del commercio, esso non era inaspettato in quanto da tempo il Parlamento ne discute.

Per quanto attiene al merito, auspica alcune modifiche allo schema di decreto in ordine all'individuazione delle tre tipologie degli esercizi in funzione delle aree, all'abolizione del REC ed al potenziamento delle misure per la formazione professionale.

Inoltre, per quanto riguarda le disposizioni di cui all'articolo 9, sottolinea l'opportunità che la procedura autorizzativa per l'apertura delle grandi strutture di vendita preveda anche il parere della regione nel cui territorio insiste l'esercizio, nonché il parere della regione limitrofa al fine di giungere ad un'organica distribuzione delle grandi strutture anche in ambito interregionale.

Per quanto riguarda la previsione di cui all'articolo 10, in base alla quale la regione può prevedere norme speciali per favorire lo sviluppo della rete commerciale e distributiva, sottolinea l'esigenza che in essa siano ricomprese anche le aree industriali dismesse le quali sono sempre più frequentemente destinate ad aree commerciali.

Osserva infine come vi sia l'opportunità di prevedere, al pari di quanto da tempo avviene in Francia, delle agevolazioni per quanto riguarda gli orari di apertura degli esercizi a gestione familiare, nonché norme per equiparare la posizione degli esercenti proprietari di immobile ai commercianti locatari. Questi ultimi, infatti, alla luce della nuova disciplina che abolisce la necessità della licenza per le imprese minori, a differenza dei proprietari perderebbero uno degli elementi patrimoniali fondamentali dato dal valore dell'avviamento. Per tale motivo preannuncia alcune modifiche alle disposizioni in materia di locazione commerciale.

Infine esprime il proprio avviso favorevole sul provvedimento nel suo complesso.

Il deputato Antonio MAZZOCCHI fa presente che il parere contrario del gruppo di Alleanza Nazionale sulle modalità e le procedure che sono state osservate per lo schema di decreto legislativo all'esame della Commissione è ormai ben noto in quanto già evidenziato da autorevoli colleghi sia presso la X Commissione Attività produttive della Camera dei deputati sia presso la Commissione Industria del Senato.

Aggiunge che le riserve sono state suffragate dai pareri di illustri giuristi che hanno sottolineato che, nel provvedimento in esame ricorrono gravi violazioni delle norme costituzionali, sia per quanto riguarda la delega in base alla quale il Governo ha tracciato uno schema che non consente all'esecutivo di avventurarsi fin dove è invece giunta la bozza del decreto, sia per quanto riguarda le questioni trattate che non possono in alcun modo essere « coperte » da una legge delega che fissa come « oggetto » della delega stessa il riordino di attività proprie di pubbliche amministrazioni, dato che di pubbliche amministrazioni in questo caso non si tratta. Considerando che numerosi articoli sono sospetti di essere costituzionalmente illegittimi in quanto lesivi dell'articolo 76 della Costituzione « per esorbitanza dell'oggetto della delega stessa », è necessario insistere su un altro fattore, oltremodo importante, di incostituzionalità: la mancanza di principi e criteri direttivi che dovrebbero essere stati formulati nella delega per « indirizzare e delineare la discrezionalità del legislatore delegato ».

Dichiarando di essere consapevole del ruolo e della funzione della Commissione, fa presente che il gruppo di Alleanza Nazionale si atterrà ugualmente ad una disamina dell'articolato dello schema di decreto legislativo, ferma restando l'intenzione, come forza politica, al termine dell'iter procedurale, di rivolgersi, nei modi e nei tempi, al massimo garante della Costituzione, affinché, se lo riterrà opportuno, adotti quei provvedimenti previsti dall'articolo 74 della Costituzione.

Entrando nel merito e riconoscendo la necessità di riformare l'ormai obsoleta

legge n. 426 del 1971, ricorda che il gruppo di Alleanza Nazionale aveva presentato una proposta di legge che prevedeva una razionale riforma della disciplina del commercio, attraverso un sistema integrato tra grande distribuzione e commercio tradizionale, affidando alle regioni il controllo e l'indirizzo di una programmazione che andasse gradualmente a qualificare e ad associare, anche con incentivi, i piccoli operatori del commercio. La proposta nasceva dall'esigenza di giungere ad una liberalizzazione delle norme che disciplinano il commercio in vista dell'ingresso in Europa e della prospettiva di globalizzazione dei mercati. Considerando che un libero mercato prevede precise ed indiscutibili norme che regolamentano e tutelano la domanda e l'offerta, la proposta di legge presentata mirava all'emanazione di una normativa snella, di facile interpretazione, con poche ma chiare regole, utili non solo per chi opera o per chi volesse intraprendere un'attività commerciale, ma anche e soprattutto per la Pubblica Amministrazione. Nella proposta di legge si chiedevano, inoltre, un graduale processo di riqualificazione della rete esistente, seri incentivi alle aggregazioni attraverso una calibrata riduzione dei vincoli, al fine di contenere la polverizzazione degli esercizi commerciali e al fine di evitare una liberalizzazione selvaggia: si proponeva, inoltre, di rivedere la normativa sui piani di adeguamento e sviluppo della rete di vendita, i cosiddetti « Piani Commerciali ».

Lo spirito della legge n. 426 era stato - a causa di successivi regolamenti, leggi, leggine e decreti - completamente stravolto. La funzione dei piani doveva essere quella di promuovere tutte le varie forme di vendita perché il consumatore avesse sia la garanzia di scelta in un ambito concorrenziale che la garanzia di una adeguata redditività degli esercizi commerciali esistenti. Tale obiettivo non si è realizzato: lo sviluppo urbanistico di tantissimi comuni italiani ha fatto sì che nascessero insediamenti di grossa distribuzione, spesso aggirando le leggi, quasi sempre fagocitando piccoli esercizi com-

merciali e creando di fatto sempre più condizioni favorevoli, da una parte, e sfavorevoli, dall'altra.

Fa presente che molti quartieri, con zone abitative periferiche, diverranno sempre più invivibili, in seguito all'abbandono di piccoli esercizi commerciali, creando problemi di ordine sociale nonché serie difficoltà a persone anziane, disabili e a tutti coloro che non dispongono del mezzo di locomozione per andare a fare la spesa quotidiana. I centri storici e, comunque, le vie commerciali di un'infinità di comuni italiani hanno poche infrastrutture e pochi parcheggi con il risultato di un sicuro vantaggio per le grosse strutture di vendita che, invece, potevano e possono avere a disposizione ampi spazi per poter realizzare sia le une che gli altri.

È certamente necessario procedere al superamento della licenza in quanto tale, perché intrisa di troppi cavilli burocratici, utili soltanto ad incentivare la speculazione e le clientele politiche: a tal proposito si chiede una nuova forma di autorizzazione più semplice, certamente, ma non aperta a tutti e alla vendita di tutto senza nessuna preparazione professionale.

Poiché occorre rivedere il REC perché, così come strutturato, in troppe occasioni non ha assolto al suo compito primario di preparare il futuro commerciante alla professione, al suo posto si propone l'obbligatorietà di partecipazione a corsi di formazione professionale per tutti i settori merceologici.

Quanto all'accorpamento di alcune tabelle merceologiche, fa presente che il passaggio - come previsto nel provvedimento in esame - a soli due raggruppamenti, alimentari e non, è certamente troppo. Non è nemmeno pensabile immaginare che tipo di negozio ci si possa inventare a seguito di questa estrema semplificazione.

Non si può, poi, non evidenziare come la tutela del consumatore possa e debba avvenire attraverso forme di accesso al comparto commerciale che favoriscano la qualificazione professionale, senza ricercare metodi surrettizi per porre barriere

ed ostacoli alle entrate. Occorre preparare la futura classe imprenditoriale ad affrontare il mercato in tutte le sue variabili complessità: e questo non solo per la tutela della categoria, ma anche per la tutela degli stessi consumatori.

Né è giustificato, come si è cercato di fare, affermare che per avviare un'attività industriale non occorre alcun attestato professionale e che quindi anche per il commercio è fuori luogo prevederlo. Mentre per avviare un'attività industriale occorrono ponderose disponibilità economiche e spiccate conoscenze che, di fatto, limitano il novero degli aspiranti industriali, per una attività commerciale l'investimento iniziale può anche essere limitato a cifre di modeste dimensioni e, quindi, di possibile e facile accessibilità ad una moltitudine di soggetti, non tutti certamente preparati ad affrontare con efficacia ed efficienza il mercato. L'assenza di formazione professionale rischia di inflazionare il mercato dalla presenza di imprese « mordi e fuggi » che impoveriscono il settore, senza apportare alcun beneficio agli utenti ed ai consumatori.

