CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **388/1992** (ECLI:IT:COST:1992:388)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORASANITI** - Redattore: - Relatore: **GRECO**
Udienza Pubblica del **16/06/1992**; Decisione del **21/07/1992**
Deposito del **30/07/1992**; Pubblicazione in G. U. **05/08/1992**
Norme impugnate:
Massime: **18799 18800 18801**
Atti decisi:

N. 388

SENTENZA 21-30 LUGLIO 1992

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Aldo CORASANITI; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Cesare MIRABELLI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832, (Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione), convertito, con modificazioni, in legge 6 febbraio 1987, n. 15, promosso con ordinanza emessa il 3 luglio 1991 dal Tribunale Amministrativo del Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Bahbout Jacques ed altri contro il Comune di Roma, iscritta al n. 123 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti gli atti di costituzione della S.r.l. Mc Donald's Italia e del Comune di Roma, nonché

l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 16 giugno 1992 il Giudice relatore Francesco Greco;

Uditi gli avvocati Paolo Barile e Piero D'Amelio per la S.r.l. Mc Donald's Italia e Pietro Bonanni per il Comune di Roma e l'Avvocato di Stato Plinio Sacchetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Il Comune di Roma, con deliberazione n. 3330 in data 1° giugno 1987, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15, dichiarava incompatibile con le esigenze di tutela dei valori ambientali di talune zone nel centro cittadino l'attività di ristorazione veloce con menù limitato e non tradizionale.

Avverso tale provvedimento venivano proposti al T.A.R. Lazio due distinti ricorsi, l'uno da Bahbout Jacques in proprio e quale legale rappresentante della S.p.a. Fooditalia, l'altro dalla società Mc Donald's Corporation nonché dalla S.r.l. Ristoranti italiani per famiglie (R.I.P.F.).

Un terzo ricorso veniva proposto dalla società Mc Donald's Italia S.r.l. avverso la deliberazione della stessa giunta municipale n. 3925 del 15 giugno 1988, la quale, sebbene affermasse di disciplinare ex novo la materia e di revocare la precedente delibera n. 3330 del 1987, ne costituiva una mera riproduzione.

Il T.A.R., riuniti i ricorsi, dichiarava i primi due improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse e, decisi alcune eccezioni preliminari e taluni motivi del terzo ricorso, con ordinanza del 3 luglio 1991 (pervenuta alla Corte Costituzionale il 24 febbraio 1992; R.O. n. 123 del 1992), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15.

Ha osservato che tale norma contrasterebbe con l'art. 41 della Costituzione in quanto consentirebbe, tra l'altro, ai Comuni, ai fini di tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse, di precludere nel proprio territorio l'esercizio di determinate attività imprenditoriali, quale, nella fattispecie, quella di ristorazione veloce, limitando, così, la libertà di iniziativa economica privata.

Ha rilevato che tale libertà può essere compressa per fini di utilità sociale ma che deve osservarsi il principio di ragionevolezza, e cioè di coerenza tra fine perseguito e strumenti normativi concretamente utilizzati.

L'art. 4 del decreto-legge n. 832 del 1986 consentirebbe, invece, ai Comuni di opporre un generalizzato divieto all'esercizio di determinate attività senza alcuna giustificazione anche perché essi potevano già dettare prescrizioni urbanistiche idonee a tutelare le tradizioni locali e le aree urbane di particolare interesse e perché la legge n. 1089 del 1939 prevede già la tutela dei beni di interesse storico, artistico, archeologico ed etnografico, vietandone destinazioni ed usi incompatibili con il loro carattere o tali da pregiudicarne la conservazione e la integrità.

Il secondo comma del suddetto art. 4, secondo cui i Comuni possono vietare lo svolgimento di nuove attività ma non imporre la cessazione di quelle già intraprese prima dell'entrata in vigore della legge, violerebbe il principio di libertà di concorrenza desumibile dell'art. 41 e quello di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, oltre ad essere palesemente

irragionevole.

Inoltre, risulterebbe violato anche il principio di riserva di legge previsto dall'ultimo comma dell'art. 41 della Costituzione ma applicabile anche alla materia regolata dal secondo comma perché la norma impugnata non recherebbe i criteri o le direttive idonei a contenere in un ambito rigorosamente delimitato la discrezionalità del Comune nell'individuare le attività economiche da vietare nel proprio territorio e non regolerebbe nemmeno il procedimento attinente all'esercizio delle nuove competenze attribuite ai Comuni. Pertanto, non sarebbe assicurata l'imparzialità dell'azione pubblica e, quindi, sarebbe violato anche l'art. 97 della Costituzione.

2. - Nel giudizio si sono costituiti sia la Mc Donald's Italia S.r.l., che ha insistito per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma denunciata, sia il Comune di Roma, che ha concluso per la infondatezza della questione.

3. - Conclusione identica ha formulato l'Avvocatura Generale dello Stato, intervenuta in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei ministri.

Ha rilevato che il Consiglio di Stato ha già ritenuto manifestamente infondata la medesima questione ora sollevata (sent. n. 170 del 1989) nella considerazione che:

a) la legge tutela un bene che non solo è immanente nella coscienza sociale ma che è garantito come preminente valore dall'art. 9 c.p.v. della Costituzione;

b) pone limiti alla libertà di iniziativa economica solo per attività corrispondenti a singole sub-classificazioni di voci;

c) che il trattamento differenziato applicato alla stessa categoria di soggetti in momenti diversi nel tempo non viola l'art. 3 della Costituzione, costituendo il fluire del tempo di per sé un elemento diversificatore;

d) che non è violato l'art. 97 della Costituzione in quanto il principio del "giusto procedimento" non può considerarsi costituzionalizzato.

Ha, infine, rammentato che già la Corte ha avvalorato (sent. n. 118 del 1990) la priorità del fine perseguito con la legge in esame e ha sostenuto la adeguatezza del sistema all'uopo predisposto dal legislatore.

4. - Nell'imminenza della udienza hanno presentato memorie la difesa delle parti private e del Comune di Roma.

4.1. - La società Mc Donald's Italia, richiamando le precedenti sentenze di questa Corte in materia, ha ribadito la necessità della osservanza del principio della ragionevolezza e della coerenza nella imposizione delle limitazioni e nella determinazione delle misure apprestate affinché non siano arbitrarie e palesemente incongrue e tali da condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica di cui si tratta, sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio o l'oggetto delle stesse scelte organizzative.

Ha rilevato che il potere di totale preclusione dell'attività imprenditoriale de qua, attribuito all'amministrazione dalla norma in esame, appare palesemente irragionevole ed incoerente in quanto già gli artt. 1 e 2 della legge n. 1089 del 1939 realizzano la tutela dei beni di interesse particolarmente importante per il loro riferimento alla storia politica, militare, alla letteratura, all'arte, alla cultura in genere; e l'art. 11, secondo comma, sancisce il divieto della destinazione dei beni tutelati ad usi non compatibili con il loro carattere ovvero tali da pregiudicare la loro conservazione o la loro integrità.

Inoltre, il previsto divieto di nuove attività economiche non solo appare generico ed indiscriminato ma è irragionevolmente disposto senza una concreta ed effettiva valutazione delle tradizioni storiche, artistiche, culturali e paesaggistiche tutelate dalla citata legge. E si fonda, pergiunta, su una arbitraria presunzione di incompatibilità.

Ha insistito sulla violazione del principio della riserva di legge poiché la determinazione dei criteri e delle direttive dirette a contenere l'esercizio sia dell'attività normativa secondaria sia di quella particolare di esecuzione, è demandata al potere amministrativo e non sono posti impedimenti a che esso si eserciti in modo assolutamente discrezionale e si compiano valutazioni fondate su accertamenti e criteri di scelta non tecnici. Sicché la compressione del diritto d'impresa è arbitraria.

Inoltre, siccome la norma denunciata preclude solo lo svolgimento di nuove attività, risultano avvantaggiate quelle già avviate, con conseguente lesione della libertà di concorrenza che costituisce l'aspetto pluralistico della libertà di impresa e la violazione del principio costituzionale di uguaglianza.

Il fluire del tempo non cancella la discriminazione, e la necessità di tutelare determinate aree del territorio comunale rispetto ad attività ritenute incompatibili deve valere per tutte le imprese che ivi operano.

Risulta violato anche il principio della imparzialità ex art. 97 della Costituzione per il legame che sussiste con gli altri due principi della riserva di legge e della uguaglianza.

Si confutano anche gli argomenti addotti del Consiglio di Stato per dichiarare la questione de qua manifestamente infondata (sent. n. 170 del 1989).

4.2. - La difesa del Comune di Roma ha osservato che la legge in esame non è viziata di irrazionalità in quanto non vieta in modo generalizzato e indiscriminato tutte le attività comunali, ma solo quelle che, all'interno di ogni settore, per la loro tipologia particolare, possono trovarsi in contrasto con l'esigenza di tutelare le tradizioni locali e le aree di particolare interesse; che l'art. 41 della Costituzione consente le limitazioni e i divieti dell'esercizio della iniziativa economica; che la legge n. 1089 del 1939 tutela altri valori legati al pregio di singoli immobili per la loro consistenza estetico-strutturale, vietando indiscriminatamente le destinazioni di uso commerciale in senso generale e non particolari attività commerciali.

Non sussiste la violazione della libertà di concorrenza perché il divieto delle nuove attività commerciali deriva dalla incompatibilità con il pubblico interesse, il che non era per le attività in corso al momento del rilascio dell'autorizzazione.

Trattandosi di riserva di legge relativa, affinché l'attività precettiva della pubblica amministrazione non si tramuti in arbitrio, si devono stabilire solo i principi e le direttive all'interno delle quali deve potersi svolgere l'attività commerciale.

È sufficiente che la legge, come nella fattispecie, stabilisca gli obiettivi della tutela (salvaguardia delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse); l'oggetto dell'intervento autoritativo (le attività commerciali incompatibili con tali obiettivi) e gli strumenti dell'intervento (tabelle merceologiche ex art. 37 della legge n. 426 del 1971, nuove classificazioni di esercizi pubblici, il riconoscimento in astratto della possibilità di incompatibilità tra alcune attività commerciali o artigianali ed il pubblico interesse sottoposto a tutela), per poi affidare agli organi locali la valutazione, in relazione alle caratteristiche dei singoli diversi oggetti di tutela, delle possibili misure di protezione da adottare e la scelta delle specifiche attività da inibire o limitare.

Considerato in diritto

1. - La Corte è chiamata a verificare se l'art. 4 del decreto-legge n. 832 del 1986, convertito, con modificazioni, in legge n. 15 del 1987, nella parte in cui consente all'autorità comunale di precludere nel proprio territorio l'esercizio di determinate attività imprenditoriali, limitatamente agli esercizi commerciali, agli esercizi pubblici e alle imprese artigiane, ritenute incompatibili con la finalità di tutelare le tradizioni locali e le aree di particolare interesse e di accertare le attività svolte nei suddetti esercizi compresi nelle aree di cui trattasi e di confermare le autorizzazioni commerciali nei limiti delle attività effettivamente in atto alla data dell'entrata in vigore dello stesso decreto, violi gli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione in quanto:

a) irragionevolmente sarebbe consentito ai comuni di limitare la libertà di iniziativa economica privata nonostante che potessero già avvalersi di opportuni ed idonei strumenti urbanistici e nonostante la già esistente tutela apprestata dalla legge n. 1089 del 1939 ai beni di interesse storico, artistico, archeologico ed etnografico;

b) sarebbe leso il principio della libertà di concorrenza e si sarebbe creata una ingiusta discriminazione solo a danno di coloro che intraprendono ex novo l'attività di cui trattasi consentendosi, invece, la continuazione delle stesse attività in precedenza già autorizzate;

c) sarebbe violato il principio della riserva di legge, non ponendo la legge criteri e direttive specifiche ed idonee e lasciando, invece, il tutto alla assoluta discrezionalità delle amministrazioni comunali;

d) non sarebbe assicurata la imparzialità dell'azione pubblica per effetto della inosservanza del suddetto principio.

2. - La questione non è fondata per quanto si dirà.

La disposizione censurata rappresenta un ulteriore tentativo del legislatore di assicurare la tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse site nei territori comunali, caratterizzati da un nucleo edilizio ed abitativo riconducibile al concetto di centro storico il quale rappresenta l'immagine della città ed esprime anche l'essenziale della nostra storia civile ed artistica e della nostra cultura.

Si è cercato di raccordare le esigenze relative alle suddette aree con lo sviluppo del commercio in una più moderna concezione della cultura e degli stessi beni culturali di cui agli artt. 47, 48 e 49 del d.P.R. n. 616 del 1977 e al cui sviluppo ed alla cui tutela sono particolarmente interessati le regioni ed i comuni. Le suddette finalità si evincono chiaramente dal testo della disposizione in esame, oltre che dai lavori preparatori, anche se la sua collocazione nell'ambito della disciplina delle locazioni non può ritenersi molto felice.

Con essa, quindi, si è voluto porre freno al 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. La qualità della rete commerciale e lo sviluppo di particolari tipi di esercizi pubblici legati alla possibilità di acquisto ed ai bisogni di un particolare tipo di clientela, la corrispondente soppressione di negozi con attività di particolare pregio anche di tipo tradizionale, riducono indubbiamente la fruibilità delle dette aree ed in particolare dei centri storici.

2.1 - Già con la legge n. 426 del 1971 si è valorizzata la considerazione che, per lo stretto collegamento tra il commercio ed il territorio comunale, l'esercizio delle attività commerciali costituisce una delle tipiche componenti della civiltà urbana perché contribuisce, talora anche in modo decisivo, a delineare l'aspetto di parti rilevanti della città ed in particolare dei centri storici. Alla suddetta legge devesi riconoscere una dimensione programmatoria dello sviluppo

commerciale. E già la programmazione del settore ha consentito una progressiva modernizzazione di un importante comparto economico ed il mantenimento dell'equilibrio territoriale e del raccordo con altri interessi presenti nel territorio urbano.

Nell'assetto delle competenze si è dato un ruolo centrale al comune, si sono chiariti i caratteri soggettivi dell'imprenditore commerciale ed i criteri che devono sovraintendere al rilascio delle autorizzazioni nonché il ruolo delle tabelle merceologiche.

L'art. 37, secondo comma, della suddetta legge ha dato facoltà ai comuni di apportare alle tabelle parziali modifiche in relazione alle esigenze ed alle tradizioni locali, previo consenso del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e sentite le associazioni locali dei commercianti.

Il decreto ministeriale n. 375 del 1988, che contiene le norme di esecuzione della detta legge n. 426 del 1971, disciplina ex novo (artt. 12 e segg.) la materia dell'esercizio del commercio sia al minuto che all'ingrosso, specie per quanto riguarda coloro che intendono intraprenderlo subordinando la concessione dell'abilitazione a determinati requisiti professionali. Prevede, poi (art. 30), la formazione di piani di sviluppo e di adeguamento della rete di distribuzione in relazione ai quali avviene il rilascio delle autorizzazioni. I suddetti strumenti sono diretti a decongestionare e a riqualificare le aree di particolare interesse ed i centri storici in quanto importano una diminuzione della densità degli esercizi commerciali, rendono più adeguate le infrastrutture di sostegno, arricchiscono i contenuti sociali e culturali dell'ambiente con conseguente diminuzione del degrado e della qualità della vita. È previsto, inoltre, uno stretto collegamento tra i detti piani e la disciplina urbanistica, dovendosi osservare le norme dei piani regolatori generali e particolareggiati, dei programmi di fabbricazione, dei piani territoriali di coordinamento e dei piani di assetto, nonché le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale approvate dai competenti organi della regione. L'art. 45 facultizza i comuni ad assoggettare a vidimazione annuale, decorrente dal giorno del rilascio e prima della scadenza annuale le autorizzazioni alla vendita al fine di accertare la permanenza dei requisiti richiesti agli esercenti; l'art. 46 consente la revoca delle autorizzazioni. L'art. 58, invece, con particolare considerazione del criterio di cui al secondo comma dell'art. 37 della legge n. 426 del 1971, disciplina il procedimento per la modificazione delle tabelle merceologiche (proposte deliberate dal consiglio comunale, sentite le apposite commissioni di cui agli artt. 15 e 16 della legge n. 426 del 1971; affissione della deliberazione all'albo comunale per non meno di 15 giorni; valutazione delle proposte di modifica da parte del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, previo parere della camera di commercio competente per territorio). La deroga è autorizzata in presenza di comprovate esigenze delle aree di rilevante interesse e delle tradizioni locali in modo che siano soddisfatti i bisogni della popolazione e le radicate consuetudini.

Vanno anche tenuti presenti gli interventi legislativi delle regioni. Per quel che riguarda la fattispecie, l'art. 25, ultimo comma, della legge regionale Lazio n. 47 del 1985, demanda alla legge statale la determinazione dei criteri ai quali dovranno attenersi i comuni per la regolamentazione delle destinazioni di uso degli immobili, e la legge regionale n. 36 del 1987 dispone, poi, che gli strumenti urbanistici generali devono stabilire le categorie di destinazione di uso e che le loro modificazioni, con o senza opere a ciò destinate, sono soggette, a seconda dei casi, a concessione od autorizzazione dei sindaci.

La legge 25 agosto 1991, n. 287, che ha aggiornato la normativa sull'insediamento e sull'attività dei pubblici esercizi, nella disciplina del rilascio delle autorizzazioni, ha previsto (art. 3, terzo comma) che, ai fini dell'osservanza della disposizione denunciata, i comuni possono assoggettare a vidimazione annuale quelle relative ad esercizi ubicati in aree di particolare interesse storico ed artistico.

3. - Dall'esame della legislazione richiamata, vigente nel settore che interessa, si deduce

anche il limite dell'apporto della disciplina urbanistica alla tutela delle aree di rilevante interesse. Non sono mancati tentativi finalizzati all'attivazione del recupero e del riuso dei centri storici sia per esigenze di sistemazione edilizia che per motivi connessi allo sviluppo sociale ed economico delle città (artt. 1 della legge urbanistica n. 1150 del 1942; 17, legge n. 765 del 1967; leggi n. 865 del 1971, n. 513 del 1977, n. 457 del 1978, d.m. 2 aprile 1968, n. 1444) ma è del tutto mancata la visione organica degli interventi. Solo il titolo I della legge n. 47 del 1985 contiene tecniche di controllo edilizio definito organicamente.

Comunque, le varie leggi urbanistiche hanno riguardato e riguardano l'assetto fisico del territorio (case, palazzi, piazze ecc.) ed, in particolare, l'aspetto esteriore degli edifici, non certo la loro valenza economico-sociale. Le norme che hanno disciplinato la costruzione e la ristrutturazione degli edifici riguardano il pregio degli immobili e la loro consistenza estetico-culturale.

4. - È affidata ancora alla legge n. 1089 del 1939 la tutela dei beni di interesse storico, artistico, archeologico, etnografico (art. 1), nonché dei beni di interesse particolarmente importante per il loro riferimento alla storia politica, militare, letteraria, artistica e culturale in genere (art. 2). La loro utilizzazione, la loro destinazione ed il loro uso ne hanno determinato la tutela specifica e particolare, la quale, però, riguarda solamente il bene e non l'attività che vi si svolge. Non si agisce sul diritto di iniziativa economica coperta dalla garanzia dell'art. 41 della Costituzione ma sulla proprietà, attraverso un vincolo di destinazione di carattere reale e non personale. Esso si inquadra nella funzione sociale della proprietà. In altri termini, non si sancisce l'obbligo di continuare ad esercitare in detti beni quell'attività che ne ha determinato la tutela e nemmeno il divieto di esercitarvi altra diversa attività (sent. n. 118 del 1990).

Il bene trova la specifica protezione quando è culturalmente caratterizzato dall'attività che vi si è svolta e non solo in riferimento ad attività di alta cultura ma pur sempre in relazione alla storia della civiltà e del costume anche locale. Lo Stato, nel porsi gli obiettivi della promozione e dello sviluppo della cultura, provvede alla tutela dei beni che ne sono testimonianza materiale e che assumono rilievo strumentale per il raggiungimento dei suddetti obiettivi (art. 9 della Costituzione).

Si è avuto certamente di recente un rilancio della legge e la conferma della sua idoneità ad assicurare un regime di tutela di beni di particolare interesse, anche se si avverte la necessità del suo adeguamento ai tempi moderni ed ai precetti costituzionali successivi alla sua emanazione.

Nella citata sentenza si è rilevato che altre leggi disciplinano le attività commerciali e fissano limiti posti per fine di utilità sociale alla iniziativa economica in via generale e libera (art. 41 della Costituzione). E si è anche menzionata la disposizione ora denunciata. Il riferimento ad essa non costituisce un obiter dictum ma è un completamento necessario della motivazione perché nella fattispecie si controverteva proprio sulla tutela dell'attività economica svolta nei suddetti beni pregiati e sulla eventuale possibilità di vietarne l'esercizio di altre diverse in base alla detta legge (n. 1089 del 1939).

5. - La disposizione in esame introduce uno strumento che riguarda specificamente l'attività commerciale. La disciplina è prevista in riferimento all'attuazione della tutela dei caratteri tradizionali di alcune aree di rilevante interesse del territorio comunale in coerenza con quella urbanistica, ampliando la sfera dei pubblici poteri e riducendo conseguentemente quella del diritto dei privati.

I mezzi attraverso i quali si intendono raggiungere gli obiettivi che si sono proposti sono:

a) la determinazione di voci merceologiche specifiche nell'ambito delle tabelle e la conformazione ad esse delle autorizzazioni che si rilasciano per l'esercizio di attività

commerciali;

b) la effettuazione di nuove classificazioni degli esercizi pubblici in deroga a quelle previste dalla legge n. 524 del 1974;

c) e, limitatamente agli esercizi commerciali, agli esercizi pubblici ed alle imprese artigiane, la determinazione di attività incompatibili con la tutela di tradizioni locali e delle aree di particolare interesse.

È preso in considerazione il rapporto diretto che lega la caratterizzazione tipologica commerciale delle aree suddette alla complessiva loro qualità intesa come somma di valori socio-ambientali (urbanistici, storici, monumentali, artistici, igienico- sanitari).

Gli interessi che si tutelano trovano fondamento nell'art. 9 della Costituzione che impegnano la Repubblica ad assicurare, tra l'altro, la tutela del patrimonio culturale nazionale e dell'ambiente, ad assecondare la formazione culturale dei cittadini e ad arricchire quella esistente, a realizzare il progresso spirituale e ad acuire la sensibilità dei cittadini come persone (sent. n. 118 del 1990).

6. - In tale situazione non risulta violato l'art. 41, primo e secondo comma, della Costituzione. Esso, pur affermando la libertà di iniziativa economica privata, consente l'apposizione di limiti al suo esercizio subordinandola ad una duplice condizione; richiedendo, cioè, sotto l'aspetto sostanziale, che essi corrispondano alla utilità sociale e, sotto quello formale, che si effettui la disciplina ad opera della legge.

Anche la libertà di commercio soggiace ai limiti connessi all'utilità sociale così come alle sue esigenze è subordinata anche la libertà di concorrenza (sent. n. 97 del 1969).

L'intervento del legislatore può riguardare anche le scelte organizzative dell'imprenditore con disposizioni non arbitrarie e non incongrue. Le misure limitative apprestate possono riguardare anche le licenze di commercio delle quali è possibile limitare il rilascio, condizionandolo alla osservanza di determinati requisiti soggettivi per quanto riguarda gli esercenti e a determinati contenuti dell'attività (settori e voci merceologiche).

6.1 - Per quanto riguarda la utilità sociale, il potere della Corte concerne solo la rilevabilità dell'intento legislativo di perseguire quel determinato fine e la generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo (sentt. n. 63 del 1991; n. 446 del 1988; n. 20 del 1980).

Nella disposizione censurata sono chiaramente indicati i fini di utilità sociale da realizzare e cioè la tutela di aree di particolare interesse dei territori comunali per lo sviluppo ordinato della società civile, la tutela delle tradizioni locali, l'incremento culturale ai sensi dell'art. 9 della Costituzione. E sono altresì indicati specificamente i mezzi per raggiungere il suddetto risultato, come si è già avuto modo di rilevare.

6.2 - Per quanto riguarda la riserva di legge, trattandosi di riserva relativa, per il rispetto del precetto costituzionale è sufficiente che la legge stabilisca i principi e le direttrici all'interno dei quali deve svolgersi l'attività della pubblica amministrazione la quale, a sua volta, è soggetta al principio di legalità la cui osservanza può essere accertata nelle competenti sedi, anche giurisdizionali.

La disciplina legislativa deve essere idonea a contenere nell'ambito delineato sia l'esercizio dell'attività normativa secondaria che di quella particolare e concreta di esecuzione in modo da evitare che si svolgano in modo assolutamente discrezionale sì da concretare un arbitrio, o quanto meno in modo non coerente e razionale (sent. n. 1 del 1963).

Le determinazioni della legge, però, possono essere diverse anche di contenuto, a seconda

della natura dell'attività economica e della utilità sociale da perseguire ma non possono mai mancare del tutto. La legge può attribuire all'autorità amministrativa (nella specie, il comune) particolari poteri di incidenza su diritti economici, anche se garantiti dalla Costituzione, allorché si tratti di tutelare altri valori costituzionali (sentt. n. 40 del 1964; 1, 39, 46 del 1963).

Nella specie, il precetto costituzionale non è violato perché la disposizione censurata stabilisce gli obiettivi della tutela (salvaguardia delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse).

L'oggetto dell'intervento autorizzativo (le attività commerciali incompatibili con i detti obiettivi); gli strumenti dell'intervento (variazione delle tabelle merceologiche e la loro nuova compilazione); nuova classificazione degli esercizi commerciali; riconoscimento in astratto delle incompatibilità.

La regola enunciata dal legislatore è necessariamente riferita ad ipotesi astratte e le imposizioni concrete si effettuano a mezzo dell'apposito procedimento amministrativo soggetto alle regole ed alla disciplina specificamente apprestata dalle leggi in materia. Inoltre, la previsione specifica per le modifiche tabellari (art. 58 del d.m. n. 375 del 1988) e gli interessi dei soggetti privati trovano sufficiente tutela dell'eventuale loro lesione in sede giurisdizionale.

Conseguentemente, non sussiste la denunciata violazione dell'art. 97 della Costituzione.

7. - Effettuate le variazioni delle tabelle merceologiche e le nuove classificazioni, i comuni accertano per gli esercizi commerciali, gli esercizi pubblici e le imprese artigiane, le attività incompatibili con le esigenze da tutelare. In sede di vidimazione annuale confermano le autorizzazioni concesse anzitutto nei limiti delle attività effettivamente in atto alla data di entrata in vigore del decreto-legge (11 dicembre 1986).

Si deve, però, ritenere che anche per le attività già svolte precedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge, in sede di vidimazione delle autorizzazioni si possa accertare se l'attività esercitata sia o meno conforme alle nuove voci tabellari e negare la vidimazione ove se ne riscontri la difformità.

Invero, del secondo comma dell'art. 4 censurato deve essere privilegiata l'interpretazione adeguatrice dei precetti costituzionali (art. 3 della Costituzione). Come esattamente ha rilevato la stessa parte ricorrente, deve essere garantita la parità di trattamento nell'accesso e nella permanenza nel mercato ed i limiti ai quali si assoggetta la iniziativa economica devono valere per tutti perché, altrimenti, si creerebbero ingiuste ed irrazionali discriminazioni tra soggetti che esercitano la stessa attività commerciale. L'eguale trattamento è imposto proprio dalla tutela dei valori costituzionali in discussione (artt. 9 e 41 della Costituzione). Non ha alcuna giustificazione il discrimine temporale, una volta che si determina la necessità di tutelare le aree del territorio nazionale di rilevante interesse in conformità di valori primari costituzionali (art. 9 della Costituzione) in relazione ad attività imprenditoriali considerate incompatibili con le esigenze della suddetta tutela.

Le incompatibilità, attesa la rilevanza dei fini da raggiungere, deve valere sia per le attività nuove sia per quelle preesistenti. Il discrimine temporale non può penalizzare irrazionalmente posizioni analoghe o addirittura identiche (sent. n. 105 del 1992).

Va, peraltro, effettuato un puntuale e razionale bilanciamento degli interessi in gioco: di quelli che fanno capo alla collettività nazionale, assurti a rango di veri e propri valori costituzionali primari, e di quelli che fanno capo ai singoli soggetti tutelati dalla Costituzione ma che soffrono di limiti proprio in relazione ai detti valori.

Così interpretata, la disposizione censurata (art. 4, secondo comma, decreto-legge n. 832 del 1986), non sussiste la violazione degli invocati articoli 3 e 41, ultimo comma, della

Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832 (Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione) convertito, con modificazioni, in legge 6 febbraio 1987, n. 15, in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione, sollevata dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 1992.

Il Presidente: CORASANITI

Il redattore: GRECO

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 30 luglio 1992.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.