

L'obbligo di vendere le merci esposte

di Marilisa Bombi

L'ordinamento giuridico nazionale ha, da sempre, previsto l'obbligo della prestazione, anche se quest'obbligo, contenuto all'interno della disciplina del testo unico di pubblica sicurezza, è comunemente riferito all'attività di somministrazione. Invece, la disposizione prevista dall'articolo 187 tulp che sanziona l'omessa prestazione va interpretata in un'accezione più ampia del termine, come anche la Corte costituzionale ha recentemente rilevato.

Cercare di sistematizzare le disposizioni che in un secolo hanno fatto da cornice a fasi economiche tra loro diversissime è una sfida alla quale non è possibile sottrarsi, con occhio vigile, anche, al decreto taglia leggi che l'estate scorsa ha fatto piazza pulita delle vecchie disposizioni, perlomeno di quelle che sono state ritenute non più attuali.

Una prima regola introdotta nell'ordinamento e, quindi, utile nella ricostruzione del quadro di riferimento, è quella prevista dal rdl. 11 gennaio 1923, n. 138 (Gazz. Uff. 6 febbraio 1923, n. 30), convertito dalla l. 18 dicembre 1927, n. 2501, recante «Abrogazione e modificazione delle norme speciali in materia di approvvigionamenti e consumi alimentari» che, tra l'altro, dispone(va) che:

Art. 3. All'art. 8 del r.d. 13 luglio 1919, n. 1146, è sostituito il seguente:

«La chiusura, senza giustificato motivo, dei negozi di vendita dei generi di prima necessità destinati al consumo popolare è considerata come rifiuto di vendita agli effetti dell'art. 13 del D.Lgt. 6 maggio 1917, n. 740, con l'applicazione delle pene e sanzioni in detta disposizione stabilite».

Il r.d. 2501/1927 è stato abrogato quest'estate con il dl 112/2008 ma nulla si è detto riguardo il rd 138 del 1923.

Il rd 1146/1919 che istituiva la commissioni annonarie che saranno poi sostituite dalle commissioni commercio previste dalla legge 426/1971, e che era rimasto in vigore soltanto per la parte in cui veniva sanzionata la chiusura dell'esercizio, si può ritenere, seppur in parte, implicitamente abrogato dalla l. 426/1971 per l'uso di una di quelle formule generiche alle quali ormai il legislatore ci ha abituato. Infatti, l'articolo 46 disponeva che:

Sono abrogati: il R.D.L. 16 novembre 1926, n. 2174, , convertito in L. 18 dicembre 1927, n. 2501; l'art. 1 della L. 5 febbraio 1934, n. 227 , il R.D.L. 21 luglio 1938, n. 1468 , convertito in L. 9 gennaio 1939, n. 142; la L. 10 luglio 1962, n. 889 ; e ogni altra norma contraria alla presente legge o con essa incompatibile.

Nulla afferma, in pratica, la legge 426/1971 circa la sorte del rd 1146/1919 anche perché, probabilmente, non era più necessario, in quanto l'obbligo di vendita era stato nel frattempo ribadito in altra fonte.

Successivamente, infatti, sono stati emanati i tu di pubblica sicurezza. La seconda versione del testo unico che, seppur con tutte le modifiche, le abrogazioni e le manipolazioni conseguenti alle sentenze della Corte costituzionale oggi è applicata, è la versione sistematizzata a seguito dell'entrata in vigore del codice penale del 1930.

L'articolo 187 del rd R.D. maggio 1940 n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza) a tutt'oggi afferma, che:

Salvo quanto dispongono gli artt. 689 e 691 del codice penale, gli esercenti non possono senza un legittimo motivo, rifiutare le prestazioni del proprio esercizio a chiunque le domandi e ne corrisponda il prezzo.

Allo stato attuale, per effetto dell'opera di depenalizzazione avviata dal Parlamento, la violazione di questa disposizione comporta il pagamento di una sanzione amministrativa da euro 516 ad euro 3098. Questo, infatti, è quanto prevede l'articolo 221 bis del testo unico di pubblica sicurezza.

Il dubbio che forse qualche interprete si potrà porre è il seguente: a chi è indirizzata la disposizione di cui all'articolo 187 del regolamento tulps? Ovvero qual è l'esercente sottoposto a tale obbligo? A questo interrogativo del tutto legittimo, in quanto per prassi l'applicazione del tulps è stata associata al pubblico esercizio (in senso stretto) disciplinato dall'articolo 86 del tulps stesso, ha fornito una risposta più che esaustiva la Corte costituzionale in una sentenza di soli due anni fa.

Alla Corte, da parte del Governo, è stato chiesto di pronunciarsi sul contenuto di una legge della Regione Toscana, con la quale si intendeva sanzionare l'obbligo di coloro i quali negano la prestazione per motivi discriminatori. A tale proposito, la Corte, con la sentenza n. 253 del 4 luglio 2006, ha affermato, tra l'altro, che:

“Tale norma (quella della Regione Toscana)¹ prevede il divieto per gli operatori commerciali appartenenti a determinate categorie di rifiutare la loro prestazione, o di erogarla a condizioni deteriori rispetto a quelle ordinarie, «senza un legittimo motivo e, in particolare, fra l'altro per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere». La disposizione contiene, altresì, la previsione di una sanzione amministrativa in caso di contravvenzione al detto divieto. Viene così imposto ai soggetti sopra indicati l'obbligo di fornire la propria prestazione a chiunque ne faccia richiesta, senza possibilità di discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale.

¹ La disposizione ritenuta incostituzionale dalla Corte prevedeva quanto qui di seguito riportato:

Art. 16. Divieto di discriminazione nei pubblici esercizi e nei servizi turistici e commerciali

1 . Gli esercenti di pubblici esercizi non possono rifiutare le loro prestazioni, né erogarle a condizioni deteriori rispetto a quelle praticate alla generalità degli utenti senza un legittimo motivo e in particolare, fra l'altro, per motivi riconducibili all'orientamento sessuale o all'identità di genere.

2 . Il divieto di cui al comma 1 è esteso agli esercenti di professioni turistiche e di imprese commerciali.

3 . Le funzioni di vigilanza e di controllo sulla osservanza dei divieti, di cui ai commi 1 e 2, sono esercitate dai comuni.

4 . Chiunque contravvenga ai divieti di cui ai commi 1 e 2, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di Euro 516,00 a un massimo di Euro 3.098,00.

La norma regionale impugnata nel prevedere, in sostanza, un'ipotesi di obbligo legale a contrarre - obbligo già previsto in via generale dal legislatore statale all'art. 187 del regio decreto 6 maggio 1940, n. 635 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 18 giugno 1931, n. 773 delle leggi di pubblica sicurezza) - e alla cui violazione è altresì connessa la comminatoria di una sanzione amministrativa, introduce una disciplina incidente sull'autonomia negoziale dei privati e, quindi, su di una materia riservata, ex art. 117, comma secondo, lettera l), della Costituzione, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Alla illegittimità della disposizione che prevede l'obbligo a contrarre consegue, «stante il parallelismo tra potere di predeterminazione delle fattispecie da sanzionare e potere di determinare la sanzione» (v. sent. n. 361 del 2003), anche l'illegittimità dell'ulteriore previsione relativa alla applicabilità, in caso di violazione dell'obbligo, della sanzione amministrativa.”

Come risulta evidente dalla lettura del sopraindicato passaggio argomentativo, la Corte ritiene che il termine “esercenti” utilizzato dall'articolo 187 del regolamento tulps sia da intendere in un'accezione ampia, che comprende sia gli esercenti i pubblici esercizi (in senso stretto quali bar ristoranti ecc.) che i commercianti.

Una particolare tutela

Nel tentativo di sistematizzare le disposizioni in materia di obbligo alla vendita, è utile anche richiamare i seguenti articoli contenuti r.d.l. 22 aprile 1943 n. 245 (Coordinamento delle norme penali relative alla disciplina dei consumi) che non è ancora passato sotto la scure taglia-leggi, e che la Corte di cassazione, con sentenza 6 febbraio 1951 n. 313, ha ritenuto ancora vigente.

Articolo 19 Rifiuto di vendere.

Chiunque, nell'esercizio di un'attività commerciale o in uno spaccio aperto al pubblico, rifiuta di vendere le merci delle quali è stabilito dall'autorità il prezzo massimo è punito con la reclusione fino a due anni e con la multa fino a lire 2.000.000

Articolo 20 Circostanza aggravante (art. 11, L. 3 dicembre 1942, n. 1549).

Quando, tenuto conto della gravità del reato, la pena della multa stabilita nelle disposizioni del presente decreto può presumersi inefficace per le condizioni economiche del reo, anche se applicata nel massimo, il giudice ha facoltà di aumentarla fino al decuplo

Articolo 22 Contravvenzioni (art. 12, L. 8 luglio 1941, n. 645).

Fuori dei casi preveduti dalle disposizioni di questo decreto, chiunque viola le norme legislative o regolamentari sulla disciplina della produzione, dell'approvvigionamento, della distribuzione, del commercio o del consumo di merci, ovvero non osserva i

provvedimenti dati dall'autorità per la stessa disciplina, è punito con l'arresto fino a tre anni e con l'ammenda fino a lire 150.000.

Se il fatto è di lieve entità si applica soltanto l'ammenda.

Se il fatto è commesso nell'esercizio del commercio o dell'industria, la pena è aumentata.

Quanto è possibile evincere dalla lettura delle sopraindicate disposizioni è che il mancato rispetto delle disposizioni contenute nel rd 245/1943 è sanzionato in modo più grave rispetto al tulps. Infatti, l'inosservanza dell'articolo 187 del regolamento al tulps il quale introduce l'obbligo della prestazione, presuppone il pagamento di un'ammenda. Arresto ed ammenda sono, infatti, le sanzioni penali previste per le contravvenzioni, mentre reclusione e multa sono le sanzioni penali per i delitti. Un disvalore che il legislatore aveva, evidentemente, ben chiaro in quel particolare momento storico e che puniva due comportamenti diversi.

Le modifiche alla disciplina più recenti

L'art. 3 del decreto legislativo 114/1998, che ha riformato la disciplina del commercio, ha introdotto nell'ordinamento una rilevante novità, forse non adeguatamente pubblicizzata. 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 a sua volta, 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."

Al di là del tecnicismo della disposizione civilistica, si parla di offerta al pubblico, quando una parte (in genere un imprenditore) offre ad una collettività indeterminata la stipula di un contratto (frequentemente di vendita). Il caso più tipico è proprio l'esposizione di merce in vetrina col relativo prezzo. Ecco, quindi, evidente il motivo che ha indotto il legislatore nazionale nella riforma del 1998, a rendere obbligatoria l'esposizione del prezzo per tutti i prodotti, nessuno escluso. L'offerta al pubblico, in pratica, quando contiene gli estremi essenziali del contratto alla cui conclusione è diretta, vale come proposta, salvo che risulti diversamente dalle circostanze o dagli usi (art. 1336 c.c.). Di conseguenza, è sufficiente che l'altra parte aderisca perché si concluda il contratto, senza più possibilità per l'offerente di modificare le condizioni.

Per aversi offerta al pubblico è necessario che questa contenga tutti gli elementi del contratto che si vuole concludere, deve essere, in definitiva, vera proposta contrattuale; in caso contrario la proposta mancante di alcuni elementi, (come, ad esempio, la mancanza del prezzo di vendita) non vale come offerta al pubblico, ma come invito a

fare delle offerte (o meglio delle proposte) che dovrebbero, di conseguenza, essere poi accettate.

L'offerente potrà modificare o revocare l'offerta, prima dell'adesione, purché ciò avvenga nella stessa forma utilizzata per la prima offerta, o in una forma equipollente (ad esempio esponendo un diverso cartellino per il prezzo), essendo così efficace anche nei confronti di chi non ha avuto notizia della modifica o della revoca.

Quali sono le conseguenze nel caso di rifiuto alla vendita di quel determinato prodotto a quel determinato prezzo è, a questo punto, facile a dirsi. E' infatti, il codice civile a disciplinare con precisione l' inadempimento contrattuale che comporta il risarcimento del danno previsto, all'articolo 1223.

Conclusioni:

la sanzione del comportamento omissivo tra pubblico e privato

A prescindere dagli obblighi conseguenti a particolari prodotti di primaria necessità che soltanto per coerenza logica si è voluto richiamare alla memoria, il diniego di vendita ha, oggi, una duplice disciplina. In pratica il diniego di vendita può seguire due percorsi dei quali uno è obbligatorio e prevede l'intervento sanzionatorio della PA, mentre l'altro attiene alla normale tutela del consumatore che avrà, infatti, la possibilità di richiedere al giudice la condanna di colui il quale non ha rispettato i patti, ovvero, tecnicamente parlando, non ha adempiuto ai suoi obblighi contrattuali.

Riepilogando: l'articolo 187 del regolamento tulps dispone quanto segue:

“Salvo quanto dispongono gli artt. 689 e 691 del codice penale, gli esercenti non possono senza un legittimo motivo, rifiutare le prestazioni del proprio esercizio a chiunque le domandi e ne corrisponda il prezzo.”

In pratica, con l'eccezione del divieto a vendere bevande alcoliche ai minori di 16 anni e a chi di alcol ha già abusato, l'esercente è obbligato a vendere ciò che l'acquirente gli chiede. In caso contrario, l'esercente è soggetto al pagamento della sanzione amministrativa che la PA è tenuta a contestare. Ciò in quanto l'articolo 221-bis del tulps dispone che:

1. Le violazioni alle disposizioni di cui agli articoli 156, 187 e 225 del regolamento di esecuzione del presente testo unico, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 516,00 ad € 3098,00.

2. Le violazioni alle disposizioni di cui agli articoli 121, 131, 146, 149, 180, 181, 185, 186, 192, 196, 199, 211, 219, 220, 221, 222, 229, 230, commi da 1 a 3, 240, 241, 242, limitatamente alle attività previste dall'art. 126 del presente testo unico, e 260 del regolamento di esecuzione, approvato con R.D. 6 maggio 1940, n. 635, sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 154,00 ad € 1032,00.