Così operando si ingenera la errata convinzione che svolgere un'attività commerciale è facile e semplice e forse anche opportuno, facendo un grave torto ad una categoria che ha nelle diffuse qualità ed intelligenze imprenditoriali la forza più viva per reggere ad una concorrenza che è sempre più agguerrita.

La mancata previsione del requisito professionale per l'accesso all'attività commerciale per il settore non alimentare rischia, soprattutto in relazione agli esercizi di vicinato, tenuto conto della loro liberalizzazione, di provocare l'immissione nel settore di operatori improvvisati che difficilmente potranno resistere sul mercato, data l'accentuata concorrenza già esistente nel settore.

Tutto ciò peraltro in contraddizione con i regolamenti e le direttive CEE sulla tutela dei consumatori che prevedono l'obbligo di informazione del consumatore sulle caratteristiche tecniche dei prodotti, il loro utilizzo, le norme di sicurezza eccetera e che, pertanto, richiedono una

specifico competenza professionale che deve essere acquisita dall'operatore prima dell'effettivo ingresso sul mercato.

La liberalizzazione, poi, degli esercizi di vicinato connessa al limite dimensionale di trecento metri quadrati non risponde alla realtà italiana e pone il settore in condizione di oggettivo malessere, provocando una reazione da parte della stragrande maggioranza dei piccoli imprenditori, già operanti sul territorio, che perderebbero anche il valore dell'avviamento commerciale.

I limiti di superficie individuati per la definizione delle piccole strutture risultano, infatti, considerata la superficie media delle stesse (circa novanta metri quadrati), eccessivi specie in relazione ai comuni con minore densità demografica.

Se, da un lato, non si può che auspicare la sburocratizzazione amministrativa, dall'altro, bisogna avere particolare sensibilità per accompagnare i processi di rinnovamento in forma graduale e rapportarli alle diverse realtà territoriali che caratterizzano la nostra penisola.

Una differenziazione dei limiti dimensionali in relazione alla consistenza demografica dei comuni si impone anche per le grandi strutture in considerazione della sfera di attrazione commerciale ultra comunale con conseguente impatto negativo sulla rete distributiva locale ed, in particolare, sugli esercizi diretti ad assicurare un servizio di prossimità.

È necessario, pertanto, prevedere da parte dei comuni l'emanazione di criteri per valutare l'impatto dell'apertura di un esercizio di vicinato sull'apparato distributivo locale esistente.

Tale competenza deve, inoltre, essere estesa a tutti i comuni e non soltanto a quelli compresi nelle grandi aree metropolitane e nelle aree sovracomunali. Una tale previsione dovrebbe qualificarsi come un elemento permanente della nuova normativa.

In alternativa, per assicurare quanto meno maggiore gradualità alla prevista liberalizzazione, è necessario aumentare da due a cinque anni il periodo di

operatività attualmente previsto dalla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 10.

La natura di legge quadro dello schema di decreto ed i principi previsti dalla legge delega rendono, inoltre, necessarie l'indicazione delle finalità e degli obiettivi sui quali i comuni devono basare i criteri per il rilancio delle autorizzazioni per l'insediamento delle medie strutture di vendita.

Il solo richiamo alle disposizioni regionali previste dall'articolo 6 non è sufficiente, contenendo le stesse, con riferimento alle medie strutture, solo i criteri per la localizzazione delle aree. È pertanto necessario richiamare esplicitamente anche gli obiettivi e le finalità previste dal comma 1 dell'articolo 6 per le grandi strutture di vendita (in particolare: determinare gli obiettivi di presenza delle medie strutture, la compatibilità dell'impatto territoriale, la salvaguardia dei centri storici e della rete distributiva delle zone di montagna, rurali ed insulari, la priorità per gli insediamenti commerciali atti a recuperare le piccole e medie industrie già operanti sul territorio interessato).

La norma di cui all'articolo 8, comma 5, che considera atto dovuto l'apertura di una media struttura (quindi fino a due-mila metri quadrati) attraverso la concentrazione di due esercizi di vicinato di generi di largo e generale consumo anche di minime dimensioni, prospetta una soluzione con effetti dirompenti sull'equilibrio della rete distributiva esistente, in netto contrasto con l'indirizzo perseguito dalla legge n. 662 del 1996 che consente l'apertura di un esercizio di generi di largo e generale consumo con superficie non superiore a seicento metri quadrati attraverso la concentrazione di almeno quattro esercizi dello stesso settore merceologico.

La previsione dello strumento della Conferenza di servizi, con la individuazione di una procedura speciale rispetto alla sua configurazione tipica prevista dalla normativa istitutiva della conferenza stessa, per il rilascio delle autorizzazioni comunali delle grandi strutture di vendita,

suscita forti perplessità in ordine alla possibilità di una applicazione funzionale a rendere certo e non farraginoso l'iter previsto per tali autorizzazioni. Ritiene, pertanto, preferibile la conferma dell'attuale procedura basata sul nulla osta regionale e l'autorizzazione comunale.

Quanto all'obiezione che tale procedura presenta il difetto di un doppio binario che attribuisce la responsabilità a due soggetti – regione e comune – prestandosi ad un rilievo di ambiguità, essa può essere superata con il correttivo di rendere vincolante ai fini del rilascio dell'autorizzazione comunale il nulla osta regionale, essendo la regione soggetto titolare delle competenze programmatiche.

In ogni caso anche se si confermasse la procedura della Conferenza di servizi, è indispensabile che il comma 4 dell'articolo 9 sia modificato attribuendo alla regione e non ai comuni la facoltà di deliberare le norme sul procedimento concernente le grandi strutture di vendita: la molteplicità dei comuni richiederebbe quanto meno una concentrazione per l'individuazione di una procedura omogenea che richiederebbe necessariamente tempi non brevi.

Per quanto riguarda gli orari di vendita, l'attuale formulazione dello schema di decreto legislativo sulla riforma del commercio necessita di alcune modifiche e precisazioni al fine di assicurare un quadro di certezza giuridica in ordine ai criteri posti a base della programmazione da parte delle regioni e dei comuni. È sbagliato, infatti, lasciare alla libera scelta dell'imprenditore l'apertura per un massimo di otto festività: occorre un coordinamento a livello regionale e comunale per impedire che di tale opportunità ne benefici esclusivamente la grande distribuzione: le deroghe per le città d'arte e per i comuni turistici vanno limitate alle zone di effettivo interesse turistico ed ai periodi di maggiore afflusso turistico. Le regioni, nel definire l'individuazione delle città d'arte e quelle ad economia turistica, debbono preventivamente acquisire il parere delle associazioni maggiormente rappresentative di settore.

Per quanto riguarda il commercio su aree pubbliche, era sicuramente necessario procedere al superamento della legge 28 marzo 1991, n. 112, che regola il commercio su aree pubbliche e che peraltro non è mai stata applicata integralmente forse in nessun comune d'Italia ed è sicuramente stata stravolta da regolamenti e decreti, fino a rendere questo settore per lo meno per quanto attiene alle tabelle merceologiche, già dal 15 maggio 1996 anticipatore dello schema in esame.

A partire da quella data infatti tutti gli esercenti il commercio su aree pubbliche potevano e possono ampliare all'infinito il contenuto merceologico dell'autorizzazione alla sola condizione dell'iscrizione al REC. In teoria, quindi, fatti salvi i requisiti igienico-sanitari, era ed è possibile trovare una bancarella che può vendere prodotti di ogni genere. Anche in questo settore c'era solo la necessità di direttive semplici e chiare attraverso le quali le singole regioni potessero emanare dei regolamenti altrettanto chiari e semplici sia per il rilascio di autorizzazioni che per le concessioni dei posteggi. Non c'era, però, bisogno di creare nuove conflittualità consentendo agli itineranti di ottenere una autorizzazione valida sull'intero territorio nazionale.

Sarebbe stato, poi, equo lasciare la possibilità per coloro che avessero ottenuto le autorizzazioni con posteggio di potersi spostare nell'ambito regionale, limitatamente, però, ai giorni in cui non è previsto il posteggio.

