

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

10^a COMMISSIONE

(Industria, commercio, turismo)

38° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 LUGLIO 1974

Presidenza del Presidente CATELLANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione e approvazione:

« Proroga dei termini previsti dagli articoli 21 e 40 della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio » (1713) (Di iniziativa dei deputati Serrentino; Allegri ed altri) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE	Pag. 514, 516, 518 e passim
BERLANDA	517
BIAGGI	517
FUSI	516, 520
MAZZARRINO, sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato	519
VENANZETTI, relatore alla Commissione	514, 518 519

Discussione e approvazione:

« Modifiche all'articolo 39 della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio » (1716) (D'iniziativa del deputato

Mammi) (Approvato dalla Camera dei deputati):

PRESIDENTE	Pag. 520, 522, 523 e passim
FORMA	522, 523, 524
FUSI	522, 523
GATTONI	523
MAZZARRINO, sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato	524
VENANZETTI, relatore alla Commissione	520, 523 524

La seduta ha inizio alle ore 10,10.

P O R R O , segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione e approvazione del disegno di legge:

« Proroga dei termini previsti dagli articoli 21 e 40 della legge 11 giugno 1971, nu-

mero 426, sulla disciplina del commercio » (1713), d'iniziativa dei deputati Serrentino; Allegri ed altri (Approvato dalla Camera dei deputati)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Proroga dei termini previsti dagli articoli 21 e 40 della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio », d'iniziativa dei deputati Serrentino, Allegri, Aliverti, Erminero, Barbi, Meucci, Mattarelli, Sangalli, Calvetti, Canestrari, Gasco, Sisto e Balasso, già approvato dalla Camera dei deputati.

Ricordo ai colleghi che nella scorsa legislatura parteciparono all'elaborazione della legge 11 giugno 1971, n. 426, come durante l'ampia discussione, da più parti, fossero stati sollevati dubbi e perplessità, che alla fine, di comune accordo, decidemmo di superare, rinviando ad un periodo successivo la verifica delle norme che stavano per essere emanate sulla disciplina del commercio. Senza voler anticipare programmi, riterrei opportuno farci promotori di un intervento piuttosto incisivo appunto per verificare come la legge del 1971 sia stata applicata e quali risultati abbia prodotto.

Con questo orientamento, sono dell'avviso che sia il disegno di legge ora in discussione sia l'altro all'ordine del giorno siano da approvare, in quanto comportano lievi modifiche ad alcune disposizioni della citata legge del 1971, modifiche che si sono rivelate necessarie per consentire alla legge medesima di esplicare nel modo migliore i suoi effetti.

Prego il senatore Venanzetti di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

V E N A N Z E T T I, *relatore alla Commissione.* Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge in discussione, approvato dalla XII Commissione della Camera dei deputati, è la risultante dell'unificazione di due disegni di legge, entrambi miranti a ottenere la proroga del termine previsto dall'articolo 40 della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio, cioè del divieto della vendita all'ingrosso e al mi-

nuto nello stesso esercizio. Oltre a raggiungere un accordo su tale proroga, le parti politiche dell'altro ramo del Parlamento hanno convenuto sull'opportunità di utilizzare lo stesso disegno di legge per procedere ad una proroga anche del termine previsto dall'articolo 21 della stessa legge del 1971, il quale obbliga i Comuni a procedere alla redazione dei piani di sviluppo e di adeguamento commerciale, termine, quest'ultimo, già prorogato una prima volta con legge 18 marzo 1973, n. 1261.

Ritengo pertanto opportuno soffermarmi dapprima brevemente sulla portata del nuovo testo dell'articolo 40 della legge n. 426 del 1971, per poi illustrare più dettagliatamente il significato dell'aggiunta che la Camera ha ritenuto di apportare al testo dei due disegni di legge originari.

La legge 11 giugno 1971, n. 426, all'ultimo comma dell'articolo 1 vieta l'esercizio congiunto, nello stesso punto di vendita, dell'attività commerciale all'ingrosso e al minuto. A sua volta l'articolo 40 dispone che coloro i quali, alla data di entrata in vigore della legge — vale a dire il 21 luglio 1971 — erano in possesso della licenza per la vendita all'ingrosso e al minuto nello stesso punto di vendita dovevano, entro 3 anni, ottemperare alla disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 1. Il divieto è scattato dal 22 luglio di quest'anno, due giorni fa.

I presentatori delle due proposte originarie, poi unificate, proponevano la proroga del termine rispettivamente al 31 dicembre 1975 e al 20 luglio 1976, giustificando la loro iniziativa col fatto che altrimenti si sarebbero creati gravi problemi per alcuni tipi di aziende, in particolare per quelle che esercitano la vendita dei prodotti metal-siderurgici, di ferramenta, di materiale edilizio, di materiale elettrico, di veicoli di vario genere, di autoaccessori, colori e vernici e simili, i cui esercizi, per esigenze tecnico-operative e secondo un uso costante e generale, provvedono, negli stessi locali, tanto alla richiesta di piccole aziende e artigiani (commercio all'ingrosso), quanto a quella dei privati (commercio al minuto).

Alle obiettive difficoltà derivanti da tale divieto si è aggiunta anche una certa inter-

pretazione della circolare ministeriale 8 marzo 1972, n. 2261/C, con la quale si escludevano dal divieto stesso taluni settori merceologici.

Un'altra motivazione addotta dai presentatori delle due proposte di legge si basava sull'affermazione che il divieto di vendita nello stesso esercizio all'ingrosso e al minuto sarebbe stato originariamente determinato dal regime d'imposizione dell'IGE. Di conseguenza, essendo l'IGE, cioè l'imposta a cascata, stata sostituita dall'IVA, sarebbe venuta meno la preoccupazione di tenere separati in uno stesso esercizio i due aspetti di attività commerciale della vendita all'ingrosso e al minuto.

In effetti, è stato posto in evidenza dalla 12^a Commissione della Camera dei deputati che la disposizione dell'articolo 1 della legge 11 giugno 1971, n. 426, era stata dettata non già da motivi di ordine fiscale, ma di carattere commerciale. Restava comunque il fatto che la circolare ministeriale del 1972 — a parte il dubbio sulla legittimità di un provvedimento da parte di un Dicastero mirante, inteso non ad interpretare, quanto addirittura ad estendere gli effetti di una legge, dubbio ampiamente sottolineato presso l'altro ramo del Parlamento — aveva provocato ulteriori problemi, per cui, in vista della scadenza della norma legislativa, si era ravvisata la necessità di un chiarimento e di una proroga del termine del divieto, tenuto conto che, anche in dipendenza della circolare ministeriale, non tutte le aziende avevano provveduto alla separazione delle due attività.

Dopo approfondita discussione, la 12^a Commissione della Camera dei deputati ha convenuto sull'opportunità di procedere ad una proroga del termine previsto nell'articolo 40 della legge 11 giugno 1971, n. 426, in una misura intermedia rispetto alle due proposte (ripeto: l'una di 2 anni, cioè fino al 20 luglio 1976; l'altra di circa un anno e mezzo, fino al 31 dicembre 1975) nella misura cioè di 6 mesi, fino al 31 gennaio 1975.

Ritengo si tratti di una decisione opportuna e necessaria e ne raccomando l'approvazione anche da parte del Senato, in quanto tiene conto delle molte incertezze provo-

cate dal testo dell'articolo 40 della legge 11 giugno 1971, n. 426, e, soprattutto, dalla successiva circolare ministeriale n. 2261/C dell'8 marzo 1972; nel contempo essa rispetta lo spirito e la lettera della legge, la quale mira a non consentire, per il futuro, una commistione di attività commerciali di vendita all'ingrosso e al minuto in uno stesso esercizio. In questi sei mesi, il Ministero potrà chiarire ulteriormente il significato della circolare del 1972, adeguandolo meglio al disposto della legge del 1971, e le aziende commerciali avranno il tempo sufficiente per ottemperare all'obbligo che il legislatore ha loro rivolto.

Come avevo premesso, il disegno di legge ha assunto un significato di rilievo ancora maggiore nel momento in cui la 12^a Commissione della Camera dei deputati ha ritenuto di apportare al suo testo un emendamento aggiuntivo, tendente a sostituire anche l'articolo 21 della legge 11 giugno 1971, n. 426, il quale si riferisce al termine di presentazione da parte dei Comuni dei piani di adeguamento e sviluppo commerciale. Già ho detto che noi abbiamo provveduto nel 1973, con la legge 18 marzo, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del successivo 12 giugno, a prorogare il termine, originariamente previsto in 18 mesi dall'entrata in vigore della legge, fino al 30 giugno 1973. Con tale proroga, le Giunte regionali hanno anche facoltà di concedere a loro volta proroghe da 6 a 12 mesi, cioè fino a un limite massimo che è scaduto il 30 giugno scorso.

Il nuovo testo proposto per l'articolo 21 della legge del 1971 è il seguente: « Qualora entro il 30 giugno 1973 non sia stato adempiuto a quanto prescritto dall'articolo 11, il Presidente della Giunta regionale, su domanda del Comune, concede una proroga per il periodo richiesto fino ad un massimo di 12 mesi, prorogabili, per giustificati motivi, di altri 12 mesi entro i quali il Comune dovrà provvedere alla formazione del piano ».

Ritengo che anche questa proposta debba trovarci consenzienti, in quanto sappiamo che non sono molti i Comuni i quali siano riusciti a completare la definizione dei piani entro il periodo previsto. Tuttavia, sarei anche dell'avviso di invitare formalmente il

Governo — presenterò in proposito un ordine del giorno — perchè si faccia promotore con urgenza di una consultazione con le Regioni, con l'ANCI, con i rappresentanti di alcuni Comuni grandi e medi e con l'Unioncamere per conoscere ed approfondire le esperienze scaturite dall'applicazione della legge. Giustamente il Presidente, all'inizio, ha fatto riferimento al lungo travaglio che, nella passata legislatura, ha caratterizzato il varo della legge del 1971. Mi sembra quindi opportuno, a 3 anni dalla sua entrata in vigore, una riconsiderazione dell'efficacia delle norme emanate e di quelle che già hanno subito una modifica.

È quindi, più che proporre un'indagine conoscitiva da parte della nostra Commissione, (che ritengo ci porterebbe troppo in là nel tempo) io inviterei il Governo a farsi promotore di una consultazione con le Regioni, con i rappresentanti dei Comuni, con le Camere di commercio anche per accertare, oltre i motivi per i quali questi piani non si sono potuti realizzare a tre anni di distanza dall'approvazione della legge, se occorrono modifiche migliorative da apportare. Credo che col beneplacito e la rapida consultazione, da parte del Governo, delle forze che si esprimono attraverso le Regioni, i Comuni e l'Unioncamere, riusciremmo a conoscere con maggior esattezza, oltre alle informazioni di cui siamo in possesso, gli ostacoli effettivi dei piani di sviluppo. Non abbiamo previsto nella legge n. 426 ad esempio, i comprensori, e quindi i piani di sviluppo delle grandi città, cioè tutta una serie di problemi per i quali diverse parti politiche espressero le loro preoccupazioni. Io raccomando l'approvazione di questo disegno di legge e nel contempo prego il Governo (presenterò un ordine del giorno al riguardo) di farsi promotore degli incontri cui ho fatto cenno.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

F U S I . Per quanto riguarda la questione relativa alla proroga della formazione dei piani commerciali, il collega Venanzetti ha illustrato alcuni precedenti che già un anno fa ci portarono alla proroga di un anno

delle norme in esame. Ma le considerazioni che facemmo in quell'occasione non sono cambiate perchè la realtà purtroppo è quella che abbiamo di fronte, cioè di migliaia di Comuni che ancora non hanno potuto adempiere a ciò che la legge prescrive. Ed io sono d'accordo con la proposta del nostro Presidente che al più presto possibile si venga informati, da parte del Governo, sulla reale situazione nelle varie Regioni d'Italia, altrimenti continueremo ad andare avanti con proroghe per anni ed anni, anche se sappiamo che moltissimi Comuni non hanno potuto adempiere a ciò che stabilisce la legge. Per molti ci sono state ragioni di carattere economico (l'elaborazione di un piano urbanistico commerciale comporta spese non indifferenti) per cui, ad esempio, nel comune di Grosseto, dove era stato approvato il piano, le varie richieste di Istituti che dovevano realizzarlo partivano da un massimo di 30 milioni, ad un minimo di 20 milioni. Si tratta di organizzazioni specializzate, perchè non ci si improvvisa urbanisti commerciali, per cui la maggioranza dei Comuni, specialmente piccoli e medi, si troverà praticamente nell'impossibilità di utilizzare questo tipo di iniziative se non ci saranno anche finanziamenti adeguati per realizzarle. In caso contrario il piano diventerà irrealizzabile per cui noi siamo d'accordo per l'ulteriore proroga, così come viene proposto dal disegno di legge approvato alla Camera, con invito però al Governo di farsi promotore di un'indagine che ci permetta di conoscere l'esatta situazione nelle varie regioni, per poter esprimere una valutazione complessiva sulla situazione, di affrontare il problema e di vedere le modifiche che eventualmente è necessario apportare alla legge n. 426. Sulla prima parte del disegno di legge il nostro Gruppo è quindi d'accordo, mentre, come abbiamo già fatto rilevare alla Camera, siamo contrari alla successiva proroga. Il collega Venanzetti ha illustrato la ragione di questa proroga, ma in verità il problema di una proroga in questo specifico settore, a nostro avviso, rischia di mettere in discussione uno dei principi fondamentali della legge n. 426 che pur nelle sue inevitabili lacune ed inefficienze, rappresenta un fatto decisamente positivo nel suo complesso per

un razionale assetto del settore commerciale. La proroga nella materia è fonte di notevole confusione o di contestazione nelle varie località. Ognuno di voi sa benissimo che laddove si esercita la vendita all'ingrosso la si esercita anche al dettaglio nelle forme che noi sappiamo suscitano reazione in tutti coloro che invece hanno licenza per la sola vendita al dettaglio. Il relatore ha portato alcuni esempi in merito ad alcuni negozi; però noi siamo contrari alla proroga perchè con essa si stabilisce implicitamente il principio che al 31 gennaio, siccome la situazione non sarà certamente cambiata, si dovrà necessariamente proporre un'altra proroga.

Credo che sarebbe più opportuno lasciare le cose come stanno in modo da giungere al più presto alla eliminazione di questa situazione di doppio regime che nelle varie località crea elementi di confusione e di contestazione. Per quanto concerne quest'ultima proroga, quindi, il nostro Gruppo si asterrà dalla votazione del provvedimento.

B I A G G I. Anche da parte del mio Gruppo vorrei esprimere la solidarietà con quanto è stato esposto dal relatore in ordine a questo provvedimento, anche se potevamo sperare di non doverci trovare in condizioni di ritornare su questo problema. Purtroppo ci accorgiamo che il Paese non ha camminato con la velocità prevista dai legislatori. Potrei anche aderire al suggerimento del relatore quando invita il Governo a prendere iniziative, d'accordo con le Camere di commercio e le organizzazioni di categoria, per orientare ed indirizzare i commercianti nell'applicazione della legge. Altrimenti ci troveremo domani davanti ad altre difficoltà e dovremo ritornare su questo provvedimento per concedere ulteriori dilazioni onde non dare corso alle sanzioni previste. Quando abbiamo parlato di piani urbanistici, di assetto territoriale e sistemazione delle nostre città e soprattutto dei piccoli paesi, non avevamo una visione chiara della soluzione da dare all'aspetto commerciale di questi problemi. Ora le idee sono maturate ed è possibile per gli amministratori avvalersi dell'elaborazione culturale, delle esperienze realizzate nonché della collaborazione dei tecnici e dei com-

petenti in questo campo. Convengo su questa prima parte del provvedimento e cioè su questo rinvio dopo il quale interviene, con pieni diritti, la Regione. Dobbiamo però auspicare che i Comuni provvedano autonomamente o consorziandosi con altri a risolvere il problema. Per questo abbiamo richiesto che il Governo, in collaborazione con gli enti territoriali e professionali, svolga un'azione di stimolo e di orientamento sulle Amministrazioni. Per quello che si riferisce all'ultima parte del provvedimento, sarebbe stato bene che le disposizioni riguardanti la divisione netta fra commercio all'ingrosso ed al minuto fossero già state attuate, ma dobbiamo convenire che le difficoltà da superare sono molte. Vi sono setteri merceologici come quelli ricordati dal relatore ed elencati nella circolare del Ministro dell'industria che sono difficili da scorporare tra la parte da considerare commercio all'ingrosso e quella al minuto: è una situazione che però nel tempo dovrà modificarsi nell'interesse soprattutto dei piccoli commercianti. Tenuto conto che si tratta praticamente di un rinvio di solo sei mesi, perchè andremo alla fine dell'anno, cioè dal luglio del 1974 al 1° gennaio del 1975, credo che potremmo trovare un assenso generale su questa proroga; comunque da parte del nostro Gruppo ritengo che non vi sia difficoltà ad approvare il provvedimento così come trasmesso dalla Camera dei deputati.

B E R L A N D A. Il parere e l'adesione del collega Biaggi mi permettono soltanto di segnalare ai colleghi ed al Governo che il disegno di legge è imperfetto, ma non propongo in questa sede, per non determinare un rinvio, alcun emendamento. I colleghi della Camera non hanno tenuto presente, probabilmente, che l'urbanistica in genere e l'urbanistica commerciale nella provincia di Bolzano e di Trento è particolare per una intervenuta legge costituzionale che attribuisce non più le competenze alla Regione, ma alle due provincie autonome. Se non fosse che i rappresentanti della SVP e dei gruppi etnici vedono questa omissione come una insidia alla loro autonomia, non ne avrei neppure parlato. Segnalo la situazione per-

10^a COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (24 luglio 1974)

chè bisognerà in qualche modo far risultare a verbale la salvaguardia di queste specifiche competenze. Capisco che sarebbe stato meglio modificare opportunamente il disegno di legge in esame, ma credo che il far ritornare il disegno alla Camera pregiudichi e ritardi la soluzione di un problema così importante. Lo segnalai comunque al Governo perchè possa vedere come si possa effettuare un provvedimento di salvaguardia.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

VENANZETTI, relatore alla Commissione. Parlerò brevemente perchè mi pare che i termini del problema affrontato dal disegno di legge abbiano trovato più o meno d'accordo gli intervenuti e ringrazio per l'apprezzamento dato all'impostazione della relazione. Vorrei soltanto rilevare che i problemi dei piani di sviluppo commerciale, di adeguamento commerciale, sono stati i nodi fondamentali della legge n. 426; riguardo ad essi (parlo come relatore ed anche come rappresentante repubblicano, visto che sono solo in Commissione) ritengo che all'origine delle difficoltà non vi siano soltanto questioni di carattere economico, che pure esistono in alcune situazioni, ma che il ritardo dipenda dall'impostazione della 426. Cioè la legge prevede dei piani per superfici, quindi vi è difficoltà da parte del Comune nel determinare le superfici. Se, come fu proposto all'epoca della discussione della legge 426, si fosse accettato il criterio del numero degli esercizi, con molta probabilità avremmo potuto meglio perseguire i fini della legge stessa. E questo si poteva fare in relazione alla popolazione presente nei grandi, medi e piccoli Comuni. Si tratta comunque di una notazione marginale perchè torneremo sull'argomento nel momento in cui prenderemo nuovamente in esame tutti gli aspetti della 426. Ho richiamato questi concetti per chiarire i motivi per i quali siamo costretti a concedere nuovamente una proroga ai Comuni.

Per quanto riguarda il timore che potremmo trovarci di nuovo, in merito all'articolo 40

del disegno di legge di fronte alla necessità di concedere una nuova proroga, direi che potrebbe essere rassicurante per il collega Fusi e il Gruppo comunista il fatto che sia la Camera dei deputati sia noi, adesso, siamo orientati ad accogliere una proposta molto più limitata di quelle originarie che, come ho ricordato, andavano da un periodo di un anno e mezzo a due anni. Il provvedimento al nostro esame e che ritengo debba essere approvato anche da noi, sancisce un periodo di proroga di appena 6 mesi per l'attuazione del disposto di cui all'ultimo comma dell'articolo 1 della legge del 1971. Questo orientamento è, a mio avviso, largamente indicativo della volontà del Parlamento di non concedere, nel futuro, ulteriori proroghe, ma di consentire, da un lato al Ministero di chiarire la portata della circolare del 1972, adeguandone l'interpretazione al disposto legislativo, dall'altro a coloro che, a causa dell'errata interpretazione della circolare stessa o per altre obiettive ragioni, non abbiano provveduto a separare i locali per l'attività di vendita all'ingrosso e al minuto, il tempo necessario e sufficiente per farlo.

Per quanto riguarda l'osservazione del senatore Berlanda, ritengo emerga chiaramente dallo spirito della legge ciò che egli auspica e, quindi, non sarei dell'avviso di introdurre nel provvedimento in esame un richiamo esplicito a una norma di carattere costituzionale che è valida per le provincie di Trento e Bolzano, anche perchè il disegno di legge ha una portata assai limitata, di proroga di due termini.

Mi sembra, quindi, di poter chiedere alla Commissione di voler approvare il provvedimento nel testo trasmessoci dall'altro ramo del Parlamento.

Infine, mi permetto di dare lettura dell'ordine del giorno preannunciato e che presento assieme ai colleghi Biaggi e Bloise:

La Commissione industria, commercio e turismo del Senato,

nell'approvare un'ulteriore proroga del termine previsto dall'articolo 21 della legge 11 giugno 1971, n. 426, per la redazione, da parte dei Comuni, dei piani di sviluppo e di adeguamento commerciale,

invita il Governo a promuovere un'urgenza, ampia consultazione con le Regioni, l'ANCI, i rappresentanti di alcuni grandi e medi Comuni e con l'Unioncamere per conoscere e approfondire le esperienze scaturite dall'applicazione della legge n. 426 e a riferirne in Commissione anche ai fini di eventuali modificazioni migliorative.

M A Z Z A R R I N O, sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato. Ritengo di dover aggiungere poco, in quanto l'esposizione del senatore Venanzetti, che ringrazio, e la sua replica sono state così esaurienti che mi esimono dal compito di illustrare ulteriormente la portata del provvedimento. Intervengo, quindi, più che altro per fare una comunicazione. Il Consiglio dei ministri sta esaminando tre disegni di legge, che speriamo possano essere presto trasmessi alle Camere, riguardanti sia la nuova impostazione da dare alla redazione, da parte dei Comuni, dei piani urbanistici e commerciali, sia le modificazioni alle norme per la vendita all'ingrosso e al dettaglio, sia, infine, la proroga al dicembre 1974 della legge n. 1016, senza ulteriore finanziamento, ma con i fondi non utilizzati. Con tali provvedimenti ci proponiamo di dare una risposta definitiva alle istanze che anche stamane sono state formulate.

Accettiamo senz'altro l'ordine del giorno dei senatori Venanzetti, Biaggi e Bloise perchè riteniamo che la consultazione proposta possa aiutarci a rendere i provvedimenti preannunciati più adeguati alla realtà che è andata emergendo nel Paese.

Ciò premesso, mi permetto di riaprire il discorso sulla necessità delle proroghe stabilite dal disegno di legge in esame e scaturite da difficoltà obiettive da parte dei Comuni nel procedere alla redazione dei piani di sviluppo e di adeguamento commerciale, difficoltà che meritano un riesame critico e l'attuazione di ciò che è stato stamane auspicato, ossia la formazione di consorzi specialmente interessanti i Comuni più piccoli o, comunque, disseminati in una vasta estensione territoriale. Consorzi che potrebbero riguardare Comuni della stessa provincia o della stessa Regione o, addirittura, di regioni contermini, quindi con possibilità di con-

sultazione di organismi regionali diversi. Sotto quest'aspetto, la mancata redazione, da parte di alcuni Comuni, dei piani di sviluppo e di adeguamento commerciale e la conseguente necessità, cui oggi provvediamo, di concedere un'ulteriore proroga dei termini possono essere considerati eventi non negativi, perchè ci hanno dato l'opportunità di un riesame che ritengo possa essere estremamente interessante e utile.

Altrettanto dicasi per la questione dell'obbligo della separazione dei punti di vendita commerciale all'ingrosso e al dettaglio, in quanto esistono molti casi concreti in cui, se effettivamente si arrivasse ad operare questa distinzione, si finirebbe con il determinare la chiusura di alcuni negozi, per esempio di quelli adibiti alla vendita di materiale elettrico, di ferramenta, di colori e vernici. In proposito, vorrei richiamare alla memoria dei colleghi la situazione dei centri più piccoli del nostro Paese, dove l'emporio unico rappresenta tuttora l'unica possibilità di svolgimento di una certa attività commerciale. Certo occorre operare le necessarie distinzioni ed in modo netto per evitare, attraverso una genericità di concetti, di provocare danni irreparabili. Per tale motivo ci auguriamo che l'ulteriore proroga di sei mesi consenta a tutti di esprimere con maggior chiarezza il proprio parere, consentendoci così di arrivare a una legislazione più logica e ordinata.

Non ho altro da aggiungere, se non raccomandare l'approvazione del provvedimento nel testo trasmessoci dall'altro ramo del Parlamento, senza inquinare la nuova impostazione della legge n. 426 con altre disposizioni di carattere generale.

P R E S I D E N T E. Il Governo ha dichiarato di accettare l'ordine del giorno presentato da lei assieme ai senatori Biaggi e Bloise. È soddisfatto o desidera che sia posto in votazione, senatore Venanzetti?

V E N A N Z E T T I, relatore alla Commissione. Sono soddisfatto così.

P R E S I D E N T E. Senatore Fusi, lei ha precisato l'atteggiamento del suo Gruppo; intende che l'articolo unico sia posto in vo-

10ª COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (24 luglio 1974)

tazione separatamente nelle parti che riguardano i nuovi testi degli articoli 21 e 40 della legge del 1971?

F U S I . No, ho motivato la nostra astensione sul secondo punto dell'articolo unico e, quindi, non mi sembra necessaria una votazione separata.

P R E S I D E N T E . Passiamo allora all'esame dell'articolo unico, di cui do lettura:

Articolo unico.

L'articolo 21 della legge 11 giugno 1971, n. 426, è sostituito dal seguente:

« Qualora entro il 30 giugno 1973 non sia stato adempiuto a quanto prescritto dall'articolo 11, il Presidente della Giunta regionale, su domanda del comune, concede una proroga per il periodo richiesto fino ad un massimo di 12 mesi, prorogabili, per giustificati motivi, di altri 12 mesi entro i quali il comune dovrà provvedere alla formazione del piano.

Trascorsi i termini di cui al comma precedente, il Presidente della Giunta regionale nomina un commissario che provvede entro 6 mesi alla redazione del piano, il quale è approvato entro 60 giorni dal Consiglio comunale, sentite le commissioni di cui agli articoli 15 e 16 ».

L'articolo 40 della medesima legge è sostituito dal seguente:

« Coloro i quali alla data di entrata in vigore della presente legge sono in possesso di licenze per la vendita all'ingrosso ed al minuto nello stesso punto di vendita, entro il 31 gennaio 1975 debbono ottemperare alla norma di cui all'ultimo comma dell'articolo 1 della presente legge ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge nel suo articolo unico.

(È approvato).

Discussione e approvazione del disegno di legge:

« **Modifiche all'articolo 39 della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio** » (1716), d'iniziativa del deputato Mammi (*Approvato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche all'articolo 39 della legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio », d'iniziativa del deputato Mammi, già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego il senatore Venanzetti di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

V E N A N Z E T T I , *relatore alla Commissione.* Anche questo disegno di legge, come il precedente, è costituito da un articolo unico e si riferisce alla legge 11 giugno 1971, n. 426, sulla disciplina del commercio, con l'unica differenza che, anzichè prorogare alcuni termini, mira ad apportare modifiche all'articolo 39, il quale si occupa delle ordinanze del sindaco per la chiusura di esercizi commerciali abusivi. Nell'approvare la proposta del deputato Mammi, la XII Commissione della Camera dei deputati ha apportato un emendamento al testo originario, allo scopo di porre rimedio ad una dimenticanza del legislatore all'atto della formulazione della legge del 1971.

Sappiamo infatti che l'articolo 24 — primo comma della legge 11 giugno 1972, numero 426 — stabilisce che l'apertura di esercizi commerciali al minuto, il trasferimento in altra zona e l'ampliamento di esercizi già esistenti mediante altri locali di vendita, sono soggetti ad autorizzazione dell'autorità amministrativa. Sappiamo che il secondo comma dispone che l'autorizzazione è rilasciata dal Sindaco del comune nel cui territorio ha sede l'esercizio. E ricordiamo ancora che l'articolo 39 della legge stabilisce, tra l'altro, che chiunque violi le disposizioni di cui all'articolo 24, è punito con un'ammenda che va dalle 20 mila lire ai 5 milioni. In casi di particolare gravità, il Sin-

daco può disporre la chiusura dell'esercizio per un periodo non superiore a 20 giorni. In pratica, in sede di attuazione della legge 426, e soprattutto in materia di apertura di nuovi esercizi, si è potuto constatare, principalmente nei grandi centri urbani, che l'apertura di esercizi commerciali senza che i titolari siano in possesso dell'autorizzazione del Sindaco si è andata diffondendo, e che questo abusivismo ha raggiunto anche forme di un certo rilievo. Ricordo per tutti un dato che ho potuto appurare per il comune di Roma, dove assommerebbero a circa seimila gli esercizi di vendita al minuto sprovvisti di regolare autorizzazione, come è previsto dalla legge. È vero che la legge n. 426 prevede ammende da lire 20 mila a 5 milioni, ma si tratta di una sanzione che non è tempestiva e, in gran parte dei casi, ha come risultato la continuazione abusiva dell'esercizio commerciale. Si potrebbe anche, in questa materia, esaminare la possibilità di contestare all'inadempiente la contravvenzione prevista dall'articolo 650 del Codice penale, ma detta contravvenzione può essere contestata quando si tratta di provvedimenti presi dall'autorità per l'ordine pubblico, per i quali è previsto l'arresto fino a 3 mesi e conseguenze penali, ma l'applicazione in questi casi appare assai dubbia. Ne è derivato, in questi tre anni di applicazione della legge, che una serie di esercizi commerciali — o perchè il registro presso la Camera di commercio non consentiva una sollecita iscrizione da parte di coloro che ne facevano richiesta (sappiamo della situazione di arretrati presso alcune Camere di commercio e anche qui occorrerà un discorso in sede di riesame della 426) o per la mancata autorizzazione del Sindaco — dovendo già sostenere delle spese e per i locali e di esercizio, hanno aperto direttamente e proseguono nell'attività commerciale sapendo che la legge 426 prevede delle pene pecuniarie e che generalmente viene sempre comminata una multa nella misura minima di lire 20 mila. Si è rilevata, per quanto riguarda la legge stessa, la necessità di integrare l'articolo 39, ravvisandosi l'opportunità che questa ordinanza del Sindaco costituisca e assuma la natura di titolo esecutivo, in modo

che la chiusura dell'esercizio abusivo possa essere attuata contro la volontà dell'interessato. Ma quello che più è grave in questo settore è che questo tipo di abusivismo finisce per pregiudicare appunto la possibilità della redazione dei piani di sviluppo. Cioè, una volta che il Comune, dopo un faticoso iter, arriva alla determinazione della zona a quindi della superficie di vendita per quella determinata zona, finisce per rilevare che in quella zona sono già aperti degli esercizi commerciali abusivi, magari da due anni, e quindi è estremamente difficile, a quel punto, poterne ordinare la chiusura.

D'altra parte, proprio perchè in questi tre anni di applicazione si è visto che di fatto i comuni sono disarmati di fronte all'abusivismo commerciale, è nata la necessità di una difesa, e quindi di questa proposta di legge tendente a consentire ai comuni stessi di avere un'arma efficace contro il dilagare di questo fenomeno, disponendo che l'ordinanza di chiusura del sindaco costituisca titolo esecutivo. Ciò consentirà, ai primi accenni di apertura di un esercizio abusivo, di poterne rendere immediatamente esecutiva la chiusura, di scoraggiare questa pratica di apertura di esercizi commerciali in violazione della legge, evitando soprattutto la compromissione dei piani di sviluppo e di adeguamento commerciale che i comuni devono predisporre. Per questo motivo il disegno di legge in esame prevede che all'articolo 39 della legge n. 426 sia aggiunto un comma in cui si stabilisca che l'ordinanza del sindaco per la chiusura di un esercizio commerciale abusivo costituisce titolo esecutivo.

In sostanza con questo disegno di legge si fornisce all'autorità comunale uno strumento amministrativo, e non giurisdizionale, proprio a garanzia dell'applicazione dei piani commerciali. Ciò consentirà di sanare anche una lacuna emersa dall'esame della legge stessa, sempre in merito all'articolo 39, e cioè che le sanzioni previste contro l'abusivismo commerciale debbono essere applicate anche a coloro che vendono merci non comprese nelle tabelle merceologiche cui si riferisce il loro esercizio. Questa era una dimenticanza cui bisognava ovviare. Eviden-

10^a COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (24 luglio 1974)

temente coloro che vendevano al di fuori delle tabelle merceologiche non potevano fino ad oggi essere perseguiti neppure secondo le sanzioni previste dalla legge stessa. Ecco perchè si è ritenuto opportuno integrare il provvedimento con un altro comma, da inserire dopo i primi due dell'articolo 39, che recita: « Le sanzioni previste dai precedenti commi sono applicabili anche a chi vende merci non comprese nelle tabelle merceologiche di cui al precedente articolo 37 »

Il presente disegno di legge cerca in definitiva di andare incontro alle esigenze espresse varie volte dai comuni, che sono oggi disarmati dinanzi al fenomeno dell'abusivismo. Devo dire che la Commissione giustizia ha espresso parere favorevole al provvedimento, palesando solo qualche perplessità per quanto riguarda l'ultima parte dell'articolo unico, là dove si fa riferimento alla formula prevista dall'articolo 475 del Codice di procedura civile. Non mi sembra tuttavia che questa osservazione sia di rilevanza tale da determinare una modifica al disegno di legge stesso. Essa è infatti solo un'annotazione che è stata evidenziata senza entrare nello spirito del provvedimento, per cui si è solo voluta richiamare la nostra attenzione su un particolare aspetto del disegno di legge.

Per tutto quanto sopra esposto, ritengo quindi di poter raccomandare alla Commissione l'approvazione del disegno di legge in discussione.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

F U S I . Le considerazioni svolte dal relatore mi trovano pienamente consenziente per quanto riguarda il problema relativo alle disposizioni per la chiusura degli esercizi commerciali abusivi. Questa è una carenza della legge n. 426, e credo che con questo provvedimento si possa ovviare a tutti quegli inconvenienti che il senatore Venanzetti ha denunciato nella sua esposizione e che sono reali, nella pratica applicazione della legge.

Abbiamo invece perplessità per quanto riguarda il primo comma dell'articolo unico del disegno di legge, in quanto l'applicazione automatica delle sanzioni previste a carico di chi vende merci non comprese nelle tabelle merceologiche è in molti casi difficoltosa. Possiamo anche essere d'accordo sul principio cui la norma si ispira, ma in generale si deve osservare che non è il grande magazzino che non rispetta la legge, mentre invece tale necessità sorge spesso per l'esercizio familiare del piccolo paese che, in base a questa disposizione, verrebbe ad essere colpito da gravissime sanzioni. Questa è la ragione per cui quest'emendamento, introdotto alla Camera dei deputati, sul quale anche in quella sede il nostro Gruppo si è astenuto, non ci ha convinto, e di conseguenza dichiariamo la nostra astensione sulla norma.

Con ciò non voglio dire, naturalmente, che non sia necessario disciplinare la questione delle tabelle merceologiche, ma credo che l'applicazione automatica delle sanzioni previste dall'articolo 37, senza una discriminante, possa creare situazioni poco pratiche e forse ingiuste. Questa è la perplessità che abbiamo, per cui ribadiamo la nostra astensione.

F O R M A . Non possiamo che essere d'accordo sulla necessità di approvare il provvedimento in esame, sottolineando ancora una volta che l'ordine del giorno proposto in occasione dell'approvazione del precedente provvedimento può essere ancora utile, soprattutto se sarà usato per un'applicazione razionale della legge secondo lo spirito di quanto è emerso nella breve discussione svoltasi. Quanto ha detto il senatore Fusi sull'esistenza di casi particolari dove la stretta applicazione delle tabelle merceologiche potrebbe creare inconvenienti e portare i piccoli centri, spesso isolati, a mancare della possibilità di determinati rifornimenti è una cosa che tutti avremo avuto modo di constatare, ad esempio, nei piccoli paesi di montagna. È anche vero che in questi casi si potrà applicare un adeguato concorso di tabelle.

10ª COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (24 luglio 1974)

Piuttosto è l'ultimo comma dell'articolo unico del disegno di legge che mi lascia qualche perplessità. Teoricamente è giustissimo, perfetto: è, cioè, giusto non solo che siano applicate delle sanzioni, ma anche che il sindaco abbia il potere di chiudere esercizi abusivi. Però pongo a me stesso un esempio: nasce un quartiere nuovo (ciò che sta avvenendo in continuazione nella cintura torinese); la concessione delle licenze è bloccata per ovvie ragioni (ne abbiamo parlato in occasione dell'esame del precedente disegno di legge); viene installato un esercizio abusivo; se manca l'ordinanza di chiusura, certamente il sindaco sarà accusato di omissione d'atti d'ufficio; ma, se la emette, un grosso quartiere, decentrato, resterà privo di punti di rifornimento. È un caso di cui dobbiamo farci carico.

PRESIDENTE. Si tratta però d'un caso limite.

FORMA. D'accordo, però l'ho fatto per sottolineare la necessità di accelerare le procedure in materia. Per il rilascio di una licenza si richiedono la redazione di piani comunali e determinate caratteristiche peculiari dei richiedenti. Se non vogliamo che questo razionalismo, da noi instaurato con la legge di 3 anni fa, anziché una garanzia diventi una remora, produttiva di gravi effetti negativi, dobbiamo modificare quelle disposizioni che, ad un attento esame della realtà esistente in tema di rilascio di licenze e di redazione di piani, dovessero risultare inadeguate o inopportune. So di aziende che non possono sorgere o svolgere una regolare attività perchè da più di un anno non sono effettuate le modifiche o le iscrizioni nei registri degli esercenti. Coloro i quali hanno fatto richiesta per il rilascio di una licenza non vengono convocati per essere sottoposti a quell'esame che è poi una formalità piuttosto discutibile o, dopo aver sostenuto l'esame, non vengono iscritti nell'albo.

È stato posto in rilievo, nel corso della discussione del precedente disegno di legge, che talvolta i Ministeri usano le circolari per

modificare disposizioni di legge. Sarebbe bene — oltre che regolare — che le circolari fossero riservate per emanare disposizioni interpretative o per disporre ispezioni là dove necessario, perchè altrimenti si rischia di far accusare di inefficienza un ottimo strumento da noi realizzato.

GATTONI. D'accordo sulla opportunità di approvare il terzo e l'ultimo comma all'articolo 39 della legge n. 426 dell'11 giugno 1971, purchè si tenga conto del pericolo che in piccolissimi centri, specie quelli situati in zone montane, — dove qualche volta esiste un solo esercizio commerciale — una rigida applicazione delle norme previste, in relazione alle tabelle merceologiche d' cui all'articolo 37 della legge n. 426, potrebbe determinare serie difficoltà di reperimento da parte della popolazione, di determinati articoli non strettamente legati alle stesse tabelle merceologiche.

PRESIDENTE. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

VENANZETTI, relatore alla Commissione. Ritengo non siano necessarie molte parole per ribadire i concetti espressi nella relazione e per replicare ai colleghi intervenuti nella discussione.

Per quanto riguarda il primo comma dell'articolo unico, do atto al senatore Fusi che le sue perplessità riecheggiano una impostazione di base da sempre tenuta dal Gruppo comunista in ordine alle tabelle merceologiche. Occorre però, a mio avviso, tenere un comportamento preciso, nel senso di concedere sì al Ministero, entro certi limiti, la possibilità di eventuali revisioni per determinati casi come potrebbero essere gli esercizi dei comuni piccolissimi o montani, ma non di ammettere che, una volta stabilito il principio della validità delle tabelle merceologiche, si possa ammettere che è consentita anche la vendita di altri generi.

FUSI. Non peroravo l'anarchia nel rispetto delle tabelle; sottolineavo soltanto il

10ª COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (24 luglio 1974)

fatto che non vi è discriminazione in fatto di applicazione delle sanzioni.

V E N A N Z E T T I , *relatore alla Commissione*. D'accordo, ma il criterio entro cui muoversi è quello per cui chi vende merci al di fuori della tabella si trova nella medesima situazione di chi vende senza autorizzazione. Quindi non vedo la necessità in questo caso di una discriminazione in tema di sanzioni.

Per quanto riguarda la modifica di cui alla seconda parte del disegno di legge, non mi sento di condividere le preoccupazioni espresse dal senatore Forma. Esistono, è vero, lentezze procedurali nelle iscrizioni nei registri e nella concessione delle licenze, ma ciò non significa che per questi soli motivi si debbano lasciare impunemente aprire negozi in zone che altrimenti ne rimarrebbero sprovviste. Sono certo che lo stesso collega Forma non è di questo avviso nella sostanza, perchè altrimenti alla legge andremmo a sostituire l'arbitrio. Inoltre potrebbe aversi una prevaricazione dei diritti altrui, nel senso che uno il quale abbia inoltrato domanda per la concessione di una licenza rispetta la legge e attende che arrivi la concessione ufficiale, mentre un altro non si adegua alla procedura, apre tranquillamente il negozio e, praticamente, scavalca il cittadino diligente e onesto, che ha acquisito un diritto nel momento dell'inoltro della domanda. Evidentemente non possiamo consentire procedure simili. Certo, però, non possiamo non tenere il dovuto conto delle realtà di fronte alle quali siamo stati posti, nel senso di fare in modo di accelerare le procedure che oggi sono bloccate o vanno a rilento. È una necessità che s'impone per evitare soluzioni, me lo consenta il Presidente, all'italiana: cioè si assiste al caso di un commerciante che apre un negozio senza autorizzazione, nel qual caso si interviene soltanto in un secondo tempo con l'applicazione di una multa irrisoria d'una ventina di migliaia di lire; poi si aspetta ancora che passi del tempo, finchè interviene una sanatoria e tutto è risolto. Non è serio e non è nemmeno legittimo, perchè poniamo che chi ha seguito questa trafila non sia nelle con-

dizioni previste dalla legge per il conseguimento della licenza: al momento in cui ciò viene accertato, che cosa si fa? Si rende quindi indispensabile una rigida applicazione delle norme legislative e un acceleramento delle procedure.

F O R M A . Chiedo scusa se interrompo, ma la vorrei pregare di mettere la mia frase in relazione all'invito rivolto al Governo.

V E N A N Z E T T I , *relatore alla Commissione*. È ciò che ho fatto, in quanto ho messo in evidenza che le sfasature registrate devono servirci per premere sul Governo affinché siano accelerate quanto più possibile le procedure di iscrizione nei registri e di rilascio delle licenze, altrimenti si accumulano le situazioni di estremo disagio che già esistono.

M A Z Z A R R I N O , *sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Devo ancora ringraziare il senatore Venanzetti e non posso che associarmi a quanto ha detto; gli sono grato per la puntuale relazione e per le osservazioni fatte in sede di replica. Devo aggiungere che se è opportuna una discussione che riguarda una legge particolare in rapporto ai casi eccezionali, nel momento in cui approntiamo la legge pensiamo al quadro generale. È chiaro che vi potranno essere norme non adeguate. Esprimiamo un giudizio di validità sulla legge nel suo complesso e le osservazioni in contrasto che sono venute fuori confermano che avevamo bisogno di un'ulteriore precisazione in materia; intanto, per quel che riguarda la necessità dell'automaticità e della immediata esecutività dell'ordinanza del sindaco, siamo tutti d'accordo, perchè sappiamo, per esperienza, che il danno maggiore è sempre causato dal ritardo con il quale queste cose si fanno.

Per quanto riguarda le sanzioni, voglio ricordare che esse hanno già una loro differenziazione, che va dalle 20 mila lire ai 5 milioni e alla chiusura dell'esercizio. È vero che a questo punto, ha ragione il collega Fusi, ci affidiamo più a colui che va a fare l'ispezione o al magistrato che do-

vrà emettere la sentenza, piuttosto che ad una chiarezza rigorosa della legge, ma anche qui — anche se in linea di massima l'osservazione di Fusi vale la pena che sia meditata — anche qui, dicevo, rendiamoci conto che i casi-limite è poi difficile che vengano fuori. I casi-limite sono sempre dei casi-limite. Penso che una maggiore diligenza da parte del titolare dell'esercizio possa ridurre il rischio che l'applicazione rigorosa di questa legge consente. In linea di massima, concordo con l'opinione espressa dal relatore, sia in sede di relazione che in sede di replica.

P R E S I D E N T E . Passiamo ora all'esame dell'articolo unico, di cui do lettura:

Articolo unico.

All'articolo 39 della legge 11 giugno 1971, n. 426, dopo i primi due commi è aggiunto il seguente terzo comma:

« Le sanzioni previste dai precedenti commi sono applicabili anche a chi vende merci

non comprese nelle tabelle merceologiche di cui al precedente articolo 37 ».

All'articolo 39 della suddetta legge è inoltre aggiunto il seguente ultimo comma:

« L'ordinanza del sindaco per la chiusura di un esercizio commerciale abusivo, che si trovi cioè nelle condizioni di cui al comma precedente, costituisce titolo esecutivo, ed è spedita in forma esecutiva con l'applicazione della formula prevista dall'articolo 475 del codice di procedura civile. L'ordinanza è dichiarata immediatamente eseguibile ».

Poichè nessuno domanda di parlare, metto ai voti il disegno di legge nel suo articolo unico.

(È approvato).

La seduta termina alle ore 11,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. FRANCO BATTOCCHIO