

Sentenza: 8 luglio 2010 n. 247

Materia: commercio su aree pubbliche.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Limiti violati: presunti dal ricorrente gli articoli 2, 3, 4, 5, 10 primo comma, 41, 117, primo e secondo comma, lettera e) e 118 della Costituzione.

Ricorrente: Tribunale amministrativo regionale del Veneto.

Oggetto: Art. 4, comma 4-bis, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'articolo 16 della legge Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo).

Esito: Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 4 bis, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'articolo 16 della legge Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo).

Estensore nota: Maria Cristina Mangieri

Il TAR del Veneto, ha sollevato, in riferimento agli articoli 2, 3, 4, 5, 10 primo comma, 41, 117, primo e secondo comma, lettera e) e 118 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-bis, della legge della Regione Veneto 6 aprile 2001, n. 10 (Nuove norme in materia di commercio su aree pubbliche), introdotto dall'articolo 16 della legge Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo), secondo cui :

“E' vietato il commercio su aree pubbliche in forma itinerante nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti”.

Il Tar del Veneto censura gli articoli in questione a seguito di ricorso proposto dalla “Associazione dei venditori ambulanti immigrati con licenza di commercio itinerante” e da due cittadini extracomunitari, entrambi in possesso della autorizzazione per l'esercizio di commercio “su area B, in forma itinerante”. I ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Venezia 13 giugno 2008, con la quale - sul presupposto della ritenuta sussistenza di pericoli per la sicurezza urbana e l'incolumità pubblica - e sulla base della norma censurata - è stato “vietato il trasporto senza giustificato motivo di mercanzia in grandi sacchi e borsoni nel centro storico del Comune di Venezia”, con la

disposizione che “il predetto trasporto, se accompagnato con la sosta prolungata nello stesso luogo o in aree limitrofe deve essere considerato come atto direttamente ed immediatamente finalizzato alla vendita su area pubblica in forma itinerante”.

Il Tar sul punto osserva che sarebbe anche stata violata la competenza statale in materia di concorrenza, a norma degli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e) Cost., in quanto la Regione Veneto, (e di conseguenza il Comune di Venezia), pur potendo intervenire in materie di propria competenza, quali il commercio, non può eludere la competenza statale in materia di concorrenza, ed il divieto imposto dal Comune elimina una modalità di vendita commerciale ed opera in maniera indifferenziata, in ambiti territoriali disomogenei, senza possibilità di differenziare fra loro le varie situazioni territoriali sociali.

Secondo il Tar inoltre, in quanto il commercio itinerante “riguarda attualmente in modo prevalente se non esclusivo la piccola imprenditoria degli extracomunitari”, esso sarebbe discriminato rispetto ad altre forme di commercio su aree pubbliche in sede fissa, e sarebbero pertanto violati la libertà di iniziativa economica ed il diritto al lavoro, riconosciuti come diritti inviolabili agli stranieri regolari, per i quali vige il principio di parità di trattamento sancito dalla Convenzione OIL 24 giugno 1975, n. 143, ratificata dalla legge 10 aprile 1981, n. 158.

Il Comune di Venezia, costituitosi in giudizio, afferma, per le censure degli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e) Cost., che la regolamentazione prevista dalla legge regionale è riconducibile alla materia del “commercio” (ex art. 117, quarto comma, Cost.), e non alla materia “tutela della concorrenza”, e sostiene che ai sensi della legge statale in materia di commercio, (d.lgs. 114 del 1998), sono le Regioni a fissare i criteri generali per l’individuazione delle aree in cui è consentito il commercio in forma itinerante, con la possibilità di precludere tale attività nelle aree aventi valore archeologico, storico, artistico ed ambientale, nonché, per motivi di viabilità, di carattere igienico- sanitario o per motivi di pubblico interesse, tutti riscontrabili nel centro storico di Venezia.

Quanto alle censure riferite agli articoli 5 e 118 Cost., il Comune rileva che la norma censurata non sposta verso l’alto la titolarità delle competenze amministrative, ma si limita a porre un limite legislativo alla discrezionalità del potere comunale. Infine, riguardo alle censure riferite agli articoli 2, 3, 10, 41, e 117, il Comune, sulla base dei dati in suo possesso, non condivide che il commercio itinerante riguardi soltanto gli immigrati extracomunitari e ribadisce come la convenzione OIL non si applichi ai commercianti.

La posizione della Regione Veneto, intervenuta in giudizio, ribadisce soprattutto la possibilità per Regioni e Comuni, di vietare o limitare il commercio al fine di salvaguardare i beni culturali, ai sensi degli articoli 10 e 52 del Codice dei Beni culturali di cui al dlgs. 42 dl 2004.

La Regione inoltre contesta l’assunto secondo il quale la legislazione statale sul commercio rappresenterebbe una normativa destinata a tutelare la concorrenza, e rileva che , dopo la riforma costituzionale del 2001, con l’attribuzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva in materia di commercio, questa materia non può adesso essere riletta come disciplina della tutela della concorrenza. La Regione sottolinea infine come il divieto introdotto sia “del

tutto coerente e corrispondente alle esigenze di tutela dei valori in gioco, in quanto è specificamente il commercio in forma itinerante ad avere un impatto negativo sulle parti più fragili e preziose delle principali città d'arte".

Secondo la Corte costituzionale le censure non sono fondate:

Relativamente alla violazione del combinato disposto degli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. dedotta sull'assunto che "il commercio itinerante costituisce una delle forme attraverso cui si esplica la libertà di iniziativa economica", e che "le Regioni non possono eludere la competenza statale in materia di concorrenza", la Corte sostiene che è lecito che l'esercizio del commercio, in talune aree, avvenga entro limiti qualificati, invalicabili, della tutela dei beni culturali ed ambientali, come anche specificato dal Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004), nonché dal decreto legislativo 114/1998, articolo 28, comma 16.

Fra l'altro, (ordinanza 199 del 2006), la Corte ha chiarito che il decreto legislativo 114 del 1998, si applica alle Regioni, ai sensi della legge 131 del 2003, fino alla approvazione delle leggi regionali in materia di commercio, e comunque, anche il citato decreto statale, sul punto, non si discosta molto, nei contenuti, da quanto previsto dall'articolo 4, comma 4 bis, della legge regionale in argomento. La norma censurata, secondo la Corte, non produce dunque alcuna lesione di regole a tutela della concorrenza, in quanto il divieto sancito dalla Regione Veneto, non incide, né direttamente, né indirettamente, sulla libertà di concorrenza, ma si colloca nel diverso solco della semplice regolamentazione territoriale del commercio.

Non risulta violato, per la Corte, neppure l'articolo 41 Cost., e dunque non risulta configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica privata, in quanto la disposizione censurata assicura un temperamento ragionevole fra la libertà dell'esercizio del commercio su aree pubbliche in forma itinerante e l'introduzione di limitate eccezioni.

Secondo la Corte non sono fondate neppure le censure relative alla presunta violazione degli articoli 3, 5 e 118 Cost., (quest'ultimo parametro richiamato quale espressione della sussidiarietà cosiddetta verticale), per cui il Tar deduce che la norma opererebbe in modo indifferenziato in ambiti territoriali disomogenei, così da comprimere irragionevolmente l'autonomia comunale. Secondo la Corte il principio di sussidiarietà verticale, sotteso all'articolo 118 Cost., attiene al riparto fra i diversi livelli di governo dell'esercizio delle funzioni amministrative e non viene in rilievo allorché il legislatore regionale non istituisca od attribuisca funzioni amministrative, bensì imponga un divieto, entro il quale deve poi svolgersi la normale attività amministrativa, (Sentenza C.c. 128 del 2010).

Il Tar lamenta infine la violazione degli articoli 2, 3, 4, 10, primo comma, 41 e 117, primo comma Cost. in quanto la norma impugnata:

- a) limiterebbe la libertà di iniziativa economica ed il diritto al lavoro, riconosciuti come diritti inviolabili agli stranieri regolari;
- b) violerebbe il principio di parità di trattamento sancito dalla Convenzione OIL 143/1975 ratificata con legge 158 del 1981;

- c) introdurrebbe un effetto discriminatorio indiretto, secondo quanto prevede l'art. 2, comma 1, lettera b) del d.lgs 215 del 2003;
- d) discriminerebbe il commercio in forma itinerante rispetto al commercio in sede fissa.

Secondo la Corte tali censure non sono fondate, in quanto non è sostenibile, come ritiene il rimettente, che il commercio in forma itinerante riguardi prevalentemente la categoria degli immigrati extra-comunitari, in quanto la disposizione censurata non attribuisce alcuna rilevanza alla nazionalità degli operatori, ed anzi il carattere precettivo della norma, attribuisce ad essa carattere generale ed obiettivo. Infine neppure sussiste la disparità di trattamento tra chi esercita il commercio in sede fissa e quello in forma itinerante, vista la diversità dei requisiti richiesti, ed anzi tali norme si applicano anche a coloro che svolgono il commercio in sede fissa, qualora, temporaneamente, decidano di svolgerlo in modo itinerante.

Secondo la Corte costituzionale, che dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 4 bis della l.r. Veneto 10 del 2001, la norma censurata non opera discriminazioni di tipo soggettivo, bensì regola l'attività commerciale su aree pubbliche in forma itinerante, nel rispetto di particolari peculiari realtà territoriali quali i centri storici delle città d'arte.