

REGIONE LAZIO
PRESIDENZA DELLA GIUNTA REGIONALE
SETTORE LEGISLATIVO

LA RIFORMA DEL COMMERCIO
PRINCIPI GENERALI E ADEGUAMENTO DA PARTE DELLE REGIONI
DECRETO LEGISLATIVO 31 MARZO 1998 N. 114

RELATORE
Dott. Massimiliano Gerli

Osservatorio Legislativo Interregionale
(Firenze 3-4 giugno 1999)

INDICE

PREMESSA

PARTE PRIMA

- 1) La disciplina normativa previgente
- 2) Le novità della riforma
- 3) Ambito di applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114
- 4) Competenze del Comune nella nuova organizzazione del commercio

PARTE SECONDA

- 1) Il ruolo centrale della Regione
- 2) La riforma del commercio al dettaglio su aree pubbliche. Brevi cenni
- 3) Il nuovo sistema sanzionatorio

CONCLUSIONI

PREMESSA

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio", rappresenta l'intervento normativo di più forte impatto economico-sociale assunto in attuazione delle leggi Bassanini.

Infatti il decreto in questione, emanato sulla base dell'art. 4, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, è in grado di incidere, per la sua disciplina, sulla vita e sulle abitudini quotidiane dei cittadini, nonché sulla organizzazione delle famiglie e sulle attività lavorative.

Le novità apportate dal decreto legislativo 114/98 sono volte al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- trasparenza del mercato, concorrenza, libertà di impresa e libera circolazione delle merci;
- efficienza, modernizzazione e sviluppo della rete distributiva.

Inoltre la nuova disciplina normativa garantisce il pluralismo e l'equilibrio tra le diverse tipologie delle strutture distributive e le diverse forme di vendita, con particolare riguardo al riconoscimento e alla valorizzazione del ruolo delle piccole e medie imprese.

La riforma, in relazione agli obiettivi da perseguire, fissa un principio, quello della libertà di impresa, non enunciato nella precedente normativa. Infatti l'art. 2 del decreto legislativo 114/98, oltre ad affermare che l'attività commerciale si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'art. 41 della Costituzione, evidenzia anche un limite alla suddetta libertà d'impresa, rappresentato dal rispetto dei principi posti a tutela della concorrenza e del mercato.

PARTE PRIMA

1) La disciplina normativa previgente

La normativa previgente, - legge 11 giugno 1971, n. 426 e regolamento di attuazione approvato con D.M. 4 agosto 1988 n. 375 - era volta essenzialmente ad attuare una armonica revisione delle norme che regolamentavano la distribuzione commerciale dei beni di consumo.

Inoltre la disciplina suddetta era proiettata ad una ristrutturazione dell'apparato distributivo che, composto da un numero elevato di addetti, era sfornito dei criteri dell'economicità e dell'efficienza.

Relativamente agli strumenti operativi, certamente ve ne erano alcuni che non facilitavano il libero esercizio delle attività commerciali. Tra questi è doveroso ricordare, oltre al Registro degli esercenti il commercio, istituito presso ciascuna Camera di commercio, cui dovevano essere iscritti tutti coloro i quali possedevano specifici requisiti professionali, anche i piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva, contenenti le direttive per la realizzazione delle strutture della rete commerciale.

Inoltre era prevista la necessaria autorizzazione amministrativa, rilasciata dal Sindaco competente per territorio, per aprire, trasferire o ampliare ogni attività di vendita al minuto di merci su area privata o in locali privati, o di somministrazione di alimenti e bevande.

Nel sistema previgente, oltre alla assenza di disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, alla trasparenza del mercato e alla tutela del consumatore, non era previsto neanche l'obbligo di vendita delle merci, che ora invece è stato sancito dall'art. 3 del decreto legislativo n. 114/98.

2) Le novità della riforma

Il decreto legislativo 114/98 rappresenta, nell'ambito delle diverse riforme attuate in questi ultimi anni, una vera e propria rivoluzione della disciplina del commercio al dettaglio.

Il processo innovativo, che in modo particolare pone le Regioni e i Comuni al centro del sistema di riforma, si caratterizza per i seguenti punti:

- abolizione dell'obbligo di iscrizione del Registro esercenti il commercio, che resta in vigore solamente per le attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande;
- liberalizzazione dell'accesso alle attività commerciali al di sotto di 250 metri quadrati di superficie, l'autorizzazione comunale è prevista solo per le medie e grandi strutture di vendita;
- abolizione delle 14 tabelle merceologiche, che vengono unificate in due soli settori, alimentare e non alimentare;
- nuova disciplina della chiusura settimanale e degli orari di vendita, non più di 13 ore dalle ore 7 alle 22;
- attribuzione alle regioni di ampi poteri normativi ed amministrativi;

- tutela del consumatore in materia di pubblicità dei prezzi (art. 14), di vendite straordinarie (liquidazione – vendite di fine stagione) e forme speciali di vendita (artt. 15 – 16);
- istituzione di centri di assistenza alle imprese commerciali costituiti dalle associazioni di categoria e aventi come scopo prioritario quello di sviluppare la rete distributiva;
- vendita di giornali, quotidiani e periodici liberalizzata;
- nuova disciplina normativa per il commercio al dettaglio su aree pubbliche, con poteri, per ciò che riguarda il riordino, attribuiti alle regioni;

La riforma in questione suddivide gli esercizi commerciali, nell'ambito della vendita al dettaglio, in 3 categorie:

- 1) esercizi di vicinato aventi superficie non superiore a 150 o 250 metri quadrati, a seconda che il Comune dove sono situati abbia più o meno di 10 mila abitanti. Per i suddetti esercizi è prevista per l'apertura, il trasferimento o l'ampliamento della superficie la sola comunicazione al Comune competente per territorio;
- 2) medie strutture di vendita aventi superficie superiore ai 250 metri quadrati e fino a 1.500 mq nei Comuni con popolazione non superiore ai 10 mila abitanti e a 2.500 mq nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000;
- 3) grandi strutture di vendita, esercizi aventi superficie superiore al punto che precede.

