

Sentenza: n. 164 del 21 maggio 2019

Materia: Commercio

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 4, comma 1, lettera c), della l.r. Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999) nella parte in cui ha aggiunto, alla fine del comma 3, dell'art. 8 della l.r. Calabria 11 giugno 1999, n. 18 (Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche), il periodo «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

Esito: infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La normativa in vigore, prima della modifica impugnata, prevedeva che, per l'esercizio del commercio in forma itinerante, i venditori ambulanti potessero fare solo le soste per il tempo necessario a servire la clientela, per una durata comunque non superiore a un'ora, con obbligo di spostarsi, decorso questo tempo, di almeno 500 metri e con divieto di tornare nel medesimo punto nell'arco della stessa giornata. La disposizione censurata si aggiunge a tali previsioni temperandone la rigidità, dato che essa prevede che «i limiti di sosta e gli obblighi di spostamento non trovano applicazione laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

Secondo il ricorrente, questa previsione avrebbe natura fortemente anticoncorrenziale a danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica ma in sede fissa i quali, per conseguire la «stabilità» data dalla disponibilità di un posteggio garantito, devono assoggettarsi alla procedura selettiva prevista per il rilascio dell'autorizzazione e della concessione del posteggio, oltre che al pagamento dei relativi oneri. Con la nuova normativa, i commercianti in forma itinerante – sottoposti unicamente a SCIA –sarebbero indebitamente equiparati agli esercenti il commercio con posteggio, dato che anche i primi potrebbero sostare e permanere nel medesimo punto senza alcun limite temporale e spaziale, qualora nessun altro operatore si presenti in loco.

Per il ricorrente, dunque, la disposizione impugnata violerebbe il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), che, all'art. 28, distingue due forme di esercizio di commercio su aree pubbliche proprio in base alla disponibilità o meno di un posteggio e quindi al carattere fisso o itinerante dell'attività e, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

La Corte costituzionale ritiene infondata la questione sollevata.

Essa richiama la propria costante giurisprudenza, secondo la quale, ai fini dell'individuazione della materia a cui deve ascriversi la disposizione oggetto di censura, occorre far riferimento all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della stessa, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (da ultimo, sentenze n. 137 e n. 116 del 2019).

Alla luce di questi criteri, l'impugnata disposizione regionale è espressione della competenza regionale residuale in materia di «commercio», ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, Cost., «essendo del tutto naturale che, nell'ambito di una generale regolamentazione della specifica attività del commercio in forma itinerante, vada ricompresa anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento» (sentenza n. 247 del 2010).

La Corte esclude inoltre la pertinenza del richiamo all'art. 28 del d.lgs. 114/1998, effettuato dal ricorrente, il quale ritiene che tale disposizione sia espressione della competenza del legislatore statale a tutela della concorrenza e pertanto sia in grado di condizionare l'autonomia delle Regioni nell'esercizio delle competenze loro spettanti.

Infatti, il d.lgs. 114/1998 precede la riforma costituzionale del 2001 che ha attribuito in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di «tutela della concorrenza». Può dubitarsi che possa ricondursi a detta materia l'art. 28 il quale distingue tra l'attività svolta su posteggi dati in concessione decennale e quella svolta su qualsiasi area purché in forma itinerante. Secondo la Corte, si tratta piuttosto di una norma ascrivibile alla materia del commercio, come risulta dal suo oggetto, dalla sua finalità e dalla intitolazione del testo normativo in cui essa è collocata.

La Corte pone in evidenza che i contenuti della disposizione regionale censurata non si discostano dalle previsioni stabilite del legislatore statale nel citato art. 28 il quale demanda alle Regioni la regolazione delle modalità di esercizio delle attività commerciali su aree pubbliche, con particolare riferimento alla disciplina degli spazi e dei relativi limiti.

Infine, la Corte richiama la propria giurisprudenza costante, secondo la quale, dopo la riforma costituzionale del 2001, il d.lgs. 114/1998, ad essa antecedente, si applica «soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenza n. 98 del 2017; in senso conforme, tra le altre, ordinanza n. 199 del 2006). Essa fa inoltre presente che le considerazioni svolte dalla difesa erariale circa la natura trasversale della materia «tutela della concorrenza», suscettibile di investire settori eterogenei dell'ordinamento, tra cui anche ambiti riservati alla competenza legislativa regionale residuale, compresa quella in materia di commercio, non conducono ad esiti diversi nel giudizio in corso.

La Corte non condivide, inoltre, le ulteriori censure della difesa erariale secondo le quali la disposizione impugnata avrebbe valenza anticoncorrenziale in quanto interverrebbe a danno dei commercianti che esercitano la loro attività su area pubblica in sede fissa. Il ricorrente ritiene che la nuova normativa regionale, allentando i vincoli di spazio e di tempo precedentemente imposti al commercio in forma itinerante, assimilerebbe di fatto le due categorie quanto alle condizioni di esercizio dell'attività, mantenendo però diverse le condizioni di accesso, dato che i soli commercianti su area fissa sono soggetti a un regime autorizzatorio e al pagamento del canone per la concessione del posteggio.

Secondo la Corte, la previsione regionale impugnata non determina la lamentata equiparazione tra le attività commerciali in sede fissa e quelle in forma itinerante e, dunque, non ha valenza anticoncorrenziale. Fermi restando i limiti già previsti dalla legislazione regionale per l'esercizio del commercio in forma itinerante, la disposizione impugnata semplicemente consente che tali limiti non abbiano applicazione «laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

L'equiparazione tra le due forme di esercizio commerciale non sussiste. Infatti, gli esercenti il commercio itinerante, diversamente da quelli in sede fissa, non potranno mai vantare una sicurezza sul «dove» e «quando» poter svolgere la propria attività, rimanendo sempre soggetti alla condizione del «se» e «quando» si presenterà un altro esercente nel luogo in cui essi operano. La garanzia della disponibilità del luogo e del tempo in cui poter svolgere l'attività rimane esclusivo appannaggio dell'esercente con posto fisso, il quale potrà sempre contare sulla titolarità e disponibilità dell'area a lui assegnata. Similmente, la clientela potrà contare sulla presenza del commerciante su una determinata area pubblica solo se questi esercita l'attività con posteggio assegnato.