COMMISSIONE XII

INDUSTRIA E COMMERCIO - ARTIGIANATO - COMMERCIO CON L'ESTERO

22.

SEDUTA POMERIDIANA DI GIOVEDÌ 18 DICEMBRE 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **SERVADEI**

INDICE

PAG.

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);

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) 225

PRESIDENTE 225, 227

ALESI 226, 229, 230

CAROLI 231

MAMMÌ 233

ROMUALDI 237

SERVELLO 229, 231

La seduta comincia alle 16,40.

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

(*È approvato*).

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'iniziativa dei deputati: Raffaelli ed altri, concernente: « Disciplina del commercio a posto fisso »; Grassi Bertazzi, concernente: « Sospensione temporanea del rilascio delle licenze di commercio »; Origlia, ed altri, concernente: « Attuazione del programma di sviluppo economico nazionale per la parte relativa alla disciplina del commercio a posto fisso »; Baldani Guerra, ed altri, concernente: « Istituzione dell'albo dei commercianti, sospensione del rilascio delle licenze di commercio e nuove norme per i comuni »; Scotti ed altri, concernente: « Disciplina del commercio »; Monti ed altri, concernente: « Mo-

dificazioni all'articolo 3 del regio decreto-legge 16 dicembre 1926, n. 2174, concernente la disciplina del commercio di vendita al minuto ».

Continuiamo nella discussione generale.

ALESI. Vorrei fare una premessa, che è anche di carattere politico. Nel corso della discussione generale ho sentito muovere al Comitato ristretto che ha formulato il testo unificato, l'accusa di conservatorismo e quasi di offesa alla libertà. La mia impressione personale è invece che lo spirito che ha animato tutti quanti noi del comitato ristretto, non sia stato affatto quello di un'offesa al concetto di libertà, ma, semmai, di difesa dall'anarchia che minaccia di involgere e coinvolgere tutto il sistema distributivo. Per tale sistema, infatti, la programmazione economica, pur avendo dato qualche indicazione, non è stata affatto applicata. Questo è un dato di fatto. Da quando la programmazione è nata, i suoi principî ispiratori non sono stati assolutamente rispettati; è continuato, invece, a peggiorare in questi anni il tasso di produttività del settore. Parlo di peggioramento relativo, non di peggioramento in senso assoluto, perché mi riferisco a un tasso di incremento dell'attività produttiva che nel settore della distribuzione è stato inferiore a quello di altri settori. E ciò è dovuto, principalmente, al continuo travaso nel commercio di mano d'opera proveniente da altri settori. Ora, se questo fenomeno può essere considerato, sotto l'aspetto sociale, in un certo senso positivo, esso contrasta certamente sia con il programma, sia con una realtà che è andata maturando e che tende ad una selezione qualitativa e qualificante del commerciante e ad una valutazione in senso dimensionale e tecnico dei punti di vendita. In questi anni, quindi, nessuna ristrutturazione funzionale del commercio ha avuto luogo, malgrado la programmazione; nessuna evoluzione verso forme organizzative e insediative. Possiamo pertanto confermare che, allo stato pratico, si devono considerare assolutamente disattesi gli obiettivi che la programmazione – quanto meno quella dal 1965 al 1970 – si era prefissa per il settore distributivo.

Una cosa alla quale sembra si debba tendere, in ogni caso, è che, all'aumento dell'occupazione nel commercio – perché noi dobbiamo pensare ad un aumento dell'occupazione nel settore del commercio! – non debba più corrispondere un aumento dei punti di vendita, ma anzi debba corrispondere una contrazione dei punti di vendita, possibilmente senza diminuire l'attuale superficie globale di essi. In definitiva, quindi, minor numero complessivo di punti di vendita, maggior dimensione media delle aziende, diversa specializzazione merceologica, sono i punti ai quali, in qualche modo, questa legge tende ad arrivare. Non mi soffermo a portare esempi; taluni dati però ci possono subito richiamare alla realtà della distribuzione, come, ad esempio, il seguente. Negli Stati Uniti vi sono 230.000 punti di vendita al dettaglio alimentare; di questi, 30.000 sono della grande distribuzione, 200.000 di forme associative dei dettaglianti: forme associative, quindi sempre grossi punti di vendita. In Italia, sempre per gli alimentari, abbiamo 480.000 punti di vendita! Questa è la realtà. Con una popolazione quattro volte inferiore, con un reddito medio *pro-capite* che è la metà di quello degli Stati Uniti, in Italia abbiamo un numero di punti di vendita alimentari doppio di quello degli Stati Uniti. Capisco che questo è un caso limite, ho voluto citarlo proprio come esempio tipico di oligopolio, se volete, per gli Stati Uniti, e di polverizzazione eccessiva per l'Italia.

Lo scopo del piano, in sostanza, era – ed io ritengo che sia ancora – quello di raggiungere più elevati livelli di efficienza e di produttività. L'incremento di occupazione (sempre parlando del piano) nel settore terziario – ossia commercio, credito, assicurazione, trasporti, comunicazioni – c'è stato, ed è principalmente dovuto, come detto prima, al settore del commercio. Ma tale aumento nel commercio ha rappresentato un fenomeno negativo, perché la produttività del settore è diminuita, non avendovi corrisposto un proporzionale incremento del prodotto lordo. Una prospettiva, quindi, di risanamento e di sviluppo del commercio non si è fino ad oggi verificata, ma si è dovuto notare un appesantimento in questo ramo di attività. Questi rilievi riguardano non solo il programma nazionale ma anche i programmi regionali, secondo quanto ho potuto constatare dalla mia appartenenza al comitato per la programmazione regionale veneta.

Vorrei anche che si potesse considerare superata tutta quella fase di diatribe, derivanti da visioni parziali e poco obiettive, volte ad appoggiare tesi e tendenze diverse e che, fino ad oggi, hanno rinviato sostanzialmente ogni intervento obiettivo per la razionalizzazione del sistema distributivo. Il piano nazionale, così come quelli regionali, insistono tutti sulla diagnosi del male che affligge la distribuzione, parlano tutti di inco-

raggiare, ammodernare le attrezzature, di concentrazione delle imprese, di accrescimento delle dimensioni dei punti di vendita; però, ripeto, a lato di queste enunciazioni, poco o niente è stato fatto. Secondo me, l'obiettivo principale cui si deve mirare, con una politica di razionalizzazione dell'apparato distributivo, non può che essere quello di un graduale riassorbimento dell'eccessivo numero dei punti di vendita.

Sembra a taluni che questa legge noi la facciamo – scusate la franchezza – contro la grande distribuzione. È un grosso errore partire da questo preconcetto: sappiamo benissimo che saremmo incolpati dalla maggioranza dei cittadini se noi ci mettessimo a legiferare contro una forma nuova e moderna di vendita. Dirò, a titolo personale, che, in questo momento, sono molto più preoccupato – e molti non se ne rendono conto, anche nello stesso settore del commercio – della polverizzazione che della concentrazione. A questo proposito potrei dare dei dati all'infinito, ma la brevità del tempo a mia disposizione non me lo consente. Basti comunque pensare all'enorme sproporzione fra il numero delle licenze concesse, anche in quest'ultimo anno, ai piccoli commercianti e alla grande distribuzione. La nostra battaglia non deve essere dunque pro o contro la grande distribuzione, ma essa va condotta contro il pericolo (che dobbiamo spiegare al consumatore) rappresentato dalla grande polverizzazione dei punti di vendita. Quello che occorre è un graduale riassorbimento attraverso opportune forme di integrazione e mediante il contemporaneo rafforzamento della tutela sociale del piccolo commerciante. Questo è il punto fondamentale che bisogna gradualmente realizzare. Non si potrà farlo subito con questa legge, ma tutti noi auspichiamo che il Governo, a questa prima impostazione, faccia seguire tutti gli altri provvedimenti necessari riguardanti la disciplina dell'accesso alla professione, la riforma della disciplina del commercio, le norme sulla concorrenza, l'eliminazione di privilegi a favore di enti extracommerciali, la politica creditizia, la politica fiscale, le provvidenze sociali, eccetera. È tutto un quadro a cui il Governo dovrà dedicarsi, e onestamente debbo dire che si è già impegnato con una certa vivacità in materia.