Il comune denominatore del procedimento amministrativo volto all'apertura, al trasferimento o all'ampliamento di un'attività commerciale, è rappresentato dall'istituto del silenzio-assenso. Infatti per gli esercizi di vicinato, l'aspirante operatore commerciale, nel rispetto dei requisiti di cui all'art. 5, può iniziare l'attività decorsi 30 giorni dal ricevimento, da parte del Comune territorialmente competente, della dovuta comunicazione. Per le medie e grandi strutture invece, l'inizio dell'attività è subordinato all'ottenimento di una autorizzazione comunale esplicita o, per silenzio-assenso, trascorsi 90 o 120 giorni.

Per ciò che concerne le attività commerciali che somministrano, trasformano o manipolano generi alimentari, è comunque fatta salva la previsione normativa di cui all'art. 2 della legge 283/62 concernente le autorizzazioni sanitarie.

Inoltre, all'art. 5 comma 2 del decreto legislativo in questione, sono individuati i casi specifici che vietano, salvo riabilitazione, l'esercizio di attività commerciali. Al successivo comma 5, invece, sono stati fissati i requisiti professionali necessari per l'accesso all'attività commerciale nel settore merceologico alimentare. Il nuovo sistema commerciale, ridisegnato dal decreto legislativo 114/98, risponde concretamente ad una diversa logica di mercato ed è

realmente in linea con i principi di libertà di impresa e di libera circolazione delle merci.

3) Ambito di applicazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.114

La disciplina del commercio ha subito, con il decreto legislativo 114/98, una radicale ed organica riforma. Tuttavia, nel contesto di questa riorganizzazione normativa, il legislatore non ha potuto non tener conto dell'ambito di applicazione del decreto.

La nuova disciplina dettata dal decreto legislativo in questione non trova applicazione, stante l'art. 4 comma 2 del decreto, relativamente alle seguenti categorie professionali:

- farmacisti e direttori di farmacie comunali, qualora vendano esclusivamente prodotti farmaceutici e specialità medicinali;
- titolari di rivendite di generi di monopolio, qualora vendano esclusivamente generi di monopolio;
- associazioni di produttori ortofrutticoli;
- produttori agricoli, singoli o associati che esercitano attività di vendita di prodotti agricoli nei limiti di cui all'articolo 2135 c.c.. La riforma non trova quindi applicazione per i produttori agricoli che vendono al dettaglio o all'ingrosso i prodotti ottenuti direttamente per coltura od allevamento;

- operatori commerciali che espletano attività di vendita di carburanti, nonché di oli minerali per uso di autotrazione effettuata presso gli impianti stradali di distribuzione di carburanti;
- artigiani iscritti nell'albo delle imprese artigiane di cui all'art. 5, comma 1, della legge 24 luglio 1985, n. 443, per la vendita nei locali di produzione o nei locali a questi adiacenti di beni di produzione propria, ovvero per la fornitura al committente di beni accessori all'esecuzione delle opere o alla prestazione del servizio;
- pescatori e cooperative di pescatori, nonché cacciatori che vendono al pubblico, al dettaglio, prodotti ittici e la cacciagione;
- chi vende ed espone per la vendita le proprie opere d'arte, nonché quelle dell'ingegno a carattere creativo;
- operatori competenti alla vendita di beni provenienti dalla procedura fallimentare;
- esercenti attività di vendite durante il periodo di svolgimento delle fiere campionarie e delle mostre;
- enti pubblici ovvero persone giuridiche private alle quali partecipano lo Stato o Enti territoriali, che vendano pubblicazioni o altro materiale informativo, di propria o altrui elaborazione, relativamente all'oggetto della loro attività.

La nuova disciplina non si applica neanche alle attività commerciali che somministrano al pubblico alimenti e bevande. Infatti tali attività necessitano, per l'espletamento dell'attività, di una preventiva autorizzazione e sono ancora regolamentate dalla legge n. 287 del 25/8/91 e dal D.M. 375/88 per ciò che riguarda il Registro esercenti il commercio e, relativamente al requisito della pubblicità, dal combinato disposto dal T.U.L.P.S. approvato con R.D. 18/6/31 n. 713 art. 86 e regolamento di esecuzione R.D. 6/5/40 n. 635.

In particolare, la previsione normativa suddetta regola in modo dettagliato ancora tutto ciò che concerne la sorveglianza dei locali, l'obbligo di osservare l'orario di apertura e di chiusura e la possibilità per l'autorità locale di pubblica sicurezza di revocare o sospendere l'autorizzazione per motivi di ordine pubblico o nell'interesse pubblico.

4) Competenze del Comune nella nuova organizzazione del commercio

Il Comune, quale ente esponentiale delle esigenze della popolazione, con la nuova disciplina del commercio risultante dal decreto legislativo 114/98 ha assunto un ruolo primario, centrale e determinante.

I Comuni infatti sono chiamati ad emanare i criteri per disciplinare gli orari di apertura e chiusura delle attività commerciali e ad adeguare gli strumenti urbanistici generali a quelli di polizia locale.

Inoltre i Comuni sono competenti relativamente al rilascio delle autorizzazioni all'apertura, trasferimento o ampliamento di sede delle medie e grandi strutture di vendita; a tal fine, limitatamente alle grandi strutture di vendita, essi dovranno udire la conferenza di servizi competente all'esame delle domande di rilascio dell'autorizzazione.

Peraltro i Comuni sono chiamati a svolgere un ruolo fondamentale anche per ciò che concerne le aree pubbliche. Infatti essi sono tenuti, non solo ad autorizzare l'attività di vendita, ma anche a determinare le aree nonché il numero dei posteggi da destinare allo svolgimento dell'attività, all'istituzione, soppressione o spostamento dei mercati quotidiani.

Per i provvedimenti sanzionatori (sanzioni amministrative, ordinanze di sospensione, revoca, chiusura e confisca), la competenza è riservata al Sindaco il quale, dopo una procedura di accertamento in cui viene garantito il diritto di difesa, emette ordinanza motivata.

Nei confronti di tale ordinanza, l'interessato può proporre opposizione innanzi al pretore competente entro 30 o 60 giorni dalla notificazione del provvedimento. La sentenza del pretore è inappellabile, ma ricorribile per Cassazione.

PARTE SECONDA

1) Il ruolo centrale della Regione

Nell'ambito della nuova disciplina del commercio, le Regioni hanno l'arduo compito di recepire ed attuare, attraverso l'emanazione di una pluralità di norme, i princìpi fissati dal decreto legislativo 114/98.

La suddetta incombenza è di notevole importanza in quanto impone alle Regioni, in tempi relativamente brevi, di colmare lacune con una adeguata disciplina esecutiva.

Alle Regioni è stato attribuito il compito di definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e di fissare i criteri di programmazione urbanistica per il settore commerciale, a cui gli strumenti urbanistici comunali dovranno adeguarsi.

In particolare, per ciò che riguarda gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, le Regioni dovranno perseguire una pluralità di obiettivi, che nell'ambito dell'articolo 6 del decreto in questione possono essere così individuati:

- realizzazione di una rete distributiva, razionale e al massimo conciliabile con gli altri e non pochi interessi coinvolti, idonea a migliorare la produttività del sistema nonché la qualità dei servizi;
- massima trasparenza del mercato, semplificazione delle procedure, libera concorrenza e libertà di impresa;

Inoltre, gli enti in questione dovranno tener conto delle ripercussioni che gli insediamenti commerciali potranno avere sul territorio e sull'ambiente, con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, l'inquinamento ed il traffico. In concreto quindi le Regioni dovranno, da un lato cercare di recuperare, attraverso la creazione di strutture commerciali, tutte quelle aree urbane degradate, dall'altro evitare che nei centri storici possano insediarsi grosse strutture commerciali.

Nell'ambito degli obiettivi da perseguire, le Regioni non potranno non salvaguardare e riqualificare la rete distributiva nelle zone di montagna, rurali e insulari. Inoltre, al fine di migliorare la distribuzione sul territorio delle attività commerciali, dovranno far riferimento ad ambiti territoriali quali le aree metropolitane, le aree sovracomunali configurabili come unico bacino di utenza, centri storici ed i centri di minore consistenza demografica.

La competenza regionale si estende anche in materia di istruzione professionale. Infatti l'articolo 5, commi 7-8-9, del decreto legislativo 114/98 prevede l'onere di stabilire le modalità di organizzazione, la durata e le materie dei corsi professionali. I suddetti corsi possono essere organizzati o direttamente dalle regioni, o tramite soggetti abilitati ed in grado di gestirli (Camere di Commercio).

Tuttavia è opportuno rilevare che, sebbene il decreto legislativo 114/98 attribuisce alle Regioni una pluralità di compiti, tranne alcuni enti, gli altri non hanno ancora provveduto a regolamentare la materia del commercio, con il rischio pertanto di veder applicato l'art. 31 della riforma relativamente al potere sostitutivo attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri.

2) La riforma del commercio su aree pubbliche. Brevi cenni

Alle Regioni è stato attribuito anche il compito, relativamente alla materia del commercio al dettaglio su aree pubbliche, di emanare le norme relative alle modalità di esercizio delle attività commerciali, e i criteri e le procedure per il rilascio, la revoca, la sospensione e la reintestazione delle autorizzazioni.

Preliminarmente va ricordato che, fino a quando gli enti locali non provvederanno ad emanare la normativa relativa al commercio su aree pubbliche, continueranno ad applicarsi le norme previgenti.

Mentre i Comuni saranno competenti relativamente al rilascio delle autorizzazioni per l'esercizio delle attività commerciali su posteggi mercantili, le Regioni espletano un'attività di coordinamento, programmazione e controllo. A tal fine, quindi, la normativa regionale dovrà disciplinare l'istituzione, la soppressione e lo spostamento dei mercati, tutelando comunque i diritti acquisiti dagli operatori commerciali che hanno in passato ottenuto l'assegnazione per dieci anni.

Per ciò che riguarda il numero dei posteggi si dovrà tener conto, non solo delle concessioni precedentemente rilasciate, ma anche e soprattutto della superficie globale destinata alle attività commerciali. Tuttavia gli enti locali

dovranno fissare le dimensioni minime e massime che i posteggi dovranno o potranno avere.

Relativamente alle autorizzazioni rilasciate dal Sindaco, è opportuno rilevare che esse possono essere di due tipi:

- autorizzazioni che abilitano sia all'esercizio dell'attività di vendita su aree pubbliche mediante l'utilizzo di un posteggio, che all'esercizio di vendita in forma itinerante;

- autorizzazioni che abilitano, oltre all'esercizio dell'attività di vendita esclusivamente in forma itinerante, anche alla vendita a domicilio del consumatore.

Inoltre le Regioni dovranno in modo dettagliato fissare le norme concernenti la reintestazione dell'autorizzazione in caso di cessione dell'attività per atto tra vivi o in caso di morte, nonché disciplinare l'assegnazione giornaliera dei posteggi non occupati dagli assegnatari.

Infine, per ciò che riguarda l'orario di lavoro, a differenza di quanto è stato previsto per le attività commerciali in sede fissa, gli esercenti su aree pubbliche saranno assoggettati all'orario che sarà previsto dal Sindaco.

3) Il nuovo sistema sanzionatorio

Il sistema sanzionatorio, nell'ambito della riforma, è disciplinato dagli articoli 22 e 29 del decreto legislativo 114/98.

Le sanzioni previste, sia in relazione allo svolgimento dell'attività commerciale in generale che al commercio su aree pubbliche, vengono irrogate dal Sindaco del comune ove la violazione è stata commessa.

Il sistema sanzionatorio, ridisegnato dal decreto legislativo 114/98, oltre a individuare una pluralità di sanzioni di diversa natura e specie (pecuniarie, sospensione dell'attività, revoca dell'autorizzazione, chiusura dell'attività e confisca di attrezzature e merci), ne prevede l'applicazione in correlazione alla gravità delle violazioni commesse.

La revoca viene applicata sia in caso di sospensione dell'attività oltre un dato periodo prestabilito, sia in caso di inerzia del commerciante, cioè qualora quest'ultimo non inizia l'attività entro un anno o due anni (a seconda che si tratti di media o grande struttura) dalla data del rilascio dell'autorizzazione.

Quanto sopra evidenzia come il legislatore abbia voluto sanzionare anche le ipotesi di mancata attività, ovvero evitare che i titolari di autorizzazioni

all'espletamento di attività commerciali possano bloccare il sistema commerciale.

Ulteriori cause di revoca sono date dalla violazione a prescrizioni igienico-sanitarie e dal venir meno dei requisiti di onorabilità di cui all'art. 5 del decreto.

La sospensione dell'attività è disposta, per un periodo non superiore a 20 giorni, in casi di particolare gravità o di recidiva.

Relativamente alle attività commerciali che si svolgono su aree pubbliche, l'art. 29 del decreto in questione prevede, per coloro che esercitano senza la prescritta autorizzazione o fuori dal territorio di competenza, un regime sanzionatorio di carattere pecuniario oltre alla confisca di attrezzature e merci.

Per le attività di cui sopra, nelle ipotesi più gravi o in caso di recidiva, viene disposta la sospensione dell'attività, mentre la revoca dell'autorizzazione segue il mancato utilizzo dell'esercizio o la sopravvenuta mancanza dei requisiti di onorabilità.

CONCLUSIONI

Il processo di riforma della materia del commercio al dettaglio sia in sede fissa che su aree pubbliche concretizzatosi con il decreto legislativo 114/98, se da una parte ha dettato un complesso di norme in grado di regolamentare settori prima non disciplinati, dall'altra impone alle Regioni e ai Comuni uno sforzo non indifferente per il recepimento organico e sistematico dei principi fondamentali della materia.

In particolare il legislatore, pur non eliminando del tutto vincoli per la grande distribuzione, ha provveduto a semplificare le procedure autorizzatorie.

Sicuramente è mutato il livello della programmazione ed in specie si è arrivati, forse, a sancire un legame tra strumenti urbanistici in senso stretto e urbanistica commerciale. Inoltre la programmazione non avverrà più in termini di tabelle merceologiche o di superfici minime ma, così come previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 114/98, le Regioni dovranno adottare precisi indirizzi per la programmazione della rete distributiva nel rispetto della libera concorrenza e della libertà d'impresa.

Nel contesto della riforma, non vi è dubbio che non poco è stato fatto per la tutela del consumatore. Infatti il legislatore, non solo ha sancito il divieto di espletare aste per mezzo della televisione o attraverso altre forme di comunicazione, ma ha anche fissato l'obbligo per gli operatori commerciali di indicare in modo chiaro e leggibile il prezzo di vendita dei beni.

Inoltre è stata rivista anche la fascia oraria di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali, che inevitabilmente svilupperà concorrenza tra gli imprenditori, i quali per essere competitivi sul mercato dovranno rispettare le regole di sicurezza, qualità e trasparenza.

E' indubbio che il compito attribuito alle Regioni relativamente alla realizzazione dell'attività di programmazione della rete commerciale, stante la previsione normativa del decreto legislativo 114/98, rappresenta un aspetto fondamentale e prioritario del processo riformatore. Infatti le Regioni, per la realizzazione di quanto sopra indicato, non potranno non tener conto delle ripercussioni che potrà avere la programmazione sul buon funzionamento del servizio commerciale, sulla vita sociale e civile, sull'ambiente, sulla salute, sulla prevenzione dell'inquinamento e sul traffico. Pertanto è sicuramente nella fase di programmazione che vengono fissati i presupposti per una migliore qualità dei servizi e per una migliore qualità della vita.

Certamente le Regioni, a seguito del processo di riforma amministrativa instauratosi con le leggi Bassanini, stanno vivendo una fase di ingorgo legislativo. Tuttavia, al fine di evitare l'intervento sostitutivo e in attesa di una organica disciplina legislativa, le Regioni potranno emanare direttive idonee a regolamentare in via provvisoria la materia del commercio.

RIUNIONE DELL' O.L.I.

**FIRENZE 3 E 4 GIUGNO
1999**

**DOCUMENTAZIONE DELL'INTERVENTO DI TERZO
UNTERWEGER - VIANI , DIRETTORE REGIONALE DEL
COMMERCIO E TURISMO DELLA REGIONE AUTONOMA
FRIULI - VENEZIA GIULIA**

**SULLA RIFORMA DELLA NORMATIVA DEL COMMERCIO
NELLA REGIONE FRIULI - VENEZIA GIULIA IN
ATTUAZIONE DELLA POTESTA' LEGISLATIVA PRIMARIA
EX ART. 4 DELLO STATUTO DI AUTONOMIA**

“La nuova normativa regionale in materia di commercio”

1. Lavori preparatori;
2. riaffermazione dell'autonomia regionale (art. 4 St.reg.le FVG)
3. predisposizione prima bozza (Ufficio legislativo e legale e Direzione regionale commercio e turismo);
4. riunioni informali con: Confcommercio, Confesercenti, Unione economica slovena, ANCI, Lega Cooperative, Ass.ne Cooperazione, CGIL, CISL, UIL, UGL, Ass.ne tutela consumatori - recepimento indicazioni;
5. approvazione da parte Comitato dipartimentale attività economiche;
6. approvazione da parte della Giunta regionale;
7. primo esame presso 2a Commissione consiliare (attività economiche);
8. esame da parte di un Comitato ristretto per inserire, ove possibile, norme compatibili delle altre proposte di legge;
9. approvazione da parte della 2a Commissione consiliare, previa effettuazione delle udienze conoscitive;
10. approvazione da parte del Consiglio regionale (v. allegato);

11. prime osservazioni informali del MICA (v. allegato);
12. prima replica informale della Regione FVG (v. allegato);
13. seconde osservazioni informali del MICA (v. allegato);
14. il rinvio del governo (v. allegato);
15. riesame della legge presso la 5a Commissione consiliare (attività istituzionali) (e voto unanime contro i rilievi del Governo a difesa della specialità regionale) e presso la 2a Commissione consiliare (accettazione dei rilievi governativi per "salvare" la legge);
16. riapprovazione della legge da parte del Consiglio regionale (v. allegato);
17. documento presentato in Consiglio regionale (riportante tutte le osservazioni formulate dagli Uffici sui rilievi governativi);
18. la non opposizione del Governo: l'entrata in vigore (23 aprile 1999);
19. l'approvazione dei primi quattro strumenti regolamentari da parte della Giunta regionale (v. allegati: attualmente all'esame della Corte dei Conti - Delegazione regionale del FVG);
20. la legge di disciplina del commercio su aree pubbliche (v. allegato - attualmente all'esame del Governo);
21. la sperimentazione della vendita di giornali e riviste; non applicabilità nel FVG della legge 108/1999 per previgenza L.r. 1771983 (e decreto assessorile n. 200/84) (v. allegato).

Signor Presidente,
signori Consiglieri,

come noto il Governo ha rinviato ad un nuovo esame del Consiglio regionale la legge n. 14-5-15, recante "Normativa organica del commercio in sede fissa" (notificazione effettuata con nota prot. n. 19/2-2507/99 del 9 marzo 1999 del Commissariato del Governo nella Regione Friuli-Venezia Giulia).

I rilievi formulati dal Governo sono, sinteticamente, i seguenti:

- a) l'art. 3, prevedendo, oltre ai due settori merceologici - alimentare e non alimentare - anche la possibilità di suddividere il secondo settore in un limitato numero di raggruppamenti merceologici omogenei, con successivo regolamento, si pone in contrasto con l'art. 5 del dl.vo 114/98. Analogamente dicasi per l'art. 5, comma 5, lett. a) e l'art. 25, comma 9 e 12;*
- b) l'art. 6, comma 4, lett. a) e c) e l'art. 7, commi 4 e 5, laddove prevedono la denuncia preventiva in luogo dell'autorizzazione, sancita dall'art. 2, lett. m) nonché limiti temporali non previsti, di tre anni di esercizio per ottenere il trasferimento, l'ampliamento e/o la concentrazione e di cinque anni di impossibilità al trasferimento per le strutture ampliate, si pongono in contrasto con quanto disposto dall'art. 8 del dl.vo 114/98 e con l'art. 1, comma 3 del dl.vo n. 114/98 in relazione all'efficienza della disciplina del commercio;*
- c) l'art. 9, comma 1, lett. c), sospendendo per un periodo non superiore a due anni l'apertura delle medie strutture di vendita, si pone in contrasto con l'art. 10, comma 1, lett. c) del dl.vo n. 114/98;*
- d) l'art. 25, comma 8, limitando la possibilità di derogare all'obbligo di chiusura domenicale a quattro giornate anziché otto, oltre quelle del mese di dicembre, si pone in contrasto con l'art. 11, comma 5 del dl.vo 114/98;*

- e) *l'art. 26, attribuendo ai Comuni la fissazione dell'orario di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, si pone in contrasto con l'art. 12 del dl.vo n. 114/98;*
- f) *l'art. 33, comma 3, introducendo il divieto di pubblicizzazione delle vendite sotto costo all'interno dei locali, si pone in contrasto con l'art. 15, comma 8 e 9, del dl.vo 114/98;*
- g) *l'art. 39, laddove modifica integrando una precedente legge regionale che non risulta abrogata dal provvedimento di cui trattasi, si pone in contrasto con l'art. 13 del dl.vo 114/98 che esclude espressamente le rivendite di giornali dalla applicazione dell'orario di apertura e chiusura degli esercizi di vendita, disciplinato dall'art. 11 del dl.vo citato. A ciò si aggiunge che lo stesso articolo, laddove disciplina la possibilità di sperimentazione solo per alcune categorie di rivenditori, opera una ingiustificata discriminazione in contrasto con i principi costituzionali di libertà di iniziativa economica e libertà di stampa. Analogamente dicasi per l'art.4 lett. c) che esclude dall'applicazione della legge i titolari di rivendite di giornali e riviste, in contrasto con l'art. 26, comma 4 del dl.vo n. 114/98".*

OSSERVAZIONI PRELIMINARI

Deve preliminarmente essere sottolineato come ogni considerazione che si volesse muovere alla normativa organica oggetto della censura governativa deve necessariamente tenere conto, innanzitutto, che lo Statuto speciale di autonomia, in materia di commercio, riconosce alla Regione una potestà legislativa primaria ed esclusiva (*cf.* art. 4, n. 6, dello Statuto di autonomia): il che significa che le materie in cui può esplicarsi sono sottratte alla disciplina legislativa dello Stato una volta che siano disciplinate con legge regionale, salvi i limiti costituzionali che detta potestà incontra, consistenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, degli obblighi internazionali e, infine, dell'armonia con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Un tanto premesso, la censura governativa, pur senza espressamente dichiararlo, si è evidentemente mossa nell'alveo dell'asserita violazione, da parte del legislatore regionale, delle disposizioni recanti principi di grande riforma economico-sociale; principi che sarebbero contenuti, a giudizio del Governo, in alcune disposizioni del decreto legislativo 114/1998.

Tuttavia, è da rilevare che lo stesso intento costituzionale di porre freno all'autonomia legislativa primaria non può essere volto a gravare le leggi regionali dell'obbligo di prestare ossequio indistintamente a *tutte* le norme legislative nazionali recanti - in senso lato - disposizioni di riforma economico-sociale, bensì solo, appunto, a quelle che sono altresì qualificabili come "*fondamentali*"; e tale carattere "*fondamentale*" delle norme in parola deve trarsi (in via interpretativa) anzitutto dalla Costituzione.

In difetto di paradigma costituzionale esaustivo, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale (*cf. ex multis* sent. nn. 13/1980; 151/1986 354/1994; 352/1996), per poter qualificare delle disposizioni statali come norme fondamentali di riforma economico-sociale:

- a) si deve trattare di norme legislative dello Stato che - in considerazione del contenuto, della motivazione politico- sociale e degli scopi che si prefiggono - presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale;
- b) le stesse disposizioni, tenuto conto della tavola di valori costituzionali devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico - sociale di rilevante importanza;

c) si devē trattare, inoltre, di “*norme fondamentali*”, vale a dire di norme-principio o d’istituti giuridici che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (sent. 1033/1988).

Nell’intento di meglio definire e circoscrivere il limite in parola, la stessa Corte ha precisato, da un lato, che assieme ai principi possono risultare vincolanti per il legislatore regionale anche alcune norme di dettaglio, purché queste, però, “*siano legate ai principi stessi da un rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione*” (da ultimo, *cfr.* sent. 354/1994 *cit.*); d’altro lato, ha però sottolineato che, comunque, va riconosciuto alle Regioni, nelle materie di loro competenza, uno spazio normativo sufficiente per adattare alle loro peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma (sent. n. 219/1984).

Sotto altro profilo, la Corte costituzionale ha ulteriormente sottolineato che la natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale non discenderebbe dalla “*autoqualificazione*” conferita dalla legge statale medesima, quanto piuttosto dalla natura oggettiva delle relative disposizioni. E nel caso della legge nazionale di riforma della disciplina del commercio, invece, una tale “*autoqualificazione*” addirittura fa completamente difetto.

Infatti, se già il testo dell’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 114/98 dà soltanto conto che “*Le regioni a statuto speciale ... provvedono a quanto disposto dal presente decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione*”, in sede di lavori preparatori, paventando il pericolo di eccedere dalla delega *ex lege* 59/1997, si è dunque suggerito di “*cancellare la qualificazione di norme fondamentali di riforma economico sociale*” originariamente contenute nello schema del provvedimento, e ciò in quanto “*la normativa delegante*

non prevede tale facoltà, e non è estesa alle regioni a statuto speciale”
(parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali sullo schema del decreto legislativo).

Volendo, infine, dar sinteticamente conto delle posizioni della Corte costituzionale nei “singoli casi” rimessi al suo giudizio, deve rilevarsi come, nel corso degli anni, si sia registrato un andamento altalenante; di talché, se un primo orientamento risultava assai vincolativo nei confronti dell’autonomia regionale, successivamente, si era manifestata una certa inversione di tendenza, maggiormente rispettosa delle prerogative regionali.

In ogni caso è imprescindibile che la Regione Friuli-Venezia Giulia, nel definire la propria disciplina legislativa del commercio in sede fissa, sia obbligata al solo rispetto delle norme fondamentali di riforma economico sociale contenute nel D.Lgs. n. 11471998, tenuto conto delle peculiarità del proprio ordinamento.

Ma tale puntualizzazione, che trova fondamento nell’ormai consolidato orientamento della Corte Costituzionale sulla materia, risulta tuttavia disatteso nel complesso della lettera di rinvio da parte del Governo.

Tale palesato orientamento appare assolutamente non condivisibile sia alla luce delle disposizioni statutarie e delle norme di attuazione, sia alla luce dei richiamati principi sanciti dalla giurisprudenza costituzionale: dimodochè deve, al contrario, **ritenersi del tutto esclusa la legittima possibilità per il Governo di eccepire in modo indiscriminato la non conformità delle formulate disposizioni legislative regionali in materia di commercio, oltre i precisi limiti imposti dal criterio dei principi di grandi riforme economico-sociali.**

Al riguardo va sottolineato che costituisce criterio logico ineludibile individuare previamente e puntualmente, nell'ambito di una normativa statale di riforma, i principi di riforma economico-sociali che, soli costituiscono parametro di valutazione del corretto adeguamento operato dalla legge regionale successivamente emanata.

Del resto è ampiamente riconosciuto che negli ultimi anni lo svolgersi dei rapporti politico-istituzionali tra Stato e Regioni ha ridisegnato il modello costituzionale delle autonomie regionali, il quale risulta al momento peggiorativamente modificato a causa della generale riduzione sostanziale degli ambiti di competenza legislativa regionale, nonché del tendenziale tentativo di omogeneizzazione delle Regioni speciali e delle Regioni ordinarie.

Ed infatti la potestà legislativa regionale è interessata da una crescente ingerenza della potestà legislativa statale (che si è imposta con effetti abrogativi, anche tramite norme di dettaglio); nonché dalla tendenziale parificazione della potestà legislativa esclusiva a quella concorrente, attraverso, tra l'altro, l'assimilazione dei principi che di esse costituiscono rispettivamente il limite.

Tuttavia deve essere rimarcato con incisività che la stessa giurisprudenza costituzionale costantemente ha ritenuto (cfr. sent. n. 296/1993, n. 496/1993, n. 497/1993 e n. 153/1995) che la competenza primaria ed esclusiva delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale può essere limitata soltanto da normativa statale recante disposizioni aventi valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Recentemente con la sentenza n. 241/1997 la Corte Costituzionale ha pienamente condiviso le medesime argomentazioni svolte proprio dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nell'ambito del ricorso avverso l'art. 4 del DL 5 ottobre 1993, n. 398 (*"Disposizioni per*

l'accelerazione degli investimenti a sostegno dell'occupazione e per la semplificazione dei procedimenti in materia edilizia"), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 493, come sostituito dall'art. 2, comma 60, della legge 23 dicembre 1996, n. 662-(Misure di razionalizzazione della Finanza pubblica), dichiarandone l'illegittimità costituzionale.

La Corte ha riconosciuta la questione fondata ritenendo che essa violasse gravemente le prerogative di questa Regione ricorrente, in quanto in modo onnicomprensivo ed indiscriminato poneva le Regioni a statuto speciale e quelle ordinarie sullo stesso piano nell'obbligo di adeguamento alla nuova normativa statale; proponendo illegittimamente una sostanziale parificazione della diversa potestà legislativa esclusiva spettante in materia.

Con tale pronunciamento l'adita Corte ha ribadito quindi che non è ammissibile che con la formula dell'obbligo di adeguamento ai principi della legge statale (costituenti un limite della legislazione per le regioni ordinarie) si possa interferire sulla competenza primaria ed esclusiva in materia urbanistica delle regioni e delle province ad autonomia speciale (cfr., nella specie, art. 4 dello statuto di autonomia della regione Friuli-Venezia Giulia) suscettibile di limiti derivanti soltanto da principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato o da norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Con la descritta sentenza la Corte ha riconfermato peraltro l'orientamento già precedentemente affermato con la sentenza n. 383/1994, ancora una volta in riferimento a questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (unitamente alle Province autonome di Trento e Bolzano): dichiarando illegittimo l'art. 3 del D.Lgs n. 470/1993 che aveva imposto in tema di dirigenza sia alle

Regioni a statuto ordinario, sia alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome l'identico obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi desumibili in materia di dirigenza dal D.Lgs. n. 29/1993: cancellando pertanto ogni distinzione tra le competenze legislative riconosciute alle Regioni a Statuto speciale e quelle attribuite alle Regioni ordinarie.

Accogliendo la prospettazione delle ricorrenti Regioni e Province speciali si statuiva che la competenza primaria ed esclusiva in materia di pubblico impiego non consentiva al Governo, nell'emanazione della legge delegata, di estendere il principio di adeguamento anche alle norme più dettagliate contenute nella legge stessa.

Lo stesso principio di doverosa differenziazione della posizione delle regioni a statuto speciale rispetto a quelle ordinarie con riguardo all'obbligo di adeguamento alle leggi di riforma statali risultava sancito anche nella sentenza n. 482/1995, con la quale la Corte ha giudicato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2 della L. n. 109/1994 riguardante la "Legge quadro in materia di lavori pubblici".

L'adita Corte Costituzionale, pur considerata la profonda portata innovativa della L. n. 109/1994, riconosceva ad essa i caratteri sostanziali delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sent. n. 406, 153 e 29 del 1995, n. 356/1994, nn. 359 e 355 del 1993); tuttavia puntualizzava che tale valutazione generale riferita alla legge nel suo complesso non consentiva comunque di attribuire a tutte le disposizioni da essa recate il valore di principi e di norme fondamentali del settore.

Ed al riguardo era nuovamente ribadito come non sia possibile attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza; ed inoltre che, pur quando una legge di riforma accomuna enunciazioni di principio e norme di dettaglio

attuative, queste ultime non sempre costituiscono l'unico svolgimento possibile dei principi, né sono alle prime legate sempre da un rapporto di necessaria integrazione.

OSSERVAZIONI SUI RILIEVI

1. Con riferimento al rilievo sub a), va considerato che anche la legge regionale rinviata riferisce i suoi contenuti a due soli settori merceologici (alimentare e non alimentare). L'unica differenza tra le due discipline dunque consiste nella prevista possibilità di suddividere, con strumento regolamentare, il solo settore merceologico non alimentare in un peraltro limitato numero di raggruppamenti merceologici omogenei (di pertinenza del medesimo settore); il che non sembra vulnerare il principio innovatore di necessaria ed esclusiva duplice suddivisione dei settori in parola, a meno che non si intenda che la suddivisione in due soli settori sia assolutamente indefettibile. Ma anche a ritenere un tanto, però, non sarebbe allora rispettato, dal legislatore nazionale, il criterio - segnato dalla giurisprudenza costituzionale, e ricordato in premessa - per cui alle Regioni deve, in ogni caso, rimanere uno spazio normativo sufficiente per adattare i principi o istituti alle peculiari esigenze locali.

2. Con riferimento al rilievo sub b), il legislatore regionale, nei casi descritti richiedendo la sola denuncia preventiva in luogo dell'autorizzazione di cui al Bersani, si pone in un'ottica di ulteriore forte semplificazione del settore.

Quanto ai limiti temporali frapposti dal legislatore regionale ai censurati comma 4, lettere a) e c) dell'articolo 6, e commi 4 e 5 dell'articolo 7, può sostenersi che le relative norme sono di dettaglio, e non possono ragionevolmente considerarsi indissolubilmente legate ad

eventuali principi di grande riforma economico-sociale “*da un rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione*”, così come vuole la Corte costituzionale (sent. 354/1994 *cit.*).

3. Riguardo al rilievo *sub c*), la estrema genericità della censura, che assume il contrasto dell'articolo 9, comma 1, lett. c), con l'articolo 10, comma 1, lettera c) del decreto Bersani, non consente di apprezzarne un'eventuale fondatezza.

Dal tenore testuale delle disposizioni invocate, però, non già pare ci si trovi in presenza di norme in contrasto tra di loro; bensì soltanto di disposizioni ritagliate - dal legislatore regionale - sulle concrete esigenze locali che giustificano pienamente una peculiare disciplina differenziata di adattamento.

4. Quanto alla censura *sub d*), relativa alla deroga all'obbligo di chiusura settimanale, non si può credere che la disposizione nazionale, che il Governo assume violata, costituisca norma di dettaglio indissolubilmente legata da un rapporto di coesistenza e di necessaria integrazione ad un preteso principio di grande riforma economico-sociale; né tantomeno che essa stessa possa ragionevolmente costituire una norma-principio espressiva di riforma economico-sociale.

5. La censura *sub e*), nella parte in cui lamenta che la fissazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali viene demandata ai singoli Comuni, anziché essere lasciata alla libera determinazione degli operatori commerciali, sembra presentare dei margini di effettiva fondatezza, posto che la norma statutale in argomento probabilmente costituisce espressione di un principio riformatore.

6. Riguardo alla censura *sub f*), il rilievo governativo anzitutto è formulato in modo errato, poiché fa riferimento al divieto di pubblicizzazione delle vendite sottocosto all'interno dei locali

commerciali, quando la norma regionale pone tale divieto all'esterno dei locali medesimi; in secondo luogo, ed anche a riportare in termini corretti la censura sollevata dal Governo, non risulta rinvenibile il parametro costituzionale che si pretenderebbe violato.

Con riferimento alle censure sub g), si sottolinea che il legislatore regionale, in forza della potestà legislativa primaria in materia di commercio, ha ritenuto di continuare a disciplinare l'attività di vendita di giornali e riviste con la pregressa normativa contenuta nella legge regionale 17/1983.

Diversamente, la scelta del legislatore nazionale è stata quella di assoggettare tale attività alla disciplina generale prevista dal decreto Bersani, però decorsi 365 giorni dalla sua pubblicazione, e comunque *"fatta salva la parità di trattamento nelle condizioni di vendita e di distribuzione delle testate"*(art. 26, comma 4, decreto 114/1998).

La illegittimità dell'opzione legislativa regionale potrebbe sostenersi solo a condizione che le disposizioni richiamate dal Governo, in considerazione della loro natura effettiva (*cf.* Corte Cost. n. 85/1990), siano suscettibili di vincolare la potestà legislativa primaria, in quanto recanti principi fondamentali di riforma economico-sociale.

Nel caso di specie, pur non escludendo inevitabili margini di opinabilità sottesi ad un giudizio di tal genere, si propende a ritenere che, nell'economia complessiva di un provvedimento legislativo di riforma, le norme relative ai destinatari, se ragionevoli perchè conseguenti alle finalità della legge (*cf.* per il caso di specie, l'articolo 1, comma 3, del decreto 114/1998), possano costituire fondamento e presupposto dei principi riformatori e, come tali, siano ineludibili dal legislatore regionale.

Quanto, infine, alla asserita violazione dei principi costituzionali relativi alle libertà di iniziativa economica e di stampa da parte della

norma prevedente la sperimentazione (di nuove forme di vendita di giornali, quotidiani e periodici) solo per alcune categorie di rivenditori, occorre puntualizzare che, quanto alla libertà di stampa, il rilievo è palesemente inconferente, poiché essa non risulta in alcun modo compromessa; quanto, invece, all'altro paradigma costituzionale di cui il Governo denuncia violazione, necessita rammentare come, allo stato, ancora difetti una normativa nazionale in materia di sperimentazione.

Tuttavia, pur essendo tale regime di sperimentazione temporalmente limitato - non potendosi protrarre per più di 18 mesi - potrebbero in tesi sussistere dei margini di fondatezza del rilievo.

CONCLUSIONI

Tutto ciò premesso si deve sottolineare e ribadire come il rinvio governativo venga a costituire, nel suo complesso, un grave "vulnus" alla specialità regionale.

Ma egualmente rilevante appare la necessità di garantire alla Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia la possibilità di dotarsi comunque di uno strumento legislativo proprio in materia di commercio in sede fissa (è appena il caso di accennare al fatto che la normativa del commercio su aree pubbliche, già approvata in Commissione, verrà a breve presentata all'esame dell'Aula, completando così il processo normativo regionale di riforma del settore).

In sostanza esiste l'alternativa di scelta tra il resistere ai rilievi governativi, riapprovando integralmente la legge così come licenziata il 21 gennaio 1999 dal Consiglio regionale e l'emendare lo stesso testo,

accogliendo, per sole ragioni tecniche, i rilievi governativi e al solo fine di dotare di una propria normativa la Regione Autonoma.

In sede di Quinta Commissione il voto quasi unanime è stato volto contro i rilievi governativi e ciò principalmente per la volontà di tutti i gruppi politici, rappresentati in Consiglio regionale, di difendere la specialità della Regione autonoma.

Esaminando, però, il testo della legge regionale, si è potuto comprendere che lo stesso porta comunque una disciplina organica regionale, con forti connotazioni proprie ed autonome rispetto alla normativa statale di cui al Dec. Leg.vo n. 114/1998.

Si è scelta allora la strada più ragionevole e pratica di riproporre il testo, già approvato dal Consiglio regionale, assieme ad una serie di emendamenti soppressivi e modificativi in modo da rendere la legge stessa corrispondente a quanto osservato dal Governo con i rilievi citati in esordio.

Così vengono proposti tre emendamenti all'articolo 3 (settori merceologici), un emendamento all'articolo 4 (ambito di applicazione), due emendamenti all'articolo 5 (requisiti di accesso all'attività), un emendamento all'articolo 6 (esercizi di vicinato), un emendamento all'articolo 7 (medie strutture di vendita), un emendamento all'articolo 9 (misure a sostegno delle aree montane ed urbane), due emendamenti all'articolo 25 (orari degli esercizi di vendita al dettaglio), un emendamento all'articolo 26 (disposizioni per le località turistiche), un emendamento all'articolo 33 (vendite sottocosto) e un emendamento finale, soppressivo dell'intero articolo 39.

In sede di coordinamento vengono apportate le necessarie correzioni nella numerazione dei commi, nella successione delle lettere e nei richiami e riferimenti.

Nella proposta che viene oggi presentata all'aula si è tenuto anche ben presente la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di riferimento al principio secondo il quale deve considerarsi come "nuova" e, quindi, soggetta ad un possibile nuovo rinvio governativo. "una legge regionale alla quale il legislatore, in sede di riesame, abbia apportato modificazioni comportanti mutamenti del significato normativo, dirette ad inserirsi in parti diverse rispetto a quelle censurate o, comunque, dirette ad incidere su disposizioni non interessate dalle osservazioni contenute nel rinvio normativo" (così, Corte Cost. n. 357 del 24.7.1995).

In questo senso, proprio per evitare ogni possibile ulteriore conflitto, gli emendamenti proposti rispettano pedissequamente i rilievi governativi e ciò proprio per garantire, con assoluta certezza, l'entrata in vigore delle norme regionali - esplicitazione comunque della competenza legislativa piena attribuita dall'art. 4 dello Statuto di autonomia - oggi in esame.

Per completezza, a fronte della raccomandazione finale contenuta nella nota di rinvio del Governo, si assicura l'adozione di tutti gli strumenti regolamentari previsti dalla legge regionale nei termini risultanti dalla riforma del settore commerciale.

Per la ristrettezza dei tempi a disposizione si chiede anche l'inserimento della norma per l'entrata in vigore urgente della nuova legge regionale.

Si confida, per l'importanza della materia e per la rilevanza delle questioni poste, nel voto unanime del Consiglio regionale.