COMMISSIONE XII

INDUSTRIA E COMMERCIO - ARTIGIANATO - COMMERCIO CON L'ESTERO

20.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 DICEMBRE 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SERVADEI**

INDICE

PAG.

Disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

Nuova misura dell'aliquota massima d'imposta per le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Udine e Pordenone (1696) 203

PRESIDENTE 203, 204, 205, 206

ALESI 205

BIAGIONI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato* 205

COCCO MARIA 204

ERMINERO, *Relatore* 204, 205

OLMINI 205

SERVELLO 204, 205

TOCCO 204

Proposte di legge (*Seguito della discussione*):

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);

PAG.

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) 206

PRESIDENTE 206, 207, 215, 216, 219

ALESI 210

HELFER, *Relatore* . 212, 213, 214, 215, 217

MAMMÌ 217, 218

MERENDA 213, 216

OLMINI 207, 210

SCOTTI 216, 217, 218

SERVELLO 207, 211, 212, 213 214, 215, 216

La seduta comincia alle 10,35.

SCIANATICO, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Discussione del disegno di legge: Nuova misura dell'aliquota massima d'imposta per le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Udine e Pordenone (1696).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Nuova misura dell'aliquota massima d'imposta per le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Udine e Pordenone ».

L'onorevole Erminero ha facoltà di svolgere la relazione.

ERMINERO, *Relatore*. Con il decreto ministeriale del 12 giugno 1968, è stata disposta la costituzione della Camera di commercio di Pordenone, in seguito all'applicazione della legge 1° marzo 1968, n. 171, istitutiva della provincia di Pordenone.

Essendo stata la provincia di Udine smembrata di circa un terzo dei suoi comuni, dovendo la Camera di commercio di Pordenone iniziare *ab ovo* la propria attività, ed essendo poi sopraggiunta l'applicazione della legge 23 febbraio 1968, n. 125, che prevede nuove norme per la carriera del personale delle camere di commercio, e della legge 18 marzo 1968, n. 299, che prevede adeguamenti economici sempre per il personale delle camere di commercio, si è pensato di mettere in grado le camere di commercio di Udine e Pordenone di far fronte a tutte queste difficoltà attraverso un aumento dell'aliquota dal 2 al 2,50 per cento.

Per far questo è necessario modificare, con l'articolo unico in esame, l'articolo 52 del testo unico approvato con regio decreto 20 settembre 1934, n. 2011, che prevede per ciascuna camera di commercio le aliquote massime percepibili.

Vorrei però proporre un emendamento alla fine del primo comma nel senso di indicare la decorrenza della validità della maggiorazione « a partire dall'anno finanziario 1970 ». Infatti per il 1969 i ruoli sono già stati fatti, e anche per il 1970, anche se per quest'ultimo si possano ancora fare i ruoli suppletivi. Però non farei riferimento al biennio, perché la legge sulla riforma tributaria prevede, all'articolo 4, una diversa ripartizione delle aliquote della ricchezza mobile. Il mio emendamento quindi, proporrebbe di sopprimere l'ultimo comma e di sostituire alla fine del primo comma alle parole « per il biennio 1969-1970 » le parole « a partire dall'anno finanziario 1970 »; in questo modo il provvedimento avrà vigore fino all'applicazione della nuova legge sulla riforma tributaria.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

SERVELLO. Mi pare logico l'emendamento del relatore in merito alla decorrenza dal 1970 della legge. Sorge però il problema della portata di questo provvedimento, che non si conosce in quanto non si conoscono le cifre. Se sono vere le ragioni addotte nella relazione scritta ed in quella orale relative agli oneri che gravano sulle camere di commercio di Udine e di Pordenone per coprire i quali si chiede un ulteriore 0,50 per cento delle spettanze, desidererei sapere a quanto ammonta in un anno questa maggiorazione e come pensano le camere di commercio di Udine e di Pordenone di far fronte per l'anno 1969 a questi maggiori oneri. Non vorrei che fra alcuni mesi fosse proposta una leggina *ad hoc* per sanare una difficile situazione di bilancio. Non sarà inutile rilevare che questo disegno di legge è del 7 luglio 1969: se l'avessimo approvata a luglio, o a settembre, avrebbe potuto essere ancora applicato nel 1969 e il problema non sarebbe sorto.

TOCCO. Anch'io vorrei fare qualche considerazione. La prima è che questo decentramento è diventato una ragione di maggiore spesa, il che non soddisfa molto. In secondo luogo, considerando le condizioni in genere delle camere di commercio, che sono fra gli enti più ricchi (basti pensare al numero di mensilità di stipendio che distribuiscono ai loro impiegati: 18 !) in tutto il territorio nazionale, mi viene il dubbio che lo 0,50 per cento sia insufficiente sia per coprire i minori incassi della camera di commercio già esistente che per coprire le spese di impianto, che non conosciamo, di quella di nuova istituzione. La legge istitutiva, secondo me, avrebbe dovuto prevedere almeno un periodo di rodaggio, con gli stanziamenti necessari, per l'una e per l'altra; la misura di legge sarebbe stata necessaria in quel momento. Queste considerazioni, che non sono certamente di fondo, sono sufficienti a dimostrare quanto sia poco corretto il provvedimento in esame.

Per quanto attiene alla sua durata, ritengo che comunque essa debba essere fissata in modo preciso, perché se la legge delega dovesse ritardare ancora 5 anni, noi dilateremmo il trattamento particolare per quelle due camere di commercio, il che non mi sembra giusto fare. La durata del provvedimento deve rimanere stabilita in due anni. A tale proposito bisognerebbe quantificare e le necessità e il gettito della concessione che stiamo votando; altrimenti ci troviamo a votare qualche cosa che si astrae dalla realtà.

COCCO MARIA. Vorrei fare una domanda, se possibile, e al relatore e al Governo; al relatore per sapere se già è prevista l'aliquota che dovrà essere poi rimborsata, dall'entrata in vigore delle nuove norme, e in quali termini si pone questo livellamento del

2,50 per cento rispetto a questa nuova aliquotà; al Governo per sapere, proprio in ordine all'opportunità che sia fissata la data di scadenza entro la quale cesserà la validità di questa legge, perché ha inoltrato la sua proposta alla metà di quest'anno e non in un altro momento.

OLMINI. Dichiaro che noi ci asterremo dalla votazione di questo disegno di legge in primo luogo perché riteniamo sarebbe opportuna una completa revisione della struttura delle camere di commercio, revisione che oramai è in aria da anni e che sembra imminente, visto che il Governo avrebbe già pronto un disegno di legge su questa materia; inoltre perché non crediamo che le camere di commercio si trovino in difficoltà economiche.

Siamo anche contrari all'emendamento presentato dall'onorevole Erminero, mirante ad abolire l'ultimo comma, e in conseguenza siamo pronti a presentare un controemendamento.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

ERMINERO, *Relatore*. Purtroppo non sono in grado di dire a quanto ammonterà la maggiorazione di 0,50, né quali sono stati i maggiori oneri sostenuti dalle camere di commercio di Udine e di Pordenone. Questo per motivi di tempo.

Il problema comunque riguardava il 1969, e potrebbe essere risolto con il biennio 1970-71 in relazione alla prossima entrata in vigore della riforma tributaria.

BIAGIONI, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Mi spiace dover rispondere all'onorevole Servello che non conosco il gettito dello 0,50 in più; mi è sembrato di non dovermi informare in quanto, se siamo tutti d'accordo sulla necessità di dover rivedere l'organizzazione delle camere di commercio, l'entità dello 0,50 non ha eccessiva importanza. Infatti, se da una parte Udine perde un terzo del gettito del 2 per cento e dall'altra si deve organizzare la nuova camera di commercio di Pordenone, è indispensabile fornire alla vecchia ed alla nuova camera un gettito sufficiente al loro funzionamento. D'altra parte, nella prospettiva di dover rivedere tutto, mi pare inutile ora preoccuparci di cose particolari.

In questo senso ci conforta anche il parere della Giunta della Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia, che il 5 agosto del 1968 ha espresso in questo provvedimento parere favorevole. Concordo sul fatto che non si può approvare la dizione « biennio 1969-1970 » in quanto il 1969 è ormai quasi trascorso.

Comunque, se i colleghi ritengono opportuno un rinvio dell'esame del provvedimento per dare tempo al Governo di fornire i chiarimenti chiesti, il Governo non si oppone.

SERVELLO. Con rammarico devo dire al Sottosegretario Biagioni che la sua risposta mi ha lasciato insoddisfatto. La motivazione dell'aumento dell'aliquota è fatta risalire dalla relazione al fatto che vengono mantenute determinate spese di personale, di impianto, eccetera che con l'aliquota passata non sono sostenibili. Ora, questa motivazione è insoddisfacente.

Occorre ricordare che questo 0,50 per cento incide su attività commerciali, industriali e agricole e quindi si aggiunge al già fitto pulviscolo di imposte che vanno e vengono in questo nostro Stato fiscale. Non è quindi cosa di scarsa importanza.

Io sono pertanto nettamente contrario a questo provvedimento, salvo che il Governo non fornisca i dati necessari su due ordini di problemi: 1) qual'è l'effettiva incidenza di questo 0,50 per cento; 2) se questa misura normalizzi in qualche modo l'attività delle due camere di commercio, in modo che dopo il biennio si ritorni al 2 per cento e non si proponga fra poco un'altra leggina per integrare la differenza relativa al 1969 o per mantenere fermo il 2,50 per cento, dopo di che il decentramento, di cui tanto spassionatamente parla l'onorevole Tocco, andrebbe a farsi benedire.

ALESI. Non avrei preso la parola, se la dichiarazione del Sottosegretario, il quale si dice pronto a non opporsi al rinvio di questo provvedimento per darci qualche maggiore elemento, non mi avesse spinto a fare una osservazione. Nella relazione al disegno di legge è detto che la camera di commercio di Udine finisce con l'avere una sottrazione di un terzo dei tributi sul 2 per cento. Ora, lo 0,50 per cento che viene concesso con questo provvedimento, corrisponde ad un quinto e quindi è già di per sé insufficiente.

Nello stesso momento si dice che anche quelle piccole riduzioni di personale che potranno essere operate saranno compensate da un maggiore aggravio d'oneri del personale stesso.

Quindi la maggiorazione prevista non permetterà alla camera di commercio interessata di mantenere la propria impostazione e di risolvere i propri problemi. Ricordo la discussione che ebbe luogo qualche anno fa, quando le camere di commercio richiesero di aumentare i contributi a carico delle categorie. Mi pare che per il provvedimento presente, sarebbe proprio il caso di aver maggiori dati.

Non credo che si possa dare validità alla legge dal 1969: ciò comporterebbe, tra l'altro, la richiesta di arretrati alle categorie. Basterà riferirsi al biennio 1970-71.

PRESIDENTE. Le varie obiezioni sollevate ripropongono alla nostra considerazione la questione della incompletezza dei dati.

Per parte mia, mi permetto di ricordare di aver fatto parte della commissione che nella passata legislatura dette vita alla provincia di Pordenone, dopo lunghe discussioni, dopo incontri con gli amministratori, con le categorie economiche e anche con gli esponenti delle commissioni interne. In uno dei contatti noi facemmo presente e alle amministrazioni e agli organi economici, compresa la camera di commercio, che se andavano incontro a dei vantaggi innegabili per quanto riguarda il decentramento, avrebbero dovuto sopportare anche maggiori oneri; all'unanimità ci fu risposto che i vantaggi superavano di gran lunga gli oneri e che le categorie e le forze interessate, autonomamente e con le loro sole energie, sarebbero state in grado di far fronte anche alle maggiori spese. Ho voluto fare questa precisazione per chiarire che c'era la coscienza che quell'atto di decentramento avrebbe sollevato queste difficoltà.

Per parte mia sarei d'accordo a limitare a due anni l'efficacia del provvedimento. Ad ogni modo Governo e relatore non sono contrari ad un breve rinvio della discussione, per dar modo al Governo di fornirci i maggiori dati richiesti. Propongo, quindi, di rinviare la discussione alla seduta di domattina, per dar modo al reppresentante del Governo di fornirci gli ulteriori dati richiesti.

Se non vi sono obiezioni, così può rimanere stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Seguito della 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 il seguito della discussione delle proposte di legge: d'inziativa dei deputati Raffaelli ed altri: « Disciplina del commercio a posto fisso »; Grassi Bertazzi: « Sospensione temporanea del rilascio delle licenze di commercio »; Origlia ed altri: « Attuazione del Programma di sviluppo economico nazionale per la parte relativa alla disciplina del commercio a posto fisso »; Baldani Guerra el altri: « Istituzione dell'albo dei commercianti, sospensione del rilascio delle licenze di commercio e nuove norme per i comuni »; Scotti ed altri: « Disciplina del commercio »; 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 ».

Continua la discussione generale sulle varie proposte di legge, che sono state unificate dal Comitato ristretto in un unico testo. Diversi colleghi sono iscritti a parlare su questo provvedimento e sarebbe mio desiderio – senza voler con questo condizionare o limitare la discussione – di cercare di ultimare questa mattina la discussione generale, per passare poi all'esame concreto di quel testo che tanto lodevolmente il Comitato ristretto e il relatore hanno redatto e di cui i colleghi sono a conoscenza.

Sarei quindi grato agli onorevoli colleghi se volessero, nei limiti del possibile, restringere i loro interventi, seguendo anche quelle tracce che sono state programmate in una riunione precedente, alla quale non era presente l'onorevole Servello. Devo dire, anzi, subito all'onorevole Servello, circa la questione da lui sollevata in merito ad una mia

lettera che invita a far giungere gli emendamenti entro una determinata data, che tale invito ha un carattere di raccomandazione, non di normativa regolamentare. Nella riunione tenuta una settimana fa si era ritenuto di continuare i lavori in un certo modo onde terminare la discussione generale e di indicare nel 31 dicembre il termine entro il quale far pervenire gli emendamenti, in modo da poterli comunicare nei giorni successivi a tutti i membri della Commissione, per passare, alla ripresa dei lavori, alla discussione dei singoli articoli.

SERVELLO. Su questo argomento l'avevo già intrattenuta, signor Presidente, in via breve. Ripeto che sono d'accordo con lo spirito di raccomandazione della sua lettera; dichiaro però mi avvarrò delle norme regolamentari per presentare, se necessario, in qualunque momento emendamenti al testo unificato, a seconda delle necessità che possono sorgere anche in occasione della presentazione di emendamenti da parte di altri colleghi.

PRESIDENTE. È nel suo diritto. Proseguiamo allora nella discussione generale.

OLMINI. Signor Presidente, al punto in cui siamo sia nella discussione in Commissione sia anche nei dibattiti che si svolgono nel paese, mi sembra indispensabile sottolineare un punto già messo in evidenza dal relatore all'atto di presentare il testo unificato del Comitato ristretto. Il testo unificato è il frutto di una lunga serie di lavori, di molti contatti di vario genere con le categorie, con i comuni e con gli esperti; è il frutto di un grosso impegno durato alcuni mesi, ed esprime nelle sue linee essenziali le scelte generali per cui si sono trovate a convergere le varie parti politiche che componevano il Comitato ristretto.

È forse questo da considerarsi un fatto negativo, un pasticcio od una conclusione compromissoria, come qualcuno ed in particolare certa stampa di informazione tecnica ha affermato? Io non lo credo, anche se abbiamo la coscienza che questo testo non rappresenta la perfezione, ed abbiamo la consapevolezza di esserci mossi su un terreno difficile e complesso.

D'altra parte non posso certo dar credito allo strano moralismo di certi polemisti che considerano le grandi società non solo come la parte più consapevole e più all'avanguardia del settore, ma addirittura come le rappresentanti autentiche del complesso dei consumatori.

Le scelte di questo testo unificato – che interessano gli enti locali, la programmazione, le regioini – rivestono una grande importanza politica; esse si muovono certamente su di un piano avanzato. Certi aspetti del testo, non del tutto secondari, potranno essere chiariti nel dibattito sugli articoli e sugli emendamenti, dibattito che mi auguro si concluda rapidamente, non solo per le attese delle categorie, ma anche perché è opportuno avere una disciplina nuova. Questa riforma giunge qualche anno in ritardo rispetto alle esigenze del settore. Già da alcuni anni noi, anche in questa Commissione, andiamo ribadendo questa necessità; la situazione ora si è modificata e occorre una scelta generale e pubblica, senza lasciare campo libero alle scelte private che non sempre corrispondono alle esigenze dei consumatori. A certa stampa che attribuisce funzioni di avanguardia alla grande distribuzione vorrei ricordare gli insediamenti che sono stati fatti, in quali zone sono stati fatti, e cioè solo in zone ad alto reddito, e solo in certe città. Basterà ricordare che in certe zone di Milano e di Roma, in certi quartieri periferici che hanno 50 o 60 mila abitanti la grande distribuzione è arrivata molto in ritardo ed in misura esigua, mentre è sovrabbondante in zone ad alto reddito, e soprattutto a reddito garantito. Soprattutto c'è da chiedersi perché non si sono create le condizioni per fare diventare protagoniste della evoluzione del settore le piccole e medie imprese, che invece sono in difficoltà. Sono convinto che molti imprenditori commerciali sono disposti a rinnovare i loro tempi di vendita, ad accrescere la loro attività; ma occorrono certe situazioni di sicurezza che per ora essi non hanno. Questo testo può dare alle categorie e ai consumatori qualche garanzia importante, e al tempo stesso servire come strumento di una politica comunale e provinciale nell'interesse della collettività. Le vecchie leggi del 1926, del 1928 e del 1938 sono da considerarsi superate, non riescono più a reggere il sistema commerciale che si è venuto sviluppando.

Consentitemi ora di fare una considerazione polemica. Si dice che l'eccessiva discrezionalità dei comuni porta alla polverizzazione della distribuzione. Bisogna ricordare però che a fondamento della polverizzazione vi sono due cause principali: la prima è che il settore commerciale è sempre stato usato come serbatoio di scarico delle più generali difficoltà economiche, la seconda è che le Giunte

provinciali amministrative non hanno mai messo dei limiti, praticamente, ai comuni. La legge del 1928, poi, è stata fatta su misura per la « Rinascente » e per i magazzini a prezzo unico, cioè per magazzini che si proponevano la vendita di prodotti di larghissimo consumo e a prezzi popolari; è dunque largamente superato, poiché io sfido chiunque, oggi, a sostenere che i supermercati vendono soltanto prodotti di larghissimo consumo e a prezzi esigui.

E vediamo ora qual'è la strada per modificare le vecchie leggi ed avere una nuova legislazione che sia in grado di dare norme efficaci all'attuale sviluppo del settore commerciale e del settore distributivo. Qualcuno sostiene come strumento liberatorio di tutte le forze commerciali, la cosidetta liberalizzazione, la sola in grado di affidare ad un mercato concorrenziale il processo di rinnovamento. Io non entro nella questione tecnica, ma pongo una questione molto semplice: i grandi gruppi finanziari e industriali, italiani ed internazionali, nell'impostare un nuovo insediamento commerciale, nel fare i loro investimenti, nei loro rapporti con l'industria conserviera e agricola, sono sullo stesso piano di concorrenza delle altre imprese? In realtà la concorrenza, oggi, nel settore della distribuzione, è deformata da tutta una serie di accorgimenti e dalla pubblicità, che influiscono sui consumi. I grandi gruppi finanziari possono scegliere dove insediarsi, secondo i loro interessi e non secondo quelli della comunità, cosa che non possono fare i piccoli e medi imprenditori. Oggi, liberalizzare significherebbe regalare la rete distributiva italiana ai grandi magazzini.

Qualcuno ha sostenuto che queste forme di grande distribuzione diminuiscono i costi questa riduzione dei costi di gestione, è bene precisare che essa non si è certo risolta a vantaggio del consumatore, ma a vantaggio del profitto. Si invoca spesso la libertà di intrapresa, ma tutti sappiamo cosa succede quando si liberalizza indiscriminatamente, soprattutto nel settore industriale. La scelta di un impianto, localizzato a Torino, per esempio, invece che a Genova, crea tutta una serie di altri problemi per cui il criterio della programmazione diventa indispensabile. Di questo abbiamo discusso a lungo in sede di Comitato ristretto anche in rapporto al settore commerciale, ed abbiamo constatato che laddove c'è stata in questi anni totale libertà di intrapresa commerciale e di insediamento non si è riusciti a realizzare niente di buono, quando non si sono avuti degli insediamenti commerciali assurdi come il supermercato di Milano-Niguarda che, posto su una grande strada di traffico di sette metri, ha dovuto costruire il parcheggio sulla terrazza, con accessi assai pericolosi. Come si può sostenere che questo è un insediamento commerciale giusto ed utile, non solo al consumatore, ma alla città nel suo insieme? Come questo di Milano, si potrebbero fare molti altri esempi.

La cosa poi più divertente è che coloro che sono stati e sono contro la programmazione, sono proprio quelli che più si rifanno al Piano Pieraccini, che contiene l'ipotesi della liberalizzazione. Noi abbiamo la convinzione che si sarebbe dovuto scegliere un'altra strada, la strada delle scelte programmate. Dirò subito che non siamo contrari alle forme di vendita moderne e che, anzi, le proponiamo; siamo d'accordo che occorre aumentare la produttività, applicare nuove tecniche di vendita ed aumentare anche la dimensione dei punti di vendita, ma tutto ciò rappresenta soltanto una parte della politica che bisogna seguire. Il nocciolo della questione è che bisogna incentivare, anche con il credito, le piccole e medie imprese ad associarsi con molto più coraggio e fiducia, e favorire i loro nuovi insediamenti. La strada che noi indichiamo è quella della pianificazione della città e dei comprensori; se consideriamo la distribuzione un servizio importante per il nostro tipo di civiltà, non possiamo lasciarlo alla libera iniziativa, ma dobbiamo organizzarlo nell'interesse della collettività.

I punti essenziali del testo che stiamo esaminando, secondo me, sono tre. Il primo è la responsabilizzazione del comune nell'organizzare le vendite al pubblico. Questa scelta, che va incontro alle esigenze espresse al Comitato ristretto dai grandi comuni italiani, la considero opportuna non soltanto al fine di valorizzare l'autonomia degli enti locali, ma soprattutto per permettere ad essi di fare una politica degli insediamenti commerciali. È un contributo importante alla valorizzazione del comune come elemento di base della democrazia.

Il secondo punto essenziale riguarda la pianificazione, il piano di sviluppo e di adeguamento che deve essere elaborato dalle commissioni *ad hoc* ed approvato dal consiglio comunale. A questo proposito, anticipo che all'articolo 10 noi proporremo di abolire le parole « su conforme parere », in quanto il consiglio comunale deve essere completamente libero di decidere. Se vincolassimo il voto del consiglio comunale al parere conforme della commissione, in pratica faremmo

elaborare il piano, e quindi operare le scelte di fondo, ad un gruppo ristretto, anche se valido. Per essere chiari: bisogna affidare alla commissione (composta di tecnici e di rappresentanti delle categorie interessate) il compito di elaborare il piano, ma lasciare al consiglio comunale, nella sua piena autonomia, la facoltà di ratificarlo o meno. Permettetemi di dire che per la prima volta noi inseriamo in un provvedimento una norma di programmazione reale, non semplicemente indicativa, per un settore economico decentrato a livello locale. È però assai importante fissare all'articolo 10-*bis* i contingenti, perché essi danno contenuto concreto alla pianificazione garantendo l'incisività del piano. Molti sono convinti dell'estrema difficoltà di realizzare il piano; ed io non nego tale difficoltà. Sostengo però che è indispensabile affrontare questa materia, al fine di accrescere i poteri dei comuni e maturare la loro capacità di governo. Del resto non si tratta di difficoltà insormontabili, visto che taluni comuni hanno già imboccato questa strada.

Il terzo punto importante del testo unificato, è quello che fissa a livello regionale gli interventi per i ricorsi, l'approvazione dei piani, e così via, stabilendo per legge che queste facoltà devono essere attribuite alla regione; anche questa è una scelta giusta soprattutto in relazione alla funzione che noi vogliamo attribuire alla regione, funzione che apre un discorso nuovo per quanto riguarda il decentramento di poteri in certe materie.

Prima di fare alcune osservazioni finali, vorrei ancora rispondere a qualche obiezione. Si dice che questo testo non favorisce uno sviluppo moderno della rete di distribuzione nella convinzione che solo il grande negozio rappresenti la strada dell'ammodernamento. Noi siamo convinti che esiste una spinta obiettiva verso il grande negozio di due o tremila metri quadrati; ma non è questa la sola forma di distribuzione moderna: in certe città – e lo hanno riconosciuto anche i grandi distributori – funzionano i *baby services*, le « catene » di distribuzione, le vendite su catalogo, eccetera. Non comprendo quindi perché ci si debba riferire solo ai supermercati. Il vero problema non è tanto la scelta della tecnica di vendita; riguardo all'imprenditore, il vero problema è come programmare gli insediamenti commerciali secondo gli interessi della collettività. Vorrei poi aggiungere che non sempre la forma di vendita dei grandi negozi corrisponde all'interesse dei consumatori perché voi sapete che il *self service*, vendita ad impulso visivo, è la classica forma che porta il consumatore ad acquistare il 10-15 per cento in più del suo fabbisogno. Non approfondisco il discorso per non addentrarmi in una problematica tecnica che certo qualcuno di voi conosce meglio di me.

Occorre dunque una diversa politica commerciale capace di rinnovare veramente la distribuzione partendo da una visione globale dell'intera struttura, dalle campagne alla distribuzione finale attraverso la circolazione delle merci. Certo, occorre – e su questo siamo d'accordo – che il piccolo e medio imprenditore commerciale facciano dei passi avanti; ma essi hanno bisogno di appoggi e incentivazioni. Sarebbe facile criticare i precedenti governi che per anni hanno trascurato di affrontare le questioni riguardanti la distribuzione commerciale, limitandosi ad emanare solo leggine. Oggi il problema di queste categorie assume anche aspetti sociali, ed io respingo l'atteggiamento moralistico con cui si considerano queste categorie come più corporative e più arretrate delle altre. Penso invece che esse, pur rimaste a lungo in condizioni di inferiorità, siano in grado di affrontare in modo positivo questo processo di rinnovamento. Ci deve essere però una scelta dello Stato, degli enti locali, della politica generale, altrimenti non soltanto non sarebbe possibile aiutarle, ma anzi esse rimarranno in balia delle scelte altrui.

Ed ora vorrei sollevare alcune questioni relative al testo unificato. La prima riguarda il registro. Noi abbiamo sempre espresso preoccupazioni sul registro per il pericolo che esso assuma anche una funzione corporativa preoccupazioni sul registro per il pericolo che esso assuma una funzione corporativa vengano contenute, anche perché fra i requisiti previsti per l'iscrizione nel registro ne sono stati eliminati alcuni, come la solvibilità, la correttezza morale eccetera, che sono francamente aleatori. Sono restati due requisiti fondamentali: uno oggettivo e uno soggettivo (esame). Il discorso deve essere fatto su chi deve gestire il registro e chi deve giudicare in sede di esame. Non abbiamo molta fiducia nelle camere di commercio. In sede di esame degli articoli discuteremo alcune questioni residue sulle quali noi abbiamo delle opinioni diverse da quelle della maggioranza e del comitato ristretto: si tratta degli ambulanti e delle cooperative.

Per gli ambulanti, noi non abbiamo obiezioni a che essi siano iscritti all'albo, essendo anche loro parte del settore distributivo. Però, nell'articolo 2-*bis* ci sono delle formulazioni che non ci convincono. Intanto, quan-

do si dice che il regolamento dovrà stabilire le forme dell'ambulantato, io intuisco che si voglia considerare come ambulantato soltanto i piccoli ambulanti, escludendo i grossi negozi viaggianti che si spostano con grossi camion muniti di frigorifero eccetera. Io credo che il termine « ambulante » contenga una definizione generale: ambulante è quello che serve paesi di collina, pianura e montagna (non bisogna dimenticare che l'Italia è per un terzo pianura, due terzi collina e montagna), come quello che fa il piccolo commercio. Nessuno ignora certamente che in Svizzera esistono cooperative a struttura deambulante per servire la clientela sulle colline e sulle montagne. Per me questo è ambulantato, anche se modernizzato. L'articolo 2-*bis* pone poi un'altra questione; esso mantiene, come requisito per l'iscrizione al registro, anche la iscrizione al registro degli ambulanti presso la pubblica sicurezza. Qui c'è un discorso politico da fare, perché voi sapete che la legge del 1934 per l'ambulantato fu fatta per aiutare un certo sottoproletariato, fatto di ex carcerati o comunque di gente che aveva avuto a che fare con la giustizia; e appunto in tale legge non si richiede alcun elemento di garanzia rispetto al codice penale per gli ambulanti: si richiede soltanto l'iscrizione al registro della pubblica sicurezza e si lascia facoltà al commissario di decidere se concedere o no la licenza. Voi capite che cosa vuol dire questo e perché è politicamente inaccettabile: si stabilisce una discriminante che non ha assolutamente motivo di essere. Infine l'articolo 2-*bis*, stabilisce che con l'ambulante possono coadiuvare i familiari e non più di un dipendente: se si vuole affrontare seriamente questo discorso – anche per quanto ho detto prima – i dipendenti ammessi devono essere almeno due. Oggi ci sono negozi gestiti da ambulanti i cui familiari risiedono in città; i figli non lavorano col titolare: studiano o lavorano in fabbrica.

Per quanto riguarda le cooperative, il discorso è diverso. Le cooperative, per essere iscritte al registro della cooperazione devono corrispondere a certi requisiti che impediscono loro di essere una società speculativa, come la non divisibilità delle riserve, il pagamento degli interessi sul capitale versato non superiore al 5 per cento, il patrimonio che in caso di scioglimento deve essere devoluto a pubblica utilità. Voi capite che questi sono vincoli ben superiori a quelli richiesti all'imprenditore privato. Quindi proporrei un emendamento tendente a stabilire la non iscrizione all'albo delle cooperative riconosciute tali ai sensi della legge del 1947 ed iscritte al registro della cooperazione. Del resto, come dicevo prima, le cooperative di consumo sono quelle che hanno fatto un grosso sforzo per modificare le loro strutture: si sono spesso costituite in consorzi e mostrano una buona celerità nell'ammodernarsi anche se il loro peso specifico è ancora limitato e rappresenta dal 3 al 4 per cento dell'attività nazionale.

ALESI. Anche il 7 per cento. Rappresentano più della grande distribuzione.

OLMINI. Sono dati molto controversi. Aggiungo che la cooperazione al consumo è limitata alla Lombardia, alla Toscana e alla Emilia. D'altra parte ci sono anche degli ostacoli pratici per l'iscrizione. Bisognerebbe iscrivere il presidente della cooperativa, che non coincide con il gestore.

Sulla questione dei piani commerciali – articolo 10 – si deve prevedere che il consiglio comunale approvi il piano su proposta della commissione, come pure bisogna ridurre a 30 mila il numero degli abitanti dei comuni abilitati a compilare i piani.

Per quanto riguarda le commissioni credo che dobbiamo dare loro un carattere il più possibile oggettivo, predisponendo una maggioranza di gente estranea alle categorie con l'aumentare il numero dei rappresentanti dei sindacati e dei consumatori. Quanto al presidente, mi pare che esso dovrebbe essere quello della provincia e non della camera di commercio.

Si dovrebbe anche rivedere, a nostro avviso, la questione dell'esecutività dei piani che il testo lascia al regolamento; si tratta invece di decidere con delibera del consiglio comunale.

Al terzo punto credo si dovrà approfondire e precisare la questione relativa alle preferenze; già così è abbastanza soddisfacente, però manca la preferenza alla cooperazione.

Per quanto riguarda l'articolo 23, sono mesi che sostengo che i ricorsi devono essere fatti ai tribunali amministrativi e non alla Giunta provinciale amministrativa, sempre in omaggio al criterio seguito in tutto il testo di attribuire alle regioni certe facoltà. Il problema dei ricorsi è grave, basta pensare che quelli giacenti sono circa 500, e che anche 1200-1400 domande ora giacenti potrebbero ora mutarsi in ricorsi, per cui la materia è veramente incandescente. Ecco perché il vincolo delle commissioni mi sembra importan-

te, anche se so che i pareri a questo proposito sono discordi.

Indubbiamente questa legge ha un grosso peso anche se ci condurrà a discussioni forse talvolta aspre in sede di esame degli articoli; essa non sarà tuttavia sufficiente, se non verranno affrontate almeno due altre questioni. La prima è quella del credito: è inutile dire che vogliamo che le piccole e medie imprese si associno, si ammodernino, investano, se il credito si mantiene ai ridicoli livelli in cui è stato fino ad oggi. La legge n. 1016 in 7 anni ha finanziato 7 mila aziende, e le aziende sono 800 mila. Se manca il finanziamento manca tutto. Voi sapete bene quanto costano i nuovi insediamenti; sapete anche che da parte dei supermercati si è adottata una nuova tecnica, per cui non si acquista il terreno, ma lo si affitta per un certo numero di anni, corrispondente all'ammortamento degli impianti. È chiaro quindi che la legge che stiamo per approvare avrà effetti limitati, se non ne sopraggiungerà un'altra che provveda agli incentivi.

Altrettanto si può dire per quanto riguarda l'avviamento al commercio; non si può investire, senza avere la garanzia di poter rimanere sul posto (problema degli affitti) e soprattutto di poter riavere il bene prodotto con il lavoro, anche se è un bene invisibile, come si dice in gergo commerciale. La legge attuale è iniqua: essa prevede che debba pagarsi l'avviamento soltanto quando è provato un interesse del padrone di casa; quindi, ad esempio, se va via un gioielliere e viene un macellaio, l'interesse non è prevedibile, e non c'è nessun avviamento. Il bene invisibile prodotto dal lavoro, il padrone di casa può anche buttarlo via, ma all'inquilino deve pagarlo.

Accenno soltanto a due altri aspetti importanti, anche se meno urgenti che dovranno essere affrontati in rapporto a questo provvedimento: le scuole professionali e la pubblicità.

Se il testo unificato manterrà fermi i suoi punti base, (il comune come centro pianificatore dell'insediamento commerciale, i piani di adeguamento e di sviluppo, la regione come nuovo strumento di decentramento in questa materia) noi riteniamo che potrà produrre effetti quanto mai positivi.

SERVELLO. Desidero fare una considerazione pregiudiziale. Ho visto stamani che è iscritto all'ordine del giorno della Commissione lavori pubblici il parere sul testo che stiamo discutendo, parere che era mia intenzione di proporre formalmente di richiedere nel corso di questo mio intervento. Devo tuttavia rilevare che i commissari della Commissione lavori pubblici hanno potuto prendere visione del testo unificato soltanto ieri. Data la rilevanza che in questo provvedimento assumono alcune norme che riguardano proprio il settore urbanistico, investendo in modo diretto la responsabilità del Ministero dei lavori pubblici, io chiedo alla cortesia del Presidente di non chiudere oggi la discussione generale. Questo per dar modo al relatore di rispondere con maggiore calma alle nostre osservazioni ed anche di poter recepire il parere della Commissione lavori pubblici che sicuramente non sarà generico e probabilmente riaprirà il discorso sulla sostanza dell'intero capo II del testo unificato.

Per quanto riguarda il merito, dico subito che non sarà brevissimo; più breve certo del collega Olmini, ma sarò pure costretto a pregarvi di ascoltarmi.

L'onorevole Olmini ha quì pronunciato uno dei discorsi più corporativi che io abbia mai ascoltato, anche se non ha tralasciato occasione per respingere le cosidette « spinte corporative ». Infatti, quando egli ha posto come principale preoccupazione della sua – diciamo così – impostazione legislativa, la protezione di determinati interessi piccoli, medi e medio massimi – non voglio arrivare ai massimi – egli non ha fatto altro che del corporativismo, o meglio, del parziale corporativismo, un corporativismo a metà, mantenendosi appunto nella zona negativa e deteriore del corporativismo. Egli ha affermato che il Comitato ristretto è stato quasi unanime – questo è il concetto – in questa impostazione, mentre dal suo discorso si deve rilevare che egli ha delle grosse riserve sia per quanto riguarda il registro sia per gli ambulanti che per le cooperative. Se poi leggo una dichiarazione dell'onorevole Libertini all'agenzia del suo partito osservo che anche secondo il punto di vista del PSIUP ci sono molte lacune in questa legge; e se dovessi interpretare i silenzi del PSI e del PSU dovrei fare altri rilievi certo non coincidenti con la valutazione dell'onorevole Olmini. Il quale per altro ha voluto qui sostenere una tesi di una arretratezza per lo meno stupefacente perché, essendo portatore delle idee di un partito che si dice avanzato sul piano economico, sul piano sociale, sul piano avveniristico, con le istanze corporative di cui si è fatto portavoce si è posto contro l'evoluzione di certi concetti, di certe realtà che si muovono e avanzano nonostante gli argini che talune posizioni di potere vorrebbero elevare. Voglio

aggiungere una osservazione di carattere retrospettivo. La legge del 1938 è stata fatta su misura per la Rinascente? Comunque, non mi pare che il grande sviluppo della Rinascente a partire dal 1938 abbia avuto effetti negativi.

Entrando nel merito del testo unificato, chiedo venia ai colleghi se, dopo aver partecipato solo alle sedute preparatorie del Comitato ristretto incaricato della unificazione delle proposte di legge in esame, per impegni e contrattempi di varia natura non ho potuto assicurare la mia presenza critica al seguito dei lavori. Ho tuttavia esaminato con la massima attenzione il progetto presentato ed illustrato alla Commissione dal relatore Helfer. La mia attenzione e la mia speranza, devo ammettere, sono andate deluse. Già l'esame delle singole proposte, ad eccezione della proposta di legge n. 1237, ne aveva rivelato il carattere conservatore e di parte. Si poteva comunque sperare che l'incarico che si era assunto il relatore, esponente della maggioranza, avesse tenuto in qualche conto di quanto la maggioranza stessa aveva deciso per il paese con il Programma di sviluppo economico, e delle decisioni del CNEL del 1966, per non parlare dell'articolo 41 della Costituzione e degli impegni presi con il Trattato di Roma. Invece grande è stata la delusione alla lettura di un progetto che, in questo scorcio di secolo, con le classi lavoratrici sempre più oberate dalla mancanza di una reale socialità e dall'incessante aumento del costo della vita, non lascia il minimo dubbio sul *cui prodest* e sugli scopi immediati che si sono proposti i due partiti che più attivamente se ne contenderanno la paternità in occasione delle ormai prossime elezioni.

Se questa profezia può apparire azzardata, c'è solo da attendere pochi mesi per vederne la conferma, e mi impegno fin d'ora a ricordarla al momento opportuno, perché anche l'opinione pubblica possa valutare il senso di responsabilità e la capacità d'intendere di chi pretende di guidarla nel suo faticoso cammino verso condizioni di vita meno penose, e non soltanto sotto l'aspetto materiale del costo della vita.

Io mi domando veramente come si possa pensare di approvare in Commissione e quasi alla chetichella – su questo punto l'onorevole Libertini è stato molto esplicito in una dichiarazione alla stampa: « Io sono convinto che entro il 15 dicembre la legge sarà varata dalla nostra Commissione in sede legislativa senza che pertanto, debba essere discussa in Aula » – quasi che si debba far tutto in una specie di conventicola, mentre l'eventuale discussione in Assemblea darebbe la possibilità di un dibattito più ampio con la partecipazione di tutte le competenze e non soltanto di esponenti particolari delle categorie più interessate. Ritengo che l'opinione pubblica sappia poco di quanto noi stiamo preparando. Se ne è sentito parlare soltanto nelle ultime settimane, e le voci sono state le più disparate. È stato anche pubblicato qualche articolo...

HELFER, *Relatore*. Ci sono stati molti articoli...

SERVELLO. Non parlo di giornali specializzati, bensì di giornali a larga diffusione.

Noi dobbiamo indirizzarci non soltanto ai commercianti, piccoli o grandi che siano, ma a coloro che costituiscono la maggioranza degli interessati, e cioè alla massa dei consumatori. È strano che un partito che si dice popolare ed avanzato, quale quello a cui appartiene il collega che mi ha preceduto, si sia dimenticato completamente di considerare questo settore. È a questa massa più vasta dei consumatori che noi dobbiamo rivolgerci prima di tutto per cercare di risolvere i problemi più importanti di cui si è parlato anche nei comizi elettorali. Questi problemi vanno dai balzelli esosi, al moltiplicarsi dei costi e dei prezzi nella distribuzione dei prodotti, che producono fenomeni veramente incredibili; accade, infatti, che alcuni costi partano da zero e si moltiplichino fino ad arrivare addirittura a cento. Si parla tanto del problema dell'aumento del costo della vita e del salto dei prezzi dal produttore al consumatore senza mai risolverlo, senza mai arrivare alla eliminazione di questa specie di *racket* che fa sì che la distribuzione dei prodotti in Italia sia qualcosa di medioevale.

Vorrei sapere con quale coerenza si è pensato di poter menzionare, fra le proposte di legge unificate, anche la proposta di legge n. 1237, l'unica che ha il pregio di essere piuttosto in linea con il programma di sviluppo economico nazionale. Vorrei chiedere all'onorevole Scotti e agli altri firmatari di tale proposta di legge se sono d'accordo sul testo unificato che è, per quattro quinti, esattamente il contrario della proposta da loro presentata.

E veniamo all'analisi del testo. Anzitutto talune osservazioni di carattere generale. Scorgo in questo testo un contrasto con l'articolo 41 della Costituzione che riguarda le iniziative economiche private e ne garantisce la libertà; esso poi finirebbe per mettere in

crisi gli enti locali e, aumentando i contrasti, l'articolo 41 verrebbe ulteriormente mortificato. V'è anche un patente contrasto con il programma di sviluppo economico che al capitolo ventesimo prescrive l'abolizione delle licenze di commercio, mentre tale sistema viene mantenuto senza limitazioni nel tempo e nel numero, soltanto variando il nome. Anzi, la prevista autorizzazione all'iniziativa diventa una vera e propria concessione e quindi un titolo ancora più ambito dell'attuale licenza. Mi si dice che una delle organizzazioni del commercio avrebbe caldeggiato l'idea di mettere all'asta le autorizzazioni: tra i vari guai che già esistono, ci sarà dunque anche il commercio delle autorizzazioni.

MERENDA. Non vedo in che modo sia possibile la messa all'asta delle autorizzazioni.

SERVELLO. Il titolare può essere una società.

HELFER, *Relatore*. L'autorizzazione non può essere ceduta come avviene, invece, per le licenze.

SERVELLO. È chiaro che in quel periodo non potrà essere applicata la norma di sbarramento.

HELFER. È una norma transitoria.

SERVELLO. Visto che in Italia le cose provvisorie sono le più definitive, e questa legge – né potrebbe essere altrimenti – prevede un certo lasso di tempo per la sua applicazione, è chiaro che il fenomeno cui io ho accennato potrà verificarsi.

MERENDA. Il provvedimento invece compie un passo avanti rispetto alla possibile commerciabilità delle licenze.

SERVELLO. Dal punto di vista del buon senso, della logica e del realismo amministrativo, con l'ambiziosa parte del testo che riguarda i piani comunali, il coordinamento di questi con i piani urbanistici e con il semplicismo, candido fino alla derisione, delle previsioni contenute nell'articolo 10 circa le esigenze da rispettare negli anni 70, ci troviamo secondo me di fronte a dei sogni. Del resto tutto il piano è stato definito « libro dei sogni » e noi non facciamo altro che trasferire parte di quei sogni in una legge che dovrebbe essere qualcosa di più.

A proposito del registro degli esercenti di commercio, osservo che mantenendosi la licenza e rendendone l'ottenimento più difficile, non vedo la necessità della bardatura amministrativa del registro dei commercianti onde assicurare una migliore qualificazione professionale. Senza appesantire le camere di commercio con una nuova ed inutile incombenza, basterebbe inviare ai comuni i requisiti essenziali e personali di chi richiede l'autorizzazione. Con il sistema della abilitazione allo esercizio della professione grazie all'iscrizione nel registro degli esercenti di commercio, nel caso di eventuale impossibilità di esercitare la professione stessa per mancato ottenimento della licenza (il che sarà inevitabile in molti casi), si rischia di creare una nuova categoria di disoccupati, con il pericolo che la Confederazione del commercio chieda, chissà quali provvidenze, naturalmente a carico della comunità dei consumatori.

Per quanto riguarda l'inclusione in questa legge del settore dell'ambulantato, dirò subito che in merito sono vivamente preoccupato, perché si tratta di uno dei settori più diversificati; e infatti in un primo momento sembrava evidente a tutti che non sarebbe stata possibile questa inclusione.

Al capo secondo sono previsti piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva che in sostanza fisseranno contingenti in superfici di vendita per settori merceologici e per zone entro le quali saranno rigidamente limitate le possibilità di sviluppo per ogni tipo di commercio e persino gli ampliamenti per gli esercizi esistenti, in contrasto con le indicazioni degli esperti che di tali ampliamenti sostengono invece la necessità per il miglioramento della produzione aziendale. Ci sono voluti vent'anni di sforzi internazionali con il concorso dei più qualificati organismi mondiali e della buona volontà di tutte le nazioni (prima tra le quali l'Italia) per arrivare allo smantellamento dei contingenti merceologici e valutari ed ora proprio qui, in Italia – membro di quella Comunità economica europea che è quasi già arrivata a realizzare la libera circolazione delle merci – si introduce in una legge il contingentamento del commercio interno.

Per la fissazione dei contingenti, i comuni con oltre 50.000 abitanti ed i consorzi obbligatori di comuni minori (che interessano circa 7.900 comuni italiani) dovranno procedere entro un anno dalla promulgazione della legge – sottolineo la brevità del termine – a indagini e studi che riguardano la superficie di

tutti i negozi già operanti (per i quali non esistono dati, ma solo stime di massima basate su indagini per campione) nonché la capacità di acquisto della popolazione stanziale e fluttuante per singole zone cittadine. In base a ciò dovrebbe essere stabilito un « ragionevole equilibrio » (stiamo attenti alle aggettivazioni, nelle leggi) tra potere di acquisto e superficie globale dei punti di vendita a posto fisso garantendo la « funzionalità del servizio » ai consumatori. Tutte dizioni (« ragionevole equilibrio », « funzionalità del servizio »), che lasciano tale una sfera di discrezionalità a seconda delle situazioni di carattere locale che lascio alla vostra considerazione le possibili conseguenze.

Quali criteri dovranno essere tenuti presenti per tale « ragionevole equilibrio » e come si potrà determinare la fluttuazione della popolazione (compresa quella turistica) tra le varie zone di una città? Onorevole Helfer, lei forse non vive dal punto di vista amministrativo, elettorale, ambientale, la vita della grande città. Vi sono contrasti non solo all'interno del consiglio comunale o con i comuni vicini, ma addirittura tra i consigli di zona, tra quartieri e rioni che condizionano qualunque tipo di scelta degli amministratori, e lascio alla sua immaginazione la previsione di cosa potrà accadere nell'applicazione di una legge che ha definizioni così vaghe, così superficiali.

Per risparmio di tempo sorvolo sugli altri punti, ma mi fermo un momento sulla correlazione tra piani commerciali e piani urbanistici, come pure sui prevedibili conflitti in materia di piani intercomunali e « consorzi obbligatori » fra comuni con meno di 50 mila abitanti. Ricordo che una delle più forti dispute in Comitato ristretto riguardò proprio questa materia estremamente scottante. C'è da domandarsi se i proponenti abbiano mai sentito parlare del reale stato di realizzazione dei piani urbanistici anche nei massimi comuni (mi riferisco in particolare a Genova) o di esperienze in fatto di consorzi obbligatori per scopi meno « concorrenziali » di quelli degli insediamenti del commercio. Comunque, la materia urbanistica è competenza del Ministero dei lavori pubblici, e mi auguro che prima di chiudere la discussione generale la Commissione lavori pubblici esprima, per le questioni di sua competenza, il suo parere su questo settore di estrema importanza e delicatezza.

A questo punto vorrei porre una questione all'onorevole Helfer in quanto estensore – forse suo malgrado – di questo testo unificato. Vorrei chiedergli di riconsiderare, in questo mese che ci separa dalla ripresa dei lavori parlamentari, tutta la materia al fine di appurare – cosa di cui sono profondamente convinto – se questo provvedimento attui il blocco delle strutture commerciali attuali. È questa la soluzione invocata dalla peggiore parte dei commercianti. L'altra possibile soluzione, quella della pianificazione obbligatoria per contingenti, assegnabili nel futuro quadriennio, delle nuove superfici di vendita, potrà solo mettere capo ad una tipica soluzione « all'italiana »: ogni comune, obbligato a presentare il piano commerciale, determinerà, grosso modo, la superficie globale attuale e indicherà i contingenti nella misura del 5-10 per cento della possibile espansione senza nessun riferimento realistico; poi, chi arriverà primo a fruire di questo contingente e come sarà assegnata la ripartizione relativa? Saranno le grandi o le piccole imprese a spartirsi la fetta? Saranno i supermercati alimentari o i magazzini popolari (a prezzo unico) o i raggruppamenti operativi (cooperative, catene volontarie, gruppi di acquisto) o i piccoli dettaglianti tradizionali specializzati oggi in 50 o 70 tipi di licenze commerciali?

Voi state dicendo che non approvate la situazione attuale. Poiché vogliamo legiferare in materia così vasta e complessa, cerchiamo di legiferare non peggiorando, ma migliorando in maniera sostanziale...

HELFER, *Relatore*. È quello che pensiamo di aver fatto.

SERVELLO. Non posso non dare atto all'onorevole Helfer dei suoi buoni propositi e dell'impegno che egli ha profuso nell'espletamento del suo compito, ma non posso sottacere che le soluzioni intraviste non possono risolvere i problemi sul tappeto.

Il capo terzo non solo parla dell'autorizzazione all'esercizio commerciale, ma mantiene la licenza, con le aggravanti di ulteriori vincoli e discrezionalità. Ora, e questa non sia ritenuta una affermazione paradossale, con la disciplina in vigore, i comuni (ed i prefetti per i magazzini a prezzo unico e i supermercati) sono tenuti ad accordare la licenza di commercio come una autorizzazione amministrativa che spetta a tutti coloro che la richiedono, nei limiti di valutazioni non arbitrarie dell'eventuale contrasto con un « interesse pubblico generale ». Numerose

sentenze del Consiglio di Stato confermano indiscutibilmente questa intenzione del legislatore ed il movimento per la riforma dei commercianti ha preso le mosse proprio da questi chiari riconoscimenti di una pur relativa libertà.

Ho detto dell'aperto contrasto con le disposizioni del programma di sviluppo economico. Devo ancora osservare che l'attribuzione ai sindaci della competenza per il rilascio di tutte le licenze (per il commercio tradizionale e per la grande distribuzione) non tiene conto dell'area di attrazione degli esercizi del secondo tipo, della mobilità della clientela, e infine, del traffico pendolare nelle aree di attrazione commerciale; cioè di tutte quelle situazioni che lo sviluppo della città del domani (ormai in atto) può fare ipotizzare. Non sono ormai lontane soluzioni di tipo americano, con la formazione di *shopping centers* in cui convergono interessi urbanistici ed economici e dove i consumatori non sono più quelli di un'area cittadina, ma quelli di una zona molto più vasta.

Mi sembrano opportune le norme degli articoli 23 e 24 riguardanti, rispettivamente, il ricorso amministrativo comunale in tutti i tipi di esercizio e gli spacci per i dipendenti di enti pubblici e privati.

Nella sua parte essenziale, il capo quarto (disposizioni finali transitorie) mi sembra la « prova del nove » dell'operazione non riuscita della pianificazione commerciale comunale così com'è prevista dal progetto Helfer. Dopo tutte le minuziose prescrizioni contenute nel progetto e tutte le chiare indicazioni di una precisa volontà di non contrastare le aspirazioni del commercio più arretrato fornite da parte di tutti i ministri dell'industria e del commercio anteriori e successivi al senatore Medici, la legge assegna ancora al Ministero il compito di elaborare il regolamento di esecuzione entro sei mesi, sentite le organizzazioni dei commercianti. Ora, io vorrei sapere cosa si debba regolamentare ancora, dopo tutto il vincolismo contenuto in questa legge.

HELFER, *Relatore*. Alcune procedure.

SERVELLO. Volevo poi inserire nel mio intervento, a questo punto, qualche considerazione sulla soppressione di leggi passate che riguardano l'agricoltura, sulla base di una documentazione che ho letto all'ultima ora. Gli agricoltori non si sentono molto sicuri. Ho ricevuto una lettera – come certamente l'avrà ricevuta anche l'onorevole Helfer – che contiene talune osservazioni a mio avviso abbastanza fondate. Ma torniamo alla « prova del nove »: piani comunali e intercomunali, commissioni, coordinamenti urbanistici e di ogni altro genere, una catena di studi e una quantità di denaro pubblico male speso, per poi ammettere implicitamente (articolo 30) che per molto tempo dopo il primo anno non ci saranno piani commerciali né urbanistici, e spetterà al sindaco di decidere in materia di licenze, « su conforme parere » delle commissioni.

Dopo tutto questo, onorevoli colleghi, la conclusione del mio gruppo è ovvia: siamo contrari al testo unificato per il monopolio di fatto che con esso si vuol dare al commercio già stabilito, per gli effetti negativi che ne deriverebbero sul livello dei prezzi e dell'occupazione; direi ancora, per rispetto e fiducia nel commercio italiano, che è ben degno delle sue tradizioni e, nonostante le blandizie con cui si vuole provocarne il piagnisteo per poi placarlo a fini ben precisi, svolge dignitosamente e responsabilmente la sua funzione economica e sociale.

Vorrei ricordare, infine, la mia richiesta formale per quanto attiene al parere della Commissione lavori pubblici. Per il resto, attendo una risposta, per essere convinto del mio errore, ammesso che io sia in errore (ma non lo credo).

PRESIDENTE. Quanto alla questione sollevata dall'onorevole Servello devo dire che ci troviamo un po' nella situazione dell'uovo e della gallina. La Commissione lavori pubblici, che opportunamente ha chiesto di esprimere il proprio parere, ha fatto rilevare che non può esprimere il parere sulle varie proposte di legge ed ha chiesto quindi che le fosse trasmesso il testo unificato che è stato già distribuito, anche per comodità del dibattito generale. La conoscenza del *corpus* unificato credo che sia convenuta a tutti, ma ad un certo momento occorre fare il punto della situazione e la Commissione può farlo al termine della discussione generale, quando avranno preso la parola il relatore ed il Governo; solo in quel momento si potrà dichiarare ufficialmente, seppure implicitamene ciò può essere stato già dichiarato, che il testo unificato è quello sul quale la Commissione intende svolgere il seguito dei suoi lavori. Il che non significa che, se il parere della Commissione lavori pubblici sarà tale da farci riconsiderare la parte sostanziale riferentesi all'urbanistica, non possiamo riaprire la

discussione su questo punto. Devo fare osservare che siamo tenuti ad avere il parere espresso dalla Commissione lavori pubblici al momento dell'esame degli articoli e non in sede di discussione generale. Comunque, ripeto, quello che conta è poter dire alla Commissione lavori pubblici che questo è il documento sul quale svolgiamo la nostra attività; altrimenti quella Commissione non ci trasmetterà il suo parere perché aspetta il testo ufficiale, e noi non rendiamo ufficiale il testo perché aspettiamo il parere.

SERVELLO. Signor Presidente, mi permetto di intromettermi in questa sua dichiarazione per dire che senz'altro il parere della Commissione lavori pubblici può essere recepito in qualunque momento, ma non possiamo muovere alcun rimprovero alla Commissione lavori pubblici, perché il testo unificato è stato inviato quando la nostra discussione era già in sede legislativa, mentre in genere il parere su testi di questa natura dovrebbe essere espresso quando si è ancora in sede referente; quindi siamo noi che abbiamo affrettato i tempi.

PRESIDENTE. Non ho inteso affatto criticare la richiesta della Commissione lavori pubblici che ho anzi ritenuta perfettamente legittima; ma se siamo d'accordo, indipendentemente dagli aspetti procedurali, sul momento nel quale si deve fare il punto della situazione, cioè alla fine della discussione generale attraverso le repliche del relatore e del Governo, resta inteso fra noi che questo non significa chiudere la possibilità di riesaminare eventualmente la materia dopo che ci sarà pervenuto il parere della Commissioni lavori pubblici. La necessità di giungere al più presto alla chiusura della discussione generale risponde esattamente a questa necessità: di acquisire rapidamente il parere della Commissione lavori pubblici.

Quanto alla questione della sede referente, faccio osservare che solo pochi giorni fa la Commissione lavori pubblici ha chiesto alla Presidenza della Camera di poter esprimere il proprio parere sulle proposte in esame.

MERENDA. Non è la nostra Commissione che decide da quali Commissioni debba recepire il parere.

SERVELLO. Ma avviene che nella formulazione di una legge sia la stessa commissione competente in via primaria a sentire l'esigenza di chiedere un parere ad altra commissione.

PRESIDENTE. Mi sembra comunque che si sia d'accordo e penso quindi che si possa andare innanzi nella discussione.

SCOTTI. Avrei preferito rinviare il mio intervento a domani, ma sono relatore per il bilancio e dovrò essere quindi presente in Aula. Vorrei anzitutto concentrare le mie osservazioni sui punti focali del problema e non perdermi in una serie di osservazioni già sollevate. Faccio anzitutto due premesse telegrafiche: si dovrebbe rifuggire da una serie di distinzioni fra piccoli e medi e grandi operatori, perché non si tratta di difesa e tutela di interessi ma di vedere quali sono i problemi concreti che ci si pongono per risolverli nel quadro dello sviluppo economico generale e dello sviluppo delle varie città. La seconda premessa riguarda la mia proposta di legge che pone come punto di partenza l'abolizione del sistema delle licenze e la introduzione del sistema di pianificazione urbanistica. Non ho quindi difficoltà ad aderire al testo unificato che lascia aperta la possibilità di una discussione di merito. Ritengo però che noi dobbiamo fare uno sforzo di maggiore approfondimento per quanto riguarda i problemi relativi alla pianificazione per arrivare ad una più corretta formulazione del testo.

Evito le considerazioni generali e vengo al merito. Quanto alla pianificazione, siamo tutti d'accordo sulla esigenza di un piano delle imprese commerciali, di muoverci cioè non *a posteriori*, ma *a priori* rispetto alle decisioni di investimento, prima quindi che l'investitore abbia deciso dove collocarsi. Il problema non va quindi posto al momento della concessione della licenza. Il problema della pianificazione è estremamente delicato e devo dare atto dello sforzo dell'onorevole Helfer, perché non vorrei che mi considerasse un critico che non riconosce il suo notevole impegno di studio e di documentazione.

La pianificazione non è un fatto settoriale, sganciato cioè dal quadro della pianificazione economica generale e dalla pianificazione dell'assetto territoriale; questo aggancio è anzi la condizione base per dare significato al piano di adeguamento e di sviluppo. In Italia stiamo purtroppo assistendo, e non da quando si è parlato di pianificazione ma da molto prima, al sovrapporsi di pianificazioni settoriali, spesso operanti in contrasto fra loro. Siamo arrivati alla esigenza di una programmazione economica nazionale nello sforzo di superare le pianificazioni settoriali che non sono affatto funzionali. Si guardi all'esperienza meridionale: in ordine allo sviluppo industriale

e ci siamo accorti che il tipo di pianificazione settoriale adottato era insufficiente, dovendo postulare delle ipotesi di sviluppo che implicavano a loro volta una ipotesi complessiva di sviluppo generale e di assetto territoriale dell'area interessata, attualmente inesistenti.

Nel caso specifico la pianificazione è commerciale, e, nel momento in cui siamo d'accordo che l'importante è avere una pianificazione urbanistica commerciale sulla base della quale dare o no l'autorizzazione all'impianto di attività commerciale, pongo un primo interrogativo: come coordiniamo tutto questo con la questione, assai genericamente impostata, dei contingenti? Si è parlato, ad esempio, in relazione ai supermercati, del problema della viabilità e del parcheggio; ma credo che anche quando avremo stabilito il contingente globale per tutta una grande città il problema non sarà risolto perché la cosa più importante è la collocazione dei punti di vendita nel territorio; solo questo può risolvere tutte le questioni che settorialmente sono avanzate dai commercianti stessi. Quando il testo unificato pone il discorso, in termini di integrazione di piani, riguardante la viabilità, gli accessi ed un ragionevole equilibrio fra superficie globale, posti di vendita fissi e capacità di consumo della popolazione, che è data dalla distribuzione territoriale della popolazione, in sostanza prospetta una ipotesi di grande città. E allora qualsiasi scelta di pianificazione settoriale commerciale deve evidentemente scontare a monte una ipotesi di programmazione economica e di assetto territoriale.

Gli articoli 10 e 10-*bis* devono essere studiati in collegamento con la pianificazione economica delle regioni, anche per la determinazione dei comprensori. Sono contrario in linea di principio alle ipotesi predeterminate; in sostanza, a livello di piano regionale dovrebbero essere determinate le aree commerciali all'interno delle quali creare tutte le articolazioni necessarie. Faccio l'esempio della città di Napoli: considerare questa città autonomamente dalla sua area metropolitana, quando vi è un piano territoriale ed un piano regolatore, è un assurdo perché è un'ipotesi limitata alle mura della città. E la situazione è già molto diversa da quella, ad esempio, di Milano. Gli articoli 10 e 10-*bis* prevedono un ragionevole equilibrio fra superficie globale dei posti di vendita fissi e capacità di consumo della popolazione nonché un contingente globale sul quale operare. Se si riflette a fondo, fuori da situazioni di pregiudizio, il problema è essenzialmente di urbanistica commerciale e dovrebbe essere articolato per zone territoriali. Ma il discorso non può essere condotto in termini di contingenti genericamente predeterminati in metri quadrati: perché, o evadiamo l'obiettivo che vogliamo raggiungere, che è quello di una distribuzione sul territorio e di una politica – da parte del comune – di assetto territoriale nel quale i servizi commerciali siano visti (con gli altri servizi essenziali allo sviluppo ordinato delle attività) in rapporto alla pianificazione economica e territoriale, considerandoli come aspetti settoriali di un'ipotesi più ampia; oppure siamo costretti, nel momento in cui elaboriamo un piano commerciale, a fare un'ipotesi di tipo settoriale che diviene conservativa dello *status quo*.

MAMMÌ. Ci sono però certe espressioni di assetto urbanistico legate ai piani regolatori generali ed a quelli particolareggiati. Secondo me, c'è un problema di correlazione e di disaggregazione.

SCOTTI. Ad ogni modo, questo è un punto che specificherò, proponendo degli emendamenti, perché l'onorevole Helfer mi potrebbe dire che accetta questo discorso in linea di principio, ma che tuttavia occorre che io lo precisi concretamente.

HELFER, *Relatore*. È la realtà in cui ci siamo trovati a lavorare: che cosa d'altro avremmo potuto stabilire, in assenza delle regioni (e quindi dei piani regionali), in assenza, assai spesso, di piani urbanistici? Dobbiamo quindi correlare e coordinare in parte con quello che già è stato fatto, ed in parte con quello che si farà. Qui è la difficoltà!

SCOTTI. Capisco le osservazioni dell'onorevole Helfer. Data l'ora, non credo sia possibile entrare ora in un discorso più approfondito; mi riservo di farlo in sede di discussione degli articoli, quando si entrerà nel merito delle varie proposte.

La mia preoccupazione di fondo è questa: come sfuggire all'attacco di ipotesi corporativistiche nella misura in cui noi facciamo un piano settoriale che non ha riferimento alla programmazione nel suo insieme? Per una questione di chiarezza io proporrei che chiamassimo « programmi » quelli previsti dal testo unificato per il settore commerciale lasciando il termine « piano » alla pianificazione intersettoriale. In Italia, infatti, c'è una certa confusione di linguaggio in tema di programmazione: il piano è quello intersettoriale, di

carattere generale; i programmi sono quelli settoriali e particolari. Bisognerebbe acquisire un linguaggio più preciso; e non si tratta solo di una questione di forma, ma di sostanza, direi, allo scopo di raggiungere una maggiore chiarezza.

Una ultima osservazione riguarda il problema della procedura di formazione dei piani, e dei relativi controlli. È prevista l'approvazione da parte del consiglio comunale; ed io sono nettamente contrario alla dizione « su conforme parere » delle commissioni. Vi è una contraddizione, poi, nell'articolo 18 allorché si parla del commissario al piano e si dice al contempo che i piani saranno approvati « sentite le commissioni di cui agli articoli 14 e 15 ». Ma esiste anche un problema di partecipazione di tutti gli interessi, non soltanto attraverso la Commissione, ma anche attraverso la possibilità di avanzare delle osservazioni. Potremmo, cioè, introdurre il criterio che le osservazioni dovranno essere presentate entro il termine perentorio di 15 giorni.

Esiste quindi un problema di procedure relativamente al piano stesso, che penso il relatore intendesse rinviare in sede di regolamento, ma che potrebbe anche essere esaminato ora, in tema di tutela degli interessi generali.

In correlazione a questo, esiste poi il problema della composizione della Commissione. Noi desideriamo che tale Commissione sia espressione di interessi non particolari, ma generali, della città o del comprensorio in cui andiamo ad operare. In questo senso è auspicabile l'allargamento delle rappresentanze dei sindacati, come momento importante...

MAMMÌ. C'è però un pericolo, onorevole Scotti: quando si allargano le rappresentanze dei sindacati, questi fanno le loro scelte nell'ambito dei sindacati di categoria; di conseguenza, anziché scorporativizzare, qui si rischia di aumentare la corporativizzazione.

SCOTTI. Il discorso è da farsi con i rappresentanti delle confederazioni o delle unioni territoriali, e non con i rappresentanti di federazioni settoriali: è evidente che il pericolo esiste. E c'è un problema di allargamento di presenza dei consumatori: in Italia non abbiamo esperienza della presenza di organismi di questo tipo, che abbiano una loro consistenza, una possibilità di rappresentatività generale. Però davvero bisognerebbe studiare qualcosa in ordine all'estensione della presenza, in seno alla Commissione, anche di esperti non provenienti dalle associazioni di categoria.

Credo, signor Presidente, di aver limitato il discorso proprio ai punti essenziali, senza riprendere problemi di carattere generale, che ormai lasciano un po' il tempo che trovano, per un motivo semplicissimo: che noi discutiamo in questo settore senza averne una conoscenza economica. Tutti gli studi e le ricerche in materia, infatti, sono di natura descrittiva, guardano cioè alla fenomenologia esterna; ma non esiste, fino ad ora, una valutazione dell'efficienza del settore, dal punto di vista economico. Per questo motivo, tutte le diatribe che sorgono in proposito diventano dei discorsi... di religione, perché io non posso contrapporre al mio interlocutore dei dati circa l'efficienza della struttura commerciale, se non in termini molto generali. Cosa significa, per esempio, « polverizzazione » ? Può essere un elemento positivo o negativo; nessuno è in grado di dirmi che cosa essa realmente significhi in termini di esigenze, di costi del settore. Esistono in materia solo degli studi molto limitati e marginali; questo argomento, direi, nel nostro paese dev'essere ancora studiato. Ho visto che neppure in sede di elaborazione dei piani regionali o dei piani territoriali, preparati dai provveditorati alle opere pubbliche, sono stati condotti studi in questa direzione.

Giungendo alle conclusioni, io ritengo di poter riaffermare quanto detto all'inizio: no al sistema delle licenze, sì al sistema di pianificazione urbanistica del commercio, sì ad un intervento che abbia possibilità di operare preventivamente alle scelte dell'operatore e condizionare tali scelte in termini di ubicazione degli impianti stessi in relazione alla possibilità di evoluzione del settore. Se andiamo in questa direzione, onorevole Servello, credo che nessuno possa dire che ciò costituisce un andare indietro. In tutti i campi abbiamo un intervento della pubblica autorità che serve a disciplinare la distribuzione territoriale degli insediamenti; e questa è la cosa più importante da fare nel settore del commercio.

Una parola va detta anche in relazione alla grande distribuzione in Italia. Io credo che quella condotta dai grandi organismi aziendali sia stata una politica del tutto incapace di affrontare in termini dinamici la situazione. È stata fatta, cioè, una politica di investimenti laddove la situazione era più matura, determinando così una serie di particolari posizioni. Non ci troveremmo oggi a discutere così accanitamente se, da parte di costoro, fosse stata condotta una politica di tipo diverso. Ora il problema non è quello di essere contrari alla evoluzione del settore del commercio;

credo che il commercio debba andare verso forme di organizzazione totalmente diverse da quelle attuali. In sostanza, se vorremo aiutare i piccoli commercianti dovremo metterli in condizione di capire che i costi di distribuzione sono crescenti, non sono in diminuzione, mentre si accresce l'esigenza del consumatore di trovarsi di fronte a un complesso di servizi sempre più attrezzato. Per affrontare questi costi crescenti gli operatori devono essere messi in condizione di operare. Noi dobbiamo varare un provvedimento che rivesta i caratteri di una legge quadro per il futuro, che consenta interventi di sostegno e di stimolo verso le forme nuove di distribuzione che non si identificano necessariamente con i grandi gruppi finanziari. Molti paesi l'hanno fatto. In Germania, ad esempio, c'è un interessante collegamento fra grossi gruppi e catene volontarie di approvvigionamento. Le cose che verranno dopo io credo che dobbiamo prevederle oggi; cioè non credo che dobbiamo fermarci a questa legge, ma fare in modo che essa dia l'avvio alla risoluzione del problema, che è questo: andare incontro ai commercianti stimolandoli a raggiungere i nuovi livelli della distribuzione sulla base di una pianificazione urbanistica e commerciale. In questo noi avremo utili elementi dal parere della Commissione lavori pubblici dopo di che noi potremo rivedere con attenzione gli articoli 10, 10-*bis*, 11 e 12 in modo da dare maggior forza alla legge in termini positivi di sviluppo.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 13,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO