

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

*Giovedì 19 febbraio 1998. — Presidenza del Presidente, Vincenzo CERULLI IRELLI. — Interviene il Sottosegretario di Stato per il turismo e lo spettacolo, Alberto La Volpe.*

**La seduta comincia alle 13,35.**

**Parere su atti del Governo.**

**Schema di decreto legislativo recante la trasformazione in fondazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate, in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera b), della legge 15 marzo 1997, n. 59.**

*(Inizio dell'esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

La senatrice Anna Maria BUCCIARELLI, *relatore*, rileva preliminarmente come la materia degli enti lirici sia già disciplinata dal decreto legislativo 29 giugno 1996, n. 367, che prevede la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato. Tale provvedimento è il risultato di un ampio dibattito parlamentare al termine del quale fu disciplinata l'obbligatorietà della trasformazione degli enti in fondazione. Deve però rilevare che a tutt'oggi, nonostante il decreto legislativo n. 367,

l'unico ente che ha ottemperato al dispositivo legislativo è stato il teatro «Alla Scala» di Milano.

Il provvedimento in esame, quindi si rende necessario per rendere effettiva la trasformazione in fondazione di tutti gli enti lirici. Tale istituto civilistico consente infatti una maggiore trasparenza dell'attività soprattutto per quanto riguarda il profilo della valutazione patrimoniale, elemento fondamentale di incentivo dei privati. Deve sottolineare quindi come la eventuale non contestuale trasformazione di tutti gli enti in fondazione potrebbe aprire un contenzioso in ordine ad una omogenea disciplina del trattamento del personale.

Passando ad esaminare il merito degli articoli, osserva come l'articolo 1 preveda espressamente la trasformazione degli enti in fondazione e la disciplina del subentro nei diritti e nei rapporti dell'ente. Evidenzia quindi l'importanza delle disposizioni di cui all'articolo 2 con le quali si prevede l'adozione dello statuto e la redazione della stima patrimoniale, mentre l'articolo 3 disciplina gli organi della fondazione. A tale riguardo osserva come sarebbe auspicabile una migliore formulazione del dispositivo di cui al comma 3, laddove si prevede che le deliberazioni del consiglio di amministrazione relative alle piante organiche del personale siano soggette all'approvazione dell'autorità governativa.

Pur ritenendo opportuno mantenere in vigore la disciplina di ripartizione del Fondo dello spettacolo tenendo conto appunto delle piante organiche, osserva come la disposizione di cui al comma 3 debba a suo avviso essere formulata senza prevedere un regime vincolistico ed autorizzatorio centralizzato.

Per quanto riguarda l'articolo 4, recante disposizioni transitorie e finali, sottolinea come sia opportuno al comma 1 espungere l'inciso «in ogni caso», in quanto le fondazioni risultanti dalla trasformazione ai sensi del decreto legislativo n. 367 del 1996, devono comunque conseguire la partecipazione dei privati.

Per quanto riguarda invece l'abrogazione del titolo II della legge n. 800 del 1967 (legge-quadro sugli enti lirici e le attività musicali) di cui al comma 5 del medesimo articolo 4, osserva come sia necessario effettuare una ricognizione completa degli effetti di tale abrogazione sulla disciplina generale del settore. Ritiene infatti che alcune disposizioni della legge n. 800 possono essere mantenute.

Preannunciando quindi un giudizio sostanzialmente positivo sul provvedimento, desidera avanzare alcune riflessioni su questioni che potrebbero essere oggetto di modifica allo schema di decreto.

Per quanto riguarda la determinazione del termine della fase transitoria, ritiene opportuno quindi prevedere espressamente il termine del mese di luglio 1999, mentre invita la Commissione ad effettuare un approfondimento in relazione ai profili fiscali dei benefici di imposta di cui godrebbero i contribuenti dei privati. Inoltre, come già previsto per il riordino della Biennale di Venezia, sottolinea l'esigenza di prevedere la possibilità che anche per gli enti lirici sia disciplinata la possibilità di disporre di un quinto del patrimonio per la prestazione di eventuali garanzie per mutui o fidi. Nell'ambito del periodo transitorio dell'applicazione del provvedimento, particolare attenzione sarebbe necessario porre alla disciplina della copertura antinfortunistica e del trattamento di fine rapporto del personale, nonché ai

meccanismi che sino ad oggi presiedono alla gratuità di alcuni posti delle sale riservate.

Infine ribadisce il proprio avviso favorevole alla soluzione prospettata con lo schema di decreto legislativo in esame in ordine alla composizione del consiglio di amministrazione delle fondazioni anche se quando entreranno i privati essa dovrà essere modificata con le procedure di cui al comma 4 dell'articolo 2.

Il Sottosegretario Alberto LA VOLPE si riserva di intervenire in replica.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, nessuno chiedendo di parlare, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**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 18 febbraio ultimo scorso.

Il deputato Raffaele MAROTTA ritiene che nel provvedimento non vi sia alcun eccesso di delega, visto che la legge delega all'articolo 4, comma 4, lettera c) autorizza a ridefinire, riordinare e razionalizzare la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali sulla base dei criteri e principi direttivi indicati all'articolo 4, comma 3, della stessa legge: la formula così ampia della delega consente l'intervento del Governo in ogni settore e con ogni modalità.

Pur condividendo la tendenza liberalizzatrice dello schema di decreto legislativo, fa presente i rischi di una eccessiva liberalizzazione. A tal proposito contesta il limite della superficie di trecento metri quadrati per gli esercizi di vicinato ai quali è riconosciuta libertà di apertura. In

Italia la maggior parte dei comuni hanno densità abitativa bassa: è difficile, pertanto, trovare esercizi commerciali che insistano su una superficie di trecento metri quadrati. Fa presente, pertanto, l'opportunità di graduare le diverse tipologie di esercizi commerciali sulla base delle diverse realtà comunali. In tal modo si risolverebbe anche la questione dell'avviamento commerciale che si pone solo per gli esercizi di vicinato. È pacifico che la licenza commerciale non sia valutabile ai fini dell'avviamento; è l'allocazione dell'esercizio a determinare il valore dell'avviamento commerciale e la quantificazione della relativa indennità. Rileva che la possibilità prevista dallo schema di aprire esercizi fino a trecento metri quadrati impedisce di valorizzare il piccolo avviamento commerciale di quella zona.

Lamenta, infine, la scarsa considerazione del principio di sussidiarietà richiamato dalla delega come principio direttivo: nel provvedimento, infatti, è ravvisabile un'eccessiva ingerenza della Regione chiamata a dettare regole sulla base delle quali i comuni disciplinano gli aspetti di propria competenza. Ritiene preferibile che siano i comuni a dettare autonomamente le regole da applicare sul proprio territorio. A tal proposito richiama la questione degli orari che dovrebbero essere fissati dai sindaci dei comuni proprio in linea con il principio di sussidiarietà della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Il deputato Franco BONATO esprime un giudizio positivo su alcuni aspetti del provvedimento in esame, quali la sburocratizzazione delle procedure e l'eliminazione del REC.

Concorda, inoltre, con l'abolizione delle licenze di commercio espressione di una cultura di tipo corporativo che occorre superare.

Ritiene, però, fondamentale evidenziare un duplice problema: in primo luogo, la necessità di adeguare il sistema distributivo ai costi suppletivi della media europea; in secondo luogo, la difficoltà della piccola distribuzione che ha carat-

terizzato l'offerta commerciale in questi anni e che non ci si può limitare ad assoggettare alle regole di mercato.

Ricordando la riduzione negli ultimi anni del numero degli esercizi commerciali di piccole dimensioni, osserva che gli interventi legislativi finora realizzati si sono rivelati inadeguati nella tutela di tale tipologia di esercizio commerciale. Ritiene che la risposta ad un tale ordine di problemi non possa essere trovata nel mercato laddove sussiste la competizione tra due sistemi diversi di distribuzione. Considerando che in Italia la grande distribuzione ha esternalizzato costi che sono poi stati internalizzati dalla società, fa presente la necessità che tali costi siano sostenuti esclusivamente dalla grande distribuzione. A tal proposito ritiene necessario che le regioni dettino indirizzi più pregnanti, indicando anche gli strumenti che consentano una valutazione corretta della distribuzione.

Osserva, poi, che il Governo non può limitarsi a considerare l'aspetto, seppur rilevante, della competizione tra prezzi, essendo necessario avere consapevolezza anche degli impatti sociali, ambientali della disciplina del settore del commercio. A tal proposito reputa opportuno riconoscere, da una parte, alle regioni e, dall'altra, ai comuni la funzione di controllo sugli impatti sociali che la distribuzione produce sul territorio. È necessario potenziare il ruolo del comune in tale funzione di controllo al fine di una programmazione dell'offerta commerciale che tenga conto di tutti i servizi.

Relativamente alle definizioni delle diverse tipologie di esercizio commerciale, fa presente che, vista la media nazionale dei piccoli negozi, l'individuazione dei trecento metri quadrati come limite massimo per l'esercizio di vicinato è da considerarsi eccessiva. Considera, inoltre, altrettanto eccessivo il limite dei duemila metri quadrati per l'esercizio di media distribuzione. Anche in tale contesto occorre valorizzare il ruolo del comune al fine di diversificare la tipologia degli

esercizi commerciali in rapporto alla densità abitativa dello stesso comune, obbedendo, così, all'istanza dei cittadini.

Quanto, poi, alle tabelle merceologiche, ritiene opportuno prevederne un numero maggiore. Anche relativamente alla questione della formazione professionale invita ad una maggiore riflessione, anche al fine di garantire una migliore concorrenza della piccola impresa con la grande distribuzione.

Conclude, osservando che l'abolizione della licenza commerciale non deve favorire rendite di posizione per coloro che siano proprietari dei locali in cui svolgono l'attività commerciale rispetto a coloro che siano solo locatari.

Il deputato Giacomo STUCCHI rileva nel provvedimento il vizio di legittimità costituzionale per eccesso di delega. Ritiene, inoltre, che la liberalizzazione introdotta con il provvedimento in esame debba essere graduale, introducendo, pertanto, un regime transitorio più lungo. Fa presente l'opportunità di tutelare non solo i consumatori, ma anche i piccoli commercianti. Aggiunge, poi, la necessità di valorizzazione della professionalità degli operatori commerciali. Pur condividendo il superamento della legge n. 426 del 1971, fa presente che sarebbe stato preferibile introdurre la riforma del commercio attraverso un confronto nelle Aule di Camera e Senato. Contesta, poi, la mancanza di una consultazione del Governo con gli enti locali prima dell'esame del provvedimento in questione.

Quanto alle tabelle merceologiche, ritiene eccessiva la riduzione a due tipologie: propone di suddividere in quattro sottocategorie la tabella *no food*. Relativamente alla questione della distinzione dei vari esercizi commerciali, fa presente che le diverse realtà comunali in Italia impongono di rivedere il limite dei trecento metri quadrati. Propone di prevedere per i comuni fino a quindicimila abitanti una soglia al di sotto di centocinquanta metri quadrati; per i comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti propone di inserire il limite mi-

nimo di centocinquanta metri quadrati e di lasciare la fissazione del limite massimo agli stessi comuni.

Osserva, poi, che è opportuno prevedere all'interno del provvedimento disposizioni in materia di vendite sottocosto.

Quanto alle risorse stanziare, le reputa esigue, ritenendo che gli incentivi da fornire agli operatori commerciali debbano per lo meno essere pari a quelli forniti ad operatori di altri settori. Propone, a tal proposito, di estendere al settore del commercio l'applicazione della legge n. 488 del 1992.

Conclude, rilevando l'opportunità di estendere l'applicazione della legge n. 426 del 1971 in modo da favorire un'entrata a regime più graduale del provvedimento in questione.

Il senatore Michele BONATESTA rileva nel provvedimento un eccesso di delega che rende incostituzionale e inapplicabile la riforma della legge n. 426 del 1971.

Numerosi sono gli articoli in violazione dell'articolo 76 della Costituzione per esorbitanza dell'oggetto della delega stessa. Oltre a ciò rileva un ulteriore fattore di incostituzionalità: la mancanza di principi e criteri direttivi che dovrebbero essere formulati nella delega per indirizzare il legislatore delegato. Certamente una riforma che determinerà il futuro di oltre seicentomila imprese avrebbe dovuto essere affrontata con una diversa iniziativa legislativa e con consultazioni più ampie.

Premettendo che è necessaria una revisione organica della disciplina sul commercio in linea con le legislazioni degli altri paesi europei e in visione del nuovo ruolo svolto dalle regioni, fa presente l'opportunità di considerare tutte le peculiarità che caratterizzano il settore commerciale nel nostro Paese.

Se è vero, come da più parti è stato dichiarato, che da anni il commercio italiano è ingessato da mille vincoli burocratici che ne hanno fatto uno tra i meno agili d'Europa, è altrettanto vero che la *deregulation* arriva in uno dei momenti di maggiore debolezza delle pic-

cole aziende. La forte crescita della grande distribuzione moderna (super e ipermercati) iniziata negli anni '80, che ha raggiunto concentrazioni di livello europeo nel Nord del Paese, ha compromesso fortemente la sopravvivenza delle piccole e medie imprese. Dopo aver raggiunto negli anni '80 il massimo di espansione, la crisi del piccolo commercio si è manifestata con un inarrestabile declino che ha colpito gli esercenti e i lavoratori alle loro dipendenze.

Ritiene utile riflettere su tale realtà e considerare i riflessi sul piano sociale, economico ed occupazionale che l'approvazione del provvedimento in discussione così come concepito dal Governo comporterebbe.

È doveroso, quindi, chiedersi se è possibile che la deregulation, se applicata nei termini previsti dal Governo, acceleri il processo di disgregazione del medio e del piccolo esercizio. A questo proposito ritiene che la sospensione di un anno per le licenze della grande distribuzione prevista dallo schema di decreto non sia sufficiente: il termine deve essere esteso.

Occorre, pertanto, che la futura legge tuteli maggiormente i piccoli esercizi commerciali che rappresentano oltre il novanta per cento di tutta la rete distributiva in una fase di rapido e delicato passaggio quale quella che va verso la moneta unica europea.

Fa presente che la crescita del PIL è ancora insufficiente per assicurare un aumento dei consumi che produca effetti positivi anche sulle piccole e medie imprese commerciali. L'ulteriore conferma della forbice fra il fatturato della grande e della piccola distribuzione rende sempre più urgente la necessità di un provvedimento di riforma del commercio a sostegno dei processi di ammodernamento delle piccole e medie imprese e regole che limitino lo sviluppo incontrollato degli iper e dei supermercati.

Ricorda che il gruppo di Alleanza Nazionale aveva presentato una proposta di legge che prevedeva una razionale e graduale riforma della disciplina del commercio, attraverso un sistema integrato

fra grande distribuzione e commercio tradizionale, affidando alle regioni il controllo e l'indirizzo della programmazione per accrescere la professionalità ed associare gradualmente, anche con incentivi, i piccoli operatori.

Passando ad esaminare i punti critici del provvedimento, contesta l'abolizione del Registro esercenti commercio (REC), che porta ad una dequalificazione del settore e degli operatori. Si rischia in tal modo di consentire agli operatori di entrare nel mercato a discapito degli utenti. Pertanto ritiene opportuno che i corsi per l'abilitazione all'esercizio, rivalutati e aggiornati, restino alle Camere di commercio.

Per quanto riguarda la liberalizzazione delle licenze prevista per i negozi fino a trecento metri quadrati, ritiene che tale parametro vada abbassato perché rischia di inflazionare ulteriormente il mercato. Sarebbe stata invece più opportuna una liberalizzazione modulare, a seconda della grandezza dei comuni dove sono dislocati gli esercizi commerciali e del numero dei negozi presenti.

Aggiunge che la liberalizzazione incontrollata favorirebbe inoltre l'ingresso di ulteriori capitali di provenienza illecita nell'economia e rafforzerebbe l'ingerenza della criminalità organizzata.

Quanto alla suddivisione delle tabelle merceologiche tra alimentari e non alimentari, con limitazione della richiesta dei requisiti di professionalità unicamente per il comparto alimentare, fa presente che in tal modo si toglie di fatto alle regioni ed ai comuni la possibilità di programmare un'offerta commerciale che aderisca alle reali esigenze del territorio. Ritiene che tali garanzie non sono sufficienti per tutelare i consumatori, che potrebbero trovarsi ad acquistare in uno stesso esercizio prodotti non omogenei fra loro, per la cui vendita non è richiesta nessuna professionalità. Sarebbe stato più logico prevedere un raggruppamento merceologico suddiviso per voci omogenee, almeno quattro o cinque.

Quanto, poi, alla necessità di garantire una adeguata presenza ed evoluzione del-

l'apparato distributivo, si potrebbe attribuire alla competenza comunale l'approvazione, nel rispetto delle direttive regionali e della tutela dei beni culturali e ambientali, un piano pluriennale di urbanistica commerciale di durata quadriennale. Il piano di urbanistica commerciale comunale dovrebbe determinare il numero massimo di esercizi di superficie complessiva di vendita al minuto superiore a duecento metri quadrati, attraverso la predeterminazione di un rapporto tra struttura distributiva e capacità di domanda della popolazione.

Per quanto attiene alle strutture commerciali di superficie unitaria inferiore a duecento metri quadrati, ritiene opportuno garantire la massima flessibilità, favorendo, qualora necessario, i cambi di destinazione d'uso per garantire comunque un servizio adeguato all'utenza.

Crede, poi, opportuno prevedere, nell'ambito dei centri urbani dei comuni con popolazione residente inferiore a quindicimila abitanti, l'apertura di strutture o centri commerciali fino a un massimo di seicento metri quadrati — e no di duemilacinquecento metri quadrati come previsto dal provvedimento — al fine di evitare ulteriori depauperamenti ambientali, o la scomparsa del dettaglio tradizionale, largamente diffuso in queste zone cittadine.

Quanto al problema degli indennizzi previsti per chi decide di abbandonare l'attività nei quindici mesi successivi all'entrata in vigore del decreto, ritiene che lo stanziamento previsto dal Governo per i prossimi tre anni sia del tutto insufficiente se si vuole valutare concretamente il danno patrimoniale arrecato per l'azzeramento delle licenze.

Resta fondamentale la fase transitoria di attuazione del provvedimento che dovrà essere allungata per consentire una graduale entrata a regime della riforma. Per assicurare maggiore gradualità alla prevista liberalizzazione sarebbe opportuno aumentare da due a cinque anni il periodo di operatività previsto dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 10.

Fa presente, inoltre, che per introdurre tale liberalizzazione è necessaria l'aper-

tura del mercato del lavoro. Si dovrebbe, cioè, prevedere uno schema molto più ampio e flessibile nella contrattazione dei rapporti di lavoro, non solo *part-time* con la possibilità di ricorrere ad altre forme *ad hoc* come assunzione di personale per i soli festivi o per i fine settimana e altre formule simili. Considera inopportuno che il Governo non valuti i riflessi occupazionali del provvedimento e la necessità di un sistema agile per favorire il mercato del lavoro che questo dovrebbe implicare.

Per quanto riguarda gli orari di vendita, rileva che lo schema di decreto legislativo necessita di alcune modifiche per garantire un quadro normativo che non affidi alla libera iniziativa dell'imprenditore l'apertura per un massimo di otto festività, ma preveda un coordinamento a livello regionale e comunale. Ovviamente il problema si riconnette strettamente alla liberalizzazione del mercato del lavoro: secondo la previsione dello schema proposto dal Governo, sarebbero infatti avvantaggiate unicamente le grandi distribuzioni.

Per quanto riguarda il commercio sulle aree pubbliche, infine, reputa opportuno concedere autorizzazioni di ambito regionale e non nazionale, mentre rimane urgente la necessità di combattere l'abusivismo nel settore dell'ambulato attraverso la confisca delle merci e delle attrezzature e non soltanto con sanzioni amministrative per chi è sprovvisto di autorizzazione.

*(La seduta, sospesa alle 14,50, riprende alle 21).*

Il senatore Giovanni LUBRANO DI RICCO ritiene necessaria un'analisi approfondita e articolata, visto che si tratta di un provvedimento che muta gli aspetti fondamentali del settore, rompendo equilibri consolidati e, per ciò stesso, richiamando l'esigenza di una «*deregulation* dal volto umano», accompagnata, se necessario, anche da un sistema di accorgimenti e di ammortizzatori sociali.

Del resto, la presa d'atto del radicale cambiamento che negli anni si è registrato

sul piano della distribuzione sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello qualitativo, rende improcrastinabile un intervento riformatore.

In questo quadro va sottolineata la particolare sensibilità che i Verdi hanno manifestato nei confronti di una riforma che metta al centro dell'attenzione gli interessi dei cittadini-consumatori sia per quanto riguarda la tutela della salute, sia sul piano del contenimento dei prezzi e di conseguenza del tasso di inflazione, obiettivi al cui raggiungimento il processo di liberalizzazione potrebbe risultare funzionale, se adeguatamente governato.

Riguardo al merito delle scelte fatte dal Governo, esprime un giudizio favorevole sul tema dell'accesso alla professione. Il sistema della licenza comunale, introdotta dallo Stato corporativo, dà luogo ad una posizione di favore per chi ha già un negozio o un'attività professionale a scapito di chi vuole entrare nel mercato ma deve fronteggiare i tempi lunghi e i meccanismi farraginosi della burocrazia. Premesso, dunque, un giudizio favorevole sulla liberalizzazione dell'apertura di piccoli punti vendita e sull'abrogazione delle norme di stampo corporativo, ritiene, in primo luogo, preferibile che la soglia dei trecento metri quadri venga portata a 100 metri quadrati con una riqualificazione delle tre fasce individuate nel provvedimento che muterebbero nella seguente maniera: fino a 100 metri quadrati gli esercizi di vicinato, da 100 a 1.500 metri quadrati per le medie strutture di vendita, oltre i 1.500 metri quadrati per le grandi strutture di vendita. Ciò è necessario visto che un regime autorizzatorio, seppur caratterizzato da automatismi, va comunque mantenuto per gli esercizi di medio-grande superficie, sia per esigenze di carattere urbanistico, sia per esigenze di compatibilità economica e ambientale.

Certamente il punto su cui il gruppo dei Verdi non può essere d'accordo è la mancanza di forti limitazioni alla grande distribuzione. Si ritiene infatti che la crisi del settore derivi soprattutto dall'erosione di consistenti quote di mercato, che la

grande distribuzione ha provocato a scapito soprattutto del piccolo commercio alimentare.

A ciò si aggiunge una valutazione fortemente negativa dell'impatto ambientale di simili strutture sia in termini di inquinamento atmosferico che di degrado urbanistico, nonché una allarmata presa d'atto del processo di snaturamento del tessuto economico-sociale delle città.

Per tale motivo non è sufficiente la previsione del quarto comma dell'articolo 25. L'obiettivo da perseguire deve essere una moratoria temporanea con tempi certi per l'apertura di grandi strutture di distribuzione commerciale, ipermercati e hard discount. Propone di bloccare il rilascio di nuove autorizzazioni per un periodo di tre anni dalla data di pubblicazione del decreto, con effetto anche per le domande già presentate.

Ma la predisposizione di misure che blocchino l'avanzare delle grandi strutture commerciali, passa anche attraverso il blocco per due anni degli sfratti per fine locazione delle attività commerciali dei centri storici, al fine di scoraggiare, anche in vista della scadenza del Giubileo, l'aggressione speculativa. A tal fine è opportuno che all'articolo 25 venga aggiunto un ulteriore comma che disponga in tal senso.

Quanto, poi, all'abolizione del REC (Registro esercenti commercio), fa presente che in realtà l'iscrizione al Rec era ormai vissuta come un inutile fardello burocratico che ben può essere sostituito da seri corsi professionali, obbligatori non solo per il comparto alimentare, come prevede l'articolo 5 del decreto, ma anche per tutti gli altri settori. I corsi professionali devono essere strutturati in maniera seria e articolata per indirizzare l'esercizio del commercio verso quegli standards di modernità ed efficienza già raggiunti da altri paesi europei.

In merito all'abolizione delle licenze e, di conseguenza, al valore da attribuire all'avviamento, occorre sottolineare che il gruppo dei Verdi chiede al Governo di predisporre un meccanismo di rivalutazione dell'avviamento commerciale, in ma-

niera tale da evitare diseguaglianze e garantire un sistema di indennizzi rispondente alle esigenze degli operatori del commercio. Ciò che in sostanza si chiede è la garanzia che tale categoria non venga ingiustamente privata del diritto alla liquidazione.

Sottolinea che il gruppo dei Verdi si è già da tempo espresso a favore di un aumento della dotazione dei fondi previsti dall'articolo 25 per i casi di chiusura di esercizi commerciali.

Quanto agli orari, propone una riduzione almeno a 11 ore giornaliere.

Rileva come non sembri opportuno che, una volta previsto che gli esercizi commerciali di vendita al dettaglio debbano osservare l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, sia lasciata all'operatore commerciale la facoltà di derogare a tale obbligo per otto settimane all'anno. Le otto aperture domenicali devono essere fissate dal comune in maniera tale da garantire certezze ai consumatori e da fare di quelle date dei momenti di vita sociale collettiva. Una previsione del genere darebbe funzionale agli interessi degli operatori ed eviterebbe fenomeni di concorrenza selvaggia soprattutto a favore della grande distribuzione. Sarebbe inoltre opportuno, per le sole otto settimane in cui è prevista l'apertura domenicale, prevedere il relativo riposo compensativo infrasettimanale.

Relativamente alla questione dell'articolo 12, che prevede per i comuni o per le zone del territorio comunale ad economia prevalentemente turistica e per le città d'arte, la possibilità di determinare liberamente gli orari di apertura e di chiusura e di derogare all'obbligo di chiusura domenicale, la eccessiva genericità della norma soprattutto in merito al requisito della «prevalente economia turistica», in merito al quale, tra l'altro, non si capisce bene quale autorità sia chiamata ad accertarne la sussistenza.

Propone, infine, di inserire tra le finalità della riforma e di rendere più incisivo, negli obiettivi della programmazione regionale, la valorizzazione della funzione commerciale ai fini di riqualificare il

tessuto urbano degradato, sia nei centri storici che nelle periferie, per ricostruire condizioni idonee, in particolare, allo sviluppo del commercio di vicinato.

Il senatore Antonio d'Alì fa presente che la legge 15 marzo 1997, n. 59, ha conferito delega al governo per l'attribuzione di nuove funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali e per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. Essa contiene pertanto un oggetto che ha uno specifico riferimento ed una ben chiara limitazione al campo della pubblica amministrazione.

Ritiene che anche se la maggioranza parlamentare ha delineato in maniera fumosa i principi e i criteri direttivi delle varie articolazioni della delega, il Governo non è per questo autorizzato ad eccedere dai principi costituzionali e dal campo delineato dal titolo della legge nel momento in cui esercita la pur fumosa delega conferitagli.

Purtroppo ormai da molti mesi si assiste ad una clamorosa prevaricazione da parte del Governo nei confronti del Parlamento; materie istituzionalmente riservate al dibattito parlamentare in sede legislativa, perché incidenti direttamente sui rapporti privati dei cittadini, su rapporti essenziali tra cittadino e Stato (esempio: fisco) e quindi sugli assetti fondamentali della nostra società, sono state avocate all'iniziativa governativa con lo strumento del decreto legislativo, relegando il Parlamento ad una riduttiva funzione consultiva non vincolante.

Si assiste, pertanto, ad una rivoluzione dell'attuale modello di società a colpi di decreti sottoposti poi al parere consultivo di commissioni parlamentari travolte da testi elefantiaci e susseguentisi a ritmi esasperati. Si tratta di pareri, istituzionalmente e quindi al di là di ogni possibili impegno, limitati nell'ampiezza del dibattito, nella possibilità emendativa, nella capacità di rappresentazione delle istanze dei cittadini perché privi dell'unico meccanismo legislativo democratico che è



quello del confronto e della decisione in seno alla globalità dei componenti del Parlamento.

Lo schema di decreto sul commercio è un clamoroso esempio di questo meccanismo di prevaricazione e di palese violazione del dettato costituzionale e delle regole democratiche. Ritiene che la maggioranza ingessa anche sé stessa e se dai singoli parlamentari non verrà una ferma e decisa protesta nei confronti di questo modo di agire si continuerà ad assistere al progressivo svuotamento dei poteri e delle prerogative del Parlamento.

Delegiferare significa diminuire il numero delle norme che il cittadino deve osservare; non significa demandare ad altri organi il potere dell'organo legislativo primario. Declassificare la legislazione con deleghe, con il rinvio a regolamenti ed altri meccanismi simili significa solamente svilire la funzione legislativa a creare i presupposti per un ulteriore aumento del numero delle norme nel suo complesso, della indeterminatezza dei loro contenuti, e quel che è più allarmante e pericoloso, significa instaurare la possibilità di una forte invadenza del potere esecutivo nel campo del potere legislativo, e nel nostro paese, consolidare il potere e l'arroganza della burocrazia e la capacità di interferenza di terzi soggetti interessati.

Fa presente che la tutela della autonomia dei poteri appare invece completamente ignorata nel momento in cui essa dovrebbe, responsabilmente e democraticamente, imporsi il rispetto della dignità del potere legislativo.

Osserva che le finalità perseguite dallo schema in esame esulano dalla finalità della legge delega che riguarda solamente il riordino di funzioni e compiti delle pubbliche amministrazioni operanti nei confronti dell'attività commerciale e rendono il decreto stesso viziato da una clamorosa illegittimità costituzionale per eccesso nell'esercizio della delega.

Il provvedimento persegue la finalità di una riforma complessiva del settore del commercio e quindi va ad incidere direttamente nei rapporti con i privati e tra i privati.

Ammettere che ciò che sino ad ora è regolamentato con leggi del Parlamento possa essere integralmente modificato con un semplice decreto legislativo significa esprimere un profondo dispregio nei confronti del Parlamento stesso.

Ritiene, pertanto, dover chiedere al Presidente del Consiglio di proporre in sede di definizione del testo del decreto l'adozione delle sole disposizioni relative alla semplificazione di atti amministrativi senza normare nel merito di tutte le parti del decreto che esultano dal mandato ex legge n. 59 del 1997 e, se lo ritiene, di ripresentarle alle Camere per la discussione sul merito con la corretta forma del disegno di legge di iniziativa governativa, che dovrà essere esaminato unitamente ai disegni di legge d'iniziativa parlamentare presentati sullo stesso argomento.

Riguardo alle parti del provvedimento estranee alla delega, segnala l'articolo 2, con il quale il legislatore delegato dispone in materia di esercizio di una libertà individuale, e quindi nel nostro caso libertà economica, già garantita dall'articolo 41 della Costituzione.

L'articolo 3, dove è previsto l'obbligo di vendita e dove si trova l'esplicito richiamo all'articolo 1336 del codice civile, è norma che vuole regolare una attività tra privati.

L'articolo 4 riguarda una materia concernente la libera attività privata che non concerne il riordino dell'organizzazione e delle competenze delle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 5, stabilendo i requisiti di accesso all'attività commerciale, non pare avere attinenza con il riordino dell'organizzazione e delle attività della pubblica amministrazione, oggetto della delega della legge n. 59 del 1997.

L'articolo 7, interamente esorbitante rispetto alla delega ed il cui combinato disposto con gli articoli 2 e 4, lettere *d*) ed *f*) addirittura discrimina le varie forme di commercio liberalizzandone una parte e lasciandone sotto regime autorizzativo altre. Il Parlamento in sede di fissazione dei principi e criteri direttivi della delega non aveva immaginato e discusso né sull'op-

portunità di intervenire sulla questione, né di affidare al Governo una così rilevante materia.

L'articolo 8, primo, secondo e quinto comma, e l'articolo 9, primo, secondo e quarto comma, l'articolo 10, secondo comma, che recano disposizioni concernenti l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento di superficie di esercizi commerciali, sono nel loro complesso atti di pura iniziativa economica privata. Si tratta di atti che non possono essere compresi in una delega legislativa conferita per il riordino delle competenze amministrative ed organizzative dello Stato, delle regioni e dei comuni.

Gli articoli 11, 12 e 13 che disciplinano l'orario di apertura dei negozi, facendo riferimento anche ai comuni ad economia prevalentemente turistica ed alle città d'arte, hanno ad oggetto rapporti intercorrenti tra privati, esattamente tra venditori e consumatori, un'attività quindi estranea al riordino dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni. Anche con tali disposizioni il legislatore delegato ha superato i limiti di materia che gli ha imposto il Parlamento in sede di delega. Ed a tale proposito si chiede se mai l'ordinamento preveda che un decreto legislativo possa dare esecuzione alla volontà popolare espressa attraverso il *referendum* sul commercio nel 1995.

Gli articoli 14 e 15 disciplinano un rapporto tra venditore e consumatore che è materia di competenza del diritto privato (offerta al pubblico) e non già di regolamentazione della pubblica amministrazione.

Gli articoli 16, 17, 18, 19 e 20 che disciplinano forme speciali di vendita, riguardano attività svolte da privati totalmente estranee al riordino dell'organizzazione e delle competenze delle pubbliche amministrazioni ed è pertanto fuor di dubbio che qui si sia violato l'articolo 76 della Costituzione.

Gli articoli 23 e 24, primo, secondo e terzo comma, superano i limiti della delega poiché riguardano attività svolte da soggetti privati diretti a costituire organismi associativi di natura privata.

Gli articoli 27 e 28 ad esclusione dei commi 12 e 17 disciplinano il commercio al dettaglio su aree pubbliche, regolamentando, così, attività di natura privata.

Da tale quadro emerge pertanto un eccesso nell'esercizio della delega conferita dal Parlamento al Governo e perciò è fuori di ogni dubbio che si sia stato violato l'articolo 76 della Costituzione, ma ciò che preoccupa ed allarma non è tanto la violazione delle regole fondamentali del nostro ordinamento in una singola occasione. Ritiene preoccupante la sistematica violazione di quelle regole che il Governo compie in occasione dell'emanazione dei decreti attuativi delle deleghe, in ogni campo ed in ogni materia e l'inspiegabile acquiescenza a questo stato di cose, con scarsa considerazione dei pur timidi tentativi di correzione che sino ad oggi le commissioni consultive hanno elaborato nei loro pareri.

Ritiene opportuno, avendo motivo di pensare che la già richiamata cieca solidarietà maggioranza-Governo non consentirà il rinvio alle Camere in sede legislativa di questo integrale progetto di riforma del commercio, entrare nel merito e nella valutazione di alcune conseguenze pratiche assai rilevanti che la normativa in esame comporta.

Per quanto attiene al merito del provvedimento, osserva che le disposizioni colpiscono molto duramente il ceto medio ed il lavoro autonomo sia sul piano della gestione economica dell'attività, sia per ciò che attiene alla possibile utilizzazione dei servizi sociali a causa delle imminenti disposizioni relative al redditometro.

Il suo gruppo ritiene essenziale rivedere il limite dei trecento metri quadrati relativo agli esercizi di vicinato, parame-trando tale criterio non in ambito nazionale, ma in funzione del numero degli abitanti del comune. A titolo di esempio, ipotizza un limite di cento metri quadri per i comuni con un numero di abitanti inferiore a diecimila.

Condivide, inoltre, le considerazioni di alcuni colleghi intervenuti nel dibattito che hanno evidenziato la necessità che i gestori delle attività commerciali abbiano

assolto obblighi scolastici e professionali al fine di garantire la qualità del servizio prestato evitando quindi il proliferare di iniziative di avventurieri. Ritiene, però, che il provvedimento in esame comporterà una riduzione dei livelli di occupazione ed un aggravio degli orari di lavoro. Per tale motivo auspica una maggiore flessibilità delle disposizioni in materia previste dai contratti collettivi di lavoro.

Osserva, quindi, l'importanza di risolvere il problema dell'indennizzo mediante sgravi fiscali che possono essere raggiunti anche con il riconoscimento di minusvalenze patrimoniali, per quelle imprese che sebbene abbiano posto in bilancio la partita relativa all'acquisto della licenza di esercizio, oggi si trovano in realtà ad avere una rilevante componente dell'avviamento — dato appunto dalla licenza — con un valore abbattuto a zero.

Dopo aver sottolineato la necessità di rivedere le disposizioni relative alle autorizzazioni comunali per i grandi centri commerciali e quelle relative alla previsione di grandi categorie non alimentari, riassume brevemente le questioni su cui chiede una riflessione alla Commissione affinché vengano recepite nel parere. La revisione del limite dei trecento metri quadri, la previsione di quattro grandi settori non alimentari, il problema dei requisiti professionali per la gestione e l'individuazione di criteri e parametri oggettivi per la determinazione delle città d'arte ove vigerebbe un regime particolare, nonché, infine, la previsione di un ampliamento della disciplina transitoria del provvedimento.

Il Sottosegretario Umberto CARPI, intervenendo in sede di replica, rinvia per le considerazioni relative all'eccesso di delega — emerse durante la discussione generale del provvedimento in esame — alle dichiarazioni da lui rese in Aula alla Camera nella seduta odierna.

Ricordando che nel decreto legislativo in tema di razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti il Governo ha recepito le osservazioni emerse durante un sereno confronto tra le forze politiche

in Commissione, propone di operare con lo stesso spirito anche per il provvedimento in esame.

Relativamente alle tabelle merceologiche, fa presente che non può ritenersi inammissibile l'accostamento tra beni di diverso genere: tale accostamento è scelto liberamente dall'operatore commerciale. Sarà poi il consumatore a decidere l'opportunità della scelta.

Quanto, poi, alla formazione professionale, ricorda che il provvedimento prevede la formazione come supporto alle potenzialità dell'operatore commerciale.

Esprime, poi, le sue perplessità sullo scarso accento posto sulla disciplina della vendita su aree pubbliche.

Conclude, osservando che è ammissibile la discussione sull'articolazione della fase di transizione, ma ritiene eccessivo un blocco di cinque anni — come da alcuni proposto — che limiterebbe l'ingresso di molti nuovi operatori nel settore del commercio.

Il deputato Paola MANZINI, *relatore*, comprendendo la preoccupazione che accompagna la riforma del settore del commercio, rileva che, pur essendo vero che il potere del Parlamento in sede di legislazione delegata è sicuramente minore, vi è un forte interesse del Paese a conoscere il parere della Commissione — e quindi del Parlamento — in merito ad un provvedimento, quale quello in esame, che è stato al centro di un vivace dibattito. Sulla base di tale presupposto, ritiene fondamentale esprimere un parere equilibrato che raccolga le voci di assenso manifestate non solo dagli operatori commerciali, ma anche da tutti coloro che si dichiarano favorevoli ad una società aperta ad una dialettica di ingresso.

Per quanto riguarda alcune questioni emerse nel corso del dibattito, osserva che sarebbe opportuno prevedere una formula articolata per la determinazione della soglia di liberalizzazione degli esercizi di vicinato. Del resto, sia la Conferenza Stato-città, sia le associazioni intervenute in audizione hanno suggerito proprio la soluzione dell'adozione di una soglia ar-

tiolata in funzione delle effettive necessità dei singoli comuni. Il concetto di limite entro un certo numero di metri quadri consiste, in realtà, nella semplificazione della richiesta alla pubblica amministrazione di un'autorizzazione all'apertura di nuovi esercizi garantendo il rispetto della normativa urbanistica, sanitaria e infortunistica. A suo avviso, quindi, un abbassamento di tale soglia andrebbe ad esclusivo danno degli operatori commerciali. Osserva, quindi, che la disciplina del periodo transitorio del provvedimento in esame consentirà agli operatori attualmente in attività di utilizzare tutte le disposizioni del decreto, compresi i crediti d'imposta previsti dalla legge finanziaria, senza l'ingresso di nuovi operatori. Si aggiunga, inoltre, che la vigente normativa di settore (cosiddetta legge Marcora) prevede la possibilità che, in determinate circostanze, vi sia un'automatica concessione di licenze fino a 1.200 metri quadri teoricamente anche per esercizi localizzati in comuni piccolissimi, anche se ciò di fatto non si è verificato per l'insussistenza di un interesse economico. Con il decreto in esame, invece, i meccanismi di cumulo di licenze esistenti possono consentire l'apertura di nuovi esercizi fino a 720 metri quadri e non più i 1.200.

Concorda, quindi, con le considerazioni di alcuni colleghi intervenuti nel dibattito in relazione alla necessità di determinare dei meccanismi normativi per differenziare il regime della soglia a seconda che l'esercizio si trovi in comuni più o meno distanti dai principali centri urbani, nonché l'opportunità di prevedere anche una distinzione della soglia tra media e grande distribuzione in funzione delle realtà sociali cui andrebbero ad inserirsi.

Per quanto riguarda, inoltre, la questione della formazione, ritiene opportuno superare il meccanismo del REC che, a suo avviso, comportava un onere eccessivo in termini di tempo e di denaro per i futuri operatori. Bisogna invece concentrarsi sulla formazione che, com'è noto, il provvedimento in esame prevede mediante lo strumento dei centri di assistenza tecnica. In questo senso deve, però, rile-

vare come tale disposizione non preveda un'idonea copertura finanziaria. Pertanto invita il Governo a provvedere affinché le regioni, costituzionalmente competenti in materia, possano avviare rapidamente le attività.

Infine, per quanto riguarda la fase transitoria, ricorda che le disposizioni dello schema di decreto prevedono un arco temporale di un anno nel corso del quale, però, non sarà più in vigore la disciplina di cui alla legge n. 426, e cioè l'intero settore si bloccherà. Invita quindi la Commissione a riflettere sull'ipotesi di un ampliamento di questo periodo transitorio che — ribadisce — non consentirà l'ingresso sul mercato di nuove iniziative.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI ringrazia i colleghi intervenuti, il relatore ed il rappresentante del Governo per l'articolata ed ampia discussione sulle linee generali. Per quanto riguarda gli aspetti procedurali dell'esame parlamentare, ricorda che il Governo, in fase di emanazione definitiva del decreto legislativo, ha la facoltà di prendere in considerazione i pareri parlamentari, ma non può introdurre nel provvedimento materie non previste nello schema iniziale e non contenute nel parere parlamentare. Per tale motivo invita la Commissione ad esaminare con attenzione lo schema di decreto proponendo eventualmente anche emendamenti con i quali suggerire la soluzione di alcune questioni non presenti nello schema.

Poiché lunedì 23 febbraio il relatore presenterà la proposta di parere, propone di stabilire per le ore 18 di martedì 24 febbraio il termine per la presentazione degli emendamenti che verranno esaminati nelle successive sedute.

La Commissione concorda.

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

**La seduta termina alle 22,30.**