Con il provvedimento in corso di esame si sta provvedendo, appunto, ad alcuni di questi punti, e cioè alla qualificazione professionale (registro) e alla affermazione, in sede legislativa, del principio che sulle nuove installazioni aziendali di qualsiasi dimensione dovrà essere esercitato un controllo inteso a migliorare la produttività del settore, adottando un criterio proporzionale fra il numero delle imprese di commercio (in funzione della superficie di vendita complessiva) e il numero dei consumatori potenziali (in funzione anche della loro capacità di acquisto, o, se vogliamo, della loro quota di capacità di acquisto commercializzabile); e a me pare che non vi può essere altro criterio. Questo controllo deve essere affidato agli organismi delle amministrazioni locali, su direttive generali impartite dalla legge, a livello sia di comuni superiori ad un certo numero di abitanti, sia di comprensori di comuni.

C'è un punto difficile – parliamoci chiaro – su cui abbiamo molto discusso: come dividere il contingente; ed è un punto che ancora oggi mi lascia qualche perplessità. Come dividere il contingente? Forse potremo presentare degli emendamenti intesi a dare, nelle zone di nuova espansione delle città, una preferenza a fenomeni di grande distribuzione piuttosto che ai piccoli negozi. Ma è un punto difficile, non dobbiamo nascondercelo.

Vi è un altro punto che io legherei a quello citato. Per quanto si riferisce ai piani di adeguamento e di sviluppo, potremmo forse cercare di dare maggiore elasticità alla formulazione della legge. Forse è inutile fare un piano di adeguamento e di sviluppo, un piano generale in tutti i settori; forse basterà un piano parziale per i settori in cui si verificano i maggiori squilibri. Può darsi, per esempio, che per una certa città non ci sia nessun bisogno di fare un piano parziale di un determinato settore merceologico, mentre per un'altra ce ne sia bisogno. Lasciamo quindi una certa elasticità ai comuni. Essi devono provvedere alla sistemazione dei piani di adeguamento articolati per i principali settori merceologici, sulla base della situazione strutturale esistente e in vista del suo progressivo miglioramento, nonché fissare i contingenti di sviluppo annuali, biennali, triennali, quinquennali, eccetera; tutto il resto è stabilito in termini di superficie globale di vendita. In questo modo si possono fare previsioni. Ed anche il grande ente della distribuzione deve poter sapere che se non vi è posto per lui, in un dato momento e in in una certa città, può, a distanza di due o tre anni, aspirare ad avere la sua superfice. Ma questo è un altro punto da chiarire, ed io penso che i grossi contrasti fra la grande distribuzione e la piccola sorgano proprio qui. La grande distribuzione ha anche lei un suo diritto di programmazione: non può na-

scere dall'oggi al domani; è necessario, nell'ambito del piano di adeguamento, consentirle di fare delle previsioni.

Per favorire l'ammodernamento, occorre dare la precedenza a coloro che vogliono aprire un nuovo esercizio, concedere una equivalente superficie e chi dimostri la cessazione di uno o più esercizi dello stesso settore. Questa è una norma molto importante, poiché porta alla riduzione dei punti di vendita senza diminuire la superficie globale e costituisce anche un incentivo sociale a favore del commerciante esistente, di cui noi vogliamo la difesa, consentendo sia la auspicata concentrazione che la salvaguardia del commerciante che vuol cessare l'attività. Ma per far capire ai piccoli commercianti l'opportunità delle concentrazioni, bisogna ricorrere alle agevolazioni creditizie. Da cinque anni stiamo preparando progetti e proposte di legge per le agevolazioni creditizie relative alle concentrazioni; purtroppo, però, finora non si sono avute particolari agevolazioni fiscali.

Il fatto che questa legge sul commercio contempli criteri di tipo urbanistico, mi pare un punto di fondamentale importanza, che assume particolare rilievo per la creazione dei centri di vendita, per la fissazione delle dimensioni minime aziendali, e per evitare l'attuale processo di inflazione di locali uso negozio che ha costituito finora una dannosa speculazione e ha favorito la polverizzazione dei punti di vendita. Se per ogni licenza edilizia si dà la possibilità di costituire a piano terra dei locali ad uso negozio, evidentemente si favorisce la polverizzazione.

Per quanto riguarda poi i comprensori di comuni, qualcuno teme che essi diminuiscano il potere delle autonomie comunali; mi pare invece che costituiscano opportunamente un'entità territoriale minima di programmazione economica ed urbanistica senza apportare alcuna diminuzione di poteri. Bisogna star bene attenti su questo punto, perché si potrebbero commettere degli errori gravissimi: un comune, ad esempio, potrebbe stabilire che per una migliore distribuzione sia opportuno fissare un metro quadrato per abitante, mentre un altro comune, vicino a quello, con lo stesso reddito, potrebbe stabilire dieci metri per abitante... Si debbono evitare queste sperequazioni appunto attraverso il comprensorio, che è un sistema difficile, ma particolarmente valido.

La razionalizzazione della rete commerciale dal punto di vista urbanistico può essere applicata specialmente nelle zone di nuova espansione. Si tratta di inserire il concetto di urbanistica commerciale nel contesto dei piani regolatori, dei piani particolareggiati, dei piani intercomunali, dei piani di fabbricazione, delle licenze edilizie, addirittura. È veramente un concetto difficile; ed io confesso di non sapere come e in quale misura si potrà inserire, data la situazione attuale dei piani regolatori. Però non ne farei una rigida questione di gerarchia. Non è che si debba aspettare il piano regolatore per fare il piano commerciale: si faccia il piano commerciale e poi si vedrà di incastrarlo nel piano regolatore, o viceversa. Ma vi deve essere la proporzione fra unità di vendita e unità di consumi, in modo da creare, attraverso successivi adeguamenti, un equilibrio finale fra capacità di acquisto dei consumatori e potenzialità di vendita dei negozi sui quali gravita quella popolazione. So bene qual è la difficoltà delle autorità e dei politici, in relazione all'esistenza di una dimensione urbanistica del settore commerciale. Finora, progettando lo sviluppo urbano, si è sempre detto: tanti metri quadrati di zona verde, tanti metri quadrati per le scuole, tanti metri quadrati per le chiese, tanti metri quadrati per i parchi di divertimento, eccetera. Ma ora bisogna entrare nell'ordine di idee di dire anche: tanti metri quadrati per la distribuzione. Se si vuole razionalizzare lo sviluppo della distribuzione, è necessaria una nuova concezione urbanistica in base alla quale procedere ad una scelta delle localizzazioni dei punti di vendita e far convergere programmi e interessi del commercio con programmi e interessi della città. Il punto difficile resta quello di chiarire quanto sia indispensabile una concezione o una dimensione commerciale, che ispiri una pianificazione urbanistica. Risulta chiara la funzione della dimensione urbanistica per organizzare l'apparato distributivo entro il contesto urbano; chiarire invece quanto sia indispensabile una dimensione commerciale che ispiri, essa, la pianificazione urbanistica è assai più difficile. Il quesito me lo sono posto, ma confesso che non sono riuscito a risolverlo.

Vi è da tener presente che il grande dettaglio possiede due qualità strategiche, ai fini urbanistici, che non possiamo dimenticare: anzitutto un grande complesso che si forma, sicuramente ha un effetto strutturante; inoltre ha un potere di polarizzazione intorno a sé di concetti urbanistici. Dai piani urbanistici che sono stati elaborati, anche nella mia zona, ho però ricavato qualche delusione in ordine a questi due concetti, perché la pro-

blematica del commercio è troppo spesso estranea ai piani regolatori.

Senza dare eccessivo valore alle statistiche, che possono essere interpretate in tutti i modi, la spesa destinata ai consumi commercializzati, in questo momento, è di 16.000 miliardi di lire. Il 5 per cento di questa spesa (circa 700 miliardi) è assorbita dalla grande distribuzione; la cifra corrisponde pressapoco a quel 4 per cento di vendite denunciato dalla stessa grande distribuzione. Però bisogna tener presenti le zone sature e le zone povere; anche il petrolio, i primi ricercatori lo andavano a cercare nelle zone più ricche, ma poi lo si è dovuto cercare dove c'era meno polpa e bisognava faticare di più. Evidentemente, è una legge economica che ha il suo peso. La percentuale media della grande distribuzione, che in Italia è del 4 per cento, in Europa è del 12-20 per cento. Questo significa che i rapporti fra commercio tradizionale e grande distribuzione sono destinati a diventare sempre più competitivi. Sarebbe inutile nasconderlo o tentare di fare una difesa passiva! Quindi il commercio tradizionale deve aggiornarsi, se vuole vivere. Non è una minaccia, ma è una realtà che dobbiamo riconoscere. Una difesa corporativa per mantenere la situazione attuale potrebbe forse allontanare per un breve periodo il confronto diretto fra grande e piccola distribuzione, ma non risolverebbe i problemi del commercio che devono portare ad una maggiore redditività al settore e possibilmente a minori prezzi di vendita. A questo proposito mi dichiaro d'accordo con l'osservazione dell'onorevole Scotti secondo la quale il costo della distribuzione aumenterà, non avrà certo la tendenza a diminuire.

Lo spirito con il quale io guardo al testo che abbiamo presentato, è che esso potrà rappresentare un freno, un elemento di gradualità in questo confronto, in questa espansione verso forme nuove, ma – e qui bisogna parlar chiaro anche ai nostri commercianti – non deve diventare una legge-stasi o una legge-regime; perché credo ciò non farebbe l'interesse neanche del piccolo commerciante.

Detto questo, non ritengo che il prevalere della grande distribuzione finirebbe con il favorire l'interesse generale dei consumatori. C'è una tendenza oggettiva ed anche una psicologia che si va formando in tal senso, ma evidentemente un prevalere della grande distribuzione porta al monopolio e all'oligopolio: meglio sarebbe un processo di razionalizzazione che potesse realizzarsi soprattutto attraverso forme associative fra commercianti (gruppi, cooperative, eccetera). Occorre, però, per questo, la consapevolezza e la capacità volitiva fra piccoli e medi operatori, unite a delle agevolazioni e degli incentivi, che devono essere opera di noi legislatori o del Governo. In Italia – e questo è un altro dato statistico che fa un po' impressione – abbiamo solo il 4 per cento di dettaglianti che aderiscono a forme associative. È una cifra veramente ridicola, contro una media di circa il 25 per cento di commercianti e piccoli dettaglianti che aderiscono a forme associative in tutti gli altri paesi del MEC. È in questa direzione che la Confederazione del commercio deve fare la sua battaglia. C'è forse anche una questione di psicologia: noi italiani siamo terribilmente individualisti.

È comunque estremamente importante che nel redigere questa legge tutti ci siamo resi conto dell'esistenza di una dimensione urbanistica connessa con i problemi della distribuzione, e che l'obiettivo dell'urbanistica commerciale deve esser quello di far convergere programmi e interessi del settore con i programmi e gli interessi della collettività, del Governo, della città, dell'amministrazione comunale. Ed ecco perché è stato bene affidare ad un unico organo, il comune (o il comprensodio di comuni), l'autorizzazione all'esercizione del commercio. Ma ciò che è più importante e decisamente rappresenta un passo avanti è che le autorizzazioni o i divieti che i comuni rilasciano non possono più essere motivati da valutazioni generiche, così come era previsto dalle due leggi precedenti, ma da una valutazione antecedente alla richiesta di autorizzazione e correlata alla formazione del piano commerciale e ai suoi adeguamenti attraverso i contingenti di superficie in metri quadrati, considerati ottimali in funzione dell'eliminazione di ogni eccesso di concorrenza o di monopolio o di oligopolio. Questo è un passo avanti.

Ancora rimane una certa discrezionalità. Come distribuire, poi, questi contingenti, a chi spetterà questo compito, sono cose che dovranno essere esaminate in avvenire.

SERVELLO. Vorrei domandare se nelle attività commerciali che voi avete previsto (dato che non è espressamente detto) vi è anche la vendita dei giornali nelle edicole.

ALESI. No.

SERVELLO. Allora proporrò un emendamento su tale questione, perché finora nessun legislatore, da venticinque anni a questa par-

te, è mai riuscito ad affrontarla. E a proposito di oligopoli, segnalo che una edicola di Roma è stata venduta per 800 milioni !

ALESI. La commissione di studio dei piani – e questo è un altro punto difficile per la stessa urbanistica – dovrà anche tendere a combinare le decisioni dei privati in funzione dei fini sociali, considerando sia le aree di massima densità dei negozi, sia le zone preferenziali di insediamento per nuove iniziative, e tenendo conto dei problemi del traffico e del parcheggio.

Per quanto riguarda la tipologia merceologica, il testo unificato demanda al ministero la sua definizione, che potrebbe essere, al limite, molto generica, limitandosi magari a distinguere gli alimentari dai non alimentari. In altre parole, si dovrebbe tendere in generale, secondo il mio punto di vista, ad una despecializzazione delle autorizzazioni, lasciando all'operatore commerciale la sua propria specializzazione. Naturalmente il commercio despecializzato (e forse manca questo concetto e non so se nel regolamento potrà essere contemplato) è funzionale soltanto se esercitato in locali sufficientemente ampi: le nuove autorizzazioni quindi dovranno forse tener conto – secondo i settori per cui sono richieste – anche di alcuni minimi di superficie. Questo è un punto sul quale non posso addentrarmi, perché non posso entrare nel merito del regolamento ministeriale.

Certo, non è questo un testo legislativo perfetto; esso rappresenta, purtuttavia, un inizio, una svolta per il nostro settore distributivo, e tende soprattutto a responsabilizzare di più le amministrazioni comunali. E i decentramenti si fanno appunto in questo modo: responsabilizzando le commissioni. Io vi dico subito che questa legge potrà funzionare soltanto se le commissioni saranno veramente funzionanti, altrimenti la legge muore ancor prima di nascere ! Dobbiamo vagliare con attenzione gli articoli in cui si parla della composizione delle commissioni, perché tutta l'impostazione della legge è affidata alla capacità e alla volontà di lavorare di queste commissioni. Potranno sbagliare, perché è umano sbagliare; però ci sono dei margini di adeguamento che serviranno a correggere gli errori.

Io penso che tutti – e questo è un auspicio che ripeto ancora una volta – piccoli, medi e grandi operatori del settore, devono essere protagonisti di un ordinato sviluppo. Noi chiediamo al Governo che, avendo veramente iniziato con questa legge una nuova strada, la voglia proseguire con il perfezionamento di altre leggi riguardanti il credito, la legislazione fiscale e tutte le altre esigenze citate.

Un punto controverso che è rimasto nel nostro comitato ristretto è quello dei ricorsi. Bisogna parlare chiaramente anche su questo punto.

I ricorsi saranno esaminati dal Ministero, sentite le commissioni, cioè, saranno mandati dal Ministero alle commissioni... Io preferirei dire, per accelerare i tempi: i ricorsi saranno esaminati dal Ministero non appena a conoscenza dei piani di adeguamento formulati dalle commissioni. In altre parole: il Ministero, venuto a conoscenza dei piani di adeguamento, esamina i ricorsi e dice sì o no. Vorrei evitare che si giocasse a scaricabarile, anche se capisco la necessità di farlo, qualche volta, questo giuoco ! Capisco anche le preoccupazioni dei commercianti. Intanto, quando parliamo di questi piani di adeguamento, dobbiamo tener conto che in ogni comune il piano di adeguamento sarà, ad esempio, di 400, 500 o 600 metri quadrati per ogni anno. In questo caso la grande distribuzione non entrerà mai perché probabilmente questa superficie sarà coperta dalla « polverizzazione ». Quindi occorre anche una programmazione di questi piani.

Per quanto riguarda i ricorsi, vorrei lanciare una idea che sicuramente mi procurerà molte critiche; ma non importa. La proposta Origlia, prevedeva il blocco o semiblocco per i grandi magazzini. Poi c'è stato un correttivo, sono state presentate altre proposte meno rigide. Non ci scandalizziamo, visto che il relatore ha citato due articoli apparsi su giornali francesi, uno sul *Figaro* del 12 dicembre, l'altro su *Le Monde* del 14 dicembre che sostengono la necessità di salvaguardare l'indispensabile pluralismo dell'apparato commerciale. Infatti in Francia sono stati aperti 73 supermercati (di cui 49 nel 1969), la cui capacità di vendita è uguale a quella di 5.500 commercianti di tipo tradizionale ! Davanti a questi fatti, si chiede di dare un respiro al piccolo commercio, interdicendo, durante un anno, la creazione di grandi superfici di vendita: quindi richiesta del blocco. Ora, io sono contrario al blocco: lo trovo anticostituzionale. La Confederazione, in fondo, aveva fatto una proposta correttiva rispetto a quella di Oviglia: un grande magazzino ogni 30.000 persone o 40.000 o 50.000, a seconda delle zone di reddito in cui si può dividere l'Italia: zone di reddito medio, zone di reddito inferiore al 20 per cento del reddito medio, zone di reddito superiore al 20 per cento del reddito medio. Era uno studio che permetteva, senza una

seria possibilità di obiezione anche da parte del grande commercio, l'apertura di 250 o 260 grandi magazzini in Italia. Cominciamo dunque a guardare se in questi ricorsi ci siano richieste che, già esaminate con un certo concetto, potrebbero forse oggi non incontrare una opposizione seria o fondata. Io mi permetto di sottoporre la proposta, senza ulteriori approfondimenti, al Sottosegretario perché mi pare che questo argomento dei ricorsi sia quello più grave.

CAROLI. Debbo dire subito che il giudizio che noi dobbiamo esprimere sul testo unificato, così come è stato elaborato dal comitato ristretto, è un giudizio positivo. Si è cercato, in certo qual modo, di conciliare quello che era conciliabile nelle originali proposte di legge, ma naturalmente non si sono potute conciliare alcune parti che effettivamente erano in stridente contrasto fra di loro. Però, nel complesso, sono stati salvati alcuni principî fondamentali che, a mio parere, costituiscono appunto i cardini sui quali devono essere incentrate le prospettive di sviluppo di tutto l'apparato distributivo.

Credo che il primo fatto positivo riguardi l'attribuzione del carattere della professionalità al commerciante. Cioè, l'aver stabilito una serie di requisiti professionali, in presenza dei quali e solo in presenza dei quali, sia possibile rilasciare l'autorizzazione all'apertura di un esercizio commerciale, credo che rappresenti un fatto positivo: oltre tutto perché, come diceva ieri il collega onorevole Olmini, impedisce che il settore terziario diventi un settore di scarico dei rifiuti di altri settori economici e perché, d'altra parte, corrisponde ad una esigenza, che è stata obiettivamente avvertita da molto tempo, cioè della qualificazione degli operatori che devono esercitare l'attività mercantile.

Altro fatto estremamente positivo è quello di aver acquisito il principio del superamento della licenza. È stato detto, specialmente da parte di alcuni organi di stampa, che in effetti l'autorizzazione amministrativa che viene prevista nel testo unificato non fa che ripetere, nella sostanza giuridica, l'istituto della licenza. Io credo che non sia così: innanzitutto perché la licenza è da collegarsi a un potere di carattere discrezionale di cui dispone l'autorità amministrativa, e quindi, in certo qual modo, è un atto libero, cioè un atto che può essere o meno compiuto a seconda della valutazione dell'organo che lo deve emettere. Invece per quanto riguarda l'autorizzazione amministrativa, credo che siamo proprio su un piano completamente diverso, in quanto si tratta di un atto amministrativo dovuto; cioè, in presenza di determinate condizioni (di carattere soggettivo e oggettivo) l'amministrazione non può rifiutare l'autorizzazione amministrativa. L'aver superato il vecchio concetto di licenza è un fatto positivo, oltretutto perché pone rimedio ad una prassi negativa, registrata in tutto questo periodo, circa l'esercizio che di quella licenza hanno fatto le autorità, circa l'uso e l'abuso che ne hanno fatto le pubbliche amministrazioni. Tutti sappiamo come la licenza sia stata talvolta considerata come uno strumento elettoralistico. Tanto per citare un episodio, dirò che un sindaco mi ha riferito che quando non vi erano altre possibilità per dare impiego e occupazione, ci si è dovuti avvalere di tutti i mezzi, compreso quello della licenza, per poter andare incontro alle varie esigenze. Naturalmente questa non è per fortuna una mentalità generalizzata, ma rappresenta comunque un fatto. A volte la pubblica amministrazione ha concepito la licenza in questo modo, donde appunto la conseguenza della polverizzazione dell'apparato distributivo.

Altro fatto positivo: la strutturazione delle commissioni. È stata sollevata un'accusa, in merito, quella che si sarebbe recepita in qualche modo una concezione corporativistica. Non è vero. L'aver previsto, in queste commissioni, la partecipazione dei rappresentanti di tutte le varie categorie (enti locali, specialisti dell'urbanistica, produzione, consumo, cooperative, eccetera), credo che rappresenti la prova che quella concezione è stata tenuta lontana dalla elaborazione di questo testo. Peraltro debbo aggiungere quanto segue: il fatto che alcuni colleghi di una certa parte politica si siano dichiarati contrari a questo testo unico – e sono proprio coloro che si ispirano alle concezioni di un partito che, ben a ragione, può essere considerato come l'inventore del corporativismo – rappresenta la prova del nove che, in effetti, questo testo di legge non contiene alcuna traccia di corporativismo.

SERVELLO. L'osservazione è estremamente acuta. Il collega onorevole Olmini faceva del corporativismo nel senso che rappresentava corporativamente degli interessi, ignorando altri interessi: lavoratori, Stato, economia, eccetera. Quindi corporativista a metà strada.

CAROLI. Credo inoltre che, nel delineare la componente oggettiva dell'apparato distributivo, vale a dire il contingentamento, il te-

sto unificato abbia inserito un altro principio, quello della visione programmata dello sviluppo del commercio. In effetti, allo stato attuale, noi abbiamo avuto, nella realtà pratica, un sistema di liberalizzazione. In fondo, contro questo testo unificato, che cosa si invoca? Si invoca il principio della liberalizzazione nel settore mercantile. Il fatto che noi, in tutti i settori, siamo sostenitori della programmazione, mi induce a dichiarare che non comprendo perché proprio questo settore dell'attività terziaria debba essere escluso da una visione programmatica. Ma, nella realtà, se noi siamo d'accordo che vi siano stati abusi da parte delle autorità costituite che presiedono al settore nel rilascio delle licenze, se è vero che ci sono state continue sollecitazioni (peraltro molto abbondantemente accolte dalle autorità prefettizie) per quanto riguarda le autorizzazioni dei supermercati, allora possiamo dire che, nei fatti, abbiamo avuto un regime di liberalizzazione completa.

Se non accettiamo il sistema della disciplina programmatica contenuta nel testo unico, dovremmo dire: continuiamo così come si è proceduto fino a questo momento, perché, a mio parere, quello che abbiamo seguito è un sistema di liberalizzazione, nel senso che ci siamo affidati esclusivamente al libero gioco delle forze economiche che operano nel settore. Tutte le persone che si sono rivolte ai sindaci per ottenere licenze, le hanno ottenute; magari a volte si sono fatte discriminazioni a favore di questo o quello; ma che si siano date le licenze, questo è vero. Quindi, di fatto, è stato un regime di liberalizzazione. E noi, con questo testo, credo che abbiamo accolto un principio che da più parti è stato conclamato, e che porta alla eliminazione della polverizzazione del sistema distributivo. Credo che contro la polverizzazione siano tutti i gruppi politici, appunto perché ognuno di noi si rende conto che, aumentando il numero dei punti di vendita, diminuisce il volume delle vendite per ciascun negozio e quindi il servizio globale diventa obiettivamente più oneroso. E anche nell'ambito di ciascuna azienda noi vediamo che gli oneri generali vengono a incidere sull'unità del prodotto, proprio come conseguenza della diminuzione del volume di vendita. Ma vi è il rischio, soprattutto, dell'eccesso di concorrenza. Leggevo, stamattina, sulla relazione alla proposta di legge dell'onorevole Origlia, una sentenza del Consiglio di Stato che dice: « Si ha eccesso di concorrenza, con danno per il pubblico interesse, quando, in una situazione persistentemente statica della consistenza demografica e del potere di acquisto della popolazione, si accresca incontrollatamente il numero degli esercizi di vendita, senza che vi sia possibilità di accrescimento della quantità globale dei generi richiesti dal complesso dei consumatori che affluiscono, per i loro acquisti, agli esercizi stessi ».

Di fronte a questo eccesso di concorrenza, credo che il commerciante abbia tre strade. La prima è quella di ricorrere a espedienti e sotterfugi che spesso vengono rimproverati alla generalità dei commercianti, recando danno all'intera categoria. Non si tratta della maggioranza, naturalmente, ma alcuni ricorrono a questi sotterfugi. Questa strada va anche contro l'interesse del consumatore, oltre che contro l'interesse della stragrande maggioranza della categoria, perché verrebbe menomato il prestigio di tutti coloro che vi appartengono; inoltre va a danno anche del produttore, che rischia di vedere sul mercato un prodotto, non nella sua qualità originaria, ma scadente e degradato. L'altra via che potrebbe esser seguita è quella di far riflettere sul prezzo il minor guadagno. Se il commerciante vuole conservare il guadagno, deve aumentare il prezzo al consumo. Ciò è contro l'interesse del consumatore ma anche contro l'interesse del commerciante, che, ovviamente, con l'aumento dei prezzi, vede inesorabilmente ridimensionata la quantità globale delle sue vendite. La terza strada è quella che porta ai limiti dell'economia, nel senso che effettivamente uno si avvia verso il fallimento o l'insolvenza.

Voglio arrivare alla conclusione dicendo che il fatto di aver collegato il principio del contingente con quello urbanistico-commerciale, è senz'altro positivo. Ieri il collega onorevole Scotti ha fatto un intervento intelligente, che ho ascoltato con attenzione; credo sia stato il migliore intervento sull'argomento. Però egli diceva che non riusciva a capire una cosa. Comprendeva il principio della programmazione dell'apparato distributivo, specialmente per quanto concerne l'urbanistica commerciale, cioè la dislocazione dei punti di vendita nelle varie zone dell'assetto territoriale di una città, ma non riusciva a comprendere come si colleghi a questo principio, quello del contingentamento. Io dico che i due princìpi sono indissolubilmente legati. Cioè, non è possibile stabilire che, per esempio, in un quartiere nuovo devono sorgere tre negozi di generi alimentari, se, preventivamente, con una valutazione di carattere globale, non si stabiliscono i consumi, i settori

merceologici, i punti di vendita che devono sorgere in tutto il complesso, per tutta la comunità. Per cui, la valutazione del contingente deve essere preliminare, fatta *a priori*, rispetto all'altro momento, che è quello dell'urbanistica commerciale che stabilisce l'ubicazione effettiva di tutti i punti di vendita che rientrano nel programma e nel piano.

Fino a questo punto mi sono espresso favorevolmente. Ma vi è qualcosa che bisogna correggere. Gli ampliamenti non sono previsti. Cioè, se il contingente è esaurito, non è più possibile che un piccolo commerciante possa aumentare la propria superficie. Se si tratta di grosse concentrazioni, cioè della grande distribuzione, siamo d'accordo; ma se noi siamo del parere (da tutti condiviso) che dobbiamo perseguire l'obiettivo del conseguimento di una dimensione ottimale delle aziende commerciali, è chiaro che quando il contingente è esaurito dovrebbe essere sempre consentito ai negozianti di poter ampliare la propria superficie, anche quando questo ampliamento esorbita dal contingente di carattere generale. Noi possiamo definire l'azienda ampliata e la grossa azienda, appunto per consentire ai negozi già esistenti che vogliano allargarsi di ampliare la propria superficie, anche se questo eccede il contingente stabilito in quel settore merceologico. Dobbiamo però cercare di evitare eventuali conseguenze negative. Non vi sono dei parametri fissi. Il principio stesso del contingentamento stabilisce una certa disciplina. Dobbiamo cercare di evitare le manovre di sottogoverno. Non ho approfondito la questione, però credo che il trasferimento dell'esercizio non sia previsto.

Noi abbiamo la stragrande maggioranza dei comuni che non dispone di un piano regolatore, e quindi non si sa, in questo periodo intermedio (e certamente passeranno degli anni), come sarà possibile stabilire i programmi di contingentamento, i piani di sviluppo dell'apparato distributivo, senza poter avere un minimo di previsione per quanto riguarda lo sviluppo urbanistico della città. Questo è importante, perché se noi dovessimo agire in una sola direzione, nel senso di stabilire i contingenti, senza anche prevedere contemporaneamente la dislocazione urbanistica di essi, certamente non faremmo cosa positiva.

Concludo dicendo che nel progetto originario era stato previsto che il Ministero potesse impartire delle direttive di carattere generale. Certamente – e io lo capisco – si è voluto evitare questo, per dare una maggiore concretezza al potere di cui devono disporre gli enti locali. Siamo d'accordo. Però, la facoltà di impartire i criteri di carattere generale, se non la vogliamo attribuire al Ministero, perché in tal caso acquisiremmo una concezione centralistica di tutta l'organizzazione del settore, tuttavia noi possiamo conferirla all'ente regione. Anche l'ente regione è un ente locale, cui credo spetti specificamente la competenza di stabilire almeno i criteri di carattere generale a cui le commissioni comprensoriali dovrebbero uniformarsi, per evitare che si formino delle oasi fra comprensorio e comprensorio o addirittura tra comune e comune. Dovremmo partire dal concetto che, in linea generale, nell'ambito più ampio della regione, le condizioni di carattere economico e quindi i princìpi generali della proporzione tra l'apparato distributivo e la capacità di assorbimento dei cittadini, dovrebbero essere stabiliti già *a priori*, appunto perché le condizioni economiche sono presumibilmente all'incirca uniformi.

MAMMÌ. Io vorrei soltanto limitarmi alle considerazioni inerenti alle linee principali del testo unificato, frutto dell'ottimo lavoro del collega onorevole Helfer, e a qualche altra considerazione su alcuni punti che ritengo focali. Come è congegnato questo testo unificato ?

Intanto vorrei sgomberare subito il campo da considerazioni che, malgrado siano sempre puntualmente contraddette, tornano sempre a riaffiorare: quelle circa la compatibilità di questo testo unificato col trattato di Roma e circa la sua costituzionalità. Il trattato di Roma, per quanto può concernere questa materia, ci impone due obblighi: la libertà di stabilimento e la omogeneizzazione dei diritti positivi. Libertà di stabilimento significa semplicemente che uno straniero che viene in Italia a intraprendere una iniziativa economica, deve essere sottoposto alla stessa disciplina giuridica, alla stessa disciplina fiscale, alla stessa disciplina di incentivazione o di disincentivazione di carattere amministrativo, cui è sottoposto un cittadino italiano. Quindi, non mi pare che, sotto questo profilo, questo obbligo venga contraddetto dal testo unificato.

Quanto all'omogeneizzazione dei diritti positivi, va rilevato che in altri paesi c'è un regime di cosiddetta patente, un regime di iscrizione all'albo. Questo non significa che una eventuale (anzi certa, dico da europeista convinto) omogeneizzazione in questa materia debba essere fatta su misura di altri diritti positivi. Dovrà essere fatta su misura di quel diritto positivo che è stato aggiornato in

maniera più razionale ed è stato ammodernato più di recente, rispondendo di più a quelli che sono i princìpi economici più moderni.

Vorrei far notare che questa materia non è certo di esclusiva impostazione italiana. In Francia, dove da dieci anni che si discute di questo, c'è una circolare, che fa testo, del 1961 che è appunto basata su criteri di urbanistica commerciale. Naturalmente questa materia va vista con gli occhi della collettività e quindi del consumatore, non può essere vista con gli occhi di un particolare settore economico. Evidentemente, siccome siamo parlamentari, dobbiamo vedere qual è l'interesse del consumatore.

Con quale metodo siamo arrivati a questo testo unificato? Vorrei ricordare, intanto, che si è approvata una relazione al bilancio dell'anno in corso (di cui ebbi l'onore di essere relatore) che dava ampio spazio alla necessità di rinnovamento della legislazione sul commercio, e in quella occasione, in questa Commissione potemmo discutere ampiamente di questo argomento. Ci sono poi state le varie iniziative parlamentari che sono state ampiamente discusse in Commissione, finché si è dato mandato ad un gruppo di lavoro di formulare un testo unificato. In questa sede è stato utilizzato ampiamente il metodo delle *hearings;* abbiamo ascoltato, con la presenza del Governo, esponenti del mondo commerciale e pressoché tutte le parti interessate al problema. Oggi, in sede legislativa, ci accingiamo a varare il provvedimento legislativo. Si potrebbe dire, come si è detto: un provvedimento di questo genere deve essere discusso in Aula. Se io fossi certo che in quella sede (a parte il problema del tempo), potesse essere possibile un ulteriore approfondimento e non si verificherebbe ciò che in sostanza avrebbe luogo, cioè che le stesse persone che se ne sono interessate qui reciterebbero la stessa liturgia delle loro opinioni senza alcun miglioramento al testo; se io fossi convinto di questo, ebbene, io sarei tra quelli che chiedono la rimessione all'Assemblea del provvedimento.

Io ho una profonda fiducia nell'istituto parlamentare, che va difeso nella sua concreta funzionalità. Ritengo che ciò che ci distingue da altri parlamenti europei, cioè che le Commissioni possano decidere in sede legislativa, sia importante ai fini di questa funzionalità: ce lo dimostra il numero delle presenze in Assemblea, quando una discussione non è focalizzata su un argomento di interesse generale. E mi pare che noi stiamo facendo buon uso di questo sistema.

I mali del commercio, guardando le cose con gli occhi della collettività mi sembra possano essere così elencati: eccesso di punti di vendita; quella che definirei una troppo generalizzata specializzazione dei punti di vendita tradizionali; mancanza di rapporto, nella legislazione e nella prassi, tra l'assetto urbanistico e territoriale della collettività e questo servizio di massa che, nella sua struttura, è la distribuzione.

Eccesso di punti di vendita. Io non parlerei di eccesso di concorrenza: quando c'è eccesso di punti di vendita, la concorrenza si esercita su un piano di costi che tiene conto della scarsa quantità di merce venduta e che quindi fa incidere troppo – è stato già detto e ripetuto – le ripartizioni delle spese generali su ciascun prodotto venduto.

Troppo generalizzata specializzazione. Il nostro sistema distributivo è fatto di punti di vendita che qualche volta vendono biancheria maschile e non biancheria femminile. Il concetto di riunire i contenuti merceologici, onde evitare il sistema dell'aggiunta che crea tante assurdità nel nostro sistema distributivo, è recepito nel testo unificato attraverso il rinvio ad un regolamento che deve fissare le tabelle merceologiche alle quali i comuni, sia pure con gli adattamenti necessari (perché diversi sono, da comune a comune, i tipi di consumo) debbono adeguarsi.

Rapporto tra assetto urbanistico e sistema della distribuzione. Anche questo è un fenomeno che abbiamo sotto gli occhi ogni giorno: non c'è bisogno di fare molta teoria. Ogni qual volta i commercianti protestano perché si è messo un senso vietato in una strada o perché si è fatta un'isola pedonale, danno la più classica dimostrazione di come ci sia un rapporto di interdipendenza tra il servizio della distribuzione e l'assetto della città, con tutti i suoi fenomeni: traffico, insediamento umano, ecc. Non c'è dubbio che un'impostazione moderna – sulla quale si dovrebbe fare quella famosa omogeneizzazione dei diritti positivi prevista dal trattato di Roma – di questo problema, è una impostazione in termini di urbanistica commerciale. Non scopriamo nulla: è stato detto in tutti i convegni nazionali e internazionali che si sono tenuti su questa materia.

Venendo rapidamente alla struttura del testo unificato, debbo dire che mi convince poco il capo primo. I colleghi del comitato ristretto lo sanno: io non credo al registro. Questo non significa minimamente che io voglia ritardare l'*iter* di una legge così importante. Sul capo secondo vorrei dire che esso

chiarifica meglio lo spirito della legge del 1926; infatti nell'articolo 2 della legge del 1926, per il quale può essere negata la licenza se la zona è considerata satura tenuto conto del numero dei punti di vendita e dell'ubicazione dei mercati rionali, in effetti è in germe un principio di urbanistica commerciale, o, quanto meno, di considerazione del rapporto tra il potenziale di vendita degli esercizi di una determinata zona e il potenziale di acquisto dei cittadini della zona stessa.

Il sistema del registro non mi ha mai convinto; e se si deve parlare di bardatura burocratica, lo si può fare per il capo primo e non per il capo secondo. Il capo primo istituisce un registro, attraverso il riconoscimento di certi requisiti. Io credo alla necessità di un riconoscimento della qualificazione professionale, quando si tratti di certe categorie. L'abbiamo già nel nostro diritto positivo per gli odontotecnici, per i barbieri, e si potrebbe auspicare per l'artigianato dei servizi: affido la mia auto ad un meccanico, classico artigiano di servizi dell'epoca moderna, e mi pare che vi siano anche ragioni di sicurezza sociale in virtù delle quali questo meccanico debba avere un riconoscimento ufficiale della sua qualificazione professionale e della sua capacità. Per i commercianti non vedo, per la verità, una seria motivazione per tale riconoscimento. Su questo mi riprometto di presentare degli emendamenti: quanto meno sarà necessario precisare quella parte dell'articolo 4 che dice « ...con esami presso la camera di commercio », perché vorrei capire che cosa significa appunto « presso la camera di commercio ».

Sul capo primo io mantengo dunque le mie perplessità. E vorrei far notare che tutte le critiche che sono state fatte sulla stampa al progetto non riguardano il capo primo. Esso è anzi stato il cavallo di battaglia della grande distribuzione in tutti i convegni, perché il sistema della patente, del riconoscimento della qualificazione professionale conviene alla grande distribuzione, in quanto essa sa che troverà sempre un cittadino con i requisiti per l'iscrizione all'albo o un iscritto all'albo che faccia da prestanome ad un insediamento di una nuova forma distributiva a grandi dimensioni. Ritengo che dovremo quanto meno cercare di migliorare il capo primo, anche se capisco che esso ha recepito delle preoccupazioni che assillano i commercianti da tempo. A mio giudizio tale capo o si attuerà nella pratica attraverso una larga ammissibilità dei cittadini che facciano richiesta di essere iscritti al registro, nel qual caso evidentemente il registro diventa una bardatura burocratica inutile; oppure verrà applicato interpretando restrittivamente i criteri di ammissione al registro, e allora vi è rischio che, in assenza di criteri obiettivi, si abbia una troppo larga discrezionalità di chi deve poi decidere l'iscrizione al registro stesso.

Per quanto riguarda il capo secondo, invece, sono convinto che esso si attiene correttamente all'impostazione di urbanistica commerciale. Noi dovremmo migliorare l'articolo 19-*bis* e l'articolo 11. Ieri l'onorevole Scotti ha fatto un intervento estremamente serio ed interessante, oltretutto considerando che egli partiva da punti ben diversi da quelli propri dei presentatori delle altre proposte di legge. Ma non capisco neanch'io, come il collega che mi ha preceduto, come si possa sostenere la programmazione del settore distributivo e al contempo sostenere che non si debba entrare in un regime di autorizzazioni. Io ho scandalizzato molti (e li ho scandalizzati quando queste tesi non erano ancora di moda) dicendo che quella legge sulle procedure che giace al Senato per la programmazione economica, dovrebbe contenere un regime di autorizzazione riferito non agli investimenti fatti da ditte che abbiano certe dimensioni o azioni quotate in borsa, ma alle dimensioni dell'investimento in termini di risorse finanziarie utilizzate e di unità lavorative occupate. Io credo che non ci sarebbe nulla di scandalizzante e nulla di contrastante con l'articolo 41 della Costituzione se sottoponessimo ad autorizzazione gli investimenti di una certa mole; anzi, avremmo fatto della programmazione una cosa seria, invece che un oggetto di comizi domenicali, poiché l'unico modo per fare della programmazione una cosa seria è quello di occuparsi delle localizzazioni degli investimenti. L'articolo 41 della Costituzione inizia con la frase: « L'iniziativa economica è libera »; ma finisce, nel terzo comma, con la frase: « La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica, pubblica e privata, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali »; e nessuno si è mai sognato di impugnare per incostituzionalità la legge del 1926, per quanto riguarda l'articolo 2 interpretando l'articolo 41 della Costituzione nel senso che l'iniziativa economica è assolutamente libera. Se dunque il potere politico avesse la forza di stabilire che gli investimenti di una certa mole sono sottoposti a regime di autorizzazione, non ci vedrei niente di contrastante con l'articolo 41, niente di contrastante con la logica e con il buon senso economico, con le possibilità di sviluppo del nostro paese.

In questo caso, dovendo programmare la rete distributiva, affidiamo ai comuni questa programmazione. Ai comuni abbiamo già affidato la programmazione dell'insediamento umano, attraverso i piani regolatori generali e i piani particolareggiati; non vedo perché non dovremmo affidargli anche la programmazione dell'insediamento commerciale, che è strettamente legato all'insediamento umano. Dovremmo però migliorare l'articolo 10-*bis* e l'articolo 11, proprio per questo rapporto. Per le zone di nuova espansione dovremmo meglio stabilire quale può essere l'utilizzazione degli strumenti di pratica urbanistica attualmente nelle mani dei comuni: piani regolatori generali, piani particolareggiati, licenze edilizie, e quella destinazione di uso prevista, peraltro, dalla legge del 1942, e che quindi non costituisce nulla di innovativo. Direi chiaro che, quando stabiliamo contingenti per superficie globale, forse dovremmo aggiungere, al secondo comma dell'articolo 10-*bis*, che i contingenti possono essere fissati con riferimento alle singole zone (grandi città) e anche in termini di singoli punti di vendita e di organici di mercati rionali. Non vedo perché non dovremmo prevedere questa possibilità di programmazione più dettagliata della rete distributiva da parte dei comuni. In sede di emendamenti credo che potremmo specificare tutte queste cose.

Ieri è stato detto che ci troviamo di fronte a un fatto che creerà un fenomeno di commerciabilità delle licenze. Dobbiamo stare molto attenti all'articolo 21 che stabilisce i titoli preferenziali e i titoli per il subingresso. Io direi, per esempio, parlando di contingenti che le licenze commerciali vengano rilasciate ai primi richiedenti, che ne abbiano i requisiti, in ordine di presentazione delle domande, salvo quanto disposto per i casi di subingresso e di trasferimento.

Mi rendo conto della portata del problema che sollevo. Ma è attraverso lo strumento dell'avviamento commerciale che noi risolveremo questo tipo di problema; intanto annotiamo subito che questa legge è estremamente migliorativa rispetto alla legge vigente in fatto di commerciabilità delle licenze: infatti, le commissioni prima ancora di avere davanti a sé le varie domande, dovranno fare i piani in termini obiettivi e poi vedere se tali domande rientrano nei contingenti previsti dal piano. Quindi la discrezionalità della pubblica amministrazione diminuisce e viene agganciata a metodi molto più obiettivi. Per quanto riguarda il problema del trasferimento, del subingresso e dei titoli preferenziali, se non vogliamo consentire a creare una specie di bene patrimoniale per fatto di successione della licenza commerciale, non v'ha dubbio che dobbiamo ricorrere allo strumento dell'avviamento come possibilità di compensare quanto l'imprenditore ha dato nell'avviare l'esercizio, arricchendolo adeguatamente. Avviamento ed esercizio commerciale: si tratta di un discorso importante che non si può chiudere certo con questa legge. Rischiamo di trovarci di fronte alla coppia di commercianti i cui figli hanno scelto altra attività e che, arrivati al termine della loro esistenza, desiderano cedere e raggranellare tutto quello che si può in termini di avviamento commerciale.

In sede di emendamenti dovremmo anche cercare di precisare meglio come è regolata la distribuzione per corrispondenza, a domicilio, con macchine di distribuzione, eccetera. Se ne fa cenno all'articolo 24. Senza dubbio sono forme distributive che in altri paesi hanno largo spazio; non possiamo quindi pensare che il nostro paese non debba averle e dunque dobbiamo occuparcene nella legge.

Vi è il problema dei settori merceologici più ampi. Ed avviandomi alla conclusione, vorrei far notare come il fatto stesso di creare settori merceologici ampi è di per sé uno stimolo al rinnovamento del commercio. L'esperienza che ho avuto occasione di fare me lo insegna. Il commercio più asfittico, più marginale, è quello improvvisato da piccolissimi esercenti che vendono un solo prodotto, con tecnica invecchiata, che non richiede una qualificazione professionale. Tremilacinquecento esercizi di vini e olii ho trovato, a Roma, nel 1962 ! Stabilimmo che non si rilasciavano più licenze per vini e olii, perché costituivano il rafugio del piccolo commerciante improvvisato, del dipendente statale in pensione anzitempo e così via. Il fatto di aver determinato il discorso delle tabelle merceologiche e quindi di certe dimensioni ambientali, fisiche dell'esercizio, impone anche un certo grado di imprenditorialità che non può essere di carattere assolutamente marginale, e impone anche la necessità che il commerciante si adegui, che esperimenti nuove tecniche distributive, che venda una tale gamma di prodotti da potersi definire un vero e proprio commerciante in quel settore, e non semplicemente un solo prodotto, salvo che non sia altamente specializzato. Si potrebbe dare il caso del commerciante che vende solo caviale, ma allora deve essere specializzato particolarmente in caviale !

Il commercio di tipo tradizionale deve avere la capacità di trasformarsi, di rinnovarsi:

e ciò non tanto attraverso le forme associative, alle quali io credo di meno; il commerciante, per molti lustri ancora secondo me, resterà individualista. Il commerciante dovrà tendere a qualcosa di mezzo tra il negozio tradizionale italiano e la formula francese, che, secondo me, costituisce lo sbocco di rinnovamento del commercio attuale.

Discuteremo degli articoli, uno per uno e presenteremo gli emendamenti necessari; io credo comunque che stiamo facendo, pur con tutte le perplessità sul capo primo, una buona legge, una legge indubbiamente migliorativa della situazione legislativa vigente, una legge che aprirà possibilità di rinnovamento della rete distributiva, non solo nell'interesse del commerciante, ma nell'interesse del consumatore e quindi della collettività.

ROMUALDI. Dico subito che il mio intervento sarà molto breve, perché mi riservo di parlare più a lungo nel corso dell'esame degli articoli. Da tutto ciò che ho sentito oggi ho ricavato l'impressione che questa legge è un po' la legge della... vedova. Mi auguro che sia qualche cosa di meglio, quando arriveremo all'approvazione del provvedimento. Il testo unificato sarà comunque certamente bombardato da tali e tanti emendamenti, già annunciati da tutte le parti, che probabilmente continueremo a discutere su di esso assai a lungo. Vorrei fare solo alcune osservazioni.

Ho l'impressione che, attraverso il sistema previsto dal testo unificato non riusciremo a superare rapidamente le difficoltà che, in questo momento, il nostro commercio sta attraversando. Si tratta di fare una legge che metta in condizione di avere un minor numero di punti di vendita in relazione al consumo e che consenta una modernizzazione delle strutture, realizzando una adeguata urbanistica commerciale. Quest'ultimo, mi sembra il punto centrale di tutta la legge.

Concordo con l'istituzione del registro; penso che esso – anche se trova perplesso l'onorevole Mammì – sia un elemento di garanzia affinché il commercio diventi più serio e si metta in condizione di meglio rispondere alle più moderne esigenze. Naturalmente, però, non si può non prevedere l'istituzione di corsi professionali. L'esame presso le camere di commercio o altri congegni selettivi di questo genere non significano assolutamente nulla, se non vi sono corsi di qualificazione ai quali poter accedere. Questo è un aspetto abbastanza importante della legge, ma la parte più difficile è quella che riguarda l'urbanistica.

Forse tutti noi abbiamo esperienze di amministrazione comunale. Vorrei quindi chiedere se allo stato attuale dei piani urbanistici e di fabbricazione giacenti presso i comuni, possiamo realmente credere di essere in condizione di realizzare quel tanto che è indispensabile per avviare il commercio ad una nuova sistemazione. Questa è la realtà: stiamo praticamente discutendo di qualche cosa che non avremo la possibilità di attuare, almeno in un ragionevole periodo di tempo...

Possiamo essere d'accordo sul registro. Però è necessario che manteniamo il regime attuale delle concessioni delle licenze, perché altrimenti ci mettiamo in una situazione di grande confusione.

Ho sentito parlare di corporativismo e me ne rallegro. Ormai il corporativismo sembra aver praticamente occupato lo spazio politico di tutti i partiti. Vorrei soltanto osservare che il corporativismo, così come il liberalismo o qualsiasi altro metodo politico, o lo si applica bene e allora si perviene correttamente a determinate soluzioni; o lo si applica male e allora si crea una spaventosa confusione. A questo punto quindi dobbiamo decidere: perché se noi faremo male i corporativisti, male i liberisti, male i democratici, eccetera, allora faremo male assolutamente tutto! Tanto è vero, che, con tali confusi concetti, non riusciamo a programmare né la nostra vita politica né, tanto meno, la vita economica e sociale del nostro paese.

Questo volevo dire oggi. Mi riservo di intervenire più diffusamente sui singoli articoli.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Come d'accordo, il relatore e il rappresentante del Governo interverranno, in sede di replica, alla ripresa dei lavori della Camera.

Onorevoli colleghi, la seduta che ora termina è l'ultima prima delle feste: ringrazio tutti e formulo i migliori auguri per tutti loro e le loro famiglie.

La seduta termina alle 18,25.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO