

## Il “commercio degli ultimi”, fuori dai centri storici maggiori (del Veneto)

di Maurizio Malo

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2011)

1. La Regione Veneto, con l.r. n. 7 del 2005 di modifica della l.r. n. 10 del 2001, in materia di commercio su aree pubbliche, introduce il divieto di commercio in forma itinerante<sup>1</sup>, nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti (art. 4, comma 4 *bis*, l.r. n. 10 del 2001<sup>2</sup>). Il tribunale amministrativo regionale per il Veneto dubita della legittimità costituzionale della norma, sotto vari profili<sup>3</sup>.

2. Per la Corte costituzionale (con sentenza n. 247 del 2010, qui annotata), il contenuto della disposizione censurata è coerente alla *ratio* della disciplina del “commercio”: materia – viene rammentato (con rinvio alle sentt. 64 e 165 del 2007) – “di competenza residuale regionale”<sup>4</sup>, che può essere disciplinata senza limitazioni determinate da legislazione statale di principio, precedente alla riforma costituzionale del 2001, qual è il decreto legislativo n. 114 del 1998 (c.d. decreto Bersani). Questo decreto non può essere inteso – invece – come espressione di legislazione statale a tutela della concorrenza, al fine di condizionare l’autonomia legislativa regionale anche dopo la riforma del 2001 (e si rinvia alla sent. 1 del 2004 e all’ord. 199 del 2006).

Ad ogni buon conto, viene rilevato “come la legge regionale si muova in stretta concordanza con quella statale, che già attribuiva alle Regioni poteri di programmazione in materia di limiti agli insediamenti commerciali allo specifico fine di salvaguardare i centri storici e l’arredo urbano” (Corte cost., sent. 247/2010, 3.2 *cons. dir.*).

3. Infatti, la *ratio* del divieto di commercio itinerante, nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti, consiste – secondo la Corte – nell’assicurare che l’esercizio del commercio avvenga entro i limiti *invalidabili* della tutela dei beni ambientali e culturali: norma volta indirettamente a garantire la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d’arte del Veneto, salvaguardando la loro ordinata

---

1 La legge della Regione Veneto n. 10 del 2001 disciplina il commercio su aree pubbliche, distinguendo – in base al d.lgs. 114 del 1998 (art. 28) – fra commercio su posteggi dati in concessione per dieci anni e commercio su qualsiasi area purché in forma itinerante.

2 Il comma 4 *ter* (aggiunto da altra legge regionale: n. 21 del 2007) consente, in deroga, di rilasciare appositi nulla osta solo per particolari manifestazioni o eventi.

3 Per un aggiornato ed esteso quadro ricostruttivo, L. DEGRASSI, *Attività commerciali e tutela dei centri storici. Le scelte strategiche negli ordinamenti regionali*, in *Diritto dell’economia*, 2011, pagg. 39 ss.

4 E’ ormai invalsa questa espressione, ma parrebbe più corretto scrivere “materia residuale di competenza regionale”, in quanto la residualità, di cui al sesto comma dell’art. 117 Cost., non è riferita alla competenza, bensì alle materie che possono essere disciplinate dalle Regioni senza necessariamente conformarsi alle norme statali di principio (che limitano invece il potere legislativo regionale nelle materie concorrenti).

fruizione (Corte cost., sent. 247/2010, 3.1 *cons. dir.*). La norma viene letta anche come espressione dell'esigenza di tutelare gli spazi urbani di interesse artistico e storico, fatta propria dal codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004).

Questa prospettiva tende però a mettere in evidenza una possibile diversa collocazione del divieto, anziché nell'ambito della materia (residuale regionale) del commercio, in quello della materia (esclusiva statale) della tutela dei beni culturali. Tanto più, se per individuare la materia di appartenenza si deve guardare all'*interesse tutelato* dalla norma (*cf.* Corte cost., sent. 247/2010, 3.1 *cons. dir.*), sembrerebbe imporsi la caratterizzazione del divieto come parte della disciplina di tutela dei beni culturali<sup>5</sup>.

Allora, dovrebbero trovare applicazione le norme legislative statali, cioè (nel diritto vigente) l'art. 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004)<sup>6</sup>, che affida ai Comuni il compito di individuare (*in concreto*) le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio (sentito il soprintendente), senza interposizione di norme regionali che stabiliscono divieti (*in astratto*) per categorie di beni.

In sintesi, l'intervento legislativo regionale potrebbe restare escluso, nel qualificare le norme di divieto di attività incompatibili e di limitazione di attività pericolose come parte della disciplina per la "tutela dei beni culturali" (materia di competenza legislativa esclusiva statale): del resto, se si ragiona in termini di "interesse tutelato dalla norma" per individuare la relativa materia di appartenenza, parrebbe che divieti o limitazioni di attività commerciali nei centri storici e in altre aree di pregio, siano posti non tanto nell'interesse del commercio, quanto nell'interesse dei beni culturali e ambientali; e – più esattamente – della loro *tutela*<sup>7</sup>, anziché della loro *valorizzazione* (per seguire la distinzione, comunque discutibile, introdotta dall'art. 117 Cost., riformato nel 2001, fra tutela e valorizzazione dei beni culturali).

E' noto, tuttavia, che l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale in merito alla competenza legislativa in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), ha nettamente smussato il carattere "esclusivo statale" della disciplina, consentendo anche alle Regioni di legiferare (anzi di continuare a legiferare, in quanto già lo facevano prima della riforma costituzionale del 2001<sup>8</sup>) nella stessa "materia", nel riconoscere una trasversalità della materia in senso "rovesciato", cioè non a vantaggio dello Stato (come titolo di legittimazione per interventi legislativi statali in materie regionali), bensì a vantaggio delle Regioni per i profili di tutela compresi in materie di sicura competenza regionale, come l'urbanistica o governo del territorio (*cf.* Corte cost., sent. 407 del 2002).

Di modo che la disposizione legislativa regionale, di divieto di commercio in forma itinerante nei centri storici maggiori, appare introdotta legittimamente, anche se ritenuta espressione di tutela dei beni culturali, in quanto il profilo di tutela dei centri storici può ritenersi compreso nella materia (anche) regionale dell'urbanistica (o governo del

---

<sup>5</sup> Sull'individuazione delle materie di potestà legislativa, in base all'art. 117, Cost., riformato, v. ora F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in questa *Rivista*, 2011, pagg. 251 ss.

<sup>6</sup> E, prima, l'art. 28, comma 16, del d.lgs. n. 114 del 1998.

<sup>7</sup> *Cfr.* L. DEGRASSI, *Attività commerciali ...*, cit., pag. 40.

<sup>8</sup> In particolare, a seguito della definizione estensiva che della materia "urbanistica" diede l'art. 80 del d.lgs. n 616 del 1977.

territorio), come del resto testimoniano le leggi venete di settore, approvate ad iniziare dal 1980<sup>9</sup>.

4. Cresce però la convinzione che il divieto regionale generalizzato dissimuli un diverso – inconfessabile – intento. La norma, che non parrebbe posta nell'interesse del commercio, non sembra neppure finalizzata credibilmente alla tutela dei centri storici. Per quale motivo, infatti, il commercio in forma itinerante sarebbe *di norma* dannoso per i centri storici di comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti? Tanto *generalmente* dannoso, da reputare implicitamente insufficiente il potere comunale di individuazione delle aree pubbliche aventi valore storico - artistico nelle quali vietare l'esercizio del commercio (ex art. 52, d.lgs. 42/2004), nel momento in cui si dispone un generale divieto del commercio itinerante, mediante legge regionale. La Corte vede l'esigenza di "tutela dei centri storici delle grandi città d'arte del Veneto" (sent. 247/2010, 3.3 *cons. dir.*). Ma la stessa esigenza affiora anche per i piccoli centri storici, spesso assai suggestivi e delicati, che richiedono particolare attenzione (come il centro storico di Portogruaro, laddove il fiume Lemene inizia ad essere navigabile; o quello di Feltre, con il Castello di Alboino; e vari altri).

Il precedente (sentenza n. 388 del 1992) che la Corte costituzionale richiama per "consolidare" l'argomentazione tesa a giustificare l'introduzione di discipline restrittive, a salvaguardia dei centri storici e delle città d'arte, non è in linea con il caso in esame. Nel 1992, la Corte ebbe a giudicare una disciplina legislativa (peraltro *statale*) che conferiva ai Comuni il potere di precludere attività imprenditoriali (esercizi commerciali, di ristorazione, attività artigianali) ritenute incompatibili con le caratteristiche socio-culturali dei centri storici. Meritoriamente (sia consentito di esprimere), la Corte dimostrò la congruenza di siffatta disciplina con la garanzia costituzionale di libertà di iniziativa economica (art. 41, Cost.), in quanto questa libertà deve "cedere" se risulta inconciliabile con valori costituzionali supremi (ex art. 41, comma 2, Cost.), qual è il valore "paesaggistico" e dei "beni culturali" (art. 9, comma 2, Cost.), di cui i centri storici sono tipica espressione<sup>10</sup>. La disciplina (art. 4, d.l. 832/1986, poi abrogato dal d.lgs. 114/1998) era, con tutta evidenza, tesa a frenare il "degrado delle aree di particolare interesse impedendo il moltiplicarsi di esercizi commerciali che, sostituendo quelli tradizionali, per l'attività che vi si svolge, producono effetti dannosi e distorsivi del loro assetto, mentre, invece, meritano protezione le particolari caratteristiche acquisite per lunga tradizione" (Corte cost., sent. 388/1992, 2 *cons. dir.*): una protezione prefigurata dalla legge, ma affidata in concreto ai Comuni, secondo l'impostazione che distingue il *disporre* dal *provvedere*, come ora fa l'analoga norma dell'art. 52, del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004). Da come sono andate le cose nel corso degli anni (centri storici spesso feriti in modo irrimediabile da attività commerciali nettamente incompatibili e tuttavia avallate dalle autorità comunali), potrebbe anche giustificarsi "l'ascensione" del potere che conduce alla generalizzazione di divieti e restrizioni, con legge. Ma ci si può chiedere se proprio il commercio in forma itinerante rappresenti una minaccia così chiara e allarmante per i caratteri tradizionali dei

---

<sup>9</sup> L.r. Veneto 31 maggio 1980, n. 80, *Norme per la conservazione e il ripristino dei centri storici nel Veneto*; l.r. Veneto 1 febbraio 2001, n. 2, *Intervento regionale a favore dei centri storici dei comuni minori*; e disposizioni in altre successive leggi regionali.

<sup>10</sup> Si osserva che è recente la configurazione legislativa dei "centri storici" come parte della "materia" *paesaggio*, piuttosto che come parte della "materia" *beni culturali* (L. DEGRASSI, *Attività commerciali ...*, cit., pagg. 54 ss.).

centri storici (e solo per i caratteri dei centri storici maggiori) da legittimare la generalizzazione del divieto.

Nel dubitare che una tale minaccia sussista, va messo in evidenza – invece – che il divieto risulta particolarmente dannoso (depressivo) per i soggetti muniti di regolare licenza di commercio itinerante, i quali sono in gran parte stranieri extracomunitari, che vengono privati delle piazze più propizie al fine di rendere la loro attività sufficientemente remunerativa. Nella norma, si potrebbe intravedere l'intento di stroncare il commercio itinerante illegale (anch'esso praticato prevalentemente da stranieri extracomunitari) che può meglio mimetizzarsi fra quello legale, e che richiede assidui controlli ad opera della polizia municipale, obiettivamente più difficili nei centri storici maggiori. Ma, se il vero problema è il commercio itinerante irregolare, le disposizioni legislative ad esso dedicate potrebbero essere intese come norme a tutela dell' "ordine pubblico" e come tali richiederebbero quindi l'intervento legislativo statale anziché dei legislatori regionali (ex art. 117, comma 2, lett. h, Cost.)<sup>11</sup>; o potrebbero essere intese come norme a tutela del commercio regolare (dei negozi o punti vendita del centro storico), ed allora muoverebbero la competenza dei legislatori regionali (effettivamente) nella materia residuale del commercio. Comunque sia, al problema del commercio illegale non è corretto rispondere con misure sproporzionate, come quella introdotta dalla legge veneta che – se così intesa – colpisce ingiustamente il commercio itinerante regolare e che perciò risulta in contrasto con la libertà costituzionale di iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.): contrasto che evidentemente permanerebbe anche se una siffatta norma fosse – in ipotesi – approvata con legge statale.

Se poi l'inconfessato intento fosse (anche) quello di scoraggiare, deprimere il commercio itinerante regolare, proprio in quanto praticato prevalentemente da stranieri extracomunitari, la discriminazione (di tipo indiretto<sup>12</sup>) risulterebbe stridente con i principi costituzionali fondamentali e tanto più, quindi, richiederebbe una pronuncia di incostituzionalità.

---

11 Cfr. P. LODI PIZZOCCHERO, *Sulla legittimità costituzionale di una norma legislativa regionale limitativa dell'esercizio di commercio itinerante su aree pubbliche*, in *Foro amministrativo: Tar*, 2009, 1033 (ampio, accurato commento alla ordinanza di rimessione del Tar Veneto che ha originato la sentenza n. 247 del 2010 della Corte costituzionale).

12 La distinzione fra discriminazione diretta e discriminazione indiretta, già rintracciabile nel testo unico in materia di immigrazione e condizione dello straniero (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 43: "costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica"), risulta evidente nel decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (*Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*), all'art. 2: a) si ha discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga; b) si ha discriminazione indiretta quando una *disposizione*, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di *particolare svantaggio rispetto ad altre persone*. Sul punto v. P. Lodi Pizzocchero, *Sulla legittimità costituzionale ...*, cit., pagg. 1036 ss. (e bibliografia ivi citata); e A. AMBROSI, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Armando, Roma, 2011, pagg. 25 e s..

5. La Corte appare invece persuasa dalla tesi difensiva della Regione Veneto secondo cui è proprio “il commercio in forma itinerante ad avere un impatto particolarmente negativo nelle parti più fragili e preziose delle principali città d’arte” del Veneto. La norma censurata viene quindi ritenuta virtuosamente in sintonia con i principi costituzionali contenuti nell’art. 41 Cost.: capace di assicurare “un contemperamento ragionevole fra libertà dell’esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante ... e l’introduzione di limitate eccezioni, oggettivamente motivate dall’esigenza” di tutelare i centri storici maggiori (Corte cost. 247/2010, 3.3 *cons. dir.*). D’altronde – segnala la Corte – il commercio itinerante può essere esercitato in tutto il rimanente territorio nazionale (ma – pare di poter aggiungere – fintanto che anche altre Regioni non decidano di approvare una simmetrica disciplina). I principali centri storici del Veneto saranno pure “liberati” dal “commercio degli ultimi”, ma altri fattori sembrano in realtà minacciarli, come i flussi turistici incontrollati; un’offerta commerciale turistica piatta, esosa e scadente; il traffico urbano automobilistico (ed acqueo, per Venezia) scarsamente regolamentato; le opere edilizie in deroga, consentite dal cosiddetto “piano casa”<sup>13</sup>; le metamorfosi sociali, economiche, strutturali e infrastrutturali (assecondate e incoraggiate dalle politiche regionali<sup>14</sup>) che – per lo più – spingono a vivere i centri storici come un rapido tuffo in una cartolina.

---

13 Cfr. l.r. Veneto 8 luglio 2009, n. 14, come modificata dalla l.r. 8 luglio 2011, n. 13, su cui B. BAREL e V. FABRIS (a cura di), *Il piano casa del Veneto*, ed. *Corriere della Sera*, ..... 2009; e degli stessi Curatori, *Il secondo piano casa del Veneto*, ed. *Corriere della Sera*, 2011.

14 Cfr. il recente intervento del Direttore di *Federalberghi Veneto*, N. SARTORELLO, *Città d’arte o vuoti paraventi? Ristabiliamo il senso delle cose*, in *Corriere del Veneto* di martedì 1 novembre 2011, pag. 7.