

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

10^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Industria, commercio, turismo)

INDAGINE CONOSCITIVA SUI PROBLEMI DELLA RETE DISTRIBUTIVA

2° Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 MAGGIO 1982

Presidenza del Vice Presidente de' COCCI

INDICE DEGLI ORATORI

PRESIDENTE	Pag. 19, 26, 29	D'UBALDO	20
COLOMBO Ambrogio (DC)	26, 27, 28	LANDINI	20, 22, 26 e <i>passim</i>
POLLIDORO (PCI)	20, 27, 28	MALENA	19, 24, 27 e <i>passim</i>
SPANO (PSI)	21		

Intervengono, a norma dell'articolo 48 del Regolamento, il signor Goffredo Landini, sindaco di Prato, il signor Paolo Malena, assessore al comune di Milano e il dottor Lucio D'Ubaldo, capo ufficio studi dell'Associazione nazionale comuni italiani.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI).

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui problemi della rete distributiva, interrotta l'11 marzo 1982.

Porgo il benvenuto della Commissione al signor Landini, sindaco di Prato, al signor Malena, assessore al comune di Milano ed al dottor D'Ubaldo, capo ufficio studi dell'ANCI e li ringrazio per la partecipazione ai nostri lavori.

La Segreteria ha ricevuto gli appunti che i nostri interlocutori hanno fatto pervenire; saremo lieti di riceverne, eventualmente, altri insieme con nuove relazioni e comunicazioni scritte.

Cedo senz'altro la parola ai rappresentanti dell'ANCI per quanto volessero aggiungere; dopo di che, i commissari potranno rivolgere loro quesiti e domande. Aggiungo che il Presidente della Commissione, onorevole Gualtieri, avrebbe voluto essere presente alla seduta odierna, ma, a causa di una indisposizione, non ha potuto essere presente.

M A L E N A . Come ha già detto il Presidente de' Cocci abbiamo già prodotto una nostra documentazione che riassume sia la posizione dell'ANCI che i risultati di un recente convegno degli amministratori comunali, o meglio, degli assessori comunali al commercio, tenutosi a Bari i giorni 21 e 22 maggio 1982.

Nel corso di tale convegno, che ha visto una numerosa partecipazione di amministra-

tori e di operatori economici, sono stati dibattuti tutti i temi afferenti alla problematica della riforma del settore e, alla fine, è stato approvato un documento che ha riassunto la posizione dei Comuni ed è stata fatta propria dall'ANCI.

In sostanza, i Comuni ritengono che sia indispensabile procedere al più presto al varo della riforma in quanto il comparto mercantile, attualmente, non è più in grado di sostenere una situazione che si sta deteriorando ogni giorno di più, in particolare per quanto riguarda l'ammodernamento delle forme di distribuzione.

Sono state dunque fatte osservazioni puntuali anche per quanto riguarda il progetto di legge dell'onorevole Marcora, osservazioni contenute nel documento consegnato che, in sintesi, richiamano l'attenzione della Commissione industria del Senato e degli organi parlamentari sulla necessità di operare innanzitutto un raccordo tra il disegno di legge stesso ed il piano triennale d'intermediazione commerciale per arrivare ad una strumentazione concreta con obiettivi reali da perseguire.

Un secondo aspetto, direi negativo, del disegno di legge concerne il ruolo dei Comuni che viene molto compresso e, anzi, direi nullificato in quanto il tutto viene accentrato nel CIPE che, a nostro avviso, non può assolvere anche a compiti di microeconomia dovendo attendere invece alla fissazione degli obiettivi generali della politica economica anche con riferimento al comparto del commercio, al settore terziario e a quello di mercato che devono essere finalizzati al rilancio dell'economia nel suo complesso.

Pertanto, per una specificazione maggiore dei ruoli tra Regione — ente intermedio — e Comune (partendo dalla considerazione che uno dei difetti principali della legge n. 526 è senz'altro da ascrivere a livello di programmazione, cioè a livello comunale) abbiamo individuato in un'area sovracomunale la dimensione ottimale per la programmazione commerciale in quanto la scala regionale non ci è sembrata più idonea a questo fine.

Altre osservazioni contenute nel nostro documento concernono il credito, che deve es-

sere finalizzato in modo direi vincolante all'ammodernamento delle forme distributive, la tutela del consumatore e, infine, una più puntuale definizione del problema del consumatore con un rinvio eventuale ad un accordo con lo statuto dei consumatori presentato al Senato dal Comitato nazionale per la difesa del consumatore. Da ultimo è stato considerato il problema degli orari, problema sul quale le Amministrazioni comunali non solo si stanno impegnando attivamente per superare la rigidità attuale, ma, addirittura, alcune di esse hanno in un certo senso violato la legge n. 558 del 1971 che, come è noto, pone il vincolo inderogabile delle 44 ore settimanali.

A Milano e, come mi risulta, in altri Comuni, abbiamo fatto un provvedimento derogatorio di questa legge con un richiamo a manifestazioni di carattere contingente che, nel caso di Milano, riguardano le celebrazioni leonardesche; abbiamo quindi consentito un'articolazione più flessibile degli orari nell'arco delle 12 ore giornaliere anticipando, in un certo senso, la previsione del disegno di legge Marcora che su questo punto ci soddisfa in pieno.

Riteniamo che questo degli orari sia un problema che non riguarda solo il consumatore, non rappresenti soltanto un problema sociale (cioè a dire la possibilità che viene offerta al consumatore di poter confrontare le merci ed avere più tempo per fare i propri acquisti), ma costituisca soprattutto un problema di innovazione nel settore commerciale. Lo strumento degli orari, infatti, consente proprio di innovare profondamente in questo comparto in quanto introduce un meccanismo di competitività che oggi viene invece mortificato per il fatto stesso che gli orari sono uguali per tutti.

Abbiamo avuto un'adesione generale nei confronti di questo provvedimento locale da parte della rete distributiva organizzata e anche da parte dei piccoli commercianti più evoluti che guardano, cioè, più avanti rendendosi conto della necessità di superare l'attuale rigidità oraria.

Per il momento, non ho altro da aggiungere. Probabilmente il sindaco di Prato vor-

rà fare qualche considerazione, anche perchè non abbiamo avuto modo, in precedenza, di consultarci.

L A N D I N I. Non ho da aggiungere altro a quanto detto dal signor Malena.

D' U B A L D O. Anche io condivido quanto esposto dall'assessore di Milano.

P O L L I D O R O. Prima di affrontare il dibattito avremmo dovuto valutare attentamente i dati che ci avete inviato, che sono molto importanti per la programmazione commerciale; purtroppo, dato che ci sono stati consegnati soltanto ora, non abbiamo avuto modo di studiarli prima e, di conseguenza, per il momento siamo solo in grado di fare qualche domanda.

Personalmente annetto molta importanza a questa consultazione, da parte della Commissione, con i rappresentanti dell'ANCI perchè ritengo che il ruolo dei Comuni sia decisivo per l'attuazione di una legge concernente il commercio.

Del resto, già in passato abbiamo visto, per quanto riguarda la legge n. 426, che il ruolo dei Comuni è stato quanto mai rilevante, sia in senso positivo che negativo; in senso positivo perchè, là dove la legge è stata attuata e interpretata giustamente, quella normativa (che conteneva anche aspetti validi) qualche risultato l'ha dato; in senso negativo perchè, là dove la legge non è stata applicata (e si tratta di 4.000 comuni su 8.000) oppure è stata applicata in senso distorto, le conseguenze sono state deleterie.

Ho sempre detto, in occasione di convegni e manifestazioni, che non vi è stata una responsabilità primaria da parte dei Comuni perchè la realtà è che la legge in questione conteneva ostacoli reali e non consentiva concrete applicazioni, oppure, lasciando margini troppo ampi, portava ad applicazioni negative che, alla fine, hanno indotto alla sua riforma. Preciso che noi siamo favorevoli alla riforma della legge n. 426 e non a qualche ritocco: questo è il punto fondamentale!

Dicevo che uno degli elementi importanti che dovremmo introdurre nella riforma riguarda la politica nazionale commerciale che, in base alla legge n. 426, non è mai esistita; si tratta di una politica di coordinamento di primaria importanza.

Un secondo punto da considerare è certamente quello riguardante il rapporto tra Stato, Regioni e Comuni.

Vorrei sapere in modo più completo dall'ANCI che cosa essa pensi in proposito perchè stiamo andando verso un orientamento che porterà, anzi deve portare, alla definizione di un programma nazionale con il CIPE che fissi alcuni criteri. Dopo di che, poichè il commercio è materia delegata alle Regioni, e necessario che per quanto riguarda la programmazione si affidino a queste ultime poteri superiori e, attraverso una legge-quadro, si garantiscano loro poteri anche per quanto riguarda la programmazione sovracomunale.

Noi siamo del parere che i Comuni devono mantenere i loro poteri, però bisogna trovare la via di risolvere questi problemi che non sono di facile soluzione perchè, da un lato, è bene che i Comuni abbiano poteri decisionali, dall'altro (ecco il quesito che pongo) vi sono questioni che sono di carattere sovracomunale che devono essere risolti non soltanto nella direzione degli utenti.

Posto il fatto che i Comuni devono avere un potere di proposta anche per i livelli sovracomunali, occorre che vi sia un Ente superiore, che potrebbe essere la Regione, che decida alla fine di un *iter*, quando i Comuni si sono espressi fino in fondo.

Vorrei sapere se su questo punto c'è l'accordo da parte degli Enti locali.

S P A N O . Più che porre un quesito, preliminarmente vorrei dire che da parte nostra è giusto apprezzare una ripresa, non di attenzione, ma di iniziative da parte degli amministratori dei Comuni rispetto ai problemi nuovi e tradizionali che, appunto, il commercio si trova ad affrontare, sia ai fini della programmazione che della gestione della realtà produttiva.

Un'altra osservazione che vorrei fare è questa: con particolare soddisfazione vedo riprese le considerazioni che noi abbiamo svolto in rapporto al disegno di legge del Governo che si differenzia in alcuni punti dal disegno di legge che il nostro Gruppo aveva presentato e per il quale stiamo cercando la disponibilità da parte del Governo ad apportare modifiche che siano soddisfacenti dal punto di vista dell'impostazione della materia e che rispondano ai criteri richiamati.

Proprio in questi giorni stiamo osservando — anzi è un elemento da sottolineare — la ripresa di iniziative e l'interesse da parte vostra che in qualche misura voi accentuate. Se voi considerate maturo il momento, sulla base delle esperienze fatte, penso sia necessaria un'azione intesa a sollecitare l'accelerazione dei tempi.

Una delle questioni che voi ponete — e credo la poniate con una certa rivendicazione proprio nell'interesse generale — è una riforma che abbia i piedi per terra, una riforma fatta attraverso i Comuni, che possa svilupparsi e correggersi con l'evolversi della situazione commerciale.

È importante il ruolo del Comune, ma lo è anche quello degli altri livelli, della Provincia, della Regione; questa è una delle prime questioni che la Commissione ha posto.

Credo che vi siano questioni nuove e credo che da questo punto di vista sia utile confermare l'elaborato che la Commissione sta predisponendo, per verificare se le soluzioni siano corrispondenti a quello che voi ritenete opportuno. Queste cose le volevo sottolineare in linea generale.

Vorrei poi fare una domanda per quanto riguarda il problema della tutela dei consumatori. Voi vi siete riferiti ad un disegno di legge che è associato nell'esame, quello del Partito socialista, che prevede all'interno una parte relativa alla politica in favore del consumatore. Pensate ad una disciplina e contemporaneamente ad una politica di difesa del consumatore?

Un'altra domanda che volevo fare riguarda non tanto un accenno del vostro documento in riferimento all'attuazione delle nor-

me che, appunto, dovremmo disporre noi come Parlamento, quanto la parte finale dove si dice: « approvazione sollecita della proposta di legge all'esame del Parlamento denominata " Statuto dei consumatori " che prevede la introduzione nell'ordinamento a livello centrale del Segretariato governativo dei Comuni e la fondazione dell'Istituto nazionale per i consumi e, a livello delle autonomie locali, segnatamente comunali, delle facoltà e degli strumenti idonei a consentire e prevedere la più completa e puntuale informazione, diretta e indiretta, sulla qualità delle merci commercializzate, sui prezzi, sulle quantità trattate e immesse sul mercato e su ogni altro elemento utile ad una completa documentazione sui prodotti in vendita; promozione da parte delle Amministrazioni locali di tutte le iniziative necessarie a favorire la nascita e lo sviluppo delle associazioni a difesa dei consumatori, stabilendo con esse efficaci forme di collegamento e collaborazione ».

Credo che sia la prima volta che si solleva il problema e si delineano gli impegni delle Amministrazioni comunali in questa direzione; quindi, sarei particolarmente grato se riguardo a questo aspetto, su cui siamo molto sensibili, voi potreste ulteriormente darci qualche indicazione su quelle che sono le vostre idee e i vostri orientamenti.

L'altra questione sulla quale concordo è che ci sono iniziative ed esperienze che si stanno effettuando in alcuni grandi Comuni italiani per quanto riguarda gli orari.

Anche rispetto al problema della difesa del consumatore, vi sono esperienze che vanno al di là di quello che prevede il disegno di legge in discussione da noi e, quindi, forse sono necessarie alcune riflessioni sul disegno di legge finale. Io sono d'accordo, per quanto riguarda gli orari, che si proietti una ricerca anche in difesa del consumatore.

A me interesserebbe sapere quali sono le riflessioni che voi fate in questa sede. Se volete, potete farle anche successivamente; non siamo obbligati ad esaurire le nostre osservazioni questa sera perchè noi pos-

siamo essere molto meglio orientati e precisi per quanto riguarda il disegno di legge da varare.

L A N D I N I. A proposito della legge n. 426, c'è una opinione abbastanza comune in seno all'Associazione e quando dico comune intendo riferirmi alle componenti politiche che si riconoscono all'interno dell'Associazione. Anche l'obiezione che qui ho sentito esprimere circa l'applicazione della legge n. 426 sul 50 per cento dei Comuni era naturalmente un dato interessante, ma probabilmente, se si fa riferimento soltanto alla percentuale dei Comuni che l'hanno applicata, si dice soltanto una parte perchè, in realtà, gli 8.800 comuni italiani sono, per la grandissima parte, piccolissimi e allora bisogna dire che, al di là del numero dei Comuni che l'hanno applicata, dal punto di vista del territorio, la gran parte dei territori italiani ha potuto applicare la legge n. 426 e, quindi, c'è un passo in avanti sostanziale dal punto di vista della copertura del territorio nazionale. Secondo me questo è un dato abbastanza importante.

Ci ha sorpreso il disegno di legge Marcora sull'applicazione e sui risultati della legge n. 426. È infatti opinione abbastanza diffusa nell'Associazione che bisogna partire dall'esperienza della legge n. 426, vederne gli aspetti negativi e farne dei momenti di miglioramento e soprattutto di riforma.

Relativamente alla questione dei ruoli del Ministero, del CIPE, delle Regioni e degli Enti locali, nella nota della Presidenza dell'ANCI (io sono sindaco di Prato, ma sono qui nella veste di rappresentante dell'Ufficio di Presidenza dell'ANCI) noi abbiamo espresso già delle opinioni abbastanza precise.

Va detto subito che l'attribuzione al CIPE di competenze su aspetti microeconomici, e quindi di più estesi poteri decisionali, modifica il quadro delle diverse responsabilità e funzioni istituzionali. Ciò facendo, si mortifica per giunta la funzione precipua del CIPE che è quella di inserire gli obiet-

tivi di politica commerciale nell'ambito di quelli più generali di politica economica.

Questa scelta ripropone, in ultima istanza, un rapporto gerarchico Ministero-Regione-Comune, vale a dire una visione centralistica antitetica di fatto alla politica di decentramento fissata dalla Costituzione e perseguita attraverso il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 e la legge n. 382 del 1977.

In effetti, il ruolo del Comune si configura in maniera ridotta, dato che esso si trasforma da soggetto coprotagonista a subalterno esecutore di direttive provenienti dal Governo centrale e dalle Regioni.

Io credo che noi abbiamo chiarito sufficientemente e che vi sia uno spazio di chiarezza per riuscire a tradurre delle precise norme legislative da questo punto di vista.

Ora capisco che, nella definizione di una politica nazionale del commercio, della sua gestione e delle necessarie forme di programmazione, vi sia bisogno di stabilire i ruoli nazionali nella programmazione stessa, i quali non sono in discussione, così come non possono essere in discussione certi modi di coordinamento che, del resto, la Costituzione e le norme ordinarie assegnano alle Regioni. Dobbiamo però fare riferimento non solo agli elementi di principio, ma anche a quella esperienza che tutti, ormai, possiamo avere.

In realtà, al di là delle assegnazioni che la legge prevede a questo o a quell'organismo, nazionale o regionale, siamo di fronte ad una esperienza nel rapporto Regione-Comune che tende a snaturare tale rapporto e tale ruolo, essendo in atto la tendenza, in diverse Regioni del Paese, a ritenersi parti della politica attiva, andando quindi oltre gli elementi della programmazione e del coordinamento e sostituendosi, in ultima analisi, al Comune.

Credo che questo sia un punto importante e decisivo; e dico importante non solo per le questioni che qui ora discutiamo, ma anche in relazione al processo di riforma autonomistica legato al decentramento dello Stato. Credo dobbiamo avva-

lerci di questa esperienza per affermare la necessità di ribadire con fermezza nella legislazione, soprattutto in un settore così importante, forse non ancora giustamente collocato dal punto di vista del rilievo economico che presenta in tutti i territori, che i problemi della gestione vanno riservati essenzialmente — non voglio dire esclusivamente, ma essenzialmente — ai Comuni, cioè alle Amministrazioni comunali. Naturalmente questo non vuol dire agire per compartimenti stagni, senza tenere conto del quadro più generale; ma non è questo che fa ostacolo ai Comuni, quanto l'inesperienza.

Ora si parla della legge sul commercio, ma ci si potrebbe riferire al decreto del Presidente della Repubblica n. 616, relativo al decentramento delle funzioni. Il suo processo di applicazione, più o meno avanzato, ha portato in realtà a sostituirsi all'Amministrazione comunale. Ora, in un settore di questo tipo, così come configurato, ci sembrerebbe particolarmente pericolosa e da scongiurare tale tendenza. Ecco perchè, sulla base di molti convegni promossi dalle Amministrazioni comunali, dalle Province, dalla regione Lombardia, del convegno di Parma, di quello del Lazio ed altri, come quelli dei comuni dell'Emilia-Romagna, l'esperienza ci permette di affermare che in realtà su questi aspetti di fondo esiste una sostanziale e chiara adesione.

Vorrei aggiungere che forse noi, con altrettanta chiarezza, siamo riusciti ad individuare alcune forme o alcune linee relativamente alle questioni riguardanti i consumatori, che potremmo anche riservarci di illustrare: credo anzi che il collega di Milano potrà, con maggiori elementi e maggior competenza di me, fare chiarezza anche su questo punto di vista. Ritengo tuttavia che nel disegno di legge n. 1705 occorrerebbe anche riservare uno spazio alle forme di partecipazione e di coinvolgimento dei consumatori, trattandosi di un aspetto importante.

Vorrei qui ricordare una grossa questione: quella degli orari. Se ne è già parlato e mi ha fatto piacere sentire che già nell'ambito delle discussioni avviate si è ma-

nifestata la stessa consapevolezza: è un grosso problema; lo è per il commercio e per i processi di razionalizzazione; lo è per le questioni riguardanti il consumatore. Mi diceva il collega di Milano che l'esperienza che stanno compiendo in questa fascia di collettività consente di rilevare anche presenze del 15-20 per cento di persone che si avvalgono dell'innovazione e credo che, oltretutto, dal punto di vista economico, ciò rappresenti un fatto non trascurabile.

Vorrei però riconnettere anche il problema della fascia oraria a quello dei centri storici, della loro vivibilità e bellezza. Io appartengo ad una generazione che ha vissuto l'ultima guerra: in certi momenti, nella mia città, che pure è la terza della Toscana, mi sembra di essere tornato all'epoca del coprifuoco, perchè l'attuale rigidità degli orari, per cui tutti aprono e chiudono alla stessa ora, costituisce un vero e proprio anacronismo. Del resto, se facciamo riferimento anche all'esperienza ed alle vicende del mondo sindacale, dove per un certo periodo si è sostenuta la rigidità degli orari, possiamo affermare che oggi si va verso la flessibilità; ed io credo che lo stesso concetto debba essere applicato anche per il commercio. Vi sono delle resistenze, e della questione discutiamo da tempo; però vi sono anche aperture da parte delle associazioni e dei singoli commercianti. Ritengo pertanto che i tempi siano maturi per affrontare il problema degli orari, al fine di adeguarli — dato che nel nostro Paese si parla sempre di Europa — alle esperienze dei Paesi europei più avanzati. Credo allora che si debba cercare di compiere dei passi avanti sulla questione mantenendo il criterio della flessibilità e, in ultima analisi, risolvendo certi problemi della categoria: problemi, mi sia consentito di ribadire, che riguardano anche il modo di essere dei centri storici, perchè riuscire ad avere degli orari sfalsati, a prolungare gli orari di apertura, significa anche dare un contributo per far rivivere in qualche maniera i centri storici stessi, che molte volte, di sera, sono veramente squalidi.

Per quanto mi riguarda ho terminato. Vorrei però chiedere alcune delucidazioni relativamente ai tempi che si ritengono necessari per poter definire la questione; aggiungendo che — in relazione a quanto ha detto il senatore Spano — se la Commissione lo riterrà necessario, prima del dibattito in Aula sul disegno di legge, si potrebbe rinnovare l'incontro, anche per precisare meglio alcuni punti che oggi non sono stati in grado di illustrare in modo particolareggiato, nonchè per avvalerci meglio delle esperienze complessive risultanti a conclusione dell'indagine.

M A L E N A . Solo alcune brevissime considerazioni, dato che concordo con quanto detto dal sindaco di Prato circa il ruolo degli enti istituzionali e sulle altre questioni.

Per quanto riguarda il ruolo degli enti istituzionali, a nostro avviso il disegno di legge non è chiaro sulla loro definizione, non soltanto perchè risolve esclusivamente il momento della pianificazione commerciale, ma soprattutto perchè non individua con precisione le competenze degli enti stessi, il che può provocare delle difficoltà nell'applicazione della legge.

Io penso che uno dei difetti principali della legge n. 426 del 1971 sia stato appunto quello di non aver previsto un raccordo preciso tra programmazione urbanistica e programmazione commerciale; anche se dava delle indicazioni, essa non individuava però gli strumenti per poter arrivare al coordinamento, alla integrazione tra i due punti. Quindi l'aver individuato come ente di programmazione nel settore commerciale solo la Regione, attribuendole anche compiti di attuazione delle localizzazioni commerciali, ci sembra non soltanto incongruo rispetto agli obiettivi che il disegno di legge n. 1705 si pone e che noi condividiamo, ma foriero di dispersioni di ricchezza, perchè sappiamo che le funzioni riguardanti il territorio sono funzioni complesse ed attinenti alla residenza, al terziario di mercato, al terziario avanzato (oggi si parla anche del quaternario). Pertanto, solo l'ente intermedio, o un'aggregazione di Comuni, può essere in grado

di attuare una pianificazione completa, lasciando alla Regione esclusivamente il compito di fissare gli indirizzi programmatici, individuando anche le aree cosiddette di mercato. Per la localizzazione completa degli interventi commerciali, cioè, dal momento che oggi si ritiene opportuno realizzare i cosiddetti centri commerciali integrati, e quindi non più unità commerciali sparse sul territorio, ma un'insieme di funzioni commerciali e paracommerciali, riteniamo che appunto il Comune sia l'unico ente adeguato.

La critica rivolta alla legge n. 426, per il fatto che non è stata in grado di attuare, appunto, l'obiettivo della programmazione commerciale legata alla programmazione urbanistica, è una critica che in realtà attiene al dispositivo della legge stessa e non già allo strumento in quanto tale. Non possiamo dire che non è valido l'ente individuato per la programmazione, cioè il Comune; però noi parliamo ancora di aggregazione di Comuni, dal momento che siamo in una fase di incertezza circa l'individuazione dell'ente intermedio: in questo senso, quindi, la legge n. 426 è stata criticata, ma — ripeto — a torto, perchè era il dispositivo a non offrire la possibilità di attuare completamente una programmazione commerciale e non già il soggetto che era stato individuato per la programmazione stessa.

Ciò, tra l'altro, ci esime dal fare considerazioni sull'altrettanto misero bilancio, direi, a livello regionale, perchè se le Regioni avessero legiferato nel settore, come spettava loro, forse anche i Comuni che non hanno attuato la legge n. 426 sarebbero stati invogliati a farlo.

Possiamo invece affermare che, anche mancando un quadro di riferimento regionale, sono pochissime le Regioni italiane che hanno applicato la suddetta legge.

Per quanto riguarda il problema della tutela del consumatore, sollevato dal senatore Spano, noi, come Comuni, siamo molto interessati al discorso in quanto ci rendiamo conto dell'esistenza di una aspettativa da parte non soltanto delle organizzazioni sociali, politiche e sindacali, ma anche del consumatore, il quale non ha un punto di rife-

rimento; e il nostro, come è noto, è l'unico Paese privo di una presenza organizzata dei consumatori, a differenza della Francia, dell'Inghilterra e della Germania, dove esiste addirittura il Ministero per il consumatore. A livello locale, quindi, ci stiamo muovendo per creare comitati di difesa del consumatore, che non vogliamo siano strumenti burocratizzati, ma che concepiamo come momenti di partecipazione e di ausilio alle formazioni spontanee, in modo che si possa avviare concretamente la soluzione del problema. Guardiamo pertanto con molta attenzione all'esame del disegno di legge organico di riforma del settore commerciale.

Relativamente al problema degli orari ho già espresso la mia opinione, come ha fatto il collega di Prato.

Si è chiesto se il disegno di legge Marcora del Governo risponde o meno alle esigenze delle Amministrazioni comunali. Noi rispondiamo affermativamente, anche se timidamente, perchè è vero che lo stesso lascia immutato l'arco settimanale di 44 ore, ma è anche vero — per questo ho detto timidamente — che è prevista la possibilità di un'ora sia nella anticipazione dell'apertura, sia nella posticipazione della chiusura, per cui si passerebbe dalle 44 alle 55 ore settimanali e ci allineeremmo con gli altri Paesi europei.

Naturalmente sarebbe stato preferibile, piuttosto che ricorrere a questa formula un po' « furbesca » — mi si passi il termine — dire esplicitamente che è consentita una articolazione dell'orario giornaliero, nell'ambito delle 12 ore, non superiore a 55 ore settimanali.

Su questo problema siamo molto impegnati perchè non riguarda soltanto le esigenze del consumatore o la vivibilità delle città. Tra l'altro sarebbe opportuno che si lasciasse una certa potestà autorganizzatoria ai Comuni senza imporre a tutti uno stesso arco giornaliero di ore, perchè le esigenze differiscono non soltanto da città a città, ma anche da regione a regione, data la particolare conformazione geomorfologica del Paese. Per esempio al Nord viene richiesta una giornata (il cosiddetto « *shopping day* ») il

lunedì o il giovedì con orario prolungato serale dei negozi. Questo non significa che tutti gli esercizi devono essere aperti; l'importante è che ci sia una certa libertà che consenta non soltanto di apprestare un servizio minimo, ma anche di introdurre un meccanismo di concorrenzialità tra le imprese.

Il principio che abbiamo ribadito è che bisognerebbe passare dalla facoltà dell'apertura e obbligo della chiusura, come oggi avviene, all'obbligo dell'apertura e facoltà della chiusura.

Questo concetto sintetizza la posizione dell'ANCI sul problema degli orari.

C O L O M B O Ambrogio. Mi sembra di poter dire che il lavoro finora svolto porta a convergere sulla sostanza dei problemi posti, al fine di superare la complessità dei rapporti esistenti tra Stato, Regioni e Comuni.

La questione diventa abbastanza delicata quando si tratta di passare a dettare norme che devono in qualche modo garantire gli obiettivi previsti, tenendo conto soprattutto del discorso sulla grande disomogeneità degli oltre 8.000 Comuni in Italia. Ma mi sembra che tutti siamo partiti dall'analisi di questa applicazione, intendendo l'analisi di questa applicazione, intendendo avere con la riforma una evoluzione dell'esperienza.

Una delle cose che certamente appare abbastanza evidente è che il discorso del piano per ogni Comune è un discorso che ha messo in luce tutti i limiti, proprio per questa disomogeneità delle aree. Io vorrei sentire qualche suggerimento in merito alle proposte, che sono anche note, come quella delle soglie fino a 50.000 abitanti, a 30.000 abitanti, eccetera. Vorrei sapere se siete d'accordo di fissare già nella legge nazionale certi criteri, oppure — come mi sembra che siamo orientati a livello di Comitato ristretto — a dare il compito di dettare delle direttive, in modo che la Regione individui in maniera più puntuale le aree comunali o intercomunali dove il piano sia possibile, proprio sulla base di un'analisi più dettagliata di questa molteplice esigenza di attenzione da

prestare ad una programmazione così delicata.

Altro elemento è come risolvere il problema. Voi sapete che oltre al progetto di legge del Governo vi sono altre due proposte di legge, che pongono l'esigenza di trovare dei momenti abbastanza puntuali sullo strumento urbanistico e sullo strumento commerciale. Avete suggerimenti specifici da dare, oltre che pareri, in merito appunto alle proposte che emergono?

Per quanto concerne il discorso degli orari, ci sembra di capire che, al di là dell'esigenza di allargare quella fascia che appare abbastanza comune, emerge l'esigenza molteplice di tener presente una zona turistica che certamente si trova in una condizione diversa, nonchè di recuperare una vita dei centri storici, che certamente implica valutazioni prettamente locali. Si potrebbe anche in proposito avere un suggerimento più preciso, soprattutto sull'opportunità di affidare al sindaco il compito di definire questi orari?

Il discorso riguardante i consumatori sarebbe abbastanza lungo; tuttavia mi sembra che, nel contesto di un discorso nel suo complesso finalizzato e considerando che il consumatore è certamente un soggetto da tener presente, quel progetto di legge non ha del tutto risolto il problema. Quindi, con la riforma questo è certamente un argomento che dovrà essere ripreso anche in termini particolari.

Vi sono altri argomenti specifici che voi affrontate e chiedo scusa di non avere partecipato al convegno che mi risulta essere stato molto interessante; ma su problemi come quelli dell'ingrosso e dell'ambulato vorrei sapere se avete proposte o suggerimenti da portare avanti.

P R E S I D E N T E. Poichè non vi sono altre domande, do la parola al signor Landini.

L A N D I N I. Mi sembra molto opportuno il riferimento del senatore Colombo al numero degli abitanti. In proposito, per esempio, anche noi ci siamo posti il proble-

ma avendo forti dubbi, intanto, nel mettere dei limiti e poi nel mettere addirittura il limite di 50.000 abitanti.

Tra l'altro, debbo richiamare l'esperienza personale, per esempio, dei sindaci in presenza di certe leggi dove le cifre relative agli abitanti sono fissate un po' stranamente. La legge n. 426 parla di 50.000 abitanti; nella legge n. 421 (legge per i piani triennali dei Comuni) siamo a 20.000 abitanti; se prendiamo la legge sul decentramento vediamo che il limite è di 40.000 abitanti. C'è insomma una selva di parametri che non si sa bene a cosa rispondano; e questo, in realtà, costituisce un problema. Certamente, se assumessimo il limite di 50.000 abitanti, la preoccupazione qui espressa, nel senso che un certo numero di Comuni non applicherebbero la programmazione, sarebbe in realtà già prestabilita per legge. Perché mi pare di ricordare che l'85 per cento dei Comuni italiani (ecco perché dicevo prima che il 50 per cento di « si » o di « no » non dice tutta la verità) sono sotto i 10.000 abitanti.

In sostanza, mi sembra più utile fissare delle linee e riservare la definizione di questa materia nell'ambito regionale, in accordo con i Comuni, lasciando quindi maggior spazio ai sindaci.

Vorrei poi afferrare meglio il problema (che mi sembra importante) del rapporto tra la programmazione commerciale e la programmazione urbanistica.

C O L O M B O Ambrogio. Chiedo quali fossero i vostri suggerimenti e i vostri atteggiamenti rispetto alle proposte che vengono avanzate.

M A L E N A. Sul problema del rapporto tra programmazione urbanistica e programmazione commerciale, riteniamo che la Regione debba limitarsi ad emanare i criteri generali della programmazione nel settore del commercio, individuando le quantità e, quindi, individuando anche le aree di mercato entro le quali debbono collocarsi le quantità stesse in relazione anche al piano di sviluppo socio-economico e territoriale che ogni Regione deve avere. Lascieremmo inve-

ce ad un livello non puramente locale la definizione della materia, perché ci rendiamo conto che non è possibile affrontare la problematica del commercio in una dimensione solo localistica e che non sia sovracomunale, laddove in particolare ciò è maggiormente richiesto.

Mi riferisco non solo alle aree cosiddette metropolitane, ma anche a quelle aree che hanno bisogno di una integrazione a livello superiore. Ecco perché abbiamo parlato in maniera generica di aggregazione di Comuni.

P O L L I D O R O. Chiedo scusa per l'interruzione, ma siccome si tratta di una questione molto delicata, importante e ancora non risolta, credo che sia interessante avere in proposito il parere dell'ANCI.

Il nostro disegno di legge, a differenza di quello proposto dal Governo, prevede l'autorizzazione del Comune. Tuttavia la cosa che si vuole determinare è la seguente: se la Regione individua un'area sovracomunale e concorda con i Comuni un programma, una proposta (quindi non siamo ancora ad una decisione), i Comuni stessi debbono poi decidere in ordine al piano?

Supponiamo che su dieci Comuni in quell'area sovracomunale tre Comuni non accettino. Nella mia breve introduzione io avevo detto che è necessario un potere il quale ad un certo punto decida, dopo aver fatto sì che tutti i Comuni si pronuncino; perché se quei tre Comuni non applicano poi la decisione presa a livello superiore (nel senso che voi dite, cioè di dare un indirizzo e via dicendo) è chiaro che dell'area sovracomunale non si fa nulla.

Era questo il punto sul quale volevamo sapere se siete d'accordo.

M A L E N A. Siamo certamente d'accordo.

P O L L I D O R O. Ad un certo punto, però, ci vuole un altro ente ed un livello superiore che decida, per evitare che uno dei Comuni possa decidere per tutti.

M A L E N A. Infatti, i livelli istituzionali possono essere: o il consorzio obbliga-

torio, o il consorzio facoltativo, o le associazioni dei Comuni, o quella che noi abbiamo chiamato « aggregazione dei Comuni », perchè tra l'altro questa riforma, a nostro avviso, si dovrebbe anche raccordare con la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali.

Quindi, questo ente intermedio deve avere la potestà di decidere non solo circa il rilascio materiale delle autorizzazioni commerciali, ma anche, in particolare, circa la localizzazione degli insediamenti commerciali.

Comunque, se può essere utile, posso lasciare un modello di programmazione commerciale che è stato mutuato dal comprensorio milanese. Si tratta di una proposta fatta dal comprensorio milanese, che, come è noto, non esiste più; ma rappresenta un modello teorico di pianificazione commerciale che vede il coinvolgimento di tutti i momenti istituzionali.

Forse è inutile che io mi attardi a leggere il testo di questa proposta, ma essa ribadisce in sostanza quello che noi abbiamo già detto.

Per quanto riguarda il problema degli orari di coda, siamo perfettamente d'accordo sulla proposta del senatore Colombo di affidare al sindaco la potestà di legiferare in questa materia; a condizione, però, che la eventuale norma che attribuisce al sindaco la facoltà di organizzare gli orari degli esercizi commerciali sia formulata nel senso di prevedere non il consenso di tutte le organizzazioni commerciali, sindacali, eccetera, ma solo il « sentito il parere ». Questo perchè, purtroppo siamo stati vincolati anche nell'organizzazione dei turni estivi per gli esercizi di generi alimentari e abbiamo dovuto ricorrere al regolamento di esecuzione della legge del 1911; forse illegittimamente, tant'è che la nostra iniziativa è stata impugnata dinanzi al TAR. Lo abbiamo fatto per dare la possibilità di prestare per agosto un servizio minimo alla popolazione, per assicurare la presenza degli esercizi commerciali, perchè la legge regionale con cui furono fissati i criteri dava la facoltà al sindaco di apprestare dei turni estivi di concerto con

le organizzazioni dei commercianti, dei sindacati, eccetera. È chiaro che questo concerto non si è potuto avere e quindi siamo stati costretti a ricorrere alla norma del 1911.

Perciò la norma che attribuisce al sindaco la facoltà di organizzare gli orari dei servizi commerciali ci trova d'accordo, purchè ci sia questa previsione esplicita.

C O L O M B O Ambrogio. Non avete però ancora risposto sul problema relativo all'autorità cui compete di fare il piano. Va bene il discorso della riforma, ma il discorso della riforma, con quello della Provincia, non risolve il problema di chi deve fare il piano, perchè anche se avessimo la riforma non potremmo individuare le stesse aree per affidare, per esempio, alla Provincia il compito di fare il piano commerciale.

Quindi, non è risolto il problema relativo a chi deve fare il piano, perchè il punto da tener presente è che poi si rischia di non farlo e di avere dei buchi territoriali senza aver fatto il piano.

P O L L I D O R O. Vorrei insistere su quanto diceva il senatore Colombo. Siccome si è fatto riferimento alla riforma delle autonomie locali, eccetera, rispetto alla questione dell'ente intermedio, debbo dire che mi piace sognare, ma non più ad occhi aperti. Questo è il punto, per quanto riguarda un futuro ente intermedio nell'ambito di una futura riforma delle autonomie locali.

Ci rendiamo conto che quando avremo licenziato la legge-quadro sul commercio non ci sarà un ente, un potere di decisione sovracomunale. Allora, che cosa impedisce che sia la Regione a fare le proposte (parlo di piani sovracomunali dove già esiste l'accordo dei Comuni ad accettare un'autorità superiore al Comune stesso) per insediamenti che vanno oltre certi interessi?

M A L E N A. Per noi va bene. Un conto è fare un piano commerciale che individui le esigenze di nuovi insediamenti commerciali di riequilibrio anche territoriale, e quindi individui le cosiddette aree di mercato

(siamo d'accordo su questo compito della Regione), ed un altro conto è che sia la Regione ad individuare le localizzazioni concrete. E questo per un fatto oggettivo perchè la pianificazione urbanistica è ancora oggi di competenza comunale. Quindi, la Regione non può assolutamente prevedere degli insediamenti senza tener conto di previsioni che sono dei Comuni. Ecco perchè, prima, parlo della necessità di integrare le varie funzioni sul territorio. Pertanto, la localizzazione concreta degli insediamenti commerciali è un compito che spetta ai Comuni e non può essere lasciato alle Regioni, altrimenti resterebbe un fatto astratto. Il discorso delle urbanizzazioni primarie e secondarie non può essere avulso dalla individuazione delle opportunità degli insediamenti commerciali. Quindi, questi due livelli sono separati, ma nello stesso tempo connessi; cioè, è la Regione che formula un piano di carattere generale ed individua le quantità da distribuire sul territorio, ma la localizzazione concreta e puntuale deve essere fatta dai singoli Comuni d'intesa con gli altri Comuni.

L A N D I N I. Nessuno può sostituirsi al Comune. Sono d'accordo di non sognare. Io debbo dire che rispetto al disegno (che viene sempre tentato) di riforma, i Comuni una organizzazione seria se la sono data, ma certamente questo non è vero — nei fatti e nella esperienza di ogni giorno — nel rapporto fra Comune, Regione e Stato. Fortunatamente, ci sono riforme intermedie. Se si

tratta di problemi socio-economici, è una cosa; se si tratta invece di questioni di traffico o urbanistiche è ancora un'altra in quanto i modelli non corrispondono mai. Pertanto, sono necessarie alcune linee che individuino la sfera autonoma per risolvere il problema in maniera più funzionale. Quindi, potremmo avvalerci non soltanto di un disegno di riforma che purtroppo tarda a venire, ma anche di riforme che sono state attuate e previste in modo diverso da regione a regione, in atto in tutte le aree del Paese.

P R E S I D E N T E. Tutta la documentazione che ci invierete sarà graditissima.

Per quanto riguarda i tempi di lavoro, come risulta da una deliberazione dell'ufficio di Presidenza, la Commissione dovrebbe concludere la sua attività prima dell'estate. Mi auguro che essa possa terminare, se non ai primissimi giorni di agosto, almeno in settembre. Certamente, le audizioni richiedono tempo e inevitabili modificazioni dei programmi, ma io ritengo che potremmo terminare in un paio di settimane.

Dichiaro conclusa l'audizione e ringrazio vivamente gli intervenuti.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ANTONIO RODINÒ DI MIGLIONE