



Appunti e spunti su una legge del Friuli Venezia Giulia in materia di attività commerciali e somministrazione di alimenti e bevande

di Marilisa BOMBI

La recente emanazione, da parte della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, della legge regionale 5 dicembre 2005 n. 29 *Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 "Disciplina organica del turismo"* pone l'occasione per alcune riflessioni partendo proprio da alcuni significativi aspetti della nuova legge.

L'ambito della potestà legislativa

Alla fine dell'anno 2005 erano già quattro le Regioni che avevano ritenuto di dotarsi di una propria disciplina per l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. L'Emilia Romagna, la Lombardia, la Toscana, le Marche. A queste si è aggiunta, proprio alla fine del lustro, la Regione Friuli Venezia Giulia che, con la legge 5 dicembre 2005 n. 29 *Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 "Disciplina organica del turismo"* ha raccolto in un unico testo la disciplina per l'esercizio dell'attività di vendita, su aree private e pubbliche, la disciplina per la vendita di quotidiani e periodici e l'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande.

Le finalità che hanno presupposto l'intervento legislativo delle diverse regioni è stato, tuttavia, sostanzialmente diverso. Da un lato Emilia Romagna, Lombardia, Toscana e Marche, con un comune specifico obiettivo, dall'altro, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, con uno scopo diverso: quello di raccogliere in un unico testo normativo la disciplina delle attività economiche.

Da un lato, la rivendicazione di un nuovo potere reso possibile dall'art. 117 Cost., dall'altro, la necessità di onorare l'impegno politico di riordinare la disciplina.

Con la novella dell'art. 117 della Costituzione per la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, infatti, poco è mutato perché, in base allo statuto di autonomia, il Friuli Venezia Giulia dispone da sempre di potestà primaria in materia di attività economiche. Le altre regioni, invece, sono risolte e pronte a dettare proprie regole per lo sviluppo economico del proprio territorio, ora che l'art. 117 lo consente.

Per la piccola regione del Nord Est, un'unica opportunità nasce dalla modifica del capo V della Costituzione introdotto dalla legge Costituzionale 3/2001, ed è quella del vincolo

del rispetto delle riforme economico-sociali fissate dallo Stato. Infatti, se l'art. 4 dello Statuto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia prevede ancor oggi che la potestà legislativa sia esercitata in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, ma anche con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, questo vincolo non sussiste più.

In tal senso si è pronunciata la Corte Costituzionale con la sentenza 274 del 24 luglio 2003. La Corte, infatti, ha rilevato che se il vincolo delle riforme economico-sociali permanesse nel nuovo assetto costituzionale, (per le aree di potestà legislativa esclusiva delle Regioni a statuto speciale,) la potestà legislativa "esclusiva" delle stesse sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa "residuale" delle regioni ordinarie. Per esse, precisa la Corte infatti, nelle materie di cui al quarto comma del nuovo art. 117 della Costituzione, valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in "materie" suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame), onde per cui devono escludersi ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale. Pertanto, sottolinea la Corte, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, la particolare forma di autonomia così emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle regioni ordinarie si applica anche alle regioni a statuto speciale, in quanto più ampia rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti.

C'era da aspettarsi, quindi, che anche la Regione Friuli Venezia Giulia cogliesse al volo le nuove opportunità così come hanno fatto Emilia Romagna, Toscana, Lombardia e Marche e tra poco farà il Veneto. Invece, la legge 5 dicembre 2005 n. 29 non introduce nulla di nuovo, bensì di antico proprio nel momento in cui le Regioni si confrontano nella sfida sulla competitività.

La Competitività della Regione.

Le disposizioni sulla semplificazione degli adempimenti amministrativi che riguardano le imprese, dalla fase di avvio dell'attività di impresa fino alla cessazione della stessa, sono questioni non di poco conto in quanto è del tutto evidente che la competitività è proporzionale al carico burocratico che l'imprenditore deve sostenere nell'esercizio della sua attività. Solo un paio di anni fa, ad un convegno organizzato dal Forumpa, si evidenziava che il costo degli adempimenti dovuti dagli artigiani alla pubblica amministrazione è di ben 2 miliardi di euro, che lievita a 14 miliardi se si considera l'intero sistema imprenditoriale italiano. I dati erano stati presentati dalla Confartigianato. A livello nazionale lo Stato sta cercando di fare la sua parte attraverso le leggi di semplificazione in un'ottica coerente per il percorso avviato dalla legge 59/1997 (Bassanini 1) Ma per quanto incisivo, il campo d'azione statale è necessariamente limitato, dal momento che l'intervento dello Stato, dopo la novella dell'art. 117 Cost., riguarda la semplificazione degli adempimenti amministrativi risultanti dalla normativa di competenza legislativa esclusiva statale. Sono pertanto escluse tutte le materie di competenza regionale e, proprio tra queste, la materia delle attività produttive. E' evidente, quindi, che le regioni dovrebbero attivarsi rapidamente e autonomamente per

adeguare la propria legislazione che disciplina gli adempimenti amministrativi delle imprese alle finalità e agli obiettivi fissati a metà degli anni '90 e di cui la riforma del commercio che ha preso il nome dell'allora Ministro Bersani è l'esempio più eclatante.

Ma è indispensabile partire dagli anni '90 e dal complesso processo di riforma della Pubblica Amministrazione, avviato nel nostro Paese con il duplice obiettivo di contenere la spesa pubblica e migliorare l'efficacia degli interventi nel tentativo di superare la crisi finanziaria in cui l'Italia si trovava, per ragionare in termini pragmatici di semplificazione e di liberalizzazione e, quindi, di competitività.

Le scelte, poi, possono anche andare in senso opposto, ma quale che sia la ragione delle stesse, l'aspetto determinante è che sia chiaro l'obiettivo che si intende perseguire. Sta di fatto comunque, che una traccia ineludibile è, sotto questo punto di vista, già stata chiaramente definita dalla legge 28 novembre 2005, n. 246 Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005. Questa legge prevede la riduzione degli adempimenti amministrativi a carico delle imprese, con esclusione però degli adempimenti nel settore fiscale e previdenziale o gravanti sulle imprese in qualità di datori di lavoro.

E' pur vero che l'art. 5 della legge 246/2005, per garantire il rispetto delle attribuzioni regionali, specifica che il riassetto normativo avrà ad oggetto le disposizioni di competenza legislativa esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma della Costituzione, ma gli altri commi del medesimo articolo della legge 246/2005 forniscono le linee strategiche alle quali dovrebbe risultare difficile derogare. Il secondo comma dell'art.5 prevede infatti anche che Stato e regioni stipulino degli accordi o intese per favorire il coordinamento delle reciproche competenze normative, l'armonizzazione della regolamentazione in materia e il conseguimento di livelli minimi di semplificazione degli adempimenti connessi allo svolgimento dell'attività d'impresa su tutto il territorio nazionale, oltre a individuare particolari forme di semplificazione, omogenee su tutto il territorio nazionale. Il comma 4, per rafforzare il coordinamento e la leale collaborazione tra i livelli di governo, per il raggiungimento dei comuni fini della semplificazione dell'attività d'impresa e della riduzione degli adempimenti amministrativi, infine, dispone che le regioni adeguino la propria disciplina alle finalità e obiettivi stabiliti con la legge. Non sembra che la legge del Friuli Venezia Giulia ne abbia particolarmente tenuto conto.

La nuova disciplina organica per le attività economiche

Una prima questione che la nuova legge non prende in considerazione ma, a dire il vero, non aveva rilevato neppure con la legge 8/1999, è la questione della proposta di vendita. L'art. 3 del decreto legislativo 114/1998, al quale la L.R. 8/1999 si era ispirata, introduceva nella disciplina del commercio una rilevante novità. Questo articolo, la cui rubrica recita "*Obbligo di vendita*" prevede che: "In conformità a quanto stabilito dall'articolo 1336 del codice civile, il titolare dell'attività commerciale al dettaglio procede alla vendita nel rispetto dell'ordine temporale della richiesta." L'art. 1336 del codice civile, "*Offerta al pubblico*", dispone che "L'offerta al pubblico, quando contiene gli estremi essenziali del contratto alla cui conclusione è diretta, vale come proposta, salvo che risulti diversamente dalle circostanze o dagli usi." L'introduzione di questa disposizione,

che nella vecchia disciplina del commercio era assente, sancisce il passaggio dell'attività di vendita dal mercanteggiare (proprio dei Paesi mediorientali) alla proposta contrattuale. In termini a-tecnici, con la nuova disposizione che applica l'art. 1336 del codice civile all'attività di vendita, quando una parte (in genere il titolare del negozio) offre ad una collettività indeterminata la stipula di un contratto di vendita con l'esposizione di merce in vetrina col relativo prezzo, è sufficiente che l'altra parte aderisca perché si concluda il contratto, senza più possibilità per l'offerente di modificare le condizioni. Il negoziante potrà invece modificare o revocare l'offerta, prima dell'adesione, purché ciò avvenga nella stessa forma utilizzata per la prima offerta, o in una forma equipollente, cioè esponendo un diverso cartellino per il prezzo.

Questa disposizione, omessa nella prima fase di recepimento della riforma Bersani, non è stata inserita neppure in questa occasione, anche se il Presidente della Regione Illy aveva espresso la volontà di recepimento in toto della riforma nazionale varata otto anni fa.

La questione dell'inserimento dell'art. 1336 del codice civile nella disciplina del commercio implica due altre questioni sostanziali che il legislatore del Friuli Venezia Giulia non ha sufficientemente preso in considerazione.

Esposizione dei prezzi

La prima questione direttamente connessa alla proposta contrattuale disciplinata dall'art. 1336 del codice civile è quella dell'obbligatorietà dell'esposizione del prezzo di vendita. La disciplina del commercio in vigore fino agli anni '90 prevedeva l'obbligo dell'indicazione dei prezzi soltanto per i generi di largo e generale consumo. L'art. 32 della nuova disciplina della L.R. 29/2005 non lo prevede in tutte le ipotesi. Anzi, a dire il vero, lo esclude proprio nei casi di prodotti costosi, quando il consumatore dovrebbe, invece, essere maggiormente tutelato. La norma della regione Friuli Venezia Giulia dispone, al comma 1, che "I prodotti esposti per la vendita al dettaglio, ovunque collocati, devono indicare in modo ben leggibile il prezzo di vendita al pubblico, mediante la collocazione di un cartello o di altre modalità idonee allo scopo. Il prezzo dei gioielli, degli oggetti d'arte e di antiquariato e degli altri prodotti di notevole valore economico può essere esposto solo all'interno dell'esercizio."

In sostanza, nei casi in cui l'obbligo dell'esposizione del prezzo non sussiste, e nel nostro caso per i gioielli, gli oggetti d'arte e di antiquariato e gli altri prodotti di notevole valore economico, non ci sono le condizioni perché si possa parlare di proposta di contratto di vendita. Ne consegue che l'imprenditore può variare a sua discrezione il prezzo, in quanto non esposto, cosa che nel resto d'Italia non si può fare. Nelle altre regioni, infatti, non ci sono state iniziative normative tese a modificare quanto ha messo a punto, in termini vincolistici, il decreto legislativo 114/1998. C'è stata soltanto una direttiva del competente Ministero il quale ha ritenuto legittimo il girare il cartellino del prezzo in modo tale che il prezzo, seppur indicato, non sia visibile. Ma questa è situazione ben diversa, tenuto conto che il prezzo, anche se girato, c'è comunque.

Non si può certo dire che l'aver omesso l'applicazione dell'art. 1336 del codice civile dalla disciplina commerciale soddisfi quanto invece è stato indicato all'art. 1 della L.R. 29/2005, laddove vengono individuati i principi ispiratori della legge stessa. Infatti, alla

lettera b) comma 1 dell'art. 1, si trova scritto che uno dei principi è proprio la “tutela dei consumatori nell’ambito del servizio sul territorio, della correttezza dell’informazione, del rapporto tra qualità e prezzo delle merci, della sicurezza e genuinità dei prodotti e del contenimento dei prezzi”.

Il preposto institore

L'art. 10 della L.R. 29/2005 prevede che i requisiti morali e professionali devono essere posseduti dal titolare, dal legale rappresentante e da ogni altra persona specificatamente preposta all'attività. La disciplina in vigore fino agli anni 90, che prevedeva l'iscrizione ad uno specifico albo (il registro degli esercenti il commercio, di coloro i quali intendevano esercitare l'attività commerciale), considerava anche un altro soggetto che aveva l'obbligo di iscriversi in una sezione apposita del registro: il preposto alla vendita. La legge 426/1971 disponeva l'obbligo dell'iscrizione nel registro speciale di coloro i quali erano *“preposti dal titolare dell'impresa, esercente una delle attività alla gestione di ciascun punto di vendita o di esercizio pubblico, o che, in qualità di institori, siano preposti all'esercizio di una sede secondaria o di un ramo particolare ai sensi dell'articolo 2203 del codice civile”*. Altro articolo del regolamento di esecuzione della legge prevedeva, inoltre, che l'iscrizione nell'elenco speciale poteva essere ottenuta, oltre che per l'institore, per qualsiasi dipendente dell'impresa o dell'ente pubblico che ne avesse i requisiti. Queste disposizioni sono state abrogate dal decreto legislativo 114/1998, comunemente noto come decreto Bersani, ne consegue che oggi, allorché si fa riferimento al preposto, si fa riferimento esclusivamente all'institore.

In base all' art. 2203 del codice civile, *“E institore colui che è preposto dal titolare all'esercizio di un'impresa commerciale. La preposizione può essere limitata all'esercizio di una sede secondaria o di un ramo particolare dell'impresa. Se sono preposti più institori, questi possono agire disgiuntamente, salvo che nella procura sia diversamente disposto”*. Il preposto institore sostituisce, nella sostanza, l'imprenditore e, di conseguenza, può aumentare o diminuire i prezzi di vendita. Questa autonomia operativa del preposto non è, invece, del commesso, la cui disciplina è ravvisabile all'articolo 2210 del medesimo codice civile. I commessi dell'imprenditore infatti, non possono esigere il prezzo delle merci delle quali non facciano la consegna, né concedere dilazioni o sconti che non sono d'uso, salvo che siano a ciò espressamente autorizzati.

L'interpretazione sistematica delle disposizioni oggi in vigore, porta a ritenere che nell'ipotesi di negozi che non espongono i prezzi, gli imprenditori non possono avvalersi di commessi ma, necessariamente ed esclusivamente di preposti institori. La mancata nomina del proposto è punita dalla nuova legge con una sanzione amministrativa da 1.600 euro a 10.000 euro.

Conclusione

Quelle esaminate sono soltanto tre singole questioni che la nuova legge della Regione Friuli Venezia Giulia pone agli interpreti. Ben più complessa è la questione connessa ai procedimenti assoggettati a denuncia di inizio attività, secondo la formulazione introdotta nell'ordinamento dalla legge 537/1993, ovvero quella di una Dia

immediatamente efficace. Il legislatore nazionale, con il D.L. 35/2005, infatti, ha individuato una nuova e diversa tipologia di Dia, a efficacia differita, che dà maggiori tutele all'imprenditore. Certamente non esistono leggi perfette e quindi questa legge, come ogni altro provvedimento, può essere migliorata. In tal senso, comunque, un importante ruolo può essere svolto dai Comuni utilizzando la potestà regolamentare che la stessa Regione Friuli Venezia Giulia ha voluto definire con precisione nella recentissima legge di riforma delle autonomie locali. Con questa legge, la n. 1/2006, all'art. 13 si è disposto che

1. “L'organizzazione e lo svolgimento di funzioni di propria competenza sono disciplinati in armonia con i soli principi fondamentali eventualmente previsti dalle leggi regionali in ordine ai requisiti minimi di uniformità, nonché nel rispetto delle norme statutarie, dai Comuni e dalle Province con appositi regolamenti.
2. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge, la procedura di approvazione dei regolamenti è fissata dallo statuto.
3. I regolamenti sostituiscono la disciplina organizzativa e procedurale eventualmente dettata dallo Stato o dalla Regione con legge o regolamento. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali si applicano le vigenti norme statali e regionali e i regolamenti attualmente vigenti, in quanto compatibili con la presente legge.

Per i Comuni si apre quindi una fase nuova.

Una fase che offre straordinarie opportunità di autonomia normativa, con la possibilità di creare le condizioni per un'effettiva competitività del territorio locale.