Stante la conflittualità e l'abusivismo nel settore dell'ambulante, non ci si può soltanto affidare a sanzioni amministrative, ma è necessario ripristinare la confisca delle merci e delle attrezzature per chi opera sprovvisto di autorizzazione.

Avviandosi alla conclusione, non può non evidenziare come questo schema di decreto legislativo non abbia tenuto nella giusta considerazione il contenuto proprio della delega e come risponda alle attese degli operatori del settore con particolare riguardo alla previsione normativa di: 1) strutture di supporto creditizio e finan-

ziario, a partire dai consorzi e dalle cooperative di mutua garanzia; 2) assistenza tecnico-progettuale alle imprese commerciali, per il tramite delle associazioni di rappresentanza, per progettare, realizzare, gestire iniziative per il settore avvalendosi dei programmi di finanziamento comunitari; 3) previsione di ammortizzatori sociali, oltre ad agevolazioni fiscali e previdenziali; 4) sistemi di qualificazione e di formazione imprenditoriale nonché strumenti per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile e femminile; 5) centri di assistenza tecnica e gestionale delle imprese; 6) programmi di innovazione tecnologica e di applicazione del commercio elettronico.

Fa presente che il gruppo di Alleanza Nazionale, nel ribadire la propria contrarietà allo schema del decreto legislativo sulla nuova disciplina del commercio, si riserva di presentare emendamenti che, in particolar modo, indicheranno precisi criteri per la: 1) riaffermazione del principio della qualificazione morale e professionale per l'accesso all'attività commerciale in qualsiasi settore merceologico (alimentare, non alimentare, misto); 2) istituzione da parte delle regioni di un sistema permanente di formazione ed aggiornamento professionale degli operatori in attività e di assistenza tecnica a favore in particolare delle piccole e medie imprese con la gestione delle organizzazioni imprenditoriali del commercio in collaborazione con le Camere di commercio; 3) emanazione entro termini prestabiliti, da parte delle regioni, di norme di carattere urbanistico dirette ad imporre ai comuni l'obbligo di prevedere, nei piani regolatori e negli altri strumenti urbanistici, le aree che possono essere destinate ad insediamenti commerciali finalizzate ad assicurare l'adeguatezza e l'efficienza del servizio distributivo, tenendo conto delle interrelazioni con gli insediamenti abitativi e produttivi, con la mobilità dei consumatori e con l'assetto dei trasporti e della rete viaria; 4) conferma dell'obbligo della regione di emanare norme, direttive e criteri di programmazione economico-commerciale per il rilascio delle autorizzazioni per le

medie e grandi strutture di vendita rivolte al perseguimento dell'obiettivo: a) della promozione di una rete distributiva che assicuri il rispetto della libera concorrenza, mediante la predeterminazione degli obiettivi di presenza e di sviluppo delle medie e grandi strutture di vendita, delle varie formule organizzative della distribuzione e della pluralità delle insegne; b) della compatibilità dei nuovi insediamenti sulle funzioni territoriali ed in ordine a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento tenendo conto della rete distributiva esistente; c) della salvaguardia dei centri storici e della rete distributiva nelle zone di montagna, rurali ed insulari; 5) conferma dell'attribuzione ai comuni della competenza al rilascio delle autorizzazioni, fatta salva la necessità del nulla osta regionale per le grandi strutture di vendita; 6) obbligo da parte delle regioni e dei comuni di garantire la partecipazione, ai sensi della legge n. 241 del 1990, ai procedimenti per l'emanazione delle direttive urbanistiche e di programmazione commerciale, delle organizzazioni imprenditoriali del settore, degli enti locali e delle altre parti sociali interessate; 7) previsione di una normativa transitoria diretta a sospendere la presentazione di nuove domande fino all'emanazione degli strumenti regionali previsti dalla legge quadro e introduzione di « norme suppletive » per il rilascio delle autorizzazioni in casi di inerzia delle regioni oltre i termini previsti, nonché di norme atte ad impedire l'ulteriore polverizzazione dell'apparato distributivo, limitando l'apertura di piccole strutture e valorizzando l'acquisizione di quelle esistenti; 8) fissazione di un termine entro il quale debbono essere esaminate le domande di nulla osta pendenti alla data di entrata in vigore della nuova legge, in base alle indicazioni programmatiche adottate ai sensi della legge n. 426 del 1971, sentito il parere della commissione regionale prevista dall'articolo 17 della legge n. 426 del 1971 e/o utilizzando, se del caso, la conferenza dei servizi con la partecipazione delle organizzazioni imprenditoriali interessate.

Conclude, dichiarando che il gruppo di Alleanza Nazionale intendeva intervenire non su uno schema di decreto legislativo ma su un disegno di legge anche governativo che potesse dare agli operatori del commercio ed agli stessi consumatori la certezza che su una riforma così importante tutto il Parlamento può intervenire, offrendo un contributo non soltanto per una più razionale distribuzione del commercio in Italia ma, soprattutto, per poter creare, proprio in vista dell'ingresso in Europa, e di una globalizzazione dei mercati, i presupposti per una ripresa economica di un settore che ha tanto contribuito alla produzione, all'occupazione e alla ricchezza di questo Paese.

Poiché ciò non è avvenuto, occorre che il Governo recepisca le istanze che provengono dalle opposizioni e delle categorie, tenendo presente che la partita è così importante, così vitale che non può essere sottovalutata.

L'evoluzione della distribuzione italiana sarà fortemente influenzata dalla scelta legislativa che il Governo intende prendere: è necessario avere consapevolezza del modello di sviluppo che occorre agevolare perché l'impresa distributiva italiana abbia una prospettiva e possa competere nel mercato europeo, conservando caratteri di autonomia che appartengono al modello dell'impresa Italia.

Il senatore Gianni NIEDDU osserva preliminarmente come sia di vecchia data la consapevolezza parlamentare dell'esigenza di pervenire ad una riforma organica della disciplina del commercio. Tuttavia questa consapevolezza, per quanto si sia tradotta nell'arco di oltre quindici anni in numerosi tentativi di riforma, ancora non è approdata ad un risultato positivo.

Per quanto riguarda il merito del decreto legislativo, rileva che il Governo ha largamente fatto riferimento al lavoro svolto in materia dalla Commissione attività produttive della Camera, nonché ai rilievi ed ai suggerimenti della Autorità garante della concorrenza e del mercato inviati al Presidente del Consiglio dei Ministri già nel 1993. Ma alle ragioni

preesistenti, che supportavano la necessità della riforma della normativa del settore, si sono via via venute sommando quelle conseguenti al processo di unificazione monetaria Europea. Come è noto si tratta di un processo che ha qualificato tutte le decisioni di politica economica e sociale, operate dal 1992 in poi nel nostro Paese. Vi è stata infatti una imponente opera di adeguamento del Sistema Paese agli standard dei nostri alleati-concorrenti europei.

Si farebbe torto al Parlamento e soprattutto all'intelligenza dei cittadini che hanno sopportato notevoli sforzi sulla via del risanamento e del rispetto dei parametri di convergenza se si dimenticasse che la legge 15 marzo 1997, n. 59, così come le riforme costituzionali, sono componenti essenziali di questo ampio e ambizioso progetto di adeguamento strutturale del sistema Italia. Un adeguamento per il quale determinante è la concorrenza e la libertà di accesso al mercato.

In questa azione non possono esserci aree franche e rendite di corporazione, tanto meno quelle del terziario e dei servizi che finirebbero, se così fosse, per annullare i risultati ottenuti dalla razionalizzazione e dall'ammodernamento della Pubblica Amministrazione e del sistema produttivo innanzitutto industriale.

Con la gradualità opportuna e preservando le peculiari caratteristiche del settore in Italia, conseguenti anche alla sua orografia, diventa ineludibile il passaggio relativo alla promozione e razionalizzazione della rete distributiva, al fine di una sua maggiore efficienza e del contenimento dei prezzi. A tale proposito nell'articolo 1 quest'ultima finalità, espressamente richiamata nell'articolo 4 della legge n. 59 del 1997, andrebbe meglio esplicitata e sottolineata.

A proposito dell'obiettivo del contenimento dei prezzi ricorda che lo scorso ottobre è stata pubblicata una ricerca dell'Istituto NOMISMA dalla quale si evince che ove la struttura commerciale italiana fosse simile a quella media europea, sulla sola spesa alimentare il potere di acquisto per le famiglie crescerebbe di

oltre 7.500 miliardi, a vantaggio soprattutto dei ceti più deboli (disoccupati, operai, pensionati) con un risparmio dell'otto per cento sul reddito familiare. Superando la disciplina vigente si verrebbe quindi all'adozione di una legislazione drasticamente semplificata e simile a quella degli altri paesi europei. Verrebbero così a cadere anacronistiche ed anomale barriere (REC e tabelle merceologiche). Da qualche parte si obietta che la nuova disciplina comprometterebbe il destino del settore; sono stati a questo proposito usati termini ultimativi quali « distruzione delle imprese » e altri simili, ma i dati mostrano che le imprese non sono state affatto preservate o tutelate dalla vecchia normativa. Infatti dal 1991 al 1996 i negozi al dettaglio sono diminuiti, senza alcun indennizzo, di circa un terzo passando dal numero di 757.732 del 1991 a quello di 502.813 del 1996. Basterebbe questo dato a dimostrare che il valore effettivo dell'azienda commerciale non risiede nella licenza - che non tutela affatto la eventuale incapacità di reggere sul mercato - ma in realtà il valore dell'azienda sta nell'avviamento e nella capacità di evolversi rispetto alle sollecitazioni del mercato. Si può poi notare che le licenze in essere risultano comunque valorizzate dalle disposizioni transitorie del decreto legislativo. Infatti, fino alla entrata in vigore delle misure di liberalizzazione all'accesso, l'apertura di un esercizio entro i trecento metri quadri è possibile solo per chi, detenendo già delle licenze commerciali, può concentrare almeno due di esse in un nuovo esercizio. Dunque a prepararsi, con due anni di tempo, per la nuova disciplina saranno gli operatori in esercizio attraverso la riqualificazione delle loro strutture.

Quanto poi alle accuse di liberalizzazione senza regole, ricorda che, a fronte di una drastica semplificazione e sburocratizzazione (peraltro da sempre richieste dalle associazioni di categoria) permangono le norme di compatibilità urbanistica e sanitaria, il meccanismo autoriz-

zatorio per le medie e grandi strutture di vendita, che impediranno quello che è stato definito il *far-west*.

In realtà l'articolazione della riforma è tale da smentire alcune prospettive catastrofiste agitate nel dibattito recente. Anzi questa articolazione e le esplicite disponibilità del Governo consentono una discussione aperta ad arricchimenti ed aggiustamenti dei contenuti di merito del decreto legislativo, sia pure tenendone ferma l'impostazione. Da questo punto di vista una riflessione attenta può riguardare gli aspetti relativi alle politiche di sostegno ai processi di innovazione che il superamento dell'impianto vincolistico vuole indurre. È vero che il collegato alla finanziaria ha già introdotto interessanti misure di sostegno al settore, tuttavia esse sono state assunte *ante* il decreto legislativo. Del resto tutti i settori dell'economia coinvolti nel recente passato da interventi di razionalizzazione hanno potuto giovare di una corposa legislazione che ha accompagnato gli stessi, sia sul piano dei costi sociali che dei costi di investimento. In altre parole se sono da respingere posizioni di rigetto *in toto* dell'impianto riformatore, sono invece da valutare con particolare attenzione misure quali la disciplina transitoria, l'allungamento del periodo e la congruità dell'indennizzo per la rinuncia della licenza o, in alternativa, l'ammortizzatore sociale che lo sostituirà, il sostegno all'innovazione e alla aggregazione del piccolo commercio anche attraverso agevolazioni fiscali, l'accessibilità effettiva alla formazione ed il regime degli orari.

Infine, svolge un'ulteriore riflessione sul problema dei parametri quantitativi relativamente alla superficie degli esercizi di vicinato, per il quale è forse utile pensare ad una fascia all'interno della quale le regioni ed i comuni possano determinare la metratura più funzionale alla propria realtà.

Il deputato Marianna LI CALZI osserva come il decreto legislativo tenda a dare risposte positive a due diverse esigenze, manifestatesi nel settore della distribu-

zione e da tempo rimaste non soddisfatte: come uscire dal regime vincolistico al quale è stato assoggettato il comparto, assicurandogli, allo stesso tempo, maggiore dinamismo economico. È noto che la distribuzione italiana ha assunto caratteristiche peculiari che datano oramai da troppo tempo. Si è sviluppata una rete distributiva non si è prodotta una vera e propria concorrenza. I piccoli e medi esercizi si sono difesi corporativamente adottando politiche di prezzi e la grande distribuzione non ha assunto il peso che ha in altri paesi.

Sotto il profilo della liberalizzazione, il decreto legislativo si caratterizza per una piena rispondenza alla filosofia della semplificazione. Una valutazione più attenta merita, invece, l'impatto economico e sociale che essa potrà avere.

Si può ragionevolmente ritenere che i punti di vendita dislocati nei centri storici non risentiranno eccessivamente dell'impatto con la nuova normativa. Si tratta di esercizi o molto specializzati o di notevole qualità, che possono contare su un giro di clientela assai più vasto della popolazione residente nella stessa area e che non devono temere né la concorrenza della grande distribuzione, né l'ingresso di nuovi operatori. L'impatto più forte si verificherà presumibilmente fra i medi e piccoli punti di vendita dislocati nelle periferie, che devono, al contrario, temere sia la concorrenza della grande distribuzione, normalmente dislocata proprio a ridosso e in prossimità delle periferie, sia la possibilità di una concorrenza selvaggia.

Decisiva al riguardo potrà dimostrarsi l'iniziativa delle regioni, alle quali sono demandate la programmazione commerciale e le iniziative da assumere con riferimento alla formazione e alla qualificazione degli addetti del commercio.

La suddivisione degli esercizi in tre tipologie in funzione della dimensione (fino a trecento metri quadrati, fino a duemila e oltre i duemila metri quadrati) è del tutto astratta. Essa non tiene conto che una dimensione può essere ritenuta piccola in una determinata area urbana e può, invece, risultare grande in un altro

contesto. Il meccanismo di determinazione della dimensione dovrebbe essere pertanto demandato alle regioni che, nello stabilirlo, non possono prescindere dal convincimento dei comuni, che sono stati, finora, le istituzioni con più diretta responsabilità in materia di commercio.

Poteri più incisivi andrebbero ancora previsti per i comuni, in relazione alla salvaguardia dei centri storici, soprattutto nelle città d'arte, e dei centri a vocazione turistica in ragione dell'interesse paesaggistico. Nonostante il regime delle licenze, molti centri storici e molte località turistiche sono state interessate, soprattutto negli ultimi anni, da insediamenti commerciali non compatibili con il contesto. Occorre evitare che la liberalizzazione stravolga la vocazione di queste aree, evitando di arrecare gravi danni al nostro patrimonio culturale.

Anche gli ammortizzatori previsti nelle norme transitorie sono di grande importanza. La polemica sul danno che si arrecherebbe ai commercianti con l'eliminazione delle licenze non ha fondamento. Correttamente, un valore deve essere attribuito all'avviamento. Se la licenza ha avuto finora un valore, ciò è rivelatore delle gravi distorsioni che il sistema ha

introdotto nel mercato creando una vera e propria rendita di posizione. La concessione di un anno di tempo per l'apertura di un nuovo esercizio fino a trecento metri quadrati, condizionato dalla concentrazione di due esercizi autorizzati, prevista dal comma 5 dell'articolo 25, non la ritiene del tutto congrua. Sarebbe preferibile prevedere un periodo di tempo più lungo.

Osserva, infine, che l'indennizzo previsto dagli articoli 6 e 7 dell'articolo 25, dovrebbe essere commisurato alle effettive potenzialità economiche degli esercenti che restituiscono il titolo autorizzatorio e dovrebbero comunque assicurare la loro effettiva ricollocazione professionale. La filosofia del decreto non può non essere condivisa, perché allinea il nostro Paese anche in questo campo all'Europa e al mercato. Tuttavia, è opportuno che tutti gli aspetti critici che esso solleva siano tenuti nella giusta considerazione.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia ad altra seduta il seguito dell'esame del provvedimento in titolo.

La seduta termina alle 14,55.