COMMISSIONE XII

INDUSTRIA E COMMERCIO - ARTIGIANATO - COMMERCIO CON L'ESTERO

14.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 OTTOBRE 1969

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LONGONI

INDICE

PAG.

Congedi:

PRESIDENTE 116

Proposte di legge (*Discussione e rinvio*):

RAFFAELLI ed altri: Disciplina del commercio a posto fisso (528);

GRASSI BERTAZZI: Sospensione temporanea del rilascio delle licenze di commercio (924);

ORIGLIA ed altri: Attuazione del Programma di sviluppo economico nazionale per la parte relativa alla disciplina del commercio a posto fisso (1118);

BALDANI GUERRA ed altri: Istituzione dell'albo dei commercianti, sospensione del rilascio delle licenze di commercio e nuove norme per i comuni (1125);

SCOTTI ed altri: Disciplina del commercio (1237);

MONTI ed altri: Modificazioni all'articolo 3 del regio decreto-legge 16 dicembre 1926, n. 2174, concernente la disciplina del commercio di vendita al pubblico (1339) 161

PRESIDENTE 161, 170

ALESI 169

DEMARCHI 170

HELFER, *Relatore* 162, 169, 170

LATTANZIO, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato* 162, 169, 170

OLMINI 170

ORIGLIA 170

La seduta comincia alle 10,10.

BALDANI GUERRA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati De Poli, Girardin, Vaghi.

Discussione delle proposte di legge Raffaelli ed altri: Disciplina del commercio a posto fisso (528); Grassi Bertazzi: Sospensione temporanea del rilascio delle licenze di commercio (924); Origlia ed altri: Attuazione del Programma di sviluppo economico nazionale per la parte relativa alla disciplina del commercio a posto fisso (1118); Baldani Guerra ed altri: Istituzione dell'albo dei commercianti, sospensione del rilascio delle licenze di commercio e nuove norme per i comuni (1125); Scotti ed altri: Disciplina del commercio (1237); Monti ed altri: Modificazioni all'articolo 3 del regio decreto-legge 16 dicembre 1926, n. 2174, concernente la disciplina del commercio di vendita al pubblico (1339).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Raffaelli, Alini, Olmini,

Boiardi Amasio, Passoni, Ferri Giancarlo, Vespignani, Maulini, Marmugi, Sgarbi Bompani Luciana: « Disciplina del commercio a posto fisso »; Grassi Bertazzi: « Sospensione temporanea del rilascio delle licenze di commercio »; Origlia, Merenda, Longoni, Erminero, Allegri, Grassi Bertazzi, Caroli, Riccio, Capra, De Ponti, Rognoni, Vaghi, Scianatico, Sisto, Bova, Marraccini, Laforgia, Radi, Dagnino, Cocco Maria, Verga, Sgarlata, Valeggiani, Sangalli, Dall'Armellina, Patrini: « Attuazione del Programma di sviluppo economico nazionale per la parte relativa alla disciplina del commercio a posto fisso »; Baldani Guerra, Frasca, Tocco, Della Briotta, Achilli, Masciadri, Abbiati, Fortuna, Corti, Massari, Santi: « Istituzione dell'Albo dei commercianti, sospensione del rilascio delle licenze di commercio e nuove norme per i comuni »; Scotti, Fracanzani, Girardin, Bodrato, Donat Cattin, Scalia, Mengozzi, Foschi, Russo Ferdinando, Giordano Ciccardini, Bianchi Gerardo, Azimonti, Allocca, Marchetti, Lobianco, Pisicchio, Foschini, Sorgi, Squicciarini, Giraudi: « Disciplina del commercio »; Monti, Mengozzi, Degan, Longoni, Bianchi Gerardo, Carra, Bersani, De Ponti, Fabbri: « Modificazioni all'articolo 3 del regio decreto-legge 16 dicembre 1926, n. 2174, concernente la disciplina del commercio di vendita al pubblico ».

Ricordo che la Commissione ha già ampiamente esaminato queste proposte di legge in sede referente, anche attraverso l'opera di un Comitato ristretto. Su nostra richiesta, esse sono state poi trasferite in sede legislativa.

Prima di dare la parola al relatore, onorevole Helfer, desidero ringraziarlo insieme con tutti i membri del Comitato ristretto che, attraverso un lavoro ponderoso e particolarmente difficile, ha pressoché ultimato l'elaborazione del testo unificato delle proposte in esame. Il nostro ringraziamento non può non estendersi al Governo che, nella persona del Sottosegretario Lattanzio, ha dato così notevole contributo ai lavori del Comitato ristretto.

LATTANZIO, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato.* Anch'io desidero non solo ringraziare il Comitato ristretto e il relatore, che hanno svolto il loro compito con vera passione, ma anche dare atto a tutti i gruppi politici di aver lavorato concordemente e alacremente per il conseguimento dello scopo. Esprimo l'augurio che lo stesso spirito sovraintenda ai nostri lavori in sede legislativa.

HELFER, *Relatore.* Ringrazio delle cortesi parole che ci sono state rivolte e riprendo il filo del discorso, non interrotto ma – per così dire – abbandonato dopo le due ultime sedute, nel corso delle quali ho fatto una relazione generale sul contenuto e l'ispirazione delle varie proposte di legge in esame.

Ora siamo arrivati alla stesura provvisoria di un testo che riassume, unificandolo, il contenuto delle varie proposte di legge e di altri punti che abbiamo ritenuto opportuno inserire per dare una caratteristica di legge-quadro generale a questo importante provvedimento. Non mi soffermerò, ovviamente, su quanto è già stato detto ma rileverò piuttosto alcuni problemi che, più degli altri, hanno costituito oggetto della nostra discussione spesso appassionata, qualche volta affannosa e piuttosto lunga.

Incominciamo col dire che il testo unificato si presenta suddiviso in quattro capi. Il primo di essi tratta del registro degli esercenti il commercio, volgarmente detto « albo ». Su questo abbiamo discusso a lungo e ci siamo dovuti fermare su un punto di notevole importanza, che è quello dell'inclusione in esso, o meno, del settore degli ambulanti.

Qui è bene che ci parliamo molto chiaro e che ci diciamo che, per coerenza, dovrebbe essere inclusa anche questa forma di commercio, che – d'altra parte – abbiamo considerata in vari altri articoli come ben presente nel quadro della distribuzione. Le difficoltà che sono insorte per il settore degli ambulanti, derivano dal fatto che nelle leggi che disciplinano attualmente l'ambulantato, non sono previste particolari condizioni di accesso e di revoca del registro. Ciò che è previsto non può essere comparato alle condizioni che abbiamo stabilito per l'ammissione all'albo dei commercianti, sia di generi alimentari che di generi non alimentari. Quando il Comitato ristretto si è trovato ad esaminare la possibilità di stabilire questi requisiti minimi soggettivi, ha incontrato diverse difficoltà, difficoltà soprattutto di ordine sociale perché il contesto di questo folto gruppo di operatori economici si presenta (e non vorrei offendere nessuno) in condizioni di una certa inferiorità culturale, economica e sociale in genere. Questa situazione, per quanto migliorata, non è del tutto superata, né si può accettare che ponendo delle condizioni di decadenza piuttosto restrittive, vengano a mancare i mezzi di sostentamento ad un notevole gruppo di persone che fin qui ha potuto – esercitando que-

sta forma di commercio – tirare avanti con l'esistenza.

Questa è stata la ragione per la quale non siamo riusciti ancora a fissare il quadro delle condizioni attraverso le quali dovrebbero passare coloro che, esercitando il commercio ambulante, fossero obbligati ad iscriversi ad un albo. Abbiamo tuttavia rilevato che, in base alle norme attualmente in vigore, la licenza di ambulante, pur essendo concessa dal Sindaco sentita una certa commissione, è per altro subordinata al benestare della polizia, in base al testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato col regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, che specifica abbondantemente per lo meno le situazioni negative in base alle quali la licenza di ambulante può essere negata. E poiché ritengo che queste condizioni siano piuttosto attendibili, degne di considerazione, penso che potrebbero essere trasferite in un articolo del Capo I, come passaggio obbligato per coloro che desiderano essere iscritti nell'albo od ottenere successive autorizzazioni all'esercizio del commercio ambulante.

Per maggiore chiarezza leggerò l'articolo 11 del citato testo unico che recita: « Salve le condizioni particolari stabilite dalla legge nei singoli casi (si parla delle licenze in senso generico, cioè di tutte le licenze) le autorizzazioni di Polizia debbono essere negate: 1) a chi abbia riportato una condanna a pena restrittiva della libertà personale superiore a tre anni per delitto non colposo e non abbia ottenuto la riabilitazione; 2) a chi è sottoposto alla ammonizione o a misure di sicurezza personale o sia stato dichiarato delinquente abituale, professionale o per tendenza ». Qui naturalmente debbo fare una riserva, perché la prima parte di questo secondo punto può essere discussa e probabilmente rifiutata perché risale alla politica del periodo fascista. Non si può, invece, non tenere presente il fatto che una persona dichiarata delinquente abituale, professionale o per tendenza, non sia veramente degna di esercitare il commercio, se ad esso vogliamo conferire quella certa dignità che esige. A tale proposito vorrei avvertire i colleghi della Commissione che la definizione riportata al Capo I della proposta di legge Origlia è stata presa di peso da questo punto 2) dell'articolo 11 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. L'articolo 11 inoltre prosegue specificando che le autorizzazioni di polizia possono essere negate a chi ha riportato condanne per delitti contro la personalità dello Stato, o contro l'ordine pubblico, ovvero per delitti contro le persone, commessi con violenza o con frode: rapine estorsioni, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione; violenza e resistenza all'autorità, ecc. Le autorizzazioni devono essere revocate quando nelle persone autorizzate vengano a mancare in tutto o in parte queste condizioni, e cioè quando sopraggiungono o vengono a risultare circostanze che avrebbero comportato il diniego all'autorizzazione stessa.

Ora, se noi depuriamo il contenuto di questo articolo dagli accenni di ordine politico e dalle riserve corrispondenti al clima regimistico del tempo in cui il testo unico fu promulgato, riteniamo di poter estrarre alcune formule condizionanti l'accesso all'albo o la decadenza dall'albo stesso. Questo sarà un tema che affido a me stesso ed ai colleghi per un approfondimento ed una derivazione all'atto in cui andremo a discutere ed approvare i singoli articoli. È ovvio che se noi conveniamo di inserire fra le categorie regolate con albo, anche il commercio ambulante, ed inseriamo nell'albo tutti coloro che comunque, hanno ottenuto una licenza secondo le leggi oggi in vigore, alle stesse leggi dobbiamo ispirarci – sia pure con i necessari adattamenti – per quanto riguarda le nuove iscrizioni all'albo stesso, in analogia a quanto viene imposto alle altre categorie dei commercianti.

Sia chiaro, dunque, che la esclusione del commercio ambulante tradizionale dal Capo I del testo unificato è motivata soltanto dal fatto che non siamo ancora riusciti a correlare l'articolo 1 con un articolo successivo che potesse proporre le condizioni di iscrizione o di decadenza dall'albo. Poiché la stesura dell'articolo 1 doveva avere una certa coerenza, se avessimo inserito l'ambulantato dovevamo dire qualcosa di più d'una semplice menzione; non essendovi riusciti, ho ritenuto di non inserire, almeno per il momento, l'ambulantato all'articolo 1, ripromettendomi di fare le precisazioni che ora ho esposto.

A differenza di quanto previsto nelle varie proposte di legge, noi abbiamo un pò ridotto i requisiti soggettivi richiesti dagli aspiranti all'iscrizione all'albo; non abbiamo ammesso per esempio, il giudizio di solvibilità, quello di » condizioni finanziarie adeguate » per i nuovi commercianti; non abbiamo ammesso, per il commercio di articoli non alimentari, la necessità del titolo di una scuola media superiore: è veramente un po' troppo pretendere che chi aspira ad una licenza di questo genere debba aver fatto il ginnasio o il liceo, o l'Istituto magistrale. Abbiamo invece messo sullo stesso piano alimentari e non alimen-

tari, richiedendo la licenza della scuola d'obbligo riferita all'epoca di frequenza del richiedente. Questo perché, se una volta la scuola d'obbligo durava fino a 12 anni, non si può pretendere ora che un anziano commerciante frequenti altri tre anni di scuola media per mettersi in regola. Riteniamo che questo sia sufficiente. Vorrei insistere su questo punto, in particolare: possiamo fare tutti i piani che vogliamo, ma se non curiamo il soggetto del commercio, cioè l'uomo, non modificheremo mai in meglio la categoria dei commercianti.

Ora, è necessario trattare l'argomento dell'esame che deve essere sostenuto da coloro che aspirano ad entrare a fare parte dell'albo e che non presentano titoli di diritto, riconosciuti dalla legge. Tutte le proposte di legge si riferivano a corsi istituiti o riconosciuti dallo Stato. Noi non siamo voluti entrare nel merito dei corsi già esistenti, ma affermiamo che l'importante è, qualunque sia la preparazione preventiva che questi aspiranti possano avere, che essi superino un esame serio che dia prova della loro preparazione culturale e generale, della loro attitudine tecnica e della loro predisposizione ad esercitare il commercio. Abbiamo ridotto questo passaggio obbligatorio ad un solo esame da tenersi presso la Camera di Commercio. Le modalità di questo esame, le commissioni, i tempi e le materie saranno oggetto del regolamento.

Questa legge, che è una legge-quadro, se si dilungasse nell'esplicazione di ogni dettaglio, diventerebbe un testo unico; in questo modo, noi non assolveremmo alla nostra autentica funzione di legislatori. Ritengo che debba essere lasciato all'organo esecutivo il dettato e il controllo di norme regolamentari che siano in grado di interpretare adeguatamente lo spirito con il quale questa legge viene proposta e approvata.

È ovvio che, in correlazione con l'iscrizione all'albo, subentra l'autorizzazione all'esercizio del commercio che è regolato dagli articoli del Capo III. L'esclusione o la decadenza dell'albo sono previsti all'articolo 6 e riguardano gli atteggiamenti e i requisiti morali dei soggetti. Si è discusso sul testo del punto 4), prima riferito, riportato di sana pianta dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza. Abbiamo leggermente ridotta la dizione del Capo IV, così come era stata presentata nella proposta di legge, escludendo la definizione « delinquenti professionali o per tendenza ». Abbiamo dichiarato che non possono essere ammessi all'albo o debbono decadere coloro « che siano sottoposti a misure di prevenzione ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o siano stati dichiarati delinquenti abituali ». Se i colleghi ritengono che una giurisprudenza già acquistata possa essere più facilmente applicabile con la dizione prevista dall'articolo citato dal testo unico che non con la nostra formulazione, non avremo nessuna difficoltà a tornare alla formulazione tradizionale.

Nel Capo I, v'è un primo accenno alla Giunta regionale e al presidente di detta Giunta. Il riferimento agli organi regionali sarà costante in tutto il testo unificato. Essi debbono sostituire i prefetti nel caso in cui costoro non siano stati sostituiti da altri organismi come il consiglio comunale, il sindaco o le commissioni speciali di cui agli articoli 14 e 15. Un articolo finale del testo avverte poi che queste autorità regionali entreranno in funzione quando ci saranno le regioni a statuto ordinario, ma, fino a quel momento i prefetti continueranno a svolgere le funzioni di loro competenza. Abbiamo anche preso in considerazione la forma inversa, cioè ammettere l'attuale tradizione delle autorità prefettizie in caso di arbitrato, ma poi si è pensato di impostare questa legge-quadro con una prospettiva avveniristica e prevedere la eccezione in senso contrario.

Oltre alle Regioni a statutuo ordinario - chiamiamole così per tradizione, sebbene non esista una definizione simile nella Costituzione - ci sono cinque Regioni, già operanti, a statuto speciale: Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Sardegna e Sicilia. Per queste cinque Regioni, con una coerenza non molto brillante da parte della Costituente - ed anche nostra perché lo Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia è stato approvato dopo - il settore del commercio appare sotto almeno due forme fondamentali. Così nello Statuto della Regione siciliana e in quello della Regione Friuli-Venezia Giulia il commercio è attribuito alle Regioni stesse come facoltà primaria di carattere legislativo e, per conseguenza, anche di carattere amministrativo. Per il Trentino-Alto Adige, la Valle d'Aosta e la Sardegna la competenza in materia di commercio è riconosciuta soltanto per gli aspetti integrativi, o regolamentari, e qui il problema non nasce. Questa legge, che ha pure criteri generali, dovrà essere applicata così com'è anche nelle Regioni a statuto speciale alle quali sia riconosciuta la competenza primaria anche in materia di commercio?

