COMMISSIONE XII

INDUSTRIA E COMMERCIO – ARTIGIANATO – COMMERCIO CON L'ESTERO

27.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 APRILE 1970

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) PRESIDENTE 291, 293, 302, 305 HELFER, Relatore . . . 293, 294, 299, 301 LIBERTINI Mammì, Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato . 303 SERVELLO 293, 299, 301, 305

La seduta comincia alle 9,50.

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

(E approvato).

Seguito della discussione delle proposte di legge Raffaelli ed altri n. 528; Grassi Bertazzi n. 924; Origlia ed altri n. 1118; Baldani Guerra ed altri n. 1125; Scotti ed altri n. 1237; Monti ed altri n. 1339, concernente la disciplina del commercio.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge Raffaelli ed altri n. 528, Grassi Bertazzi n. 924, Origlia ed altri n. 1118, Baldani Guerra ed altri n. 1125, Scotti ed altri n. 1237, Monti ed altri n. 1339, concernente la disciplina del commercio.

Come i colleghi ricordano, la discussione generale sulle proposte di legge che stiamo esaminando, si concluse nella seduta del 18 dicembre 1969. Prima di dare la parola all'onorevole Helfer per la replica mi corre l'obbligo di dare comunicazione di due documenti pervenuti a questa Commissione.

Il primo, che è un ordine del giorno della Commissione per la produzione industriale e

V LEGISLATURA -- DODICESIMA COMMISSIONE -- SEDUTA DEL 30 APRILE 1970

il commercio del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, reca la data del 20 febbraio 1970 ed è stato trasmesso dal Presidente del CNEL Campilli al Presidente della Camera Pertini il quale a sua volta lo ha inviato, per conoscenza, alla nostra Commissione. Ne do lettura:

« La Commissione per la produzione industriale e il commercio del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, a seguito delle lettere inviate alla Presidenza del Consiglio stesso in data 8 gennaio e 23 gennaio 1970, dai segretari generali della FISASCAT (CISL) e della UIDATCA (organizzazione dei dipendenti delle aziende commerciali ed affini) ed a seguito dell'invito direttamente e personalmente rivolto al Presidente del CNEL dai segretari generali delle suddette organizzazioni, ha ripreso in esame nelle sue riunioni del 13 e del 20 febbraio 1970, i problemi della distribuzione commerciale interna, alla luce delle "Osservazioni e proposte sui problemi della distribuzione" (approvate dalla assemblea del CNEL, 15-16 giugno 1966, n. 69/51), nonché delle proposte di legge in materia attualmente in discussione presso la Commissione Industria della Camera dei Deputati.

Al termine di tale esame, la Commissione,

- a) convinta della bontà delle conclusioni già raggiunte dall'assemblea del CNEL e della impossibilità di avviare una realistica politica di ammodernamento e di razionalizzazione del settore solo sulla base di norme relative alla disciplina dell'esercizio delle attività commerciali ispirate, tra l'altro, a criteri diversi da quello della libertà di esercizio;
- b) preso atto della sostanziale divergenza esistente in proposito tra la proposta di legge unificata (senza numero, a firma dell'onorevole Helfer) e le conclusioni precedentemente raggiunte dalla assemblea del CNEL, auspica che:
- 1) su materia di tanta importanza per lo sviluppo economico generale del Paese, non si pervenga a nuove determinazioni legislative senza specifico dibattito in aula da parte delle Assemblee legislative;
- 2) venga offerta comunque a rappresentanti del CNEL la possibilità di esporre direttamente alla Commissione per l'industria della Camera dei Deputati i motivi e le risultanze dei lavori svolti in argomento dal Consiglio.

La Commissione prega pertanto il Presidente onorevole Campilli di volersi far interprete di tali suoi voti presso gli organi competenti della Camera dei Deputati ». Non commento questo documento; mi limito semplicemente a dire che il comitato ristretto ha tenuto presente le citate osservazioni del CNEL sul problema della distribuzione nell'elaborazione del testo unificato delle proposte di legge che stiamo esaminando.

Inoltre, la Commissione Lavori pubblici ieri ha espresso l'atteso parere sul testo unificato per la nuova disciplina del commercio. Ne do lettura:

« La Commissione lavori pubblici della Camera, preso in esame il Titolo II – Urbanistica Commerciale – del testo unificato delle proposte di legge riguardanti la nuova disciplina del commercio, intende, in principio, affermare la propria competenza ad esaminare questa parte del provvedimento e delibera intanto di esprimere parere contrario alla formulazione proposta per quanto concerne la materia urbanistica, in quanto dà luogo, per questo particolare settore, ad un insieme di contenuti e procedure totalmente indipendenti e difformi da quelli che regolano la pianificazione urbanistica.

La Commissione delibera altresì, qualora tale parere sia disatteso, di avvalersi del disposto dei commi 8° e 10° dell'articolo 40 del Regolamento.

A titolo indicativo, ritiene apportuno aggiungere le seguenti considerazioni.

Poiché appare, invece, sempre più necessario ricondurre ogni attività programmatoria interessante i modi dello sviluppo urbano nell'ambito di una visione organica che, allo stato, si enuclea negli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, si suggerisce di limitare il contenuto del Titolo II ad esplicitare in termini legislativi quanto già implicitamente è presente nella legislazione vigente riguardo a detti strumenti.

La Commissione ritiene che sia possibile pervenire a formulare norme in cui si indichino chiaramente i modi con cui, nell'ambito dei piani particolareggiati e delle lottizzazioni convenzionate, tenere presenti le necessità del sistema distributivo attraverso la indicazione delle localizzazioni e delle caratteristiche delle installazioni commerciali. In tale ambito si raccomanda che, quando si tratti di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate riguardanti i centri storici, siano previsti vincoli a tener conto delle tradizioni commerciali in essi vigenti.

Per quanto attiene agli strumenti urbanistici generali, non sembra possibile giungere a specificazioni così puntuali da essere utili a predeterminare la consistenza e le caratteristiche del sistema distributivo, sia nelle zone di espansione che in quelle da ristrutturare.

Sembra, tutt'al più, possibile imporre la presenza nella normativa di attuazione del piano di indicazioni relative alla concessione di autorizzazioni commerciali quando siano garantiti positivi fattori di accessibilità, parcheggio e connessione con altri servizi sociali, in funzione delle caratteristiche del punto di vendita.

La Commissione non ritiene infine accettabile l'ipotesi di dar vita a commissioni di carattere settoriale, addirittura vincolanti nei confronti dell'organo politico unico responsabile della pianificazione: il Consiglio comunale.

La Commissione è, peraltro in via generale, favorevole a individuare strumenti di consultazione con tutte le categorie sociali in sede di predisposizione dei piani urbanistici.

La Commissione si riserva di esprimere il suo parere su un eventuale nuovo testo elaborato dalla XII Commissione ».

Nella prima parte del parere si formula un'ipotesi; nella seconda parte, invece, ci vengono dati dei suggerimenti per l'eventuale rielaborazione del capo II del testo unificato che concerne l'urbanistica commerciale. La IX Commissione si riserva poi di esprimere di nuovo un parere prima della votazione finale del progetto di legge.

Ora, con riferimento al combinato disposto dei commi ottavo e decimo dell'articolo 40 del Regolamento richiamato dal suddetto parere, mi permetto di fare presente che si tratta forse di un'interpretazione estensiva della Commissione Lavori pubblici: non sembra, infatti, alla presidenza della Commissione industria e commercio che quella procedura sia totalmente invocabile.

SERVELLO. Mi pare che non si possa liquidare così questo argomento; ritengo anzi che dovremo pronunciarci su di esso al momento opportuno.

PRESIDENTE. Sono perfettamente d'accordo, onorevole Servello. La materia sarà certamente oggetto di trattazione: ho voluto solo esprimere una valutazione soggettiva. Credo sia intanto opportuno dare la parola al relatore per la sua replica che senza dubbio conterrà, tra l'altro, un primo giudizio sul parere della Commissione Lavori pubblici.

HELFER, Relatore. La discussione e la polemica intorno allo schema di riforma in oggetto, hanno raggiunto limiti eccezionali all'interno e all'esterno del Parlamento: ne abbiamo una testimonianza anche nei documenti letti poco fa dal nostro Presidente.

Replicando ai colleghi intervenuti nel dibattito, devo rifarmi ancora ad alcune delle proposte di legge presentate dalle varie parti politiche. Sfrondati alcuni particolari, anche importanti, tali proposte hanno in comune: a) la constatazione di un eccesso di polverizzazione, con scarsa produttività, del servizio distributivo; b) il fine di assicurare un processo evolutivo fisiologico del sistema, evitando il terremoto di un'avanzata aggressiva e disordinata della cosiddetta grande distribuzione a svantaggio della piccola e della media; c) l'esigenza di una programmazione nello sviluppo e nell'adeguamento della rete di vendita, affidata a organismi elettivi e a commissioni rappresentanti la totalità degli interessi in gioco; d) la necessità di modificare le norme vigenti in materia; e) l'esigenza di una migliore qualificazione professionale.

Tutte le proposte, tranne quella a firma Scotti ed altri, escludono la possibilità di affidare lo sviluppo e l'evoluzione della rete distributiva all'iniziativa incontrollata dei singoli; comunque, anche la proposta Scotti ed altri prevede per l'apertura, lo spostamento, l'ampliamento dei punti di vendita, un « nulla-osta » amministrativo in funzione soprattutto delle norme igieniche e delle esigenze urbanistiche.

Su queste che sembravano le convergenze di fondo delle varie proposte, prima ancora che il comitato ristretto le assumesse come base del proprio lavoro di analisi e di coordinamento, il relatore si era posto alcuni quesiti variamente rimbalzati sia sulla stampa specializzata che su quella di informazione. È reale o no la polverizzazione dei punti di vendita? Come si collocano le varie proposte di fronte al dettato costituzionale, al Trattato di Roma, alla legge di programmazione? Entro quali limiti è legittima una disciplina che gradui nel tempo, senza mortificarla o bloccarla, l'evoluzione in atto dei nuovi modi di vendere al minuto? Quali tendenze manifestano le legislazioni degli stati del MEC, che dovrebbero essere unificate a scadenza più o meno breve? Una programmazione economica dello sviluppo del servizio di vendita deve o meno essere correlata con la pianificazione urbanistica e attraverso quali procedure? Una volta accettato il principio della programmazione, si trattava poi di regolare il delicato periodo transitorio, problema che si è puntualmente presentato ed è stato risolto

V LEGISLATURA -- DODICESIMA COMMISSIONE -- SEDUTA DEL 30 APRILE 1970

dal comitato ristretto come appare nel testo unificato. Questi quesiti sono riemersi, ovviamente, nel corso della discussione generale, con posizioni talvolta polemiche, come nell'intervento dell'onorevole Servello. Più vivace ancora e più martellante la polemica esterna alla Commissione. La cosa non può fare meraviglia quando si consideri la complessità della materia e si tenga presente che ogni tentativo di riforma dell'attuale disciplina, da oltre venti anni a questa parte, è sistematicamente abortito.

In questa mia replica cercherò di essere il più possibile breve e sintetico. Circa la polverizzazione e le cause che l'hanno determinata, nulla quaestio. Per quanto le statistiche in Italia non godano fama di assoluta credibilità – non certo per demerito di istituti o di uffici – possono essere prese per buone le cifre fornite dall'ingegnere Stagni, presidente dell'Unioncamere, apparse nel n. 47 di Mondo economico, con il corredo di vari indici comparati con quelli degli Stati del MEC.

Il pericolo della grande distribuzione, denunciato dai commercianti tradizionali, viene contestato da varie parti compresi alcuni organi tecnici del Ministero industria e commercio, che hanno svolto in passato un'indagine su quattro località test. Valgano per altro le seguenti osservazioni: lo sviluppo dei grandi magazzini, supermercati, eccetera, si è concentrato e tende a concentrarsi in zone ben determinate - sono d'accordo in guesto con gli onorevoli Scotti, Olmini, Caroli e Alesi - per cui le medie nazionali non dicono proprio niente; in secondo luogo la mole delle domande e dei ricorsi è tale da convincere che in tempi brevi, se non brevissimi, una notevole fetta degli esercenti attuali dovrebbe essere sacrificata. E questa prospettiva non tocca solo Milano e qualche altro grosso centro del nord, ma anche un po' tutte le altre città dove si manifesta un certo sviluppo economico e una buona capacità di acquisto. Credo di non far torto alla verità affermando che la tendenza non è quella di occupare dei vuoti di mercato, ma di sostituirsi agli altri là dove esso si presenta saturo. Il che, dal punto di vista di una politica d'investimento, è per lo meno discutibile, specie quando si tratti di imprese a capitale pubblico, in tutto o in parte.

Qui si aprono però due questioni: c'è un indice di gradimento dei nuovi sistemi di vendita da parte del cliente (delle donne soprattutto)? E i costi di distribuzione dei grandi complessi risultano più bassi, con vantaggio dei consumatori? Il primo è un fatto acquisito e il collega Olmini ne ha illu-

strato anche le conseguenze sul bilancio familiare; sulla seconda questione, sulla quale sembrano puntare anche i sindacati operai, l'asserita riduzione è ben lungi dall'essere dimostrata, almeno fino alla fase odierna di sviluppo. Il discorso potrebbe e dovrebbe essere lungo a questo proposito, né io ho dati sufficienti per una conclusione immediata e certa. L'onorevole Libertini ammette la riduzione dei costi, ma nega il beneficio dei consumatori, poiché essa sarebbe a solo vantaggio dell'utile di impresa. Io propendo a ritenere che la distribuzione tradizionale debba adeguarsi a mantenere il passo, attraverso un maggiore impegno personale e familiare, così come avviene nel settore dei coltivatori diretti.

LIBERTINI. Praticamente è la stessa cosa!

HELFER, Relatore. Non esattamente. Qualche vantaggio per il consumatore anche se non rilevante ci dovrebbe essere, se i piccoli e medi dettaglianti devono contrarre il proprio utile. Aggiungasi che il supermercato non vende a credito, ciò che fa invece il negoziante privato che rischia e non conta le ore del proprio lavoro. D'altra parte gli indici del costo della vita, riferiti ai generi di grande consumo, in Milano e nei centri dove la grande distribuzione raggiunge percentuali mitteleuropee, non si rivelano più bassi che là dove predomina tuttora il piccolo e medio dettaglio.

Il professor Arrighi de Casanova, direttore generale della camera di commercio di Parigi, denunciando l'esplosione in Francia dei supermercati nel 1969, sottolineava « la necessità di salvaguardare l'indispensabile pluralismo dell'apparato commerciale ». Tutto sommato, pur lamentando la scarsa capacità di riorganizzazione in senso concorrenziale da parte di piccoli e medi dettaglianti, non si può onestamente affermare che il loro allarmismo e la loro inquietudine siano l'equivalente di una difesa corporativa di privilegi da conservare ad ogni costo, senza nessuno sforzo per mettersi al passo con l'evoluzione dei sistemi e dei gusti. Solo che, mentre il grande capitale lo può fare con relativa disinvoltura, alla piccola e media impresa mancano spesso i mezzi finanziari, gli strumenti giuridici adeguati, lo spirito associativo che non si crea su due piedi e le indicazioni essenziali, ricavate da studi preliminari, per un più sicuro orientamento. La colpa è un po' di tutti e di nessuno, ma sarebbe un pericoloso errore di astrattezza, foriero di conseguenze non liete, pensare che chi si sente, a ragione o a

V LEGISLATURA — DODICESIMA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 30 APRILE 1970

torto, minacciato nella propria esistenza, vi si rassegni senza reagire, come al fato antico, in omaggio al puro principio di una maggiore economia generale. Quanto è avvenuto in Francia nel settore specifico, prima e dopo il 1969, è abbastanza indicativo oltre che a tutti noto, per non lasciare indifferente a certi stati d'animo chi è investito di responsabilità politiche.

È vero che, d'altra parte, le associazioni di categoria – ascoltate dal nostro comitato a tutti i livelli – ammettono e riconoscono l'urgenza di un salto di qualità nell'apparato distributivo, chiedendo solo un po' di respiro ed alcuni interventi di fondo da parte del Governo e del Parlamento, interventi dei quali molti colleghi – Alesi, Olmini, Scotti, Baldani Guerra – hanno rilevato l'urgenza durante la discussione generale e sui quali, almeno in linea di principio, siamo tutti d'accordo.

È stato objettato che i termini di tempo accettati dai rappresentanti della Confcommercio (mi riferisco alla specifica relazione del CNEL) per una più larga liberalizzazione sono ormai superati. È vero, ma è altrettanto vero che sono mancati alcuni supporti essenziali per l'operazione di rinnovo su larga scala; e al massimo si può affermare che la realtà si evolve in modi e in tempi diversi dalle previsioni umane. Il che è stato riscontrato ed è verificabile anche in altri campi! Né il testo unificato sottoposto al nostro esame intende bloccare alcunché, come è stato insinuato e come in precedenti proposte di legge era stato ventilato. Esso intende favorire una programmazione di sviluppo senza soluzione di continuità, fermando gli eccessi dove già ci sono e indicando le aree ove sia possibile un ulteriore sviluppo, secondo criteri e canoni moderni, nel rispetto delle esigenze urbanistiche essenziali che nessuno potrà disattendere in una società, prima prevalentemente statica, diventata ora furiosamente dinamica o, per meglio dire, fornita di altissima mobilità. Bastano gli articoli delle norme transitorie per rendersi conto della preoccupazione che difficoltà e ritardi nella elaborazione e approvazione dei piani possano paralizzare, anche per tempi brevi, l'evoluzione del settore.

Il testo unificato non fa nemmeno distinzione di superfici o sistemi di vendita. La ricerca di un equilibrio migliore fra possibilità di offerta e capacità di richiesta non riguarda solo le grosse superfici di vendita (centri commerciali, supermercati, grandi magazzini, ecc.) ma tutta indistintamente la rete commerciale, perché è obiettivamente

vero che la proliferazione dei punti di vendita, considerati nella loro superficie, è da rivedersi con altrettanto impegno anche per quanto attiene alla cosiddetta distribuzione tradizionale.

Ed ora veniamo al punto più dolente e più contrastato del testo unificato.

Abbiamo accennato alla esigenza di una programmazione commerciale. La proposta di legge Origlia ed altri configurava tale programmazione nei piani di adeguamento. Le indicazioni per tali piani avrebbero dovuto essere date periodicamente e di concerto da ministeri e organi pubblici, mentre veniva introdotto direttamente il criterio dei contingenti globali di adeguamento, suddivisi per zone e settori merceologici, per le aree sature o guasi. Mentre di primo acchitto la cosa poteva sembrare ovvia, la soluzione apparve, ad una più approfondita analisi, irta di difficoltà. Prima di tutto la proposta appariva carente in un suo punto fondamentale poiché affidava, con una certa disinvoltura, all'esecutivo una delega in bianco per stabilire i criteri del piano. Era abbastanza evidente la preoccupazione di avere comunque un limite giuridico all'espansione incontrollata degli esercizi di vendita, come risultato finale; in pratica però, stabiliti e fissati i contingenti per un dato comune e - nel caso di grandi centri - per determinate aree, nulla si diceva della loro dislocazione. Talché, su un rapporto popolazione-superficie di vendita che poteva ritenersi razionale, potevano verificarsi concentrazioni o vuoti a somiglianza di quanto può constatarsi nel campo della urbanistica generale. In altre parole, il piano di sviluppo e di adeguamento, concepito in un primo tempo sotto il solo profilo economico, doveva essere trasferito sul territorio metropolitano, nel rispetto almeno di alcune esigenze fondamentali sia di funzionalità del servizio che di assetto urbanistico.

La proposta di legge Raffaelli ed altri, poi, prevedeva non solo un approccio urbanistico, come si dice in gergo, ma addirittura un rigido vincolismo legato a tutti gli strumenti urbanistici in vigore, soprattutto piani regolatori e di fabbricazione.

Se abbiamo afferrato bene le intenzioni della proposta Origlia, questa contemplava solo il momento economico – vale a dire l'equilibrio fra domanda ed offerta – e presumeva che un periodo di due anni fosse mediamente sufficiente ad offrire dati e argomenti per l'aggiornamento di tale equilibrio. Prevedeva inoltre (articolo 14) nel caso di ravvisata opportunità di limitare l'espansione dell'appa-

rato distributivo in termini di superficie globale di vendita, dei contingenti biennali di adeguamento per punti di vendita di merci di generale consumo con superfici non inferiori ai 400 metri quadrati e solo per questi. Poiché i 400 metri quadrati sono considerati in Italia il limite massimo convenzionale che contraddistingue la cosiddetta grande distribuzione, si dovrebbe pensare che le limitazioni contemplate riguardassero solo detto settore. Ma guardando più attentamente al combinato disposto degli articoli 10 e 11 della proposta Origlia e al solo momento economico che li ispira, ne discende che anche per le altre forme di distribuzione un limite, un plafond per contingenti merceologici dovrebbe essere fissato dalle commissioni che redigono il piano. In caso contrario verrebbe meno la fondamentale premessa dell'articolo 10. Ciò è confermato d'altra parte dal comma terzo dell'articolo 15 che recita testualmente: « L'autorizzazione, fermo il rispetto dei regolamenti locali, etc., è negata solo quando il nuovo esercizio o l'ampliamento dell'esercizio esistente risultino in eccesso rispetto ai contingenti biennali stabiliti dal piano di adeguamento ».

Riassumendo: la proposta di legge Origlia faceva prima distinzione fra piccola e grande distribuzione con il limite di separazione dei 400 metri quadrati, poi prescindeva da tale distinzione e parlava di contingenti entro cui dovrebbero entrare la grande e la piccola distribuzione e gli ampliamenti degli esercizi attuali. L'articolo 15 appariva dunque in buona parte contraddittorio e comunque superfluo in correlazione ai già citati articoli 10, 11 e 14, con l'aggravante della discriminazione a danno delle iniziative più moderne e non certo a correttivo del deprecato fenomeno della polverizzazione aziendale. Risultava quindi più chiaro e coerente stabilire che ilpiano fissasse dei limiti e dei contingenti temporali, almeno per quanto attiene al momento economico, senza distinguere fra vecchie diligenze e nuovi mezzi di locomozione. Ma il momento economico rimane una cosa astratta, dedotta o indotta da un rapporto fissato con parametri più o meno esatti, più o meno discutibili, finché non viene calato nella realtà del contesto urbano, estremamente vario, difforme e in continua e talvolta rapidissima evoluzione. Ed è qui che si è esercitato lo sforzo del comitato ristretto per dettare alcune direttive generali per la redazione dei piani, al di là del momento economico, e per calarli nella concretezza urbana, dove il servizio distributivo assolve la sua funzione.

Pareva che i criteri generali proposti all'articolo 10 del testo unificato non potessero sollevare scandalo. Ma l'accenno al rispetto delle esigenze urbanistiche, difficilmente contestabili nella loro legittimità, imponeva un coordinamento con gli strumenti urbanistici in essere, anche se solo parzialmente applicati. La realtà che abbiamo tenuto presente è grosso modo quella dei centri storici, dei quartieri residenziali, delle borgate, delle zone di nuova espansione edilizia abitativa, nel quadro di una nuova prospettiva dello sviluppo urbanistico che tende a reagire alle cittàmammouth e all'urbanesimo incombente.

Solo il 12, il 13 o il 14 per cento, al massimo, dei piani regolatori comunali sono approvati e mai o quasi mai vi è il benché minimo accenno al servizio commerciale, se si escludono i mercati rionali, compresi qualche volta nei piani di fabbricazione. Il resto è tutto in fieri. L'occasione di questo provvedimento ci è sembrata dunque buona per forzare la mano a considerare anche questo aspetto del vivere comunitario, almeno nelle zone di nuova costruzione e nelle lottizzazioni. Tanto più che le realizzazioni del dopoguerra o le ricostruzioni delle città italiane presentano, a differenza di altri paesi, delle omissioni paradossali per il settore che stiamo trattando.

Nel convegno di urbanistica commerciale tenutosi a Trento nel settembre 1967, l'ingegner Almagioni aveva potuto dimostrare che in 67 dei piani approntati secondo la legge 18 aprile 1962, n. 167 il problema delle attrezzature commerciali nelle nuove urbanizzazioni era stato praticamente ignorato. Non sappiamo poi nelle lottizzazioni, anche se abbiamo sotto gli occhi i nuovi grandi quartieri romani dove tutto o quasi è stato lasciato al caso o alle ipotesi, non certo urbanistiche, dei costruttori e dei committenti privati. Forse, l'accusa di creare un « pasticcio all'italiana » rivolta al nostro onesto sforzo di fare uscire la situazione dalle secche di immani contraddizioni, si addice meglio a quanto è stato fatto o non fatto fin qui che a quello che vorremmo indicare per l'avvenire delle nostre città.

Per l'innesto del momento economico del piano con il momento urbanistico vero e proprio, abbiamo studiato diverse formule più o meno elastiche anche con l'intento provocatorio di saggiare le reazioni critiche dei colleghi e degli ambienti interessati alla materia. La attesa, dobbiamo riconoscerlo, è stata più che sodisfatta dall'abbondanza dei rilievi, troppo spesso però contraddittori e manichei secondo i vari interessi in gioco e le diverse ispirazioni ideologiche. Né ciò può meravigliare chi ha

avuto in mano le relazioni dei congressi e dei convegni di urbanistica in generale, dove si trova tutto e il contrario di tutto.

Le principali obiezioni sono praticamente queste: a) i piani settoriali come quelli da noi previsti contrastano con la concezione unitaria della pianificazione urbanistica; b) il vincolismo dell'articolo 11 del testo unificato in ordine alle licenze da concedersi solo ed unicamente nel rigido quadro delle prescrizioni edilizie dei piani di sviluppo, è assurdo; c) alcune forme moderne di distribuzione - centri commerciali, supermarket, ecc. - assolvono funzioni territoriali che vanno al di là dei confini di un comune o di un comprensorio con tutte le conseguenze negative sulla pianificazione dell'area interessata; d) l'armonizzazione dei piani di sviluppo con gli strumenti urbanistici, particolareggiati e non, già approvati o in elaborazione, potrebbe provocare la paralisi di attuazioni urgenti, con gravi ripercussioni sulla vita delle città; tanto più che i tempi dell'elaborazione dei piani di sviluppo comunali e intercomunali che deve precedere il loro recepimento in sede urbanistica, potrebbero rivelarsi più lunghi del previsto; e) i comuni, ad eccezione di pochi, non sono attrezzati per un simile lavoro e la loro situazione finanziaria è quella che tutti sanno; f) se la legge una volta approvata, si rivelasse, per una ragione o per l'altra inapplicabile. contrabbanderebbe il blocco di ogni iniziativa nuova nel settore; g) è impossibile fare qualunque piano per la rete distributiva che si deve plasmare in via spontanea al crescere delle zone urbane. Non esistono parametri, o indicazioni, capaci di preordinare uno sviluppo organico e razionale in senso pianificatorio.

Circa la prima obiezione, possiamo anche essere d'accordo che la pianificazione urbanistica dovrebbe abbracciare tutto quanto può interessare l'ordinato sviluppo di un centro urbano con riferimento anche alla mobilità della popolazione da e verso la città. La polemica in corso sulla nuova legge ha tuttavia messo a nudo almeno tre cose: l'assenza di qualunque riferimento all'esercizio distributivo nella problematica dell'attuale legislazione urbanistica; l'assenza pressoché totale di ogni indicazione per lo sviluppo di detto esercizio anche nelle zone di nuova urbanizzazione, come già accennato sopra; il caos che deriverebbe anche per i soli aspetti urbanistici da una liberalizzazione tout court delle licenze.

È certo che vi sono centinaia e centinaia di domande della grande distribuzione, centinaia di ricorsi per domande respinte, molte delle quali concorrono spesso per la stessa località, per la stessa via, per la stessa piazza. Del resto non si conoscono, nemmeno approssimativamente, i programmi della grande distribuzione, e questo non offre certo tranquillità al settore della distribuzione tradizionale, anche nel caso che esso intenda intraprendere un moto di rinnovamento.

A parte tutto questo, esiste già una pianificazione settoriale in vari campi: turismo, scuola, aree industriali, agricoltura, ecc., non si comprende come non essendosi previste le esigenze che noi trattiamo, vi si debba rinunciare perché esse finora non sono state trattate, o non sono state accolte esplicitamente nei sacri testi in vigore. Possiamo invece essere d'accordo sull'eccessivo vincolismo dello articolo 11 del testo unificato; siamo disposti a recepire tutte le indicazioni utili che possono pervenire e noi stessi avremo nel corso della discussione, sui vari articoli, l'occasione di presentare emendamenti.

In linea di massima dovrebbero prevedersi obbligatoriamente delle aree particolari per i centri commerciali e per gli esercizi di grande distribuzione nei nuovi quartieri, nelle città satelliti, nelle zone di nuova urbanizzazione. Per i vecchi centri storici e per le zone già urbanizzate, l'innesto del momento economico sul momento di urbanizzazione commerciale, dovrebbe contemplare solo indicazioni di massima.

La terza obiezione può ritenersi valida, e la recente sentenza della Corte Costituzionale giustifica l'attribuzione al prefetto della facoltà di concedere licenze per l'apertura di grandi magazzini, in quanto l'area servita da questi trascende il solo interesse della zona urbana. Proprio per questo avevamo previsto i comprénsori di più comuni inferiori ad un certo numero di abitanti, pur consci come eravamo che nemmeno questa poteva essere una soluzione perfetta. Nel campo che dobbiamo trattare, non vi è nulla di assolutamente certo, restringibile in formule rigide; tutto è opinabile, come abbiamo più volte ripetuto: compreso il principio convenzionale della superficie di vendita, perché un metro quadrato non è la stessa cosa in via Montenapoleone a Milano e in una qualunque cittadina di provincia, tanto per fare un esempio. In questo campo, ripeto, non esiste la certezza assoluta: chi dichiarasse di possederla sarebbe un sognatore o un mistificatore.

Si tratterà anche qui di vedere più a fondo le possibili implicazioni e conseguenze, per scegliere non una soluzione ottima, che non è possibile, ma quella che offra le minori contro-indicazioni, o meno possibilità di contrasti e di contenzioso.

Il pericolo di ritardo nell'applicazione dei piani di fabbricazione in fase di elaborazione, o nell'applicazione di quelli già approvati, potrebbe a nostro giudizio essere evitato attraverso una precisa indicazione della legge.

La situazione finanziaria dei comuni italiani non è certo ignota a noi, ma non pensiamo che un servizio di tanta importanza possa essere lasciato al caso, o quasi, per questa sola ragione. Il contributo previsto al capo primo della legge potrebbe servire anche per fornire ai comuni delle consulenze gratuite, per l'elaborazione dei piani di sviluppo.

Il sospetto di blocco nell'evoluzione del settore commerciale, conseguente ai prevedibili ritardi nell'applicazione della nostra proposta di legge, è assolutamente fuori luogo, solo che si guardi alle norme transitorie che hanno abbondantemente previsto una continuità di sviluppo anche in assenza di piani.

L'impossibilità tecnica di programmare un più razionale e moderno adattamento della rete distributiva, sostenuta fra gli altri da studiosi come il professor Fabrizi e il dottor Ravazzi in vivaci articoli apparsi su Mondo Economico non è da noi condivisa. Anche un giornale non sospetto di antiliberalismo, Il Resto del Carlino, in un articolo di fondo del 4 febbraio 1970, sotto il titolo « Il commercio programmato » affermava la possibilità di questa programmazione e la necessità di una localizzazione spaziale delle nuove unità di vendita. Il columnist, Mario Casali, affermava che con un po' di buona volontà si « può tenerne conto per trovare la giusta via ». Una programmazione di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva al dettaglio, formulata sulla base di un'indagine attenta, zona per zona, non sui dati globali nazionali che dicono poco o niente come la celebre statistica di Trilussa, dovrebbe almeno offrire il vantaggio all'iniziativa privata di orientare le proprie scelte con probabilità ben maggiori di successo senza il pericolo incombente di un contenzioso giunto ormai a limiti stupefacenti.

Può darsi che il testo unificato, o per aver voluto affermare troppo o per omissione di qualche indicazione importante, non sia riuscito ad esprimere compiutamente i nostri intendimenti; la fretta poi di pubblicizzare comunque le varie stesure del testo unificato attraverso le ripetute indiscrezioni e fughe

di notizie più volte rilevate dalla Commissione, non ha giovato alla chiarezza delle idee. Ma che non sia possibile fare qualche cosa anche in questo campo, per mettere un po' d'ordine in una situazione da tutti riconosciuta anormale, ci pare assolutamente assurdo. D'altra parte, rovesciando le posizioni, noi ci chiediamo e chiediamo ai nostri contestatori a quali criteri, a quali parametri, a quali studi, ispirano il proprio giudizio, quando si tratta di decidere la concessione o il diniego di una nuova licenza sia per i piccoli che per i grandi esercizi. Ci chiediamo inoltre se le grosse società che si dedicano al settore non si ispirino a qualche loro parametro o a determinate prospettive quando decidono una scelta o l'altra. Non credo che facciano come i pionieri del Texas che lanciavano il cappello in aria e a seconda di dove cadeva decidevano l'impianto di un derrik! Da parte loro i comuni hanno finora, a nostro giudizio, proceduto... a naso, coi risultati che tutti constatiamo.

Dei molti, ma non moltissimi piani da noi previsti (il professor Tagliacarne ci contesta la esiguità numerica dei comuni superiori ai 50 mila abitanti) parecchi potranno apparire errati, o per eccesso o per difetto; alcuni però saranno fatti bene, altri meno bene. Lo scorrimento tuttavia è previsto a scadenze temporali abbastanza ravvicinate e tali da consentire la rettifica di eventuali errori od omissioni. È chiaro poi che, anche se non è chiaramente detto nel testo unificato, l'intenzione dei pianificatori dovrà essere rivolta non tanto a tutti i settori merceologici, ma prevalentemente ai generi di largo e generale consumo. Salvo un'autorizzazione formale, per i negozi specializzati, che per solito sono impiantati da gente che sa il fatto suo, io credo che si può iniziare quella riforma liberalizzatrice delle licenze auspicata dal CNEL. A questo proposito mi devo riferire ad articoli critici apparsi su Mondo economico dove, prendendo come base del proprio argomentare l'eventuale contingentamento dei negozi di gioielli e preziosi, si dice: ma come volete stabilire un rapporto di saturazione fra domanda ed offerta, quando qui (in via Montenapoleone a Milano o in via Condotti a Roma) confluiscono milioni di persone? Ciò significa, a mio modesto avviso, elevare il paradosso a sistema! Noi diciamo che questa è l'eccezione opposta alla regola e come tale possiamo guardarla. Ritengo tuttavia, dopo seria meditazione, che per tutto quanto non riguardi settori merceologici di generale consumo, si

può essere larghi e accostarsi al «nulla osta» della proposta Scotti. Questa è la mia convinzione, che ho trovato praticamente in nuce nel testo originale della proposta.

Il professor Fabrizi sostiene, tra l'altro, l'impossibilità tecnica di stabilire una saturazione di offerta in campo commerciale: ergo, non se ne faccia niente! Non vi sono rimedi! Intanto però l'ammalato potrebbe morire o per asfissia o per debilitazione, come don Ferrante moriva di peste imprecando alle stelle, perché non essendo la peste né acqua, né terra, né aria, né fuoco, la peste non poteva esistere. Quanto poi ad un equilibrio naturale, nascente da una liberalizzazione generalizzata delle autorizzazioni, io non ci credo, specie in una situazione come la nostra: a meno che non si ammetta la legge della sopravvivenza del più forte, punto e basta. Se ne sono accorti anche in Francia dove (e ne abbiamo già accennato) nel rispetto di un'urbanistica commerciale piuttosto rigida e dettagliata, un'eccessiva liberalizzazione ha dato origine ad una crescita esplosiva di supermercati e ipermercati che ha determinato, per contraccolpo, una violenta reazione da parte del commercio tradizionale che, a sua volta, ha obbligato Parlamento e Governo a mettere a fuoco il problema sotto altra angolatura. Infatti la legge n. 39/1236 del 31 dicembre 1969, recante disposizioni diverse d'ordine economico e finanziario, contiene un articolo - l'articolo 17 - che ci riguarda da vicino e che recita esattamente così: «La creazione, costruzione e impianto di magazzini comportanti una superficie di vendita superiore a 3.000 metri quadrati saranno oggetto di una istruttoria particolare da parte della commissione dipartimentale di urbanistica commerciale, preventivamente alla concessione di un'autorizzazione amministrativa ». L'articolo si riferisce ovviamente a grandi complessi, ma prevede comunque un serio limite di ordine economico, oltre che d'ordine urbanistico, allo sviluppo delle grandi superfici di vendita. Il che equivale a dire che anche in Francia il principio dell'assoluta liberalizzazione, anziché progredire, va regredendo. Né vale la pena sottolineare che 3.000 metri quadrati sono una misura troppo alta; perché da noi la licenza data finora in base alla legge del 1938 per i grandi magazzini, non pone limiti di superficie. Si può fare un magazzino di vendita con superficie di 3.000 o di 9.000 metri quadrati a seconda della propria convenienza. Se finora la grande distribuzione ha continuato ad estendere i propri

esercizi entro superfici minori che all'estero, ciò accade solo per considerazioni di ordine economico che restano affidate alla sua valutazione. In linea pratica, chi ha avuto l'autorizzazione per un supermercato può avere la superficie che vuole.

SERVELLO. È autorizzato su un progetto che prevede una estensione determinata di superficie.

HELFER, Relatore. Che si debba presentare un progetto è un fatto, ma la legge non lo prevede. Spesso la realtà ha più fantasia dei legislatori. Certo i responsabili comprendono che. dovendo inquadrare in un determinato contesto una nuova struttura, dev'esser considerata ogni conseguenza dal punto di vista pratico e sociale. Ma in teoria una concessione per l'apertura d'un supermercato non è in rapporto a limiti di superficie.

Per tornare alla Francia, ci chiediamo che cosa farà questa commissione dipartimentale di urbanistica commerciale, se non esaminare la situazione così come si trova, per determinare la congruità o meno fra rete di vendita e capacità di acquisto medio della zona, tenuto conto delle esigenze del servizio. Si deve notare tuttavia, come emerge chiaramente dalla discussione che ha portato all'approvazione dell'articolo citato, che la commissione dipartimentale esisteva e funzionava già in qualche modo; il che conferma ancora una volta che una programmazione può esser fatta, salvo stabilirne modalità e criteri.

Ho accennato alla discussione che ha preceduto l'approvazione dell'articolo citato. Ebbene, se la complessità del tema che stiamo trattando e la conseguente lunghezza di questa mia replica lo consentissero, vorrei leggervi i vari interventi che riproducono praticamente le nostre argomentazioni particolari e generali e, vorrei dire, fotografano, attraverso la situazione francese senza dubbio migliore della nostra, la nostra stessa situazione nazionale. Anche lì, oltre ad una programmazione generale con riferimento particolare alle grandi superfici di vendita, si chiedono tutti gli altri aiuti collaterali per consentire una evoluzione fisiologica del settore. Riporto a questo proposito alcune espressioni abbastanza significative del relatore del disegno di legge: «È già scritto nella legge che, prima della concessione di ogni autorizzazione amministrativa, la commissione dipartimentale di urbanistica commerciale dovrà essere consultata. Una tale disposizione si inserisce nella

linea di una politica di concertazione fra poteri pubblici e organizzazioni professionali, al fine di fornire ai commercianti nuove possibilità di ammodernamento del loro apparato distributivo. Se questo ha bisogno di trasformarsi e adaltarsi, questa trasformazione deve effettuarsi nelle condizioni migliori possibili e deve tener conto di una certa situazione che potrebbe essere creata brutalmente a svantaggio di numerosi commercianti. Conviene, comunque, che ciascuno prenda coscienza che se la libertà di intrapresa dev'essere rispettata, una proliferazione dei super e ipermarket non è consigliabile per nessuno ».

Ciò contrasta profondamente con quanto è stato affermato, vorrei dire con una certa brutalità, durante il convegno di Trento del 1967. Mi scuso con i colleghi se li intrattengo per un tempo eccessivamente lungo, ma il tema è piuttosto importante. A questo proposito vorrei citare delle dichiarazioni fatte dal dottor Giorgio Cerchiari, direttore della rivista Rassegna Industriale.

« Proporrei di abolire - egli diceva - la parola « sociale », perché è parola stupida e per di più impiegata a sproposito. In funzione di un'errata e stupida socialità ci si rifiuta di mutare criteri nel rilascio delle nuove licenze di commercio e non si vogliono eliminare le tabelle merceologiche. A mio parere si è più sociali se questi problemi si considerano dal punto di vista tecnico e non politico-demagogico. Trovo sociale eliminare, non dieci o cento, ma addirittura mille o anche centomila imprese che distribuiscono a costi troppo elevati. Distribuire a prezzi economici significa fare l'interesse di milioni di consumatori. Questo è un problema importante, che mi rifiuto di definire sociale e che preferisco considerare piuttosto economico. Tornando al tema degli shopping-centers è facile prevedere che anche questa moderna forma di distribuzione possa provocare degli squilibri. Negli Stati Uniti gli eventali squilibri sono accolti con favore. Se un nuovo centro commerciale svuota di contenuto dieci, cento negozi gli amministratori pubblici sono tutti contenti. Qui gli amministratori si spaventano e dicono: ma noi perdiamo milioni di voti se modifichiamo le norme che disciplinano il commercio ».

Gli rispondeva qualche giorno appresso l'onorevole Mammì, quando non era ancora membro di questa Camera, sottolineando la necessaria gradualità della riforma. « Qualcuno – egli disse – prima di me ha affermato che si dovrebbe cancellare l'aggettivo « sociale » dal nostro vocabolario e che comunque

non ci sarebbe da preoccuparsi delle decine di migliaia di morti economici che si avrebbero nel momento in cui, traumaticamente, nuove forme distributive venissero ad inserirsi nel tessuto tradizionale. Per me, che mantengo la parola « sociale » nel mio vocabolario, questa nuova ristrutturazione ha indubbiamente un costo sociale: un costo di carattere economico e un costo di carattere politico. Non si dimentichi il poujadismo in Francia che ha pur rappresentato qualcosa nella storia politica e sociale di quel Paese ». Il Presidente Chaban-Delmas, facendo pressappoco considerazioni analoghe a seguito degli eventi francesi, affermava che la riforma della distribuzione, così come quella delle strutture agricole, non poteva avvenire in modo indolore, ma tutti dovevano preoccuparsi di realizzarla nelle forme meno dolorifiche possibili.

L'accenno alla legislazione francese e alla evoluzione che essa presenta in questi ultimi tempi, introduce la risposta ad un altro dei quesiti che ci eravamo posti all'inizio, vale a dire le tendenze delle legislazioni degli Stati del MEC, anche in funzione di una unificazione legislativa a scadenza più o meno lontana.

In Germania lo sviluppo dei centri commerciali e dei grandi magazzini è stato introdotto praticamente dagli americani, insieme con l'autocensura, dall'immediato dopoguerra. Anche lì vi furono discussioni e polemiche. Ma nell'euforia del crescente boom tedesco, la situazione dei piccoli e medi commercianti trovava il modo di difendersi dall'interno, disponendo di più cospicui risorse finanziarie e, soprattutto, di una disciplina organizzativa che a noi fa difetto. Gli handicaps della piccola e media distribuzione furono così superati attraverso forme associative di acquisto, di gestione e amministrazione e a mezzo di una diligentissima consulenza, fornita a tutti coloro che intendevano trasformarsi in senso moderno. Sembra, però, se le notizie riferiteci rispondono a verità, che qualche cosa si stia muovendo anche colà; potremo seguire, comunque, con una certa attenzione le situazioni nuove che venissero a determinarsi non senza, peraltro, riconfermare il principio che si possono comparare situazioni analoghe e omogenee e non situazioni profondamente differenziate, com'è la nostra nei confronti di quella tedesca. C'è da notare, oltre tutto, che l'accesso al commercio in Germania è regolato da un albo molto rigido per l'iscrizione secondo il quale i richiedenti debbono sottostare ad un vaglio severo che include, fra le condizioni previste, anche

V LEGISLATURA - DODICESIMA COMMISSIONE - SEDUTA DEL 30 APRILE 1970

quella di una dimostrata disponibilità finanziaria.

La situazione dei Paesi Bassi è pressappoco analoga a quella tedesca, mentre nel Belgio l'accesso alla professione commerciale, pur libero come principio, viene regolato attraverso una complessa e laboriosa procedura, su richiesta e indicazione delle stesse categorie professionali.

Per quanto ci consta, nel merito del problema non è ancora discesa la regolamentazione della CEE, salvo alcune affermazioni di principio. Quando un'altra regolamentazione dovesse essere emanata e resa vincolante per la sua applicazione in tutto il territorio europeo è chiaro che anche la nostra vi si dovrà adeguare e ciò costituisce già una risposta alle preoccupazioni di molti, espresse nella proposta e nella richiesta di definire per legge la transitorietà o un tempo chiuso per la validità delle norme che ci apprestiamo a varare. Ora questa transitorietà è implicita, solo che il tempo sarà determinato da una regolamentazione comunitaria, se verrà e quando verrà. oppure dalla constatazione che il Parlamento farà del bisogno di una modifica, di una correzione di quanto noi andiamo a discutere e ad approvare:

Vorrei ricordare come esempio, a questo proposito, la legge del 1926: dopo la sua emanazione, si sentì a distanza di un anno la necessità di aggiungere altre leggi esplicative e correttive, oltre a numerose circolari per la sua applicazione e interpretazione. Ciò portò, fra il resto, a delle contraddizioni paurose.

Agli organismi giuridici della Comunità, è stato pure sottoposto lo schema unificato con richiesta di esame per verificarne la legittimità o meno, in ordine al Trattato di Roma e altre disposizioni legislative della CEE. Non mi consta che siano arrivate risposte confortevoli alle tesi dei nostri oppositori. E ciò vale anche per quanto concerne il principio del libero stabilimento. Per questo aspetto, sono perfettamente d'accordo con quanto dichiarato nel suo intervento, in sede di discussione generale, dall'onorevole Mammì. Altrettanto può dirsi per le obiezioni di incostituzionalità, variamente sostenute, in relazione all'articolo 41 della Costituzione.

Potrei invece dire che per quanto riguarda la famosa filosofia del MEC, la filosofia della libertà di iniziativa e del libero scambio, stiamo assistendo a forme vincolative proprio nel settore produttivo, specialmente nel campo agricolo. Perché non siamo arrivati prima a concludere l'accordo sul vino? Perché la Francia pretendeva il blocco di ogni nuovo impianto o reimpianto di vigneti in Italia. Alla fine si è giunti a un compromesso: l'Italia potrà anche piantare vigneti, mentre la Francia no! Di anno in anno poi si controllerà la situazione produttiva in rapporto alle esigenze di mercato.

SERVELLO. Era comunque il caso di altendere un indirizzo comunitario.

HELFER, Relatore. Ne abbiamo a lungo discusso ed accennato, sia in sede referente, che in sede di comitato ristretto. Anche qui non posso che confermare la nostra convinzione che la libertà di intrapresa, ogni libertà, affermata nel principio, subisce le ineluttabili limitazioni della legge. Ogni libertà trova il suo confine nella libertà altrui, e nella collisione dei diritti prevale il diritto più fondato.

L'onorevole Servello, citando la giurisprudenza del Consiglio di Stato, ha sostenulo che ogni licenza richiesta, con la legislazione attuale, deve essere concessa, salvo il rispetto del bene comune. Ciò è esatto e noi non abbiamo nulla in contrario, salvo osservare che, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 97 del 10 gennaio 1969, già citata, questo « bene comune » si configura anche come rispetto di un certo equilibrio, lo si può chiamare ragionevole o in modo diverso, nel fatto concorrenziale in modo da impedire eccessi dannosi o l'affermarsi di situazioni di monopolio. Non occorre che citi tutti coloro che hanno dimostrato che un eccesso di concorrenza non provoca una contrazione dei prezzi, semmai il contrario. Ci domandiamo inoltre se questo « bene comune » è più difficilmente individuabile e rispettabile da un sindaco con pochi consiglieri o da un prefetto, col parere degli uffici della camera di commercio, oppure da commissioni rappresentanti il più ampio ventaglio degli interessi in gioco che predispongano un piano elastico di sviluppo, tenendo conto di tutti gli elementi che entrano nel quadro.

E con ciò abbiamo risposto anche all'accusa di discrezionalità, almeno per la parte relativa alla predisposizione dei piani e per il rilascio delle autorizzazioni nel periodo transitorio. Qualche aftra cosa vorremo aggiungere nel caso di domande concorrenti per zone contingentate; cioè, una volta stabilito un certo criterio per il rilascio delle autorizzazioni o per l'occupazione degli spazi ritenuti liberi, chi avrà il beneficio dell'autorizzazione? Il più furbo? Il più abile? Oppure chi ha pre-

sentato titoli maggiori? O colui che presenta la domanda con priorità di data?

Se dovessimo andare in fondo ad analizzare minutamente cosa è avvenuto ed avviene finora per il rilascio delle licenze per piccoli o grandi esercizi che siano, troveremmo delle cose molto interessanti, ancorché poco edificanti, come già rilevato nel corso della discussione. Non credo che si possa andare al peggio con i dispositivi previsti nel testo unificato, ancorché corregibili, come abbiamo sempre sostenuto e sosteniamo. Com'è vero che questa lunga elaborazione ha dato la stura a discussioni infinite e a lunghe polemiche, è pur vero che ha portato l'attenzione di tutti gli interessati su un problema finora pressapoco disatteso. Abbiamo motivo di ritenere che nella fase applicativa della legge, se riusciremo a portarla in porto, lo sforzo di elaborazione di nuovi e più meditati criteri non potrà recare che benefici e non il contrario. Noi non discutiamo le intenzioni recondite - ma non troppo - dei presentatori delle varie proposte. Noi tentiamo di fare un provvedimento equilibrato che consenta appunto l'evoluzione del sistema, senza scosse eccessive e con quella gradualità prevista anche dalla nostra legge di piano e dalle previsioni del CNEL. Abbiamo il conforto di molti sindaci e consiglieri comunali che ritengono possibile redigere e attuare il piano. Alcuni dichiarano di aver anticipato i tempi, almeno per camminare su sabbie meno mobili di quelle attuali, nell'atto di esaminare le domande per nuove licenze.

Il collega Servello ha insistito molto sul carattere corporativo delle commissioni di cui agli articoli 14 e 15, nel senso che, essendo nominate da una maggioranza di interessati allo status quo, le loro decisioni saranno inficiate di non obbiettività. Il comitato raccomanda all'unanimità che la composizione delle commissioni sia riveduta al fine di togliere qualunque sospetto che le cose possano essere cucinate in famiglia. Vorrei però citare il pendant della commissione di urbanistica commerciale francese, in cui prevale la rappresentanza dei commercianti, con la presenza di qualche rappresentante dei consumatori (non dunque a livello di parità con gli interessati diretti) anche se è vero che interviene a mediare una rappresentanza del governo e dell'autorità pubblica.

Credo che dovremo anche fissare nella legge un termine perentorio per la nomina delle commissioni, per i molti adempimenti che ad esse competono. Riconosciamo inoltre esatta l'osservazione che i piani elaborati dalle commissioni abbiano carattere di proposta non vincolante per i consigli comunali chiamati ad approvarli.

Perplessità sono sorte anche nel relatore circa i consorzi obbligatori di comuni inferiori a un certo numero di abitanti: dico « certo » perché anche la cifra di 50 mila può essere benissimo modificata. Dove i comprensori sono già creati per legge, come in alcune regioni a statuto speciale, la difficoltà non sorge; ma nell'insieme del territorio nazionale la procedura del consorzio obbligatorio, previsto e regolato nella nostra legislazione, può risultare pesante. D'altra parte le zone di polarizzazione sono una realtà e, se vogliamo ammodernare non solo i centri ma anche la periferia, uno strumento zonale dobbiamo pure inventarlo. Sperare che sorga per intesa spontanea è illusorio: esso dev'essere imposto per legge. Anche qui comunque la discussione è aperta, come restano aperti altri problèmi per alcuni dei quali in sede di discussione generale sono stati proposti o preannunziati emendamenti.

Mi consentano i colleghi di non riprenderli qui uno per uno, ma di proporre che il comitato ristretto si consideri ancora in funzione per l'esame comparato degli emendamenti e per il loro coordinamento. Disponiamo, oltretutto, del parere della Commissione lavori pubblici sulle implicazioni urbanistiche del testo unificato di cui il Presidente ci ha dato lettura. Esso merita tutta la nostra attenzione e il nostro impegno per evitare, nella riconosciuta carenza della nostra legislazione urbanistica, il pericolo di ulteriori ritardi per conflitti di competenza, per complicazioni procedurali o per altre ragioni che il tacere è bello.

La riforma della disciplina del commercio - lo ripetiamo ancora una volta -, oltre e al di là di un problema tecnico-economico, di coordinamento e di tecnica legislativa, è un problema politico e sociale. Come tale l'abbiamo visto e lo consideriamo; come tale l'ha visto anche il sottosegretario onorevole Mammì due anni or sono a Trento. Se con pazienza e meditazione - come io spero - sapremo conciliare al meglio i vari aspetti sopra accennati, avremo fatto un lavoro positivo per tutti e meritorio. E mentre ringrazio di cuore i colleghi per la valida collaborazione fin qui prestata, auguro a loro e a me la soddisfazione di arrivare in fondo a questa non lieve fatica.

PRESIDENTE. La ringrazio vivamente, onorevole Helfer, per l'impegno da lei posto

V LEGISLATURA -- DODICESIMA COMMISSIONE -- SEDUTA DEL 30 APRILE 1970

in questa esauriente replica che ha mirabilmente riassunto tutta l'ampia e delicata materia.

MAMMì, Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato. La mia replica sarà molto breve grazie a quella del relatore così ampia ed esauriente che poco resta da dire per chi concorda sulla stragrande maggioranza degli argomenti da lui toccati. Io vorrei piuttosto ribadire anzitutto alcuni concetti base e poi prendere in esame i due documenti che il Presidente della Commissione ci ha letto, per giungere ad alcune proposte finali che collimano con quelle del relatore.

Per quanto riguarda i concetti base dell'urbanistica commerciale credo che vi siano in materia molti equivoci dovuti all'esistenza di larghi spazi di ignoranza dei punti di vista rispettivi; si devono quindi moltiplicare i contatti tra i vari settori del Parlamento e dell'amministrazione. Veniamo al primo dei concetti base essenziali. Riteniamo che si possa non programmare la rete distributiva, con 600 ricorsi che pendono dinanzi al ministero e che per la stragrande maggioranza riguardano le grandi città? Si possono aprire 5 o 6 supermercati nel centro storico con quello che ciò significa, ad esempio, per il traffico automobilistico? Possiamo continuare con la politica degli anni 50? Il settore distributivo è un settore al quale guardiamo con interesse perché non vi è dubbio che la rete distributiva crei quei famosi effetti urbani che poi scontiamo. Vogliamo lasciare libertà completa di insediamento degli esercizi?

Passo al secondo concetto base, non senza aver ricordato che la programmazione della rete distributiva annulla i margini di discrezionalità delle pubbliche autorità nel concedere le autorizzazioni, per cui il fenomeno della scarsa comprensibilità dei criteri che presiedono al rilascio delle autorizzazioni amministrative dovrebbe scomparire. Esiste un rapporto tra grande distribuzione e distribuzione tradizionale. Nessuno può negare che in Italia questo rapporto è diverso (vedremo poi se ciò costituisce un bene o un male) da quello esistente in altri grandi paesi industrializzati. Ma anche in questo campo, riteniamo noi di poter scontare quello che altri paesi hanno scontato, cioè di poter introdurre massicciamente la grande distribuzione, sconvolgendo tutta la rete distributiva, con gli altissimi costi sociali che questo comporterebbe?

Io penso che il problema vada inquadrato nel contesto economico e sociale generale del nostro paese tenendo conto anche delle esperienze dei paesi vicini a noi. Dobbiamo cioè tenere conto delle possibilità di occupazione di altri settori dell'attività economica, non solo del settore terziario. È vero che stiamo andando verso la terzializzazione dell'economia e che quindi si creano dei margini per assorbire certi eccessi attualmente esistenti; ma per introdurre nuove forme di distribuzione dobbiamo prima programmare un certo spazio in determinati settori dell'attività economica per consentire l'assorbimento delle unità lavorativa eccedenti.

Vorrei ora fare qualche osservazione sui due documenti di cui ci ha dato notizia il Presidente all'inizio della seduta. Mi pare, innanzitutto, che i concetti base del testo unificato di cui ci stiamo occupando siano difficilmente contestabili: il problema consiste nel seguire una procedura che permetta di tradurli in realtà giuridica adeguata ed efficiente. Prima di esprimere il mio parere sull'ordine del giorno della Commissione per la produzione industriale ed il commercio del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, vorrei far notare che esso fa ampio riferimento alle Osservazioni e proposte sui problemi della distribuzione approvate dall'Assemblea del CNEL nel 1966. Questo documento del CNEL del 1966 abbraccia un periodo triennale di tempo, dal 1963 al 1966; si tenne anche un apposito convegno sulla distribuzione, cui vennero chiamati a partecipare amministratori comunali (in questa veste partecipai anch'io), rappresentanti dei sindacati, ecc. Ricordo poi che nel 1966 una commissione presieduta dal professor Astuti, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, discusse un progetto sulla liberalizzazione del commercio; si giunse alla formulazione di uno schema articolato che però, anche se accolto parzialmente dalla Confcommercio, venne poi insabbiato.

Voglio infine ricordare che in quel momento, senza voler dire che questo rappresentasse un elemento di pressione, esisteva una imponente liquidità non ancora riversata su questa o quella attività economica, che scaturiva dalla nazionalizzazione dell'energia elettrica, avvenuta nel 1962.

Per quanto riguarda il principio della libertà di esercizio, mi sembra che si debba porre l'accento soprattutto sul terzo comma dell'articolo 41 della Costituzione, che recita: « la legge determina i programmi e i controlli più opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ». Questo comma è il chiarissimo presupposto della possibilità di programmare la rete distributiva e porre limiti all'iniziativa privata in questo settore. A mio giudizio, la libertà di esercizio nel contesto economico e sociale italiano causerebbe una ulteriore polverizzazione dei punti di vendita, almeno per i primi anni; e non credo che, in questo momento almeno, vi sia lo spazio sufficiente. Per dare quindi un certo equilibrio al settore della distribuzione è necessario contenere la polverizzazione del piccolo esercizio in un primo momento e, in seguito, evitare che la grande distribuzione si impossessi di spazi sempre più ampi degli attuali, con gli altissimi costi sociali di cui parlavamo prima.

A questo punto consentitemi di dire che considero formalmente non corretto l'invito della Commissione per la produzione industriale ed il commercio del CNEL di rimettere all'Assemblea la discussione delle proposte di riforma; le procedure con cui il Parlamento legifera, sono stabilite dal Parlamento stesso ed il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro può solo limitarsi ad intervenire nel merito delle questioni, ma non può dare suggerimenti in materia di procedure.

Vorrei ora dare lettura di una parte del parere della Commissione Lavori pubblici della Camera, cercando di interpretare globalmente il documento, peraltro molto complesso: « La Commissione ritiene che sia possibile pervenire a formulare norme in cui si indichino chiaramente i modi con cui, nell'ambito dei piani particolareggiati e delle lottizzazioni convenzionate, tenere presenti le necessita del sistema distributivo attraverso la indicazione delle localizzazioni commerciali. In tale ambito si raccomanda che, quando si tratti di piani particolareggiati o lottizzazioni convenzionate riguardanti i centri storici, siano previsti vincoli a tenere conto delle tradizioni commerciali in essi vigenti ».

Ora, se si stralciasse questo periodo, chi lo leggesse isolato dal contesto avrebbe la sensazione che la nostra Commissione è accusata di scarsa volontà pianificatoria, perché la pianificazione che scaturisce da questo comma del parere della IX Commissione è di una rigidità assoluta. Non si riesce, francamente, a capire come questo comma si possa conciliare col successivo:

« Per quanto attiene agli strumenti urbanistici generali, non sembra possibile giungere a specificazioni così puntuali da essere utili a predeterminare la consistenza e le caratteristiche del sistema distributivo, sia nella zona di espansione che in quelle da ristrutturare.

Sembra, tutt'al più, possibile imporre la presenza nella normativa di attuazione del piano di indicazioni relative alla concessione di autorizzazioni commerciali quando siano garantiti positivi fattori di accessibilità, parcheggio e connessione con altri servizi sociali, in funzione delle caratteristiche del punto di vendita ».

Oui torniamo a un discorso di pianificazione che è un discorso di carattere urbanistico generale. Vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che i momenti di una programmazione commerciale sono due. Il primo è di carattere urbanistico nell'accezione più ampia del termine. È il momento in cui, attraverso la licenza edilizia, la destinazione d'uso, eccetera, si stabilisce che una nuova zona o una area è destinata a servizi commerciali. Il secondo momento è quello in cui, una volta stabilite le aree commerciali, si procede alla più specifica ripartizione di esse per settori merceologici. E evidente che in questo secondo momento si utilizzano altri poteri pubblici e altri strumenti di pianificazione territoriale.

Il parere della Commissione lavori pubblici così conclude: « La Commissione si riserva di esprimere il suo parere su un eventuale nuovo testo elaborato dalla XII Commissione ». Ora, se vogliamo lavorare presto e bene è necessario mantenere con la IX Commissione contatti molto stretti e forse sarebbe opportuno che i Presidenti delle due Commissioni, i due relatori, i due rappresentanti del Governo che nelle due sedi seguono più da vicino questo problema, affiancati magari dal direttore generale dell'urbanistica e dal direttore generale del commercio, si riunissero per addivenire a contatti preliminari eventualmente anche in sede di comitato ristretto. dimodoché si possano chiarire gli eventuali equivoci che ancora sussistano.

Un rilievo della Commissione Lavori pubblici che penso debba essere senz'altro accolto è quello che riguarda la pianificazione settoriale che, infatti, si è dimostrata non rispondente alle esigenze di un assetto territoriale razionale. A tal proposito, si potrebbe benissimo rassicurare la IX Commissione sul fatto che quel primo momento della programmazione che utilizza gli strumenti urbanistici veri e propri va ricondotto nell'ambito della programmazione globale, sia pure dopo aver sentito in via consultiva il parere di una apposita commissione. Il secondo momento - che riguarda il rilascio delle licenze - ha aspetti diversi e deve consentire una maggiore elasticità in rapporto al variare dei consumi. Mi sembra dunque che si possano benissimo conciliare le preoccupazioni della IX CommisV LEGISLATURA - DODICESIMA COMMISSIONE - SEDUTA DEL 30 APRILE 1970

sione con le reali esigenze di razionalizzazione della rete distributiva.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

Dovremmo ora passare alla discussione e all'approvazione dei singoli articoli e dei relativi emendamenti, ma ritengo che sia opportuno considerare i suggerimenti che sono venuti sia dal relatore che dal rappresentante del Governo, nel senso di ripristinare il comitato ristretto che ha già lodevolmente lavorato nella preparazione del testo unificato. Il comitato dovrebbe appunto riesaminare il testo unificato alla luce del parere pervenuto dalla IX Commissione, procedere ad un esame comparato degli emendamenti che sono già circa 120 e che sono probabilmente destinali ad aumentare (al riguardo vorrei sollecitare i membri della Commissione che dovessero presentare ulteriori emendamenti, a farlo con la massima sollecitudine possibile, senza che ovviamente venga meno la norma regolamentare che dà la possibilità di presentare emendamenti anche nel corso della discussione degli articoli), e stabilire quei rapporti con la IX Commissione dei quali si è parlato in questa sede e che sono quanto mai opportuni. Non siamo qui a rivendicare un patriottismo di commissione che sarebbe assurdo: siano quindi i benvenuti tutti coloro che ci aiuteranno a risolvere i complessi problemi sollevati. In questo senso proporrei di associare ai lavori del comitato ristretto anche il relatore della IX Commissione, onorevole Degan. Inoltre il comitato ristretto potrebbe ascoltare anche un rappresentante del CNEL. Se non ci sono obiezioni, può rimanere stabilito che queste mie proposte sono fatte proprie dalla Commissione.

(Così rimane stabilito).

Ricordo che i membri del Comitato ristretto, oltre al relatore, onorevole Helfer, sono gli onorevoli Scotti, Alesi, Servello, Raffaelli, Origlia, Olmini, Libertini, Baldani Guerra e Ariosto. Il Sottosegretario Mammì parteciperà ora ai lavori come rappresentante del Governo; sarà quindi sostituito dall'onorevole Gunnella.

SERVELLO. Non replico in ordine a quello che il Governo ha ritenuto di trovare di contraddittorio nel parere della IX Commissione. Vorrei solo dire, riguardo alla procedura, che è senz'altro opportuna nel comitato ristretto la presenza dell'onorevole Degan relatore del parere della Commissione Lavori pubblici e. a mio avviso, il Presidente, dovrebbe, negli opportuni contatti che prenderà con il Presidente della Commissione Lavori pubblici, chiedere che l'onorevole Degan sia delegato formalmente a partecipare ai nostri lavori dal comitato formatosi in seno alla IX Commissione.

PRESIDENTE. D'accordo. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 11,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO

DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. Giorgio Spadolini

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. Antonio Maccanico

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO