SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2131

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori WILDE, STEFÀNI, TERZI, LOMBARDI-CERRI, PEDRAZZINI, PAINI, BRUGNETTINI, FRIGERIO, PERIN, ROBUSTI, BOSO, GIBERTONI, SCAGLIONE, FABRIS, TABLADINI, BUSNELLI, MARCHINI, BRAMBILLA, MANFROI e COPERCINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 SETTEMBRE 1995

Disciplina della programmazione urbanistica commerciale

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. — La pianificazione commerciale, così com'è riportata nella legge 11 giugno 1971, n. 426 (Disciplina del commercio), al capitolo II, mostra a distanza di anni tutta la sua fragilità non solo perchè sono mutate le condizioni obiettive della distribuzione commerciale, ma anche perchè si basa su presupposti di rigido centralismo e fa della discrezionalità degli interventi una scelta obbligata.

Se un intervento pianificatorio calato dall'alto poteva avere un significato negli anni '70, quando la polverizzazione della rete di vendita era evidente e denunciava l'obsolescenza del settore e la sua ritrosia ad ogni forma di razionalizzazione, oggi esso suona come una provocazione e finisce con il produrre più danni che benefici.

L'aleatorietà della pianificazione comunale, senza alcuna distinzione tra classi di comuni, è la principale imputata delle storture e delle prevaricazioni che, specie nelle regioni settentrionali, ha condotto a situazioni di ipersaturazione di qualche canale di vendita. Anche la pianificazione regionale, però, non è priva di colpe, solo in parte giustificata dalle disposizioni della norma.

In definitiva siamo di fronte ad una pessima pianificazione di un settore economico che per sua natura obbedisce alla legge dell'equilibrio tra domanda e offerta e trova in questo equilibrio la sua vera essenza. Pianificare l'economia significa riproporre metodi e criteri che si ritenevano ormai superati dopo le catastrofiche esperienze dei regimi collettivistici. Sebbene la legge n. 426 sia il frutto del compromesso tra le opposte esigenze (liberismo e pianificazione), anche nei piani comunali troviamo traccia di un dirigismo eccessivo, laddove si distingue tra tabelle contingentate e tabelle libere. Si può parlare, a ragione, di una pianificazione mozza, male proposta e soprattutto insidiosa quando frappone barriere tra i diversi canali di vendita.

Esigenze di vario genere e pressioni lobbistiche hanno inesorabilmente lasciato trascorrere gli anni senza correggere la tematica.

Provvedimenti successivi alla legge n. 426 hanno per di più svuotato il contenuto pianificatorio contribuendo a renderlo farraginoso.

È d'obbligo il riferimento alla legge 27 marzo 1987, n. 121 (Interventi urgenti in materia di distribuzione commerciale ed ulteriori modifiche alla legge 10 ottobre 1975, n. 517, sulla disciplina del credito agevolato al commercio), che di fatto liberalizza i negozi sino a mq 600 e al decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375 (Norme di esecuzione della legge 11 giugno 971, n. 426, sulla disciplina del commercio) che, all'articolo 48, comma 6, esautora la regione di parte dei compiti attribuiti in merito alla grande distribuzione.

Appare inequivocabile, come il settore della distribuzione commerciale necessiti di concretezza e chiarezza e non di provvedimenti il cui unico scopo è quello di rendere ancora più nebuloso il meccanismo degli interventi. È indubbio che la pianificazione, lungi dal rappresentare uno stimolo, spesso si rileva ostacolo insormontabile.

È altrettanto incontrovertibile come la distribuzione commerciale in Italia presenti connotati diversi dagli altri paesi. Il reticolo dei piccoli negozi, nei quali si profonde la tenacia e la creatività degli operatori e dove l'azienda familiare esprime al meglio la sua peculiarietà, s'è sensibilmente ridotto ma rappresenta ancora una presenza eloquente e dignitosa che va rispettata e difesa. Bisogna anche riconoscere che non sempre l'espansione delle forme moderne di vendita

ha seguito una logica di localizzazione. Da qui una diatriba che è giusto ricondurre nell'ambito di regole chiare eliminando preconcetti che nuocciono alla serenità del giudizio. Entrambi i canali fanno parte dell'odierna realtà distributiva ed è necessario adoperarsi per un nuovo equilibrio che non sia penalizzante, ma che cerchi di smuovere le cause che hanno originato casi di prevaricazione e di conflittualità.

L'obiettivo può essere raggiunto rivedendo anzitutto i criteri su cui si basa la pianificazione comunale e regionale. È tempo di abbandonare la pianificazione rigida, basata sulla discrezionalità della proposta e di introdurre la programmazione automatica degli interventi correlata alla gestione del territorio e al grado di sviluppo socio-economico-culturale. In questo modo sarà possibile fornire una risposta adeguata alla presenza commerciale non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi.

La Regione trova accanto al ruolo propositivo anche quello di controllo, che risulta disatteso in regime della legge n. 426. Il piano quadro regionale è l'unico modello di riferimento per il comune e non può essere ignorato, pena il blocco della rete di vendita. In base alle caratteristiche omogenee del territorio la regione determina la disponibilità pro-capite ottimale e il parametro è valido per tutti i comuni che ricadono nella zona. La disponibilità pro-capite viene calcolata per comparti merceologici omogenei, superando così la limitazione posta dalla singola tabella merceologica. La grande distribuzione è distinta in due comparti: il primo fa riferimento ai negozi despecializzati (l'attuale tabella VIII) e il secondo ai negozi specializzati. La grande distribuzione vale per i negozi superiori a mq 600 qualunque sia la classe d'ampiezza del comune.

Il criterio di calcolo della disponibilità comunale è di semplice applicazione in quanto è il risultato della moltiplicazione della popolazione commerciale prevista per il parametro di riferimento regionale. Il computo si effettua per ciascun comparto. In presenza di disponibilità aggiuntiva il sindaco procede autonomamente al rilascio dell'autorizzazione alla vendita per i negozi non superiori a mq 600. Per i negozi con superficie superiore deve chiedere il parere vincolante della regione, la quale si esprime applicando il piano programmatico regionale.

Il comune è sovrano nella gestione del proprio territorio e nella proposizione della politica commerciale più consona. Esso decide in merito alla grande distribuzione e valuta la compatibilità del progetto in relazione alle variabili interne ed esterne. La regione valuta la bontà dell'ipotesi comunale, in relazione al piano programmatico regionale. In questo modo la programmazione comunale è strettamente correlata agli strumenti urbanistici e la verifica regionale entra nel merito della proposta e non alla semplice presa d'atto. Non si verificheranno più interventi regionali fuori piano commerciale comunale.

In sintesi gli elementi più qualificanti della proposta si possono così riassumere:

a) calcolo dei parametri pro-capite da parte della regione sulla base delle variabili indicate dalla legge;

b) quantificazione degli interventi da parte del comune sulla base dei parametri regionali;

c) estensione degli interventi programmatori a tutta la gamma merceologica;

d) raggruppamento delle attuali tabelle merceologiche in comparti omogenei;

e) distinzione della grande distribuzione in negozi despecializzati e specializzati;

f) automatismo della quantificazione degli interventi da parte del comune;

g) autonomia del sindaco per le autorizzazioni alla vendita in negozi non superiori a mq 600;

h) parere vincolante della regione per le autorizzazioni alla vendita in negozi superiore a mq 600.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Programmazione regionale)

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le Regioni con proprie leggi stabiliscono i parametri ottimali che servono da elemento di comparazione ai comuni per la definizione dei propri programmi d'intervento nel settore della distribuzione commerciale.

2. Nella determinazione dei parametri di cui al comma 1, le Regioni tengono conto della situazione effettiva della distribuzione commerciale e di tutte le variabili socio-economiche che ne influenzano i caratteri qualitativi e quantitativi, nonchè delle aspettative del mercato e degli obiettivi che s'intendono perseguire. I parametri possono essere unici per tutta la Regione oppure per zona territoriale omogenea. Le variabili da considerare nella determinazione dei parametri sono:

a) *status* della struttura distributiva;

b) fattori socio-economico-culturali influenti;

c) previsioni demografiche;

d) evoluzione dei consumi;

e) gestione urbanistica;

f) interrelazioni intercomunali;

g) modello di sviluppo economico.

3. Sino a quando non sarà emanata la legge regionale di cui al comma 1 è sospeso il rilascio delle autorizzazioni alla vendita per gli esercizi con superficie superiore a 600 metri quadrati in tutti i comuni della Regione. Trascorso l'anno senza che la Regione vi abbia provveduto interviene d'ufficio il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il quale fissa i parametri entro trenta giorni dalla scadenza del termine.

4. Le Regioni hanno l'obbligo di aggiornare i parametri ogni quattro anni. In caso

d'inadempienza provvede il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato entro trenta giorni dalla scadenza del termine. Le Regioni che non adempiono a quanto previsto dai commi 3 e 4 non potranno esprimere il parere in merito alle domande presentate dai comuni sugli insediamenti superiori a 600 metri quadrati sino alle scadenze fissate dalla legge; in tale caso il parere viene espresso dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato attraverso i suoi organi periferici nel rispetto dei termini stabiliti.

Art. 2.

(Interventi comunali)

1. Sulla base dei parametri regionali di cui al comma 1, i comuni sono obbligati a redigere il programma degli interventi nel settore della distribuzione commerciale. Dalla comparazione tra la situazione reale e quella ottimale si verifica la congruità della rete di vendita e la sua compatibilità a soddisfare la domanda. In caso di disponibilità negativa non si procede al rilascio di autorizzazioni per nuove aperture sino alla pubblicazione dei nuovi parametri regionali. In caso di disponibilità aggiuntiva i comuni valutano le diverse proposte d'intervento in rapporto alle proprie esigenze, ai caratteri socio-economici, alla specificità dei quartieri o delle zone e alle attese della popolazione commerciale. Qualora il comune sia suddiviso in zone commerciali omogenee, il trasferimento di un esercizio da una zona all'altra è equiparato a nuova autorizzazione.

2. Sino a quando il comune non provvede a redigere il programma di cui al comma 1, non è possibile rilasciare autorizzazioni alla vendita per nuove aperture, ampliamenti e trasferimenti per qualsivoglia tipo di esercizio qualunque sia la sua dimensione. Il programma comunale di cui al comma 1 deve essere aggiornato entro sei mesi dall'esecutività dei parametri regionali. Nel frattempo si continua ad applicare il programma in corso di sostituzione o modificazione che

scade, comunque, al termine del sesto mese di proroga.

3. Qualora il comune decida di utilizzare la disponibilità aggiuntiva di cui al comma 1 per esercizi con superficie di vendita superiore a 600 metri quadrati deve chiedere il parere conforme e vincolante della Regione. Detto parere deve essere espresso entro sessanta giorni dalla richiesta, altrimenti si applica il regime del silenzio-assenso.

4. Il programma comunale di cui al comma 1 viene approvato dal consiglio comunale dopo avere raccolto le osservazioni delle associazioni di categoria, dei sindacati e delle associazioni dei consumatori presenti sul territorio comunale e, in assenza di essi, quelli più rappresentativi a livello provinciale, e di quanti altri fossero interessati a formulare il proprio parere. Le osservazioni e i pareri sono consultivi e devono essere espressi per iscritto entro trenta giorni dalla richiesta del comune. La mancata risposta, se detti pareri vengono richiesti con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, deve intendersi come atto di assenso. Il programma comunale viene adottato dal consiglio comunale e inviato all'organo regionale di controllo per le opportune verifiche. Notizia dell'atto di adozione deve essere pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione, affinchè gli interessati possano inviare entro trenta giorni per iscritto le proprie osservazioni. Entro trenta giorni dalla scadenza del termine, il consiglio comunale approva definitivamente il programma recependo o respingendo le osservazioni. L'approvazione definitiva è effettuata anche nel caso che non siano pervenute osservazioni.

Art. 3.

(Criteri di calcolo)

1. Il comune provvede a redigere il programma degli interventi nel settore della distribuzione commerciale sulla base del seguente metodo di calcolo:

a) sarà calcolata per ciascuna tabella merceologica la superficie ottimale di ven-

dita moltiplicando i parametri indicati dalla Regione per il numero degli abitanti previsti nel quadriennio o per la popolazione commerciale stimata;

b) il comune rileva la superficie commerciale per ciascuna tabella merceologica attualmente utilizzata;

c) sottraendo dalla superficie ottimale, di cui alla lettera *a)*, la superficie commerciale, di cui alla lettera *b)*, si ricava la superficie disponibile per gli interventi aggiuntivi qualora il risultato sia positivo. Se il risultato è negativo non si può procedere al rilascio delle autorizzazioni per l'apertura di nuovi esercizi commerciali del comparto specifico;

d) la superficie disponibile, risultante dalla operazione di cui alla lettera *c)*, viene utilizzata tenuto conto delle indicazioni urbanistiche oppure dell'indice di presenza merceologica o di entrambi gli indicatori, onde favorire lo sviluppo armonico della rete di vendita in rapporto alla crescita dell'agglomerato.

2. Se il comune è suddiviso in zone commerciali, il calcolo di cui al comma 1 deve essere effettuato per ciascuna zona.

Art. 4.

(Comparti merceologici omogenei)

1. I comparti contenenti le tabelle omogenee da considerare per il calcolo dei parametri regionali e comunali sono:

a) comparto alimentare (tabelle da I a VII);

b) comparto abbigliamento (tabelle IX, X, e categorie tabella XIV);

c) comparto casa (tabella XII e categorie tabella XIV);

d) comparto cultura e informazione (tabella XIII e categorie tabella XIV);

e) comparto sport e tempo libero (categorie tabella XIV);

f) comparto salute e cura della persona (categorie tabella XIV);

g) comparto locomozione (categorie tabella XIV);

h) comparto elettronico (categorie tabella XIV);

i) comparto beni strumentali (categorie tabella XIV);

l) comparto artistico e beni preziosi (categorie tabella XIV);

m) comparto attrezzature tecniche (categorie tabella XIV);

n) comparto beni di lavoro (categorie tabella XIV);

o) comparto beni diversi (categorie tabella XIV);

p) comparto grande distribuzione despecializzata (tabella VIII, per esercizi oltre mq 600);

q) comparto grande distribuzione specializzata (tabelle singole, per esercizi oltre mq 600).

Art. 5.

(Abrogazione di norme)

1. Sono abrogati gli articoli 11, 12, 13, 14, 20, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 21 della legge 11 giugno 1971, n. 426, nonchè i riferimenti contenuti nel capo III della suddetta legge, gli articoli pertinenti del decreto ministeriale 4 agosto 1988, n. 375, e l'articolo 8, commi 1, 2 e 3 del decreto-legge 26 gennaio 1987, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 marzo 1987, n. 121.