È una questione alla quale non posso rispondere in modo assoluto, pur precisando

che anche nelle Regioni Trentino-Alto Adige, Sardegna e Valle d'Aosta, in materia di commercio si è già legiferato soprattutto, per quanto concerne le tabelle merceologiche. È però un tema degno di una certa considerazione per evitare, domani, contrasti o contestazioni. che potrebbero arrivare indubbiamente fino alla Corte costituzionale. Il mio pensiero per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale cui è riconosciuta la facoltà primaria, in sede legislativa e amministrativa, anche in materia di commercio, è che la legge sia valida come principio generale da seguire, perché noi riteniamo che questa legge assuma un carattere – diremo – di riforma generale che vale, almeno nei suoi principi informatori per tutto il territorio della Repubblica. Indubbiamente, poi, le Regioni, abbiano facoltà primaria oppure integrativa, possono adattarla alle loro situazioni particolari. E, a questo proposito, cito il caso delle tabelle merceologiche che possono essere modificate dagli stessi comuni per rispettare tradizioni locali che si ritenga necessario mantenere e conservare.

Naturalmente contro l'esclusione dall'Albo sono ammessi i ricorsi, che sono previsti dal-articolo 7. Un elenco speciale è previsto dall'articolo 8 ed accoglierà coloro che siano preposti, come dice il testo, dal titolare dell'impresa alla gestione di ciascun punto di vendita o che, in qualità di institori, siano preposti all'esercizio di una sede secondaria o di un ramo particolare, ai sensi dell'articolo 2203 del codice civile; oppure che siano preposti dagli enti pubblici legalmente autorizzati all'esercizio della vendita al pubblico alla gestione di ciascun punto di vendita; oppure ancora che siano preposti ai sensi dell'articolo 320, quarto comma, del codice civile all'esercizio di una impresa che svolga una delle attività indicate nell'articolo 1. Si tratta, in sostanza, di aziende che possono avere parecchi punti di vendita, per cui esistono gestori differenziati tra i vari punti periferici e il punto centrale dell'impresa.

Per l'articolo 9, l'iscrizione nel registro e nell'elenco speciale è subordinata al pagamento di una certa quota a favore della Camera di commercio: e qualche proposta di legge è giunta fino a determinarla, questa quota. Noi abbiamo preferito lasciare al Regolamento tale determinazione, perché non è facile considerare tutta la vasta gamma degli esercizi, la loro consistenza e l'equa proporzionalità dell'onere. Nella fase di elaborazione del Regolamento, dovranno essere tenute presenti dal Ministero tutte le fonti di spesa e di entrata, la correlazione con gli oneri che le Camere di commercio si assumeranno. C'è, d'altra parte, da pensare che le Camere di commercio dovranno provvedere , con molta probabilità, anche alla preparazione degli aspiranti all'iscrizione all'albo, con tutto quello che ciò comporta in materia di controlli, spese eccetera; nonché alla rilevazione e all'individuazione di tutti coloro che risulteranno già iscritti *ope legis;* compiti tutti che potranno essere esplicati dalla Camera di commercio, che a questi elementi risultano essere più vicine.

Il Capo II tratta dei piani di sviluppo e di adeguamento. Questi piani erano previsti, nelle proposte, soltanto come piani di adeguamento; noi abbiamo voluto allargare la definizione, affrontando, con spirito diverso, tutto il problema dell'urbanistica commerciale.

Il Capo II è quello più importante di tutta la legge; è quello che più ci ha impegnati, che ha destato maggiori perplessità. L'articolo 10 prevede alcuni criteri in base ai quali i comuni capoluoghi di Provincia e di città con popolazione superiore ai 50 mila abitanti dovranno procedere alla formazione di un piano di sviluppo e di adeguamento dell'apparato distributivo per il proprio territorio. Gli stessi criteri che vengono elencati nell'articolo 10 valgono anche per i piani intercomunali, cioè quelli che potremmo chiamare « comprensoriali », per regolare la distribuzione in più comuni minori per la circostanza si costituiscono in corsorzi obbligatori, (articolo 12). E non è che noi abbiamo inserito queste due distinzioni a vanvera; ma lo abbiamo fatto, dopo la necessaria mediazione, al fine di rendere meno difficile l'attuazione del piano dove non ci sia una certa consistenza di popolazione cui far corrispondere una certa valutazione tecnica da parte dei Comuni. Per i comuni troppo piccoli è impossibile fare un piano: i comuni devono avere una certa dimensione per poter aspirare a fare un piano di urbanistica commerciale. L'aspetto commerciale dell'urbanistica tradizionale è stato finora quasi completamente trascurato; esso deve invece trovare il suo collegamento e una sua posizione precisa nell'elaborazione dei prossimi piani, o nel coordinamento di quelli che già esistono, che già sono stati elaborati ed approvati.

Naturalmente, non potevamo dettare dei criteri rigidi perché, in questa materia, la rigidità è la negazione del progresso. Per questo si è cercato di fissare delle norme generali, fidando nella capacità di interpretazione, nella

serietà e nello impegno delle commissioni preposte all'elaborazione dei piani stessi.

Il secondo comma dell'articolo 10 dice:

« Nella redazione del piano devono essere rispettate le esigenze urbanistiche, con particolare riguardo alla viabilità, agli accessi e parcheggi, le norme igienico-sanitarie generali e comunali, la funzionalità del servizio da rendere ai consumatori ed un ragionevole equilibrio fra superfici globali dei punti di vendita a posto fisso e la presumibile capacità di consumo della popolazione stanziale e fluttuante, tenuto conto anche delle funzioni svolte dal commercio ambulante e di altre forme di distribuzione in uso ».

