CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **164/2019** (ECLI:IT:COST:2019:164)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del **21/05/2019**; Decisione del **21/05/2019**
Deposito del **04/07/2019**; Pubblicazione in G. U. **10/07/2019**
Norme impugnate: art. 4, c. 1°, lett. c), della legge della Regione Calabria 03/08/2018, n. 24.
Massime: **41667**
Atti decisi: **ric. 69/2018**

SENTENZA N. 164

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 4-9 ottobre 2018, depositato in cancelleria l'8

ottobre 2018, iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nella udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 4-9 ottobre 2018, depositato l'8 ottobre 2018 (reg. ric. n. 69 del 2018), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, l'art. 4, comma 1, lettera c), della legge della Regione 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 legge della Regione 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».

Ad avviso del ricorrente, detta previsione violerebbe la normativa statale di cui al 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), in quanto realizzerebbe di fatto un'equiparazione tra l'esercente il commercio su aree pubbliche in forma itinerante e l'esercente il commercio con posteggio.

Il ricorrente premette che i principi e le norme generali sull'esercizio dell'attività commerciale sono contenuti nel su indicato d.lgs. n. 114 del 1998, il quale, oltre a prevedere tra le finalità perseguite anche quella di garantire la concorrenza tra gli operatori economici, ha stabilito che il commercio al dettaglio su aree pubbliche possa svolgersi o su posteggi assentiti in concessione per dieci anni o su qualsiasi area purché in forma itinerante, assoggettandone in ogni caso l'esercizio ad apposita autorizzazione. La normativa statale ha altresì previsto che le Regioni provvedano all'emanazione delle norme relative alle modalità di esercizio del commercio al dettaglio su aree pubbliche, ai criteri e alle procedure per il rilascio, la revoca, la sospensione e la reintestazione dell'autorizzazione in caso in cessione dell'attività nonché dei criteri per l'assegnazione dei posteggi.

Alla luce di quanto sopra, la Regione Calabria ha quindi esercitato le funzioni ad essa attribuite in materia di commercio su aree pubbliche mediante l'adozione della legge reg. Calabria n. 18 del 1999, distinguendo, a tal fine, tra autorizzazioni di tipo A, per l'esercizio del commercio su aree pubbliche con l'uso di posteggio, e autorizzazioni di tipo B, per l'esercizio del commercio su aree pubbliche senza l'uso di posteggio e in forma itinerante.

Ai sensi dell'art. 6 della citata legge regionale, le autorizzazioni di tipo A sono rilasciate dal Comune nel quale sono ubicati i posteggi, all'esito di una procedura selettiva e sulla base di una graduatoria formulata tenendo conto della maggiore anzianità di presenza dell'operatore nel mercato, dell'anzianità di iscrizione nel registro delle imprese per l'attività di commercio al dettaglio su aree pubbliche, dell'ordine cronologico di spedizione della domanda. Il successivo art. 8, invece, disciplina le autorizzazioni di tipo B, stabilendo, tra l'altro, che «l'esercizio del commercio in forma itinerante permette di effettuare soste per il tempo necessario a servire la clientela e, comunque non superiori ad un'ora di permanenza nel medesimo punto, con obbligo

di spostamento di almeno 500 metri decorso detto periodo e divieto di tornare nel medesimo punto nell'arco della giornata» (comma 3).

Sulla predetta normativa è quindi intervenuta la legge regionale censurata, semplificando le modalità per conseguire il titolo all'esercizio del commercio in forma itinerante, attraverso la trasformazione della prevista autorizzazione in abilitazione, soggetta a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ed aggiungendo, alla fine del comma 3, dell'indicato art. 8, il periodo oggetto di impugnazione.

Per effetto di tale disposizione, secondo il Governo, l'esercente il commercio su area pubblica in forma itinerante potrebbe dunque sostare e permanere nel medesimo punto senza alcun limite temporale e spaziale, nell'ipotesi, «tutt'altro che infrequente», che nessun altro operatore si presenti in loco.

Sotto questo profilo, la norma sarebbe quindi fortemente anticoncorrenziale laddove, esonerando l'esercente ambulante dai limiti spaziali e temporali naturalmente connessi all'esercizio del commercio in forma itinerante, pregiudicherebbe i commercianti in sede fissa, i quali, invece, per conseguire la stabilità data dalla disponibilità di un posteggio, debbono non solo possedere i requisiti richiesti dalla legge, ma anche assoggettarsi alla procedura selettiva per il rilascio dell'autorizzazione e della concessione del posteggio.

Al contempo, la disposizione censurata attenuerebbe le differenze tra le due forme di esercizio del commercio su aree pubbliche, la cui diversità si incentrerebbe proprio sulla disponibilità o meno di un posteggio in concessione, sul carattere fisso o itinerante dell'attività, nonché sul tempo e sulle modalità di svolgimento della stessa.

In definitiva, secondo il ricorrente, la permanenza di un soggetto in possesso del titolo di tipo B su una porzione di area pubblica «oltre il tempo necessario per servire la clientela» consentita dalla norma impugnata, sia pure alla condizione che non si presenti un altro operatore, consentirebbe, nella sostanza, l'esercizio di attività commerciale di tipo A in assenza del corrispondente titolo autorizzatorio, come tale pure sanzionabile ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. n. 114 del 1998.

La norma impugnata dunque violerebbe l'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998 che, nel regolare le condizioni di esercizio dell'attività commerciale, distingue nettamente, quanto alle modalità di esercizio stesso, il commercio su aree pubbliche svolto in sede fissa rispetto a quello in forma itinerante, con conseguente violazione della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.– La Regione Calabria, costituitasi in giudizio, contesta l'assunto su cui si basa l'impugnazione, secondo cui la norma in giudizio assimilerebbe i due tipi di attività commerciale, in quanto detta norma introdurrebbe solo una deroga al dato temporale e spaziale della permanenza del commerciante itinerante, ma non legittimerebbe affatto quest'ultimo a utilizzare stabilmente e a tempo indeterminato un'area pubblica.

La resistente, in primo luogo, ritiene che la previsione in esame sia da ricondurre alla disciplina del commercio, di competenza residuale regionale, e non alla materia della tutela della concorrenza, di spettanza statale, richiamando a tal fine la sentenza n. 247 del 2010 di questa Corte, ove è stato affermato che «l'assunto su cui si basa tale premessa è già stato esplicitamente smentito da questa Corte, la quale – ritenuto che "a seguito della modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia "commercio" rientra nella competenza esclusiva residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost." – ha chiarito che "il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 […] si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia" (ordinanza n. 199 del 2006)».

Inoltre, la Regione evidenzia come non possa ravvisarsi comunque alcuna disparità di trattamento, né alcun effetto discriminatorio, nei confronti dei commercianti con posteggio, atteso che la diversa autorizzazione di tipo A consente, oltre all'esercizio dell'attività con uso di posteggio, anche la partecipazione a fiere, pure extraregionali, e la vendita in forma itinerante nel territorio regionale (art. 5, comma 3, della legge reg. Calabria n. 18 del 1999); mentre le abilitazioni di tipo B consentono l'esercizio del commercio senza l'uso del posteggio e in forma itinerante «ed altro è esercitare il commercio in un posteggio fisso, assegnato per 10 anni, in un mercato regolamentato da un comune, altro è svolgere l'attività soffermandosi nello stesso punto, in ipotesi per più di un'ora, ma pur sempre temporaneamente, in un'area pubblica necessariamente diversa da un mercato, con una ben differente capacità attrattiva della clientela».

Contrariamente a quanto sostenuto nel ricorso quindi, la difesa regionale sostiene che la norma in esame non legittimerebbe l'ambulante ad esercitare un'attività di tipo A, né pregiudicherebbe il titolare di detta autorizzazione, in ragione della diversità dei luoghi e delle condizioni di svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle due ipotesi.

La Regione resistente osserva infine come, poiché lo stesso legislatore statale ha previsto la possibilità di assegnazione giornaliera di posteggi temporaneamente non occupati dai titolari della relativa concessione ai soggetti legittimati ad esercitare il commercio su aree pubbliche (cfr. art. 28, comma 11, del d.lgs. n. 114 del 1998) – compresi i commercianti muniti di autorizzazione al commercio itinerante – si dovrebbe ritenere, seguendo l'iter logico argomentativo sviluppato nel ricorso, che anche il d.lgs. n. 114 del 1998 permetta che si realizzi un pregiudizio nei confronti del titolare di autorizzazione con posteggio, non potendosi escludere che, prolungandosi di fatto la non utilizzazione del posteggio da parte del titolare dell'area, l'esercente il commercio itinerante possa in sostanza svolgere un'attività di tipo A (commercio su posteggio) in assenza del relativo titolo.

Andrebbe quindi esclusa, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 247 del 2010, una lesione alle regole della concorrenza da parte della norma regionale censurata, in quanto, non introducendo alcuna discriminazione tra differenti categorie di operatori economici che esercitano l'attività in posizione identica o analoga, essa si collocherebbe nell'ambito della mera regolamentazione territoriale del commercio, di competenza regionale.

3.– In vista dell'udienza, entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative, insistendo per l'accoglimento delle rispettive argomentazioni.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4, comma 1, lettera c), della legge della Regione 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 legge della Regione 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».

La normativa in vigore, prima della modifica impugnata, prevedeva che per l'esercizio del commercio in forma itinerante fossero consentite ai venditori ambulanti 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 detto 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».

Ad avviso del ricorrente, detta previsione avrebbe una valenza 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 – non più sottoposti a un regime autorizzatorio, ma unicamente a SCIA – finirebbero per essere indebitamente equiparati agli esercenti il commercio con posteggio, atteso 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.

La disposizione impugnata, quindi, si porrebbe in contrasto con la normativa statale di cui al 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, determinando così una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza.

2.– La questione non è fondata.

2.1.– Va preliminarmente rilevato che, secondo i criteri enunciati dalla costante giurisprudenza di questa Corte, 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, tralasciando gli aspetti marginali e riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (da ultimo, sentenze n. 137 e n. 116 del 2019).

Alla luce di tali criteri, l'impugnata disposizione regionale, che ha per oggetto la regolamentazione delle condizioni di spazio e di tempo per l'esercizio del commercio in forma itinerante, va ascritta alla competenza residuale in materia di «commercio», spettante alle Regioni ex art. 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). Del resto, la norma impugnata apporta una modifica alla legge reg. Calabria n. 18 del 1999, recante «Disciplina delle funzioni attribuite alla Regione in materia di commercio su aree pubbliche» e si inserisce nel citato testo normativo in coerenza con l'intitolazione e la ratio da esso perseguite.

2.2.– Né vale ad attrarre la norma impugnata nella competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il richiamo all'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 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.

Tale assunto non può essere condiviso.

Occorre anzitutto osservare che il d.lgs. n. 114 del 1998 precede la riforma costituzionale del 2001, che ha affidato in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di «tutela della concorrenza». Più specificamente può dubitarsi che possa ricondursi a detta materia l'art. 28, richiamato nel ricorso e dedicato all'esercizio del commercio su aree pubbliche, il quale distingue tra l'attività svolta su posteggi dati in concessione decennale e quella svolta su qualsiasi area purché in forma itinerante. Si tratta piuttosto di una norma ascrivibile alla

materia del commercio, secondo quanto risulta dal suo oggetto, dalla sua finalità e dalla intitolazione del testo normativo in cui essa è collocata, recante «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

In ogni caso, i contenuti della disposizione regionale censurata non si discostano in alcun modo 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, decisiva è la considerazione, costantemente ribadita dalla giurisprudenza di questa Corte, che, dopo la riforma costituzionale del 2001, il d.lgs. n. 114 del 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).

2.3.– D'altra parte, 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 presente giudizio.

Sul punto, la difesa erariale lamenta la valenza anticoncorrenziale della disposizione impugnata, che 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.

Neppure queste censure possono essere condivise.

La previsione regionale impugnata non determina la lamentata equiparazione tra le attività commerciali in sede fissa e quelle in forma itinerante e, dunque, non è caratterizzata dalla valenza anticoncorrenziale paventata dal ricorrente.

Fermi restando i limiti già previsti dalla legislazione regionale per l'esercizio del commercio in forma itinerante – sosta consentita per il tempo necessario a servire la clientela e comunque non superiore a un'ora, obbligo di spostamento di almeno 500 metri decorso tale termine e divieto di riposizionamento nel medesimo punto nell'arco della stessa giornata – la disposizione impugnata semplicemente consente che tali limiti non abbiano applicazione «laddove sul medesimo punto non si presenti altro operatore».

La temuta equiparazione tra le due forme di esercizio commerciale non sussiste. Anche a seguito della disposizione impugnata, 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 invero 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.

Il legislatore regionale dunque non ha introdotto elementi anticoncorrenziali attraverso la

clausola che rende più flessibili i vincoli dallo stesso imposti al commercio ambulante nella previgente disposizione, non ravvisandosi in essa indebite assimilazioni tra i differenti operatori economici, i quali continuano a esercitare l'attività in posizione diversa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera c), della legge della Regione Calabria 3 agosto 2018, n. 24 (Accesso al commercio su aree pubbliche in forma itinerante mediante SCIA. Modifiche alla L.R. n. 18/1999), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.