Abbiamo parlato di urbanistica commerciale, intesa come branca dell'urbanistica generale. Non abbiamo parlato a vuoto: in effetti, nelle urbanizzazioni moderne di nuovi quartieri o nella risistemazione di quartieri vecchi, si sono commessi degli errori e delle esclusioni macroscopiche; si sono avute delle concentrazioni di vani addetti a negozi lontano dai luoghi abitati, con grave disagio della popolazione. Un esempio ci è dato dal quartiere di Spinaceto, dove non avendo tenuto presente gli aspetti della distribuzione, si sono commessi delle esclusioni e degli errori che si potevano evitare. Logicamente, bisogna vedere come saranno applicati questi criteri: non tutti i comuni e i consorzi centreranno i nostri obiettivi. Credo, comunque, che questi criteri generali, seguiti con onestà e diligenza, coopereranno ad una migliore sistemazione sia dei centri abitati già sussistenti che di quelli che devono essere edificati. In correlazione con l'articolo 10, è stato inserito anche l'articolo 10-*bis* che dice:

« I piani stabiliscono, in termini di superficie globale di vendita, contingenti quadriennali di adeguamento distintamente per settori merceologici.

I contingenti possono essere fissati con riferimento a singole zone ».

La proposta Origlia parlava di « contingenti biennali », invece nell'articolo 10-*bis* della bozza di testo unificato si parla di « contingenti quadriennali ». Ho ritenuto opportuno adottare questa dizione perché è stato giustamente osservato che l'elaborazione dei piani e la loro eventuale modifica comporteranno termini più ampi. Poiché alcuni hanno chiesto 5 anni, altri 3, credo che sia necessario sentire le argomentazioni dei commissari per orientarci, poi, verso l'una o l'altra soluzione.

L'articolo 11 è di estrema importanza; esso è stato ripreso di sana pianta dalla proposta Olmini e Raffaelli. Esso dice:

« I piani urbanistici, il piano regolatore comunale, i piani particolareggiati di esecuzione del piano regolatore generale, i piani di fabbricazione, i regolamenti edilizi comunali e i piani di sviluppo e di adeguamento devono essere coordinati fra loro.

Le licenze edilizie concesse dai comuni per la costruzione di negozi, punti di vendita o altre installazioni commerciali fisse, dovranno rispettare le prescrizioni del piano di sviluppo e di adeguamento ».

Finora, nell'urbanistica, genericamente intesa, non aveva trovato posto l'urbanistica commerciale. C'è un certo numero di piani urbanistici e di regolamenti edilizi che non fanno nessun accenno al problema distributivo. Quindi, si viene a sovrapporre un piano di urbanistica commerciale ad un piano di urbanistica generale.

Cosa bisogna fare? È necessario integrarli e coordinarli. Penso che non sia difficile inserire fra i vari aspetti di un piano urbanistico anche questo che, per la sua importanza, non può non essere tenuto in considerazione. Potrà anzi essere considerato come un capitolo a sé dell'intero piano urbanistico generale.

Le conseguenze sono evidenti: quando si fa un piano urbanistico commerciale e si dice che in una determinata zona ci devono essere tanti metri quadrati di superficie per la distribuzione, vuol dire che non se ne potranno concedere di più, salvo modifiche in più del numero degli abitanti ed una evoluzione positiva della capacità di acquisto; e quindi si dovranno coordinare con queste superfici globali anche le esigenze edilizie. Oggi tutti cercano di fare negozi. Guardiamo per esempio il quartiere di Monte Mario: a parte le due piazze che rispondono abbastanza ad un certo criterio, tutte le strade sono piene zeppe di negozi, anche perché gli edificatori hanno tutta la convenienza a fabbricare vani per negozi che valgono di più al metro quadro e che poi li compensano di certe spese che spesso non avrebbero dovuto fare, trattandosi di cooperative. Una volta definito il piano urbanistico commerciale, ci sarà certamente maggior ordine e quindi anche un uso diverso di certe superfici che non potranno più essere indiscriminatamente dedicate ad esercizi di vendita. Basterà pensare alla necessità di garages. Oggi si restringono i marciapiedi, ma se il numero delle macchine aumenta ancora col ritmo attuale, dovremo toglierli del tutto o tro-

vare qualche altra formula; e potrebbe essere valida quella di fare parcheggi al posto dei negozi inutili. Questo è un elemento che deve essere tenuto presente anche nella redazione dei piani.

C'è un'altra osservazione da fare. Se faccio una casa di abitazione con negozi dovrò pur sapere se domani questi vani destinati a negozio potranno essere sfruttati come tali; quindi la pianificazione è valida anche nell'interesse del costruttore. Ricordo di aver sentito esprimere questa esigenza da associazioni di commercianti e di edificatori che volevano sapere se valeva la pena, se era il caso di adibire locali a questo scopo, o se era meglio prevedere altri usi.

L'articolo 14 prevede i piani intercomunali. Ho già spiegato perché le ragioni di questi piani, e cioè: 1) i piccoli comuni non riusciranno tanto facilmente a formare un piano generale; 2) i territori contigui possono dare origine a delle sovrapposizioni per contrasto di interessi; 3) le nuove grandi strutture non sorgono, di solito, per la zona di un solo comune, ma influenzano territori e popolazioni comprendenti più comuni. Ed allora, per rendere più agevole la formazione di un piano e la sua applicazione, abbiamo pensato appunto a queste aree comprensoriali, o intercomunali che dir si voglia.

Però, chi le determina? Non si determinano certo per generazione spontanea: ci deve essere un'autorità che ne fissi i confini, tenendo presenti tutti gli elementi di ordine tecnico e tutti gli interessi riguardanti l'area stessa. Ed allora, abbiamo deciso per una Commissione, che è quella specificata all'articolo 15, incaricata di determinare l'area comprensoriale soggetta al piano. Di questa Commissione fanno parte i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti; un urbanista, il medico provinciale, un rappresentante dell'Ente provinciale per il turismo ed i rappresentanti di tutte le categorie che possono considerarsi interessate al commercio, non in senso corporativo, ma in senso più generale.

Potranno nascere anche contrasti di interessi sia fra comprensorio e comprensorio, sia fra territori di una regione e quelli di un'altra, sia fra comuni superiori a 50 mila abitanti e il capoluogo di provincia. In tutti questi casi interverrà a dirimere le controversie la giunta regionale o, se si tratta di territori riguardanti più regioni, il Ministero. Fino a quando non saranno istituite le regioni, deciderà il prefetto, con la differenza che il prefetto non potrà operare al di fuori del territorio di sua competenza.

Sulle due Commissioni – quella comunale e quella intercomunale – che opereranno la redazione del piano e la determinazione, nel caso della seconda, delle aree comprensoriali, è necessario dire una parola. Esse sono gli organi responsabili della esatta applicazione di questa legge: se le commissioni sapranno applicarne i princìpi, allora avremo fatto opera meritoria, altrimenti la legge potrebbe risolversi in un fallimento. Lo dico fin d'ora. Siamo in un periodo in cui si parla tanto di partecipazione, e noi abbiamo cercato di rendere le Commissioni largamente rappresentative di tutti gli interessi in gioco.

La commissione è nominata con decreto del presidente della giunta regionale. È stato osservato, mi riferisco all'articolo 15, che spesso i membri di commissioni che debbono essere designati dalle varie categorie, non vengono eletti o indicati a tempo perché non si raggiunge l'accordo all'interno delle categorie stesse. Siccome le Commissioni devono operare subito e, quindi, devono essere costituite per prime, in caso di mancata designazione da parte delle categorie previste agli articoli 14 e 15, si surroga un'altra autorità. Questa autorità è rappresentata dal presidente della giunta regionale che s'incaricherà di nominare con decreto il membro mancante.

Ho letto molti volumi di urbanistica commerciale, ma non vi ho trovato nulla di definitivo e, penso che nulla di concreto sia stato ancora stabilito in questa materia. Per questo motivo, sono stati adottati dei criteri di massima. Per evitare l'accademia delle Commissioni, è stato imposto il termine di un anno alla presentazione della proposta di piano. In caso di mancata approvazione, entro questo termine, dei piani comunali e intercomunali, essi saranno approvati dalla giunta regionale, sentite le Commissioni di cui agli articoli 14 e 15. A questo punto, vorrei fare un riferimento all'articolo 30.

Prevedendo che nonostante questi termini tassativi, le Commissioni non siano in grado di presentare le proposte e il consiglio comunale e i consorzi non siano in grado di approvarle, non essendo possibile un blocco delle licenze, si ricorre all'applicazione della norma transitoria contenuta appunto nell'articolo 30 che recita:

« Per un anno dall'entrata in vigore della presente legge e comunque fino a quando non siano approvati i piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva, le autorizza-

zioni di cui agli articoli 19 e 21 saranno rilasciate dai sindaci su conforme parere delle commissioni di cui agli articoli 14 e 15, nella osservanza dei criteri previsti all'articolo 10 ».

Il Capo III concerne le autorizzazioni all'esercizio commerciale.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 10, l'apertura di esercizi al minuto, il trasferimento in altra zona e l'ampliamento di esercizi già esistenti, sono soggetti ad autorizzazione amministrativa. Inoltre, l'autorizzazione non è più rilasciata dal sindaco o dal prefetto, ma è sempre rilasciata dal sindaco per il territorio di sua competenza. Egli deve adeguarsi al parere delle commissioni di cui all'articolo 14 e 15, secondo se si deve applicare un piano comunale o intercomunale. Ciò è stato stabilito per evitare le spinte esterne e la possibilità di facili discriminazioni nell'assegnazione delle autorizzazioni.

L'autorizzazione è negata solamente nel caso in cui la domanda risulti in contrasto con quanto stabilito dal piano. Essa deve essere presentata al sindaco con tutti gli atti richiesti. *Condicio sine qua non* è che il richiedente risulti iscritto nel registro previsto nel Capo I.

Abbiamo già visto che vi sono due grandi settori, quello alimentare e quello non alimentare, ma sono stati anche previsti dei sottosettori per i quali può essere richiesta la domanda e concessa l'autorizzazione.

Passiamo ora all'articolo 21 che recita:

« Chi subentra, per atto tra vivi o a causa di morte, nella gestione o nella titolarità di un esercizio di vendita, ha diritto a conseguire l'autorizzazione, sempre che sia provato l'effettivo trapasso dell'azienda e sia iscritto nel registro previsto dal Capo I della presente legge ».

Questo significa che se, per esempio, io sono figlio di un titolare di esercizio e subentro come erede nel possesso di questo esercizio, ho diritto all'autorizzazione a condizione che sia dimostrato che l'esercizio è passato a me e che io sia iscritto all'albo. I titolari di aziende che intendono trasferirsi in altra zona, od associarsi secondo un diverso sistema di distribuzione, avranno la precedenza. E qui facciamo, per così dire, una discriminazione per legge in quanto diamo delle priorità che sono poi dipendenti dall'avviamento commerciale e rendono omaggio allo sforzo di ampliamento e ammodernamento.

È sorto il dubbio, agli organi del Ministero, se coloro che intendono associarsi, facendo nuove domande, possano rimanere titolari anche delle vecchie. Per me questo dubbio è eccessivo: secondo la figura della legge è chiaro che chi si associa per dar vita ad un altro organismo più vasto, più moderno, rinuncia al vecchio che aveva. Ad ogni modo potremmo inserire un inciso che chiarisca che coloro che si associano rinunciano alla vecchia autorizzazione. Certo, non sarà facile accordare certe situazioni facenti capo a diritti precostituiti.

C'è poi la revoca dell'autorizzazione, che è anche abbastanza impegnativa. L'autorizzazione può essere revocata qualora il titolare, salvo casi di forza maggiore, non attivi l'esercizio entro sei mesi dalla data del rilascio dell'autorizzazione stessa (questo per impedire il commercio delle autorizzazioni) oppure sospenda per oltre un anno l'attività commerciale e dell'esercizio, oppure trasferisca a terzi l'azienda prima di tre anni dalla data di rilascio dell'autorizzazione, o venga cancellato dal registro di cui al Capo I. In pratica, un titolare di autorizzazione, prima di vendere deve tenere aperto per tre anni: e mi pare che siamo stati cauti abbastanza.

Vi prego ora di fare attenzione all'articolo 23 che prevede i ricorsi contro i provvedimenti del sindaco, concernenti sia la concessione che la revoca dell'autorizzazione. I ricorsi, come sapete, possono essere a doppia faccia: contro un'autorizzazione accordata oppure contro una autorizzazione negata. Contro una autorizzazione negata reagisce il richiedente: contro una autorizzazione accordata reagiscono i concorrenti qualora ravvisino violazione della legge oppure turbativa dei loro legittimi interessi. Il ricorso finora fatto alla giunta provinciale amministrativa, non era interruttivo dell'autorizzazione data dal sindaco. Noi lasciamo le cose così come stanno; richiamo però la vostra attenzione sul fatto che la legge del 1938 che disciplina i grandi magazzini a prezzo unico prevedeva un ricorso interruttivo. Poiché il testo unificato non fa più distinzione fra grande e piccola distribuzione, allora il ricorso non è più interruttivo né per l'un caso né per l'altro.

Noi abbiamo parlato, assumendo i criteri della vecchia legge, all'articolo 23, di ricorso alla giunta provinciale amministrativa. Domani, attuandosi il Capo V della Costituzione e le regioni a statuto ordinario, competenti in materia saranno ancora le giunte provinciali o quella regionale? Vero è che fra le competenze di carattere legislativo ed amministrativo, le regioni a statuto ordinario prevedono genericamente anche delle funzioni che non entrano specificatamente nello statuto. Se però domani scompariranno le province,

le competenze che finora sono state gestite dalle giunte provinciali mi pare che dovrebbero passare alle giunte regionali.

LATTANZIO, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Mi pare che il problema non si ponga fra giunta provinciale e giunta regionale, ma fra giunta regionale e tribunale regionale amministrativo. È chiaro che i ricorsi sono materia da tribunale regionale amministrativo. Non solo sul piano del diritto ma anche su quello pratico, le giunte regionali sono sempre espressione di maggioranze politiche, mentre per ricorsi di questo genere vi sono i tribunali. Su questo non avrei dubbi, però eviterei, per ora, un accenno specifico, dato che le regioni non sono ancora state realizzate.

HELFER, *Relatore*. Pregherei di approfondire questo punto nella discussione, poiché dovremo fare una riserva per la giunta provinciale amministrativa.

LATTANZIO, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Forse dovremo far riferimento al tribunale regionale amministrativo e, nella norma transitoria, alla giunta provinciale amministrativa.

HELFER, *Relatore*. Allora l'articolo va modificato.

L'articolo 24 tratta degli spacci. Non si è trovata una soluzione ideale per questa materia. Abbiamo riportato l'articolo così come era stato presentato dall'onorevole Origlia nella sua proposta di legge. Vi abbiamo aggiunto solamente un ultimo comma per una maggiore garanzia di serietà. Si è del parere di lasciare gli spacci già esistenti, purché siano gestiti cooperativamente. Il regolamento dovrà precisare la gamma merceologica entro la quale essi possono operare.

Circa le tabelle merceologiche, non è stata fatta alcuna distinzione. Chiediamo che il Ministero, entro 90 giorni, pubblichi le nuove tabelle merceologiche che debbono essere le più ampie possibili compatibilmente con le esigenze igienico-sanitarie, soprattutto per quanto riguarda gli alimentari. Abbiamo anche ammesso la possibilità di parziali modifiche da parte dei comuni in ordine a esigenze particolari di carattere locale.

Il Capo IV tratta le disposizioni finali e transitorie. Esse non si applicano: ai commercianti all'ingrosso dei prodotti ortofrutticoli, delle carni e dei prodotti ittici, iscritti nell'albo di cui alla legge 25 maggio 1959, n. 125; né ai farmacisti e direttori di farmacie delle quali i comuni assumono l'impianto o l'esercizio ai sensi dell'articolo 9 della legge 2 aprile 1968, n. 475, o quando vendano esclusivamente prodotti farmaceutici o specialità medicinali; né ai titolari di rivendite di generi di monopolio quando vendano esclusivamente i generi di monopolio di cui alla legge 22 dicembre 1957, n. 1293 e relativo regolamento.

Il testo a questo punto fa riferimento anche alle associazioni dei produttori ortofrutticoli costituite ai sensi della legge 27 luglio 1967, n. 622. Che cosa sono queste associazioni? Sono le grandi associazioni previste dal Mercato comune che collegano tutti i produttori di un settore e che vendono all'ingrosso. Infine le disposizioni finali e transitorie non si applicano nemmeno agli esportatori di prodotti ortofrutticoli ed agrumari iscritti negli albi di cui alla legge 25 gennaio 1966, n. 31, né alle istituzioni di assistenza e beneficienza.

All'articolo 27 abbiamo accentuato la pena pecuniaria a carico dei violatori di questa legge con particolare riguardo per alcuni articoli.

Per l'emanazione del regolamento di questa legge, sono stati concessi al Ministero dell'industria sei mesi. Esso dovrà sentire le organizzazioni nazionali più rappresentative del commercio e del turismo. Per coloro che alla data della entrata in vigore del provvedimento sono già titolari di esercizio è sufficiente fare domanda alle camere di commercio per avere la nuova autorizzazione.

L'articolo 30 è già stato commentato. L'articolo 31 si presenta in duplice versione:

« Il Ministero dell'industria, commercio e artigianato e le giunte provinciali amministrative decideranno sui ricorsi pendenti all'atto della pubblicazione della presente legge, entro un anno dalla sua pubblicazione, sentite le commissioni di cui agli articoli 14 e 15 e nella osservanza dei criteri previsti agli articoli 10 e 21 ».

In alternativa è stato proposto:

« Entro un anno dalla pubblicazione della presente legge il Ministero e le giunte provinciali amministrative decideranno sui ricorsi pendenti, sentite rispettivamente le commissioni di cui agli articoli 14 e 15 ».

ALESI. Vorrei avere una spiegazione sul punto in cui l'articolo 31 dice: « agli articoli 14 e 15 e nella osservanza dei criteri previsti agli articoli 10 e 21 ». Questa osservanza deve averla il Ministero o sono le commissioni che, nel formulare il parere al Ministero, devono tener conto degli articoli?

HELFER, *Relatore*. Mi sembra che non debbano sussistere dubbi interpretativi, perché le commissioni chiamate ad elaborare il piano non possono che tener conto dei criteri dettati dall'articolo 10. Poiché si dice « sentite rispettivamente le commissioni di cui agli articoli 14 e 15 » e non « su conforme parere », anche il Ministero dovrà tener conto degli articoli 10 e 21.

Non nego ai colleghi che esiste una certa contaminazione fra questi due articoli: un atto giuridico, istruito formalmente in base a delle leggi ancora operanti, viene completato e deciso in forza di criteri parzialmente diversi da quelli previsti dalla legge quando l'atto fu iniziato.

Se dal punto di vista procedurale questo stoni, non lo so; certo dal punto di vista pratico non ci dovrebbero essere obiezioni. Delle obiezioni sono possibili soltanto per quanto riguarda la giurisprudenza.

Altra soluzione potrebbe essere quella che i ricorsi debbano essere esauriti e giudicati entro un anno, seguendo naturalmente le direttive previste dalle leggi oggi in vigore, cosa ovviamente più logica e coerente. Comunque su questo punto la discussione è aperta.

L'articolo 32 prevede che, nelle more dell'applicazione del Capo V della Costituzione, gli organi regionali siano surrogati dal prefetto.

L'articolo 33 prevede soltanto la decadenza delle norme in contrasto con il provvedimento.

Non ho altro da aggiungere. Non ritengo certo di aver esaurito tutti i punti discutibili o discussi del testo unificato, ma piuttosto di aver dato un'idea sui criteri in base ai quali il Comitato ristretto ha operato.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore che, come sempre, ci ha fornito una relazione esauriente e chiara, che ci darà modo di svolgere una approfondita discussione generale. A questo proposito desidero pregare gli onorevoli colleghi che, tenendo conto di quanto è già stato detto in sede referente e dell'ampio lavoro del Comitato ristretto limitino all'essenziale i loro interventi in sede di discussione generale.

DEMARCHI. Io auspico che per la presentazione degli emendamenti ci sia lasciato un certo lasso di tempo, affinché ciascuno di noi possa meditare sul testo unificato.

OLMINI. Desidererei, signor Presidente, avere dei chiarimenti sul calendario dei nostri prossimi lavori, anche per conoscere il termine di presentazione degli emendamenti.

PRESIDENTE. I nostri lavori avranno una pausa fino al 10 novembre. Il mercoledì successivo (ferma restando la nostra abitudine di riunirci il mercoledì) avremo all'ordine del giorno i bilanci del Ministero dell'industria e del Ministero per il commrcio con l'estero. Confido che contemporaneamente a quella dei bilanci si possa continuare la discussione sulla disciplina del commercio, magari nel pomeriggio.

LATTANZIO, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Io chiederei alla cortesia della Commissione che questa decisione fosse subordinata all'andamento dei lavori della Commissione industria del Senato nei quali forse la mattina io sarò impegnato, in modo da consentirmi di essere presente.

PRESIDENTE. Faremo il possibile per venire incontro al desiderio espresso dall'onorevole Sottosegretario.

ORIGLIA. Data la grave situazione del momento, che potrebbe anche sfociare in agitazioni che noi dobbiamo assolutamente evitare, ritengo che dovremmo cercare di accelerare al massimo i tempi di esame del testo unificato. Proporrei quindi un'altra riunione a brevissima scadenza, anche domani mattina, perché tutti ormai siamo orientati, e credo non vi siano più notevoli modifiche da apportare.

LATTANZIO, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Se i gruppi sono d'accordo per me sta bene. Credo però sia opportuno fare le cose con calma e bene, in modo che i nostri lavori procedano nel modo più sollecito e proficuo possibile.

PRESIDENTE. Ritengo anch'io che un rinvio sia necessario. Se non vi sono obiezioni così può rimanere stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle 12,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO