

## INDICE

Introduzione.....	I
-------------------	---

### CAPITOLO I

#### IL CENTRO STORICO COME BENE CULTURALE COMPLESSO

1. Il bene culturale.....	1
1.1. I riferimenti normativi internazionali ed europei.....	1
1.2. Excursus sulla normativa nazionale.....	5
1.2.1. Gli Stati preunitari e il primo trentennio del novecento.....	5
1.2.2. La concezione estetizzante delle Leggi Bottai.....	12
1.2.3. Il fondamento costituzionale del bene culturale.....	14
1.2.4. L'elaborazione del concetto di bene culturale ad opera della Commissione Franceschini: il processo di “de-cosificazione” .....	23
1.2.5. Le normative di settore e il d.lgs. n. 112 del 1998.....	26
1.2.6. Il Testo unico sui beni culturali (d.lgs. n. 490 del 1999).....	31
1.2.7. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004 e successive modifiche).....	33
2. Il centro storico.....	38
2.1 Definizione concettuale e legislativa di centro storico .....	38
2.2. Disciplina giuridica: evoluzione della normativa in materia di centri storici .....	40
2.2.1 La nozione “urbanistica” di centro storico e l'indifferenza della normativa dei beni culturali e paesaggistici.....	40
2.2.2. Il rapporto tra la normativa paesaggistica e i centri storici.....	46
2.2.3. Il d.lgs. n. 63 del 2008: l'inserimento dei centri storici tra i beni paesaggistici.....	49
3. Il centro storico come bene culturale complesso: esigenza di una tutela “contestuale” del bene culturale.....	50
3.1. La complessità del centro storico e l'intreccio di molteplici discipline giuridiche (cenni).....	51

### CAPITOLO II

#### IL CENTRO STORICO E LA DISCIPLINA DEL COMMERCIO

1. Premessa: il fondamento costituzionale della libertà di iniziativa economica..	63
1.1. segue: la libertà di commercio.....	67
2. La normativa di liberalizzazione del commercio.....	68
2.1. La normativa precedente alla riforma del 1998 .....	68

2.2. La riforma della disciplina del commercio del 1998. Aspetti rilevanti per i centri storici.....	71
2.3. le liberalizzazioni del “secondo decreto Bersani”.....	75
2.4. La “direttiva servizi” con riferimento agli aspetti rilevanti in tema di liberalizzazione delle attività commerciali.....	77
2.5. I recenti interventi di liberalizzazione: i decreti del “Governo Monti”.....	79
3. La competenza legislativa regionale in materia di commercio a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.....	82
4. La legislazione regionale in materia di commercio.....	86
4.1. Premessa.....	86
4.2. Le principali norme regionali.....	88
4.2.1. Le discipline organiche: i “Codici del commercio”.....	88
4.2.2. Le leggi di prima attuazione del d.lgs. n. 114 del 1998 .....	102
4.2.3. Le discipline concernenti aspetti specifici.....	113
4.2.4. L'attuazione regionale della “direttiva servizi” relativamente agli aspetti concernenti il commercio.....	121
4.2.5. Cenni in tema di somministrazione di alimenti e bevande.....	123
4.3. Segue: quadro di sintesi sugli aspetti comuni delle normative regionali. ...	124

### CAPITOLO III

#### VALORI COSTITUZIONALI A CONFRONTO

1. Premessa.....	128
2. La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di patrimonio storico - artistico e paesaggistico quale valore fondamentale .....	129
3. La giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di libertà di iniziativa economica.....	133
3.1. La libertà di iniziativa economica e le sue limitazioni .....	133
3.2. Le recenti pronunce in tema di libertà di iniziativa economica: la tutela della concorrenza, la liberalizzazione, la materia del commercio.....	137
4. I tentativi della giurisprudenza costituzionale di bilanciamento tra la tutela del “patrimonio culturale” e la libertà di iniziativa economica: le pronunce concernenti le attività commerciali nei centri storici.....	145
4.1. Le sentenze n. 118 del 1990 e n. 388 del 1992 .....	145
4.2. La sentenza n. 247 del 2010 .....	150
4.3. Il rapporto tra i valori costituzionali del “patrimonio culturale” (art. 9 Cost.) e della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.).....	152
5. Riflessioni conclusive sulla questione dei centri storici: cause del fenomeno, difetti del sistema di tutela e possibili rimedi.....	155
5.1. La situazione dei centri storici e le cause del fenomeno.....	155

5.2. I difetti del sistema di tutela attuale.....	158
5.3. Spunti per prime possibili proposte di carattere normativo, interpretativo e operativo.....	163
Bibliografia.....	171

## INTRODUZIONE

I centri storici sono sistemi complessi e dinamici, costituiti non soltanto dai beni monumentali e artistici che contengono, ma anche da una parte vitale, rappresentata dal tessuto sociale ed economico, vale a dire dalla vita quotidiana e dalle attività che vi si svolgono.

Il centro storico esprime un valore di insieme che va al di là della valenza storico-artistica, toccando anche la componente umana che in questo vive e agisce.

È proprio l'aspetto dinamico che in questa sede si tenta di indagare. Sul centro storico, infatti, convergono molteplici questioni e molteplici sono i campi di indagine. Questi non si limitano alla tutela dei beni culturali e del paesaggio, ma vanno dall'ambito dell'urbanistica e dell'edilizia, della mobilità e delle infrastrutture viarie, e dunque, più ampiamente, del governo del territorio, ai temi ambientali, quali ad esempio quello dell'inquinamento atmosferico e acustico e a tutti gli altri aspetti connessi alle forme di vita presenti nel centro storico, come quelle concernenti la funzione residenziale e i servizi ad essa funzionali, fino alle attività commerciali. Alla configurazione del centro storico quale sistema complesso consegue la necessità di una tutela "contestuale" del bene culturale, in grado di coglierne quel valore di insieme che il centro storico esprime. Consapevoli, dunque, della necessità di un approccio di sistema al problema, tra i diversi interessi e le svariate problematiche che insistono nel centro storico, in questa sede si è scelto di approfondire in particolare quella rappresentata dalle attività commerciali.

Queste, infatti, incidono fortemente sui "lineamenti" dinamici, sull'*animus* dei centri storici. Commercio e centro storico risultano intimamente connessi. L'immagine di quest'ultimo è largamente influenzata dalle attività commerciali, le quali sono in grado di contribuire a esaltare le caratteristiche storiche e tradizionali del luogo oppure, al contrario, a snaturarlo. La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto lo "stretto collegamento tra il commercio ed il territorio comunale", per il quale "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” (sentenza n. 388 del 1992).

Se, dunque, le attività commerciali influenzano l'immagine del centro storico, tutti gli interventi concernenti la disciplina del settore commerciale, nella fattispecie rappresentati dalle politiche di liberalizzazione, si riverberano inevitabilmente anche su questo.

In primo luogo, quindi, si è cercato di inquadrare giuridicamente i termini della ricerca - centro storico e attività commerciali - e di individuarne i fondamenti costituzionali.

Tradizionalmente il centro storico viene ricondotto al concetto di bene culturale. Oltre alla dottrina in tale senso si è espressa anche la Consulta, secondo la cui interpretazione il centro storico “rappresenta l'immagine della città ed esprime anche l'essenziale della nostra storia civile ed artistica e della nostra cultura” (sentenza n. 388 del 1992).

Nel primo capitolo, dunque, si è considerato il concetto di bene culturale, ripercorrendo la disciplina giuridica che nel tempo ha contribuito alla evoluzione della sua definizione. In particolare si è notato come il passaggio da una concezione estetizzante del bene culturale, tipica delle leggi Bottai, a quella antropologica e sociale, elaborata dalla Commissione Franceschini e recepita dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, abbia fornito l'occasione per includere il centro storico nel concetto di bene culturale. La “*de-cosificazione*” del bene culturale, ha consentito di potervi ricondurre anche la componente derivativa e sociale della cultura, rappresentata dalle attività umane, allo stesso tempo proiezione del contesto storico di riferimento e strumento di progresso civile. Nel bene culturale così inteso convivono e si integrano la “*realità*” del bene e l'immaterialità del valore culturale, in funzione non di una statica contemplazione estetica, ma della finalizzazione al miglioramento di ogni singolo individuo e dunque della comunità. La considerazione del bene culturale quale “*testimonianza avente valore di civiltà*” permette, infatti, di cogliere il carattere “*vitale*” del centro storico.

Nel passare in rassegna la normativa, è emerso che il centro storico non è

stato preso in considerazione dalla disciplina in materia di beni culturali e paesaggistici fino a tempi recenti, e che ad occuparsene, con finalità diverse, è stata la normativa urbanistica. Il centro storico, infatti, ha trovato riconoscimento nella disciplina in materia di beni culturali e paesaggistici, soltanto con le modifiche apportate al Codice nel 2008. A tale proposito si è notato che il Legislatore del 2008 ha incluso i centri storici nell'alveo dei beni paesaggistici - qualora considerati di interesse pubblico in quanto “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”<sup>1</sup> - anziché nella prima parte del Codice dedicata ai beni culturali. Tale scelta, però, trovando spiegazione piuttosto in ragioni pratiche - giustificate da esigenze di tutela e valorizzazione, che troverebbero maggiore rispondenza negli strumenti paesaggistici - che non di sostanza giuridica, non sembrerebbe tradire la concezione del centro storico tradizionalmente affermata, fondata sulla considerazione del valore culturale che esso riveste.

Se dunque il centro storico è un bene culturale, seppur *sui generis*, in ragione della complessità che lo contraddistingue, esso poggerà sul fondamento costituzionale dei beni culturali. Nella Costituzione l'espressione “beni culturali” si rinviene nell'art. 117, secondo comma lett. s), Cost., norma che, però, rileva ai fini del riparto tra Stato e Regioni delle competenze in materia<sup>2</sup>. Il fondamento costituzionale del bene culturale, e dunque implicitamente del centro storico, deve invece essere rintracciato nell'art. 9 della Costituzione, nel cui secondo comma è sancita la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione. La tutela del centro storico, dunque, trova la propria sostanza costituzionale fra i principi fondamentali dell'ordinamento, a cui appartiene l'art. 9 Cost.

Inquadrate giuridicamente il bene culturale (centro storico), nel secondo capitolo si è passati ad esaminare l'altro termine della ricerca, “le attività commerciali”, il cui fondamento trova collocazione nella c.d. “Costituzione economica”.

---

<sup>1</sup> Per approfondimenti cfr. C. Videtta, “I centri storici nella riforma del Codice dei beni culturali”, in Riv. Giur. Edil. 2010, fasc. 1, pp. 47-59.

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 117 Cost., novellato dalla legge cost. n. 3 del 2001, la tutela dei beni culturali è affidata alla competenza legislativa esclusiva statale, mentre la valorizzazione a quella concorrente regionale.

La libertà di commercio, infatti, configura una delle forme in cui si esplica la libertà di iniziativa economica privata, sancita dall'art. 41 della Costituzione.

A questo proposito si ricorda che l'oggetto di tutela di tale norma costituzionale è stato al centro di un dibattito, ricostruito dalla dottrina prevalente e dalla giurisprudenza accogliendo una nozione ampia di iniziativa economica privata, che ricomprenderebbe non soltanto l'attività di impresa, la quale, infatti, rappresenta *una* delle forme di esercizio dell'attività economica<sup>3</sup>, ma anche le altre attività economiche, seppur non organizzate in forma di impresa.

Quale attività economica, dunque, anche quella commerciale trova il proprio fondamento costituzionale nell'art. 41 della Costituzione, con la conseguenza del suo riconoscimento quale libertà (economica), ma al tempo stesso suscettibile di essere sottoposta ai limiti dalla stessa norma costituzionale previsti.

Dopo aver inquadrato dal punto di vista della sostanza costituzionale le attività commerciali, si è passati a esaminarne la disciplina giuridica, statale e regionale, e i vari interventi legislativi che si sono susseguiti e che si sono orientati nel senso della loro liberalizzazione.

Nella ricostruzione della disciplina in materia di commercio si è dovuto tenere conto di due elementi di complicazione, entrambi connessi alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Il primo attiene al fatto che, a seguito della novella del 2001, la materia del “commercio” è passata dall'ambito di competenza legislativa esclusiva statale alla potestà legislativa residuale regionale (art. 117, comma 4 Cost.)<sup>4</sup>, trasferimento che ha inciso sulla normativa generale del commercio, adottata nella vigenza dell'originario Titolo V della Costituzione. Si è posto, infatti, il problema dell'applicabilità della disciplina statale precedente la novella, risolto poi dall'intervento della Corte costituzionale<sup>5</sup> che, riconoscendo

---

<sup>3</sup> Cfr. Atti della della discussione generale in Assemblea Costituente, III Sottocommissione (seduta 3 ottobre 1946), in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>4</sup> Sull'attribuzione della materia del commercio alla competenza regionale residuale, confronta le sentenze 165 e 64 del 2007, 1 del 2004 e l'ordinanza 199 del 2006 della Corte costituzionale. Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, sia la legge n. 426 del 1971 nel settore del commercio in sede fissa, che la legge n. 287 del 1991 nell'ambito della somministrazione di alimenti e bevande, nonché il d.lgs. n. 114 del 1998, avevano riconosciuto alle Regioni una serie di funzioni amministrative, in particolare di programmazione.

<sup>5</sup> Ordinanza 199 del 2003, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

la natura cedevole della legislazione nazionale in materia di commercio, sulla base dell'art. 1, comma 2 della Legge 5 giugno 2003, n. 131<sup>6</sup>, la ha resa applicabile in ciascuna Regione, fino all'intervento del legislatore regionale.

Il secondo aspetto di complicazione concerne la necessità, nella ricostruzione della disciplina del commercio, di tenere conto di due ulteriori concetti, la tutela della concorrenza e la liberalizzazione, fattori che sul commercio esercitano una decisiva influenza.

Con la riforma del Titolo V la tutela della concorrenza, materia di competenza legislativa esclusiva statale, e soprattutto in virtù della sua natura trasversale, rappresenta un limite penetrante alla competenza regionale in materia di commercio<sup>7</sup>.

La Consulta fino dalla sentenza n. 14 del 2004, ha individuato una accezione “statica”, riferita alle misure legislative di tutela in senso proprio, volte a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale, e una accezione “dinamica”, in base alla quale la tutela è rappresentata dalle misure pro-concorrenziali, vale a dire quelle “misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l’apertura, eliminando barriere all’entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche”. È in questa seconda accezione che la Corte fa rientrare il concetto di liberalizzazione, in quanto intesa come razionalizzazione della regolazione e, dunque, quale strumento di promozione della concorrenza.

Esaminando la normativa è emerso che gli interventi di liberalizzazione operati dal legislatore statale, essendo ricondotti nell'ambito della tutela della concorrenza, sono in grado di imporsi sulla normativa regionale in materia di commercio. La questione arriva a concernere i centri storici nel momento in cui le

---

<sup>6</sup> L. 131 del 2003 “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, pubblicata in G.U. 10 giugno 2003, n. 132, S.O..

<sup>7</sup> In tema cfr. G. Corso, “La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa delle Regioni e dello Stato”, in *Dir. Pubblico*, 2002, pp. 981 e ss.

norme regionali pongono dei limiti all'esercizio delle attività commerciali, giustificati dall'esigenza di protezione dei beni culturali. In questo caso si realizza una frizione tra la libertà di iniziativa economica, che le Regioni, alla luce della normativa nazionale di liberalizzazione, non possono limitare, e la tutela del patrimonio culturale.

La questione di un possibile conflitto tra valori costituzionali, inoltre, si pone anche qualora le Regioni, nell'intento di garantire e favorire la libertà di commercio, finiscono con l'incidere negativamente sulla tutela del patrimonio culturale.<sup>8</sup>

Ecco che viene in considerazione il problema del bilanciamento tra valori costituzionali, di cui si occupa il terzo capitolo. Inquadrati giuridicamente i termini della questione, si è cercato di operare una ricognizione dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale sugli articoli 9 e 41 della Costituzione, privilegiando le ipotesi in cui il medesimo giudizio ha avuto ad oggetto i conflitti sorti tra i beni costituzionalmente protetti dalle due norme. Dall'analisi è emerso che la giurisprudenza è costante nel ritenere il patrimonio storico e artistico e il paesaggio valori cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocandoli tra i principi fondamentali dell'ordinamento, e nell'affermare la primarietà e l'assolutezza del valore estetico-culturale<sup>9</sup>, caratteristiche che lo rendono insuscettivo di subordinazione a qualsiasi altro interesse, compresi quelli economici<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Si noti che in questa ipotesi, oltre a configurarsi una invasione, da parte del legislatore regionale, dell'ambito della materia tutela dei beni culturali, di spettanza esclusiva statale, si verifica anche la illegittima "incursione" nella materia della "tutela della concorrenza", anche essa di competenza esclusiva statale.

<sup>9</sup> Cfr. anche la sentenza n. 417 del 1995 della Corte costituzionale, in cui viene ribadito che "la legge n. 431 del 1985 ha introdotto 'una tutela del paesaggio improntata a integrità e globalità' in quanto implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale del paesaggio, sancito nell'art. 9 della Costituzione e assunto come valore primario, come tale, insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro". Cfr. anche la sentenza 437 del 2000 e la sentenza 196 del 2004 della Corte costituzionale. Sulla nozione di paesaggio cfr. P. Carpentieri, "La nozione giuridica di paesaggio", in Riv. trim. dir. pubbl., 2004

<sup>10</sup> A questo proposito si è notato che in discontinuità rispetto alla propria giurisprudenza, chiara e assoluta nel riconoscere la primarietà del valore estetico-culturale racchiuso nell'art. 9 Cost., la Corte nella sentenza n. 196 del 2004 ha affermato che "la primarietà non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concerti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni"; precisando, dunque, che tale

La Consulta, dunque, ha ritenuto che la primarietà e l'assolutezza dei valori racchiusi nell'art. 9 della Costituzione giustificano la loro configurazione quali limiti alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale in tema di iniziativa economica, si è rilevato che la Corte risulta costante nell'affermare che l'esercizio della libertà di iniziativa economica sia suscettibile di limitazioni per ragioni di utilità economico-sociale, aventi rilievo a livello costituzionale. Per quello che riguarda il rapporto tra iniziativa economica e tutela della concorrenza, la Corte, ha più volte affermato<sup>11</sup> la necessità di bilanciamento tra la concorrenza e le esigenze di utilità sociale. La Consulta ha sostenuto che «la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall'ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire le limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti»<sup>12</sup>. Sul punto la Corte, pur avendo affrontato solo indirettamente il rapporto tra concorrenza e tutela di interessi diversi di rango costituzionale, individuati dai commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., la cui protezione richiede un bilanciamento con la concorrenza, ha rilevato che risulta «chiaro che il parametro costituzionale in esame, stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con «l'utilità sociale» ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, e prevedendo che l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a «fini sociali», consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito.

Dall'esame della giurisprudenza costituzionale, dunque, sono emersi da un lato la primarietà e l'assolutezza del valore sancito dall'art. 9 della Carta costituzionale, nel senso di insuscettibilità a essere subordinato a qualsiasi altro

---

primarietà implica necessariamente «l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative».

<sup>11</sup> Sentenze n. 241 del 1990 e n. 386 del 1996, e più recentemente n. 270 del 2010 della Corte costituzionale.

<sup>12</sup> Cfr. anche la sentenza n. 279 del 2006 e l'ordinanza n. 162 del 2009 della Corte costituzionale, richiamate dalla sentenza n. 270 del 2010.

valore<sup>13</sup>, e dall'altro il riconoscimento costituzionale della libertà di iniziativa economica ad opera dell'art. 41 della Costituzione, ma non della assoluta preminenza sugli altri valori, bensì della sua possibile limitazione. La soluzione in questi termini del rapporto tra i valori costituzionali in questione può essere argomentata sotto due profili, uno di ordine formale, l'altro sostanziale.

Innanzitutto considerando la circostanza di immediata evidenza, rappresentata dalla collocazione delle norme all'interno della Costituzione, tra i principi fondamentali l'art. 9 e tra le libertà economiche l'art. 41, a cui consegue, dunque, la cedevolezza delle seconde rispetto ai primi. In secondo luogo, quanto alla considerazione di ordine sostanziale, è possibile osservare che la preminenza della tutela del patrimonio culturale trova giustificazione alla luce della lettura dell'articolo 9 Cost. in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 Cost.. Da tale interpretazione sistematica, infatti, deriva una funzionalizzazione in senso personalista della tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, volta dunque alla promozione e allo sviluppo del singolo e della comunità cui appartiene. Appare evidente, quindi, come le finalità perseguite attraverso la protezione del patrimonio culturale contribuiscano a determinarne una posizione talmente preminente da legittimare la cedevolezza di altri valori, quali, per quanto di interesse in questa sede, l'iniziativa privata di un imprenditore commerciale, volta al raggiungimento di finalità di natura economica. D'altronde è lo stesso Costituente ad avere sottoposto l'iniziativa economica alle limitazioni rappresentate dal rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità umana, nonché dell'utilità sociale, la quale si può ritenere che abbracci, quali fini sociali, anche le finalità riconducibili all'art. 9 della Costituzione<sup>14</sup>.

Se dunque il conflitto tra i valori costituzionali è risolto sul piano interpretativo attraverso il ricorso al sistema delle fonti, permane però il problema

<sup>13</sup> Così Corte costituzionale, sentenza n. 151 del 1986, punto 4 del considerato in diritto. A tale proposito, però, occorre rilevare che l'assolutezza del valore costituzionale racchiuso nell'art. 9 della Costituzione incontra comunque un limite nella necessità di difendere interessi che da un punto di vista sostanziale si presentano come ancor più meritevoli di tutela, in quanto connessi alla sopravvivenza della società, come ad esempio l'interesse alla tutela della salute e quello all'incolumità dei cittadini (in tal senso cfr. M. Ainis, "Città d'arte e musei", in M. Ainis, M. Fiorillo, "L'ordinamento della cultura", Giuffrè, Milano, 2008).

<sup>14</sup> In tal senso cfr. L. Degrossi, "Attività commerciali e tutela dei centri storici. Le scelte strategiche e gli ordinamenti regionali", *Il diritto dell'economia*, n.1, 2011, p. 42.

della sua traduzione sul piano della tecnica legislativa, vale a dire occorre tentare di comprendere come sia possibile trovare soluzioni giuridiche concrete in grado di sanare il conflitto, sul piano fattuale, e quali strumenti e tecniche di disciplina e procedurali possano garantire una tutela piena ed efficace ai centri storici. Ad una riflessione sugli effetti che la liberalizzazione insieme ad altre concause stanno producendo sui centri storici, sui difetti dell'attuale sistema di tutela e sui possibili rimedi prospettabili *de iure condendo* sono dedicati gli ultimi paragrafi.

# CAPITOLO I

## IL CENTRO STORICO COME BENE CULTURALE COMPLESSO

SOMMARIO: - 1. Il bene culturale. – 1.1. I riferimenti normativi internazionali ed europei. – 1.2. *Excursus* sulla normativa nazionale. - 1.2.1. Gli Stati preunitari e il primo trentennio del Novecento. - 1.2.2. La concezione estetizzante delle Leggi Bottai. - 1.2.3. Il fondamento costituzionale del bene culturale. - 1.2.4. L'elaborazione del concetto di bene culturale ad opera della Commissione Franceschini: il processo di “de-cosificazione” . - 1.2.5. Le normative di settore e il d.lgs. n. 112 del 1998. - 1.2.6. Il Testo unico sui beni culturali (d.lgs. n. 490 del 1999). - 1.2.7. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004 e successive modifiche). - 2. Il centro storico. - 2.1. Definizione concettuale e legislativa di centro storico. - 2.2. Disciplina giuridica: evoluzione della normativa in materia di centri storici. - 2.2.1. La nozione “urbanistica” di centro storico e l'indifferenza della normativa dei beni culturali e paesaggistici - 2.2.2. Il rapporto tra la normativa paesaggistica e i centri storici. - 2.2.3. Il d.lgs. n. 63 del 2008: l'inserimento dei centri storici tra i beni paesaggistici. - 3. Il centro storico come bene culturale complesso: esigenza di una tutela “contestuale” del bene culturale. - 3.1. La complessità del centro storico e l'intreccio di molteplici discipline giuridiche (cenni).

### 1. IL BENE CULTURALE

#### 1.1. I RIFERIMENTI NORMATIVI INTERNAZIONALI ED EUROPEI

La nozione di beni culturali è stata presa in considerazione per la prima volta dal diritto internazionale nella Convenzione dell'Aja del 1954<sup>15</sup>. L'art. 1 della

---

<sup>15</sup> Convenzione adottata all'Aja il 12 maggio 1954 (Protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato), art. 1 :

“Ai fini della presente Convenzione, sono considerati beni culturali, prescindendo dalla loro origine o dal loro proprietario:

a) i beni, mobili o immobili, di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, come i monumenti architettonici, di arte o di storia, religiosi o laici; i siti archeologici; i complessi di costruzioni che, nel loro insieme, offrono un interesse storico o artistico; le opere d'arte; i manoscritti, libri e altri oggetti d'interesse artistico, storico o archeologico; nonché le collezioni scientifiche e le collezioni importanti di libri o di archivi o di riproduzioni dei beni sopra definiti;

Convenzione considera tali, prescindendo dalla loro origine o dal loro proprietario, i beni mobili o immobili di grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli, gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali mobili, nonché i c.d. “centri monumentali”, vale a dire quelli comprendenti un numero considerevole di beni culturali del primo (beni immobili e mobili) e del secondo tipo (edifici per la loro conservazione).

Si noti che la Convenzione dell'*Aja* fa riferimento ai beni mobili e immobili, termini ancora oggi frequentemente utilizzati per “distinguere il bene, per così dire, trasportabile, da quello definitivamente ancorato al luogo per il quale è stato costruito”<sup>16</sup>.

L'espressione bene culturale è stata ripetuta anche nella X Conferenza generale dell'Unesco, tenutasi a New Delhi nel 1956, e successivamente la definizione è stata ripresa dalla Convenzione UNESCO del 1970 sulla illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà (art. 1).<sup>17</sup>

---

b) gli edifici la cui destinazione principale ed effettiva è di conservare o di esporre i beni culturali mobili definiti al comma a), quali i musei, le grandi biblioteche, i depositi di archivi, come pure i rifugi destinati a ricoverare, in caso di conflitto armato, i beni culturali mobili definiti al comma a);

c) i centri comprendenti un numero considerevole di beni culturali, definiti ai commi a) e b), detti "centri monumentali".

<sup>16</sup> D. Così, “Diritto dei beni e delle attività culturali”, Aracne Editrice, Roma, 2008, p. 155.

<sup>17</sup> Convenzione conclusa a Parigi il 14 novembre 1970, concernente le “Misure da adottare per interdire e impedire l’illecita importazione, esportazione e trasferimento di proprietà dei beni culturali, art. 1:

“Ai fini della presente Convenzione vengono considerati beni culturali i beni che, a titolo religioso o profano, sono designati da ciascuno Stato come importanti per l’archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l’arte o la scienza e che appartengono alle categorie indicate qui di seguito:

a) collezione ed esemplari rari di flora e fauna, di mineralogia e di anatomia; oggetti che rappresentino un interesse paleontologico;

b) i beni riguardanti la storia, ivi compresa la storia della scienza e della tecnica, la storia militare e sociale nonché la vita dei *leaders*, dei pensatori, degli scienziati e degli artisti nazionali e gli avvenimenti di importanza nazionale;

c) il prodotto di scavi archeologici (regolari e clandestini) e di scoperte archeologiche;

d) gli elementi provenienti dallo smembramento di monumenti artistici o storici e da luoghi archeologici;

e) oggetti d’antiquariato che abbiano più di cento anni quali le iscrizioni, le monete e i sigilli incisi;

f) materiale etnologico;

g) i beni d’interesse artistico quali:

i) quadri, pitture e disegni fatti interamente a mano su qualsiasi supporto e con qualsiasi materiale (esclusi i disegni industriali e i prodotti manufatti decorati a mano),

La Convenzione *Unidroit* del 1995<sup>18</sup>, ricalcando quella dell'*Aja*, considera culturali i beni che, a titolo religioso o profano, sono importanti per l'archeologia, la preistoria, la storia, la letteratura, l'arte o la scienza e che appartengono ad una delle categorie enumerate nell'allegato alla Convenzione stessa.

Dall'analisi della normativa internazionale emerge l'ambiguità del concetto di bene culturale. Infatti, da un lato, la Convenzione dell'*Aja* adotta una definizione unitaria, considerando tali quei beni che sulla base di un giudizio storico di valore rivestono grande importanza per il patrimonio culturale dei popoli. Dall'altro, la Convenzione di Parigi del 1970, considera beni culturali quelli designati importanti dai singoli Stati e appartenenti a determinate categorie indicate nella Convenzione stessa: essa richiede dunque, un giudizio positivo del potere pubblico, volto ad accertare per i singoli beni la loro l'importanza per l'archeologia, per la preistoria, per la storia, per la letteratura, per l'arte o per la scienza.

La Convenzione di Parigi del 1972 (Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale<sup>19</sup>) risulta essere più in linea con la normativa pattizia dell'*Aja* laddove, adottando la nozione di patrimonio culturale, apprezza i beni culturali non singolarmente considerati, ma in quanto parte integrante della realtà complessa e autonoma rappresentata dal "patrimonio culturale e naturale"<sup>19</sup>. Il riferimento al patrimonio culturale contenuto nel diritto

- ii) opere originali di arte statuaria e di scultura in qualunque materiale,
- iii) incisioni, stampe e litografie originali,
- iv) assemblaggi e montaggi artistici originali, in qualunque materiale;
- h) manoscritti rari e incunaboli, libri, documenti e pubblicazioni antichi d'interesse particolare (storico, artistico, scientifico, letterario, ecc.) isolati o in collezioni;
- i) francobolli, marche da bollo e simili, isolati o in collezione;
- j) archivi, compresi gli archivi fonografici, fotografici e cinematografici;
- k) oggetti di mobilia aventi più di cento anni e strumenti musicali antichi."

<sup>18</sup> Convenzione *Unidroit* sul ritorno internazionale dei beni culturali rubati o illecitamente esportati, firmata a Roma il 24 giugno del 1995, ratificata dall'Italia con legge n. 213 del 7 giugno 1999 (in G.U. n.153 del 2 luglio 1999).

<sup>19</sup> Quanto al concetto di patrimonio culturale (comprensivo anche dei beni culturali) è stato adottato, a livello internazionale, dalla "Convenzione europea sulla classificazione internazionale dei brevetti per invenzioni industriali", firmata a Parigi il 19 dicembre 1954 e ratificata dall'Italia con legge n. 1357 del 1919 ottobre 1956 (in G.U. n. 314, del 14 dicembre 1956, S.O.), nonché dalla Convenzione sulla protezione del patrimonio mondiale, culturale e

internazionale pattizio ha costituito una spinta sul piano dell'ordinamento interno per una considerazione integrata dei beni culturali nella più ampia sfera delle manifestazioni antropiche.

Si noti che il concetto di patrimonio culturale nel corso degli anni ha subito un'evoluzione, arricchendosi di ulteriori connotazioni. La Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale subacqueo<sup>20</sup> ha qualificato come beni culturali “tutte le tracce dell'esistenza umana che presentano un carattere culturale, storico o archeologico che sono sommersi, parzialmente o totalmente, periodicamente o in maniera permanente, da almeno 100 anni”. Inoltre, con due Convenzioni Unesco del 2003 e del 2005<sup>21</sup> si provvede a tutelare le espressioni culturali, anche nella loro immaterialità e diversità.

Di particolare importanza, anche per lo spunto che può offrire per la migliore comprensione del complesso concetto di centro storico, risulta altresì la Convenzione europea sul paesaggio del 2000, resa esecutiva in Italia con la l. n. 14 del 2006, che ha considerato il paesaggio una “componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa”, definendolo come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani o dalle loro interrelazioni”. Per tale ragione il paesaggio risulta un elemento essenziale in grado di influire sulla qualità della vita della collettività che lo abita, costituendo, dunque, fondamento della sua identità. Si comprende, pertanto, la necessità di una considerazione del paesaggio all'interno di politiche integrate concernenti la pianificazione urbanistica e gli aspetti culturali, sociali ed economici che insistono sul territorio.

---

naturale”, firmata a Parigi il 23 novembre 1972 e ratificata in Italia con legge n. 184 del 6 aprile 1977 (in G.U. n.129 del 13 maggio1977, S.O.). Sulla nozione di patrimonio culturale e di bene culturale v. L. Casini, “Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali”, in L. Covatta (a cura di), “I beni culturali tra tutela, mercato e territorio”, Passigli Editore, 2012.

<sup>20</sup> Adottata a Parigi il 2 novembre 2001 e ratificata dall'Italia con legge n. 157 del 23 ottobre 2009 (in G.U. n. 262 del 10 novembre 2011).

<sup>21</sup> Si tratta della “Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale”, firmata a Parigi il 17 ottobre 2003 e ratificata dall'Italia con legge n. 167 del 27 settembre 2007 (in G.U. n. 238 del 12 ottobre 2007) e della “Convenzione sulla protezione e la promozione delle diversità di espressioni culturali”, firmata a Parigi il 20 ottobre 2005 e ratificata dall'Italia con legge n. 19 del 19 febbraio 2007 (in G.U. n. 53 del 5 marzo 2007).

Per quanto riguarda, infine, l'ordinamento sovranazionale, in questa sede basti ricordare che il primo riferimento al patrimonio storico e artistico adottato dalla normativa comunitaria si ritrova nel Trattato sul funzione dell'Unione europea (art. 36, ex art. 30 TCE), tra i motivi che giustificano una deroga al principio di libera circolazione delle merci, prevede anche la protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale.

É stato notato come tale previsione, che si spiega con l'intento di ciascuno Stato di difendere la propria identità culturale, abbia fatto emergere anche a livello europeo la questione terminologica concernente il concetto di bene culturale, in ordine al quale mentre alcuni Stati (ad esempio Francia, Inghilterra, Grecia), facendo riferimento al termine “tesori” sembrerebbero avere adottato una nozione restrittiva, altri (ad esempio Spagna, Germania, Portogallo) come l'Italia, utilizzando quello di “patrimonio” parrebbero aver accolto una nozione ampia e generica di bene culturale.<sup>22</sup>

## 1.2. *EXCURSUS* SULLA NORMATIVA NAZIONALE

### 1.2.1. GLI STATI PREUNITARI E IL PRIMO TRENTENNIO DEL NOVECENTO

I primi tentativi di interventi legislativi per la tutela dei beni culturali si collocano storicamente nel XV secolo, in conseguenza del risvegliato interesse per il mondo antico, del tutto sopito in epoca medievale, che fece emergere il problema della conservazione e della tutela del patrimonio storico artistico<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> M. Cecchetti, “Art. 9”, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) “Commentario della Costituzione”, Utet giuridica, Torino 2006, p. 238.

<sup>23</sup> Per una ricognizione della legislazione degli stati preunitari cfr. G. Clemente di San Luca – R-Savoia, “Manuale di diritto dei beni culturali”, seconda edizione, Jovene Editore, 2008, pp. 1-9; M. Speroni, “La Tutela dei beni culturali negli Stati italiani preunitari”, Giuffrè, Milano 1988; A. D.Autilia, “Le radici della legislazione regionale in materia di beni culturali nelle esperienze normative degli Stati preunitari”, in G. Clemente di San Luca (a cura di), “Ars et Labor. Materiali per una didattica del diritto dei beni culturali”, editoriale Scientifica, Napoli, 1977, pp. 13 e ss.; M. Ainis – M. Fiorillo, “L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali”, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 145 e ss..

*(a) Lo Stato Pontificio*

Nello Stato Pontificio si trovano i primi tentativi di tutela dei beni culturali. Risalgono alla seconda metà del Quattrocento, infatti, due bolle papali in materia, la “Cum almam nostram urbem” del 1462 di Pio II e a seguire la “Cum provida Sanctorum Patrum decreta” del 1474 di Sisto IV. Con questi provvedimenti si introdusse il divieto di distruzione e danneggiamento degli antichi edifici pubblici e delle loro rovine, punendo tali comportamenti con la scomunica, la confisca e il carcere, nonché di alienazione delle opere d’arte contenute negli edifici di culto.

Nei secoli successivi gli interventi normativi divennero più organici e presero in considerazione la necessità di individuare un soggetto titolare dell’attività di tutela. In particolare nel 1516 Papa Leone X procedette alla nomina di Raffaello quale “conservatore della città di Roma e curatore delle vestigia dell’antico”, mentre diciotto anni dopo è a Paolo III che si deve l’istituzione del c.d. “commissario delle antichità”, avente funzioni di garante della conservazione dei beni culturali e del divieto di esportazione. Nel corso del Seicento, poi, furono emanati alcuni editti sulla circolazione delle cose d’arte e in tema di scavi archeologici.<sup>24</sup>

Nel XVIII secolo la disciplina dello Stato Pontificio raggiunse maggiore completezza, provvedendo ad estendere il novero delle cose meritevoli di tutela per il loro valore artistico e storico, stabilendo nuovi vincoli per la conservazione, sanzioni più pesanti e ulteriori regole per l’esportazione (ad esempio il previo rilascio della licenza), introducendo il tema della promozione del patrimonio culturale, nonché ridisegnando la struttura amministrativa preposta alla tutela dei beni culturali (Editto Valenti)<sup>25</sup>. Nello stesso periodo, con il Chirografo di Pio VII inoltre, si affermò la supremazia dell’interesse pubblico alla tutela sul diritto di proprietà privata, nonché il valore di utilità sociale, educativa e didattica del patrimonio culturale e si rafforzò il riconoscimento giuridico degli interventi

---

<sup>24</sup> Editti dei cardinali Aldobrandini (1624), Sforza (1646) e Altieri (1686).

<sup>25</sup> Editto “Proibitione sopra l'estrazione delle statue di marmo o metallo, pitture, antichità e simili” del cardinale Silvio Valenti Gonzaga (1750).

finanziari in campo culturale<sup>26</sup>.

L'intervento di tutela storico-artistica considerato più importante per la sua organicità è rappresentato dall'Editto del camerlengo Pacca sugli scavi e sulla conservazione dei monumenti, emanato nel 1820<sup>27</sup>. Con esso venne confermata la vigenza della legislazione esistente e fu ampliato l'ambito di tutela, comprendendovi anche il patrimonio librario e archivistico e il patrimonio immateriale configurato dalle tradizioni popolari. L'editto, riferendosi alla Città di Roma, resa "illustre, ammirabile ed unica" dagli antichi monumenti ivi contenuti, individuava nella "riunione preziosa nel suo seno di sì angustie reliquie delle vetuste arti, (nel)la gelosa cura di quelle che esistono e che novellamente si disotterranno, (nel)le vigili severe provvidenze, perché non si degradino o si trasportino altrove lontane" "i costanti e principali motivi che attraggono gli stranieri ad ammirarle, invitano la erudita curiosità degli antiquari ad istituirne edotti confronti ed infiammano la nobile emulazione di tanti artisti, che da ogni parte d'Europa quivi concorrono per farle scopo e modello dei loro studii". Oltre ad richiamare concetti moderni quali il turismo culturale e il valore didattico dei beni culturali, l'Editto provvede anche ad innovare, decentrandola, la struttura amministrativa, attraverso l'istituzione di una Commissione di Belle Arti, ente centrale, e di commissioni di livello provinciale, con poteri autorizzatori ed ispettivi.

La rilevanza assunta dall'Editto Pacca è testimoniata anche dal fatto che, come di seguito si vedrà, ad esso si ispirò la maggior parte degli altri Stati preunitari d'Italia.

#### *(b) Il Regno di Napoli*

Nel Regno di Napoli l'esigenza di conservazione delle antichità emerse con l'evento eccezionale rappresentato dalla scoperta di Pompei ed Ercolano. Anche in questo caso, comunque, l'intervento normativo, sulla scorta della

---

<sup>26</sup> Chirografo di Pio VII "Sulle Antichità e sugli scavi" (1802).

<sup>27</sup> Editto del Cardinale camerlengo Pacca (7 aprile 1820).

legislazione pontificia, si realizzò grazie alla volontà politica del soggetto regnante in quel momento, Carlo Borbone. Furono emanate tre prammatiche, la prima del 1755 e le altre del 1766 e del 1769, che introdussero un forte meccanismo di controlli sugli scavi, strutturato sulla previsione della necessità del rilascio di una sorta di autorizzazione all'esecuzione degli scavi ("permesso reale"), e di una licenza per l'esportazione, sulla redazione di un inventario dei ritrovamenti, nonché sulla istituzione di una commissione tecnica *ad hoc*, deputata al rilascio delle autorizzazioni, e sulla previsione di un sistema sanzionatorio.

In base alla prammatica del 1755, e per quasi un secolo<sup>28</sup>, al riconoscimento della proprietà regia dei reperti conseguì una gestione privata degli stessi.

### (c) *Il Granducato di Toscana*

Nel Granducato di Toscana le prime norme a tutela delle cose d'arte risalgono al XVI secolo, ma interventi più organici, in linea con l'editto Valenti, furono realizzati nella seconda metà del 1700. I provvedimenti emanati nel periodo dei Lorena<sup>29</sup>, infatti, ampliarono il novero delle cose d'arte meritevoli di tutela, considerando tali tutte le opere d'arte antiche e rare che, data la loro importanza per il decoro pubblico, erano sottoposte all'obbligo di conservazione.

Quanto al sistema amministrativo, però, per il rilascio delle licenze non si ritenne necessario creare un organo tecnico *ad hoc*; tale competenza infatti rimase in capo agli apparati municipali.

Anche la Toscana, inoltre, tentò di disciplinare la materia degli scavi<sup>30</sup>, prevedendo la necessità del rilascio di autorizzazioni, poteri di vigilanza sulla esecuzione degli scavi stessi, forme di inventario dei ritrovamenti, funzioni di

---

<sup>28</sup> Un mutamento di orientamento, indirizzato verso una gestione pubblica del patrimonio storico artistico, si ebbe soltanto nella prima metà del XIX sec., in particolare con l'adozione del Regio decreto di Ferdinando I del 13 maggio 1822, seguito da quello di Ferdinando II del 16 settembre 1839. Tali provvedimenti contribuirono ad innovare l'apparato amministrativo, attraverso l'istituzione di un organo tecnico *ad hoc* (la Commissione di Antichità e Belli Arti), disegnato sulla falsariga di quello dello Stato Pontificio.

<sup>29</sup> Si ricorda, a titolo di esempio, l'editto del Consiglio di Reggenza del 1754.

<sup>30</sup> Il riferimento è al *Motu proprio* di Francesco di Lorena, emanato nel 1761.

controllo sul rispetto delle prescrizioni normative.

Gli intenti di regolamentare la materia, però, risultano legati alle politiche contingenti, espressione dei singoli personaggi che si avvicendarono alla guida del Granducato. Infatti agli interventi di disciplina descritti seguì una fase di deregolamentazione dovuta alla impostazione liberista di Pietro Leopoldo che nel 1780, con una netta inversione di tendenza rispetto alla normativa precedente, liberalizzò completamente la ricerca archeologica ed il commercio antiquario. Soltanto dopo quasi un secolo nel Granducato tornarono ad essere reintrodotte, a fini di tutela delle cose d'arte, limitazioni alla circolazione.

*(d) La Repubblica di Venezia*

Mentre il Granducato di Toscana ed il Regno di Napoli seguirono in linea di massima l'esempio dello Stato Pontificio, la Repubblica di Venezia invece elaborò un modello a sé stante.

Innanzitutto l'ambito di tutela risulta più ristretto, essendo circoscritto soltanto ai dipinti.

In secondo luogo fu introdotto un meccanismo di controllo molto avanzato. Furono creati, infatti, due strumenti innovativi il "catalogo delle pubbliche pitture" (1773) ed il c.d. "laboratorio pubblico di restauro" (1778). Il catalogo rispose all'esigenza di offrire tutela anche ai dipinti di proprietà privata. Le "pitture" più significative, chiaramente di interesse pubblico, che in quanto tali rientrarono nella riconvenzione operata con il catalogo, furono sottoposte a divieti di trasformazione ed alienazione e ad obblighi di conservazione e manutenzione. Al laboratorio, composto da tre esperti tecnici (restauratori) e posto sotto la direzione di un ispettore, fu affidato, invece, il restauro e la custodia di tutti i dipinti di proprietà di pubblica.

La legislazione degli Stati preunitari in materia di tutela delle cose d'arte e delle Antichità ebbe un carattere abbastanza completo ed organico, o quantomeno fu più lineare rispetto a quella del primo periodo post-unificazione. La normativa

preunitaria, infatti, si occupò, per un verso, sia degli aspetti definatori del concetto di cosa d'arte e, per altro verso, delle esigenze di disciplina e di costruzione di un apparato amministrativo e di un sistema di controllo adeguati a garantirne la conservazione e la tutela.

L'ideologia liberale che caratterizzò il periodo dell'unificazione del Regno d'Italia, incentrata sulla prevalenza della proprietà privata e sul valore dell'interesse individuale, determinò un'involuzione dello sviluppo degli interventi a tutela del patrimonio storico-artistico<sup>31</sup>. A subirne le conseguenze fu il concetto stesso di patrimonio culturale, considerato non più come un ricchezza da salvaguardare, ma piuttosto come un impedimento gravoso alla libertà di iniziativa e alla piena disposizione del diritto di proprietà privata. Il processo di unificazione legislativa non coinvolse le norme di tutela delle cose d'arte e di antichità. La legge n. 286 del 1871, infatti, confermò l'efficacia delle disposizioni esistenti, quelle del periodo preunitario, fino a che non fosse intervenuta una legge generale<sup>32</sup>.

Inoltre, molti furono gli episodi di dispersione che ebbero ad oggetto i beni privati di valore storico o artistico, la cui tutela in base alla logica liberista risultava soccombente rispetto all'interesse proprietario. Il periodo iniziale dell'Unità d'Italia, dunque, continuò ad essere caratterizzato dalla differenziazione territoriale della disciplina in materia, connaturata alla normativa degli Stati preunitari. Gli unici interventi realizzati in questa fase, infatti, si limitarono a saltuarie disposizioni con carattere transitorio ed urgente, tali proprio per evitare la creazione di ostacoli al riconoscimento della libertà dei privati e all'effettivo e pieno esercizio del loro diritto di proprietà.

È soltanto nei primi anni del XX secolo che lo Stato cominciò a legiferare anche in materia di beni culturali<sup>33</sup>. La c.d. legge Nasi (l. n. 185 del 1902), ad

---

<sup>31</sup> Cfr. G. Clemente di San Luca – R. Savoia, “Manuale di diritto dei beni culturali”, Seconda edizione, Jovene Editore, 2008, p. 9.

<sup>32</sup> Legge 28 giugno 1871, n. 286, art. 5.: “(...) finché non sia provveduto con legge generale, continueranno ad avere vigore le leggi ed i regolamenti speciali attinenti alla conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte”.

<sup>33</sup> Per approfondimenti sulla legislazione precedente alla legge Bottai, cfr. N. Greco, Stato di cultura e gestione dei beni culturali, Società editrice il Mulino, 1981; E. Mattaliano “La tutela

esempio, istituì il Catalogo unico dei monumenti e delle opere di interesse storico, artistico e archeologico di appartenenza statale.

Importante contributo alla disciplina dei beni culturali fu apportato dalla c.d. Legge Rosadi-Rava, legge n. 364 del 1909, e dal suo regolamento di attuazione n. 363 del 1913, decisamente più innovativa ed organica rispetto alla precedente, che in conseguenza fu sostanzialmente modificata. Innanzitutto fu ampliato l'oggetto di tutela che non risultò più limitato ai beni mobili e immobili di "sommo pregio d'antichità o d'arte". La legge, infatti, estese l'applicazione della disciplina alle cose immobili e mobili di interesse storico, archeologico e artistico, inclusi i "codici, gli antichi manoscritti, gli incunaboli, le stampe e incisioni rare e di pregio e di interesse numismatico".

Inoltre cessò di essere utilizzato il meccanismo della preventiva iscrizione nel catalogo e venne affermato il principio dell'inalienabilità del patrimonio culturale pubblico e privato. Fu introdotto, poi, l'istituto della notifica, concernente la possibilità per la pubblica amministrazione di imporre vincoli a tutela dei beni culturali privati di importante interesse storico-artistico. Si provvide anche ad assegnare alla pubblica amministrazione la facoltà di espropriare opere private al fine di acquisirle al sistema pubblico e fu concepito un impianto amministrativo, a livello centrale e territoriale, destinato alla tutela dei beni culturali. Con la legge Rosadi, inoltre, fu creata anche la funzione di vigilanza sulla circolazione dei beni privati e sulla loro esportazione, in relazione a cui venne previsto anche il diritto d'acquisto coattivo in favore dell'amministrazione statale. La legge Rosadi, dunque, era volta a tutelare le testimonianze uniche del popolo. Parallelamente anche la materia paesaggistica iniziò ad essere oggetto di discipline più organiche, come la l. n. 204 del 1922 sulla tutela delle "maggiori bellezze naturali".

---

delle cose di interesse artistico e storico dal 1861 al 1939, in *Ricerca sui beni culturali*, Quaderni di studi e legislazione, Camera dei Deputati, 1975; S. Cassese, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta* cura di V. Cazzato, vol. I, Roma, 2001; M. Cantucci, "La tutela delle cose di interesse storico", Cedam, Padova, 1953; D. Così, "Diritto dei beni e delle attività culturali", Aracne Editrice, Roma, 2008, pp. 35 e ss..

### 1.2.2. LA CONCEZIONE ESTETIZZANTE DELLE LEGGI BOTTAI

Nell'ordinamento giuridico italiano l'espressione "beni culturali" ha fatto la sua prima comparsa soltanto con il decreto legge n. 657 del 14 dicembre 1974, istitutivo del corrispondente Ministero per i beni culturali e ambientali.

Per il contenuto definitorio, però, occorre attendere il d.lgs. n. 112 del 1998<sup>34</sup>, che ha tradotto in norma giuridica la qualifica di beni culturali, considerando tali quei beni che "compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demotnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge" (art. 148, comma 1, lett. a) (vedi *infra*). In realtà, la nozione di "bene culturale", che ispirò il legislatore delegato del 1998, è frutto dell'elaborazione, seppur priva di valore normativo, della Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio<sup>35</sup>. La Commissione, identificando il bene culturale in "ogni testimonianza materiale avente valore di civiltà"<sup>36</sup>, rispondeva all'esigenza di superamento della concezione estetizzante fornita dalla legislazione all'epoca vigente<sup>37</sup> (vedi *infra*).

La l. n. 1089 del 1939 – prima legge in materia la – offriva infatti tutela alle "cose d'interesse artistico e storico", ponendo dunque l'accento sulla *materialità* dell'oggetto e sulla sua *eccezionalità*. Parimenti anche la l. n. 1497/1939, relativa alla protezione delle bellezze naturali, sottoponeva alla

---

<sup>34</sup> Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, pubblicato in GU n.92 del 21-4-1998 - Suppl. Ordinario n. 77.

<sup>35</sup> Si tratta della c.d. Commissione Franceschini, dal nome del suo Presidente, che fu istituita con l. 26 aprile 1964, n. 10. Per i lavori della Commissione vd. Riv. Trim. dir. Pubbl., 1966, p. 19 e ss..

<sup>36</sup> Dichiarazione I della relazione della Commissione Franceschini.

<sup>37</sup> La nozione di bene culturale elaborata dalla Commissione Franceschini è stata successivamente ripresa dalla due Commissioni presiedute dall'onorevole Papaldo (vedi *infra*). Per una valutazione delle nozione di bene culturale elaborata dalla Commissione Franceschini, cfr. B. Cavallo, "La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini", in Scritti in onore di M. S. Giannini, Milano, 1988; II, pp. 111 e ss.. Sul passaggio dalla concezione estetizzante e quella antropologica di bene culturale cfr. M. Ainis – M. Fiorillo, "L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali", Giuffrè, Milano, 2008, pp. 165 e ss..

propria disciplina le cose di “non comune bellezza”<sup>38</sup>.

La tutela, dunque, veniva concessa soltanto alle cose aventi *particolare pregio, rarità*, o al di fuori dal comune quanto alla loro forma estetica.

Le due principali leggi della riforma Bottai compiono un'opera di razionalizzazione e integrazione della legislazione pregressa.

Alla base dell'intervento normativo del '39 sta la considerazione che il patrimonio culturale e ambientale costituisce il fondamento dell'identità nazionale.

Nello specifico, l'oggetto di tutela era individuato nelle “cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnografico, compresi: a) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; b) le cose d'interesse numismatico; c) i manoscritti, gli autografi, i carteggi, i documenti notevoli, gli incunaboli, nonché i libri, le stampe e le incisioni aventi carattere di rarità e di pregio, nonché anche le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico. Inoltre rientravano nell'ambito di applicazione della legge anche “le cose immobili che, a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere, fossero state riconosciute di interesse particolarmente importante e come tali avessero formato oggetto di notificazione, in forma amministrativa, del Ministro della pubblica istruzione”. Risultavano escluse, invece, le opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni.

Nella l. n. 1089 del 1939 si evidenzia l'interdipendenza tra la necessità di conservazione delle cose storiche e artistiche e l'interesse pubblico al loro godimento.

Tra i contenuti della l. n.1089 del 1939 si ritrovavano i concetti essenziali relativi alla tutela e alla conservazione del patrimonio. In particolare la Legge Bottai confermava l'istituto della notifica quale strumento per sottoporre a vincolo i beni privati di pubblico interesse. Essa, inoltre, poneva disposizioni per la conservazione, l'integrità e la sicurezza delle cose, nonché sulla trasmissione e gli

---

<sup>38</sup> Sulla legislazione del 1939 cfr. a. Crosetti, “La tutela ambientale dei beni culturali”, Cedam, 2011, pp. 4 e ss.; S. Cassese, I beni culturali da Bottai a Spadolini, in *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta* cura di V. Cazzato, vol. I, Roma, 2001.

altri modi di alienazione delle stesse e sull'esportazione ed importazione. Il paesaggio, dal canto suo, veniva tutelato, ad opera della l. n. 1497 del 1939, in ragione dell'apprezzamento del suo valore estetico appartenente alla natura.

Accanto a queste due leggi di riferimento, sempre nel 1939 si colloca anche la l. n. 823 "Riordinamento delle Soprintendenze alle antichità e all'arte", con cui si procedette ad un rafforzamento dell'amministrazione centrale e ad conseguente "dietrofront" del processo di decentramento. La legislazione del periodo fascista, inoltre, non rimase circoscritta alle cose d'arte e ai beni paesaggistici, occupandosi in modo organico, infatti anche delle attività culturali, tra cui il cinema, il teatro e la lirica.

### 1.2.3. IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DEL BENE CULTURALE

Il contesto storico-politico segnato dalla seconda guerra mondiale comportò una battuta d'arresto nella riflessione in materia di tutela del patrimonio culturale. L'interesse si risvegliò in seno all'Assemblea Costituente. La Commissione dei Settantacinque, infatti, nell'elaborazione del progetto di Costituzione considerò anche il tema del patrimonio culturale, attraverso la predisposizione dell'art. 29 del Progetto di Costituzione<sup>39</sup> (divenuto art. 9 Cost.), che sottoponeva alla protezione dello *Stato* i *monumenti storico artistici*, indipendentemente dall'appartenenza, pubblica o privata, e a prescindere dalla collocazione territoriale.

La Carta costituzionale ha riconosciuto notevole rilevanza alla promozione della cultura e alla tutela del patrimonio culturale. L'articolo 9 della Costituzione affida alla *Repubblica* la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (primo comma) e la tutela del paesaggio e del *patrimonio storico e artistico della Nazione* (secondo comma)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Cfr. lavori dell'Assemblea costituente in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>40</sup> Per il Commento all'art. 9 della Costituzione, F. Merusi, "Art. 9", in Commentario alla Costituzione, a cura di G. Branca, I, Bologna, 1975, pp. 442 e ss.; M. Cecchetti, "Art. 9", in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) "Commentario della Costituzione", Utet giuridica,

Innanzitutto occorre notare la collocazione dell'enunciato normativo nella parte dedicata ai principi fondamentali. Dall'analisi dei lavori preparatori della Costituzione emerge che, inizialmente, la scelta della Commissione dei Settantacinque non fu quella di riconoscere natura di valore fondamentale al patrimonio storico e artistico. Nel Progetto di Costituzione, infatti, la norma dedicata ai "beni culturali" (art. 29) trovò collocazione non nelle disposizioni generali, ma nella parte II del Titolo I dedicata ai rapporti etico sociali. Rispetto alla versione definitivamente adottata nel testo costituzionale, anche il tenore della norma risultava differente. L'art. 29 del Progetto di Costituzione, infatti, assegnava alla competenza dello *Stato* la protezione dei *monumenti artistici e storici*, indipendentemente dall'appartenenza e dall'ubicazione nel territorio nazionale, e la tutela del paesaggio<sup>41</sup>.

La scelta finale del Costituente, che nel testo definitivo della Carta costituzionale ha assunto la cultura quale valore primario, inserendo la disposizione nei Principi fondamentali, ha determinato la caratterizzazione della Repubblica quale "Stato di cultura". Questa scelta esprime una generale trasformazione del modo di intendere lo Stato e le sue relazioni con il tessuto sociale. La diversa concezione dello Stato, delle sue funzioni e dell'ordinamento giuridico, di cui sono espressione i principi fondamentali, venne in evidenza proprio con riferimento ai "beni culturali" nella diatriba sull'architettura costituzionale dello Stato e sulla natura della Costituzione, intercorsa in Assemblea Costituente tra Vittorio Emanuele Orlando e Costantino Mortati<sup>42</sup>. Nel

---

Torino 2006, p. 217 e ss.. Cfr. anche P. Carpentieri, "La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione", in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); P. Carpentieri, "I beni paesaggistici nel nuovo codice dei beni culturali e del paesaggio", in *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, n. 8/9 2004, I, 81 ss. Sulla nozione costituzionale di paesaggio cfr. anche M. Ainis – M. Fiorillo, "L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali", Giuffrè, Milano, 2008, pp. 311 e ss..

<sup>41</sup> La versione originaria della norma elaborata dalla Prima Sottocommissione (art. 27 poi divenuto art. 29), affidava alla competenza dello Stato la protezione dei monumenti artistici, storici e naturali, non prevedendo alcun riferimento al paesaggio. La tutela dunque veniva riconosciuta soltanto a quei beni che presentassero un valore monumentale. Il Comitato di Redazione, quindi, inserendo il riferimento alla tutela del paesaggio ha eliminato il "criterio monumentale" almeno per quanto concerne i beni naturali. A tale proposito si richiama la dichiarazione dell'Onorevole Cevolotto che riteneva imprecisa l'espressione "monumenti naturali" data la natura del monumento quale cosa che sorge per opera dell'uomo.

<sup>42</sup> Assemblea Costituente, seduta del 23 aprile 1947.

più ampio dibattito sulla natura di atto normativo della Carta costituzionale, rientrava il valore stesso dei Principi fondamentali<sup>43</sup>. In particolare per quanto concerne il tema dei beni culturali, Orlando, asserendo il carattere meramente definitorio e totalmente carente di natura prescrittiva dell'art. 29, e sostenendo dunque l'impossibilità di mantenerlo all'interno del corpo della Costituzione, a cui invece riconosceva un necessario valore normativo, propose la soppressione della disposizione e lo spostamento del suo contenuto nel Preambolo della Carta costituzionale, in quanto privo di valore normativo. Al contrario Mortati eccepì il sostanziale contenuto giuridico della disposizione e si oppose alla sua trasposizione nel Preambolo della Costituzione.

L'ordine del giorno Orlando, che fu respinto, venne successivamente<sup>44</sup> riprodotto in una proposta di soppressione dell'art. 29 presentata da Edoardo Clerici, che riteneva l'articolo "superfluo, inutile e alquanto ridicolo, tale da essere annoverato fra quelli che non danno prestigio alla Costituente"<sup>45</sup>. L'onorevole Clerici, inoltre, sostenne anche la incompletezza della formulazione che trascurava tutte le "cose artistiche che non (fossero) immobili", e l'infelicità nella dizione dato che non erano pensabili monumenti che non fossero né artistici né storici. Rilevante risulta l'affermazione Clerici circa l'inutilità della disposizione in virtù dell'esistenza di "leggi speciali assai specifiche e concrete

---

<sup>43</sup> Orlando considerava lo Stato come soggetto compiuto ed in se stesso legittimato, e la legge ordinaria come la sua espressione. Ritenendo dunque che fosse il soggetto Stato a creare il diritto e non viceversa, Orlando considerava la Costituzione, seppur suprema, pur sempre una legge. Al contrario, secondo Mortati, lo Stato sussisteva solo in quanto espressione di un indirizzo politico unitario, formalizzato e giuridicizzato nella Costituzione, legge fondamentale al vertice nella gerarchia delle fonti.

<sup>44</sup> Assemblea Costituente, seduta del 30 aprile 1947.

<sup>45</sup> In precedenza già il Comitato di coordinamento delle Commissioni Prima e Terza aveva soppresso, considerandola superflua, la norma relativa alla protezione dei monumenti da parte dello Stato. Anche il Presidente della Prima Sottocommissione, l'onorevole Tupini, aveva espresso dubbi sulla opportunità della collocazione all'interno della Costituzione della materia della tutela del patrimonio culturale. Tupini affermava la mancata esistenza di precedenti tali da giustificare la necessità di siffatto articolo. Nel dibattito della Prima Sottocommissione (seduta dell'11 dicembre 1946), l'onorevole Marchesi fece osservare, al contrario, la necessità di tale disposizione soprattutto in ragione del fatto che la Seconda Commissione aveva ritenuto opportuna l'attribuzione alle Regioni della competenza in materia di protezione e manutenzione dei monumenti che costituiscono patrimonio nazionale. Emergeva il timore (ribadito da Marchesi anche nel dibattito in Assemblea Costituente (cfr. seduta del 30 aprile 1947) che la prospettata autonomia regionale potesse pregiudicare un adeguato livello di tutela del patrimonio culturale e lo esponesse ai rischi connessi ad interessi e irresponsabilità locali.

che tutela(va)no tanto il patrimonio artistico quanto il paesaggio”.

A distanza di sessantacinque anni, invece, emerge con molta chiarezza l'utilità dell'inserimento in Costituzione, tanto più nei principi fondamentali, della tutela del patrimonio storico artistico e del paesaggio, e l'insufficienza delle sole fonti normative di rango primario a garantire adeguata protezione a tale valore, a fronte di altri beni considerati meritevoli di tutela costituzionale. L'inclusione della tutela del patrimonio culturale fra i principi fondamentali, infatti, comporta il suo inserimento all'interno del “nocciolo duro” della Costituzione, resistente dunque anche alla revisione costituzionale, e conseguentemente sancisce la sua supremazia anche rispetto ad altri beni costituzionalmente protetti.

Ulteriore elemento di discussione riguardò l'individuazione del livello di governo adeguato a cui affidare la titolarità della protezione del patrimonio culturale. All'interno della Commissione si distinsero due anime: da una lato, quella propensa ad accogliere l'idea centralista e, dall'altro, quella dei promotori del decentramento. Mentre i primi ritenevano che la miglior tutela del patrimonio culturale, in quanto tesoro nazionale, sarebbe stata adeguatamente garantita da un organo centrale, in grado di assolvere alle esigenze di disciplina e tutela unitaria, al contrario, i “regionalisti” consideravano quello locale il livello di tutela più idoneo, in ragione della maggiore vicinanza al territorio. Fra gli assertori delle istanze regionaliste si collocò l'onorevole Clerici che, in particolare, criticava l'attribuzione della tutela del patrimonio culturale alla competenza dello Stato. Secondo Clerici l'argomento avrebbe dovuto essere trattato in sede di discussione sulle funzioni delle Regioni. A favore dell'affermazione della competenza statale in materia di beni culturali, invece, si schierarono prima Codignola e poi Marchesi, autore dell'art. 29, che configurò “l'eccezionale patrimonio artistico italiano” quale “tesoro nazionale e come tale (da affidare) alla tutela e al controllo di un organo centrale”. Ancora continuò sostenendo che “nessuna Regione (avrebbe potuto) sentirsi menomata se (fosse stato) conservato sotto il controllo dello Stato, al riparo di sconsigliati e irreparabili interventi locali, quel tesoro che costituisce uno dei nostri vanti maggiori”. La soluzione fu trovata con l'approvazione dell'emendamento presentato dall'onorevole Lussu che, pur

proclamandosi assertore della riforma autonomistica dello Stato, al fine di lasciare impregiudicata la questione dell'autonomia regionale, propose di sostituire il termine "Stato" con "Repubblica".

La versione definitivamente approvata dell'art. 29, da un lato, accolse la proposta degli "statalisti" di ampliare l'oggetto tutela, utilizzando l'espressione "patrimonio", anziché quella restrittiva circoscritta ai "monumenti", ma, dall'altro, recepì l'idea dei "regionalisti" di sostituire il termine "Stato" con "Repubblica", in modo da coinvolgere nella funzione di tutela tutti i livelli di governo. L'art. 29, poi, è divenuto l'art. 9 della Costituzione, in cui si afferma che "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione".

Non è assolutamente casuale la scelta del Costituente di utilizzare il termine "Repubblica" in luogo di "Stato"<sup>46</sup>. L'interpretazione dottrinale nata negli anni settanta, in concomitanza all'attuazione dell'ordinamento regionale, e ormai consolidata e sostenuta anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>47</sup>, individua la Repubblica non più come in precedenza nello Stato-apparato, bensì in quello che viene definito Stato-comunità", in quanto tale comprensivo di tutte le componenti dell'ordinamento (Stato in senso stretto, Regioni e Autonomie locali). La correttezza di tale interpretazione, inoltre, risulta con ulteriore evidenza, considerandone la coerenza con altre due norme costituzionali, l'art. 5 Cost. che dispone che la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie territoriali e l'art. 114 Cost., il quale dichiara che la Repubblica è costituita dagli enti locali, dalle Regioni e dallo Stato<sup>48</sup>. Affidare allo Stato-ordinamento la tutela dei beni culturali comporta, dunque, la realizzazione del pluralismo istituzionale, determinando la partecipazione di tutti i livelli territoriali al perseguimento di un fine comune.

---

<sup>46</sup> Sulla interpretazione del termine "Repubblica" utilizzato nell'art. 9 della Costituzione cfr. G. Clemente di San Luca – R. Savoia, "Manuale di diritto dei beni culturali", Jovene editore, 2008, pp. 71 e ss.. Cfr. anche A. M. Sandulli, "La tutela del paesaggio nella Costituzione", in Riv. Giur. Edil., 1967, II, pp. 69 ss., ivi richiamato.

<sup>47</sup> Cfr. ad esempio, *ex plurimis*, le sentenze nn. 359 del 1985, 921 del 1988, 277 del 1993, 378 del 2000, 307 del 2004.

<sup>48</sup> Per un commento all'art. 5 della Costituzione, cfr. G. Berti, "Art. 5", in G. Branca (a cura di), Commentario della Costituzione, volume su principi fondamentali – articoli 1-12, Zanichelli, 1975, pp. 277 e ss..

Il dibattito in Assemblea Costituente tra posizioni centraliste da un lato e regionaliste dall'altro ci consente di introdurre alcune considerazioni sull'altra norma costituzionale, l'art. 117, commi 2 lett. s e 3 della Costituzione, in tema di distribuzione delle competenze legislative in materia di beni culturali. In Costituzione l'espressione beni culturali è stata inserita soltanto con la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha novellato il Titolo V. La versione precedente la riforma dell'art. 117 Cost., infatti, non contemplava espressamente la materia "tutela dei beni culturali", limitandosi ad assegnare alla competenza legislativa regionale quella di "musei e biblioteche"<sup>49</sup>. Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata ribaltata la logica distributiva del potere legislativo, affidando alle Regioni la competenza legislativa residuale e attribuendo allo Stato la competenza legislativa esclusiva nelle materie elencate. È proprio tra queste materie del novellato art. 117 Cost. che compare la "tutela dei beni culturali"<sup>50</sup>.

Con l'inversione del principio che regola la titolarità della funzione legislativa, ha trovato corrispondenza, sul piano legislativo, il meccanismo già operante a livello amministrativo, introdotto dalla legge n. 59 del 1997 c.d. Bassanini I<sup>51</sup>.

Nel vigente sistema costituzionale, pertanto, allo Stato è affidata la competenza legislativa esclusiva soltanto in alcune materie tassativamente elencate (art. 117, comma 2, Cost.), mentre la potestà legislativa generale risulta assegnata alle Regioni (competenza residuale regionale, di cui all'art.117, comma 4, Cost.), insieme alla competenza concorrente nelle materie espressamente indicate (art. 117, comma 3, Cost.).

---

<sup>49</sup> In base al vecchio Titolo V Cost. le Regioni avevano potestà legislativa soltanto nelle materie elencate; la competenza residuale generale, dunque, spettava allo Stato. La potestà legislativa regionale si configurava come concorrente, in quanto esercitabile "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", e in ogni caso "non in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni". Era previsto, inoltre, che le "leggi della Repubblica potessero demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione (art. 117 Costituzione, testo originario).

<sup>50</sup> Art. 117, comma 2 lett. s Cost..

<sup>51</sup> Legge n. 59 de 1997 "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 63 del 17 marzo 1997.

Con riferimento specifico ai beni culturali, occorre precisare che è il profilo delle funzioni e non la materia a costituire il criterio su cui si fonda il sistema di riparto di competenze fra Stato e Regioni. In linea di continuità con il d.lgs. n. 112 del 1998<sup>52</sup>, il legislatore costituzionale ha distinto la funzione di tutela dei beni culturali da quella della loro valorizzazione, affidate rispettivamente alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, comma 2 lett. s) e alla potestà concorrente regionale (art.117, comma 3)<sup>53</sup>. Nell'ambito della valorizzazione, dunque, il legislatore nazionale può intervenire soltanto per la fissazione dei principi fondamentali, essendo riservata alle Regioni la predisposizione delle norme di dettaglio.

La riforma del Titolo V, pertanto, ha reso la distinzione tra tutela e valorizzazione un criterio sostanziale di riparto di competenze. A questa circostanza è conseguita la necessità di fornire una definizione chiara di tali

---

<sup>52</sup> Artt. 148 e 149, d.lgs. n. 112 del 1998.

<sup>53</sup> L'art. 117 Cost. distingue tra tutela e valorizzazione senza menzionare la gestione, che invece compariva come funzione autonoma nella L. 27 del 1997 (art. 17, comma 131) e nel d.lgs. n. 112 del 1998 (art. 150). Per questa ragione è sorto il problema della sua collocazione. A tale proposito si è espresso il Consiglio di Stato con un parere, in cui ha ricondotto la gestione alla funzione della valorizzazione (Sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato, Adunanza del 26 agosto 2002). Diversamente è stato risolto il problema dalla Corte costituzionale che, nella sentenza 26 del 2004 (v. par. 2), ha evitato di affrontare la questione della riconducibilità della gestione alla tutela piuttosto che alla valorizzazione, mettendo anzi in evidenza l'oscurità dell'espressione usata dal legislatore. La Consulta per dare soluzione al problema ha affermato che tutela, valorizzazione e gestione, essendo materie-attività, mantengono il significato assunto al momento della loro originaria definizione legislativa. Secondo l'art. 152 del d.lgs. n. 112 del 1998, a cui la Corte rinvia espressamente, "lo Stato, le Regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali". Alla luce di tale norma, pertanto, in base all'impostazione adottata dalla Consulta la gestione spetta al soggetto che ha la titolarità/disponibilità del bene.

Con riferimento al problema della collocazione della gestione, interessante risulta la tesi sostenuta da D. Nardella che, afferma l'opportunità di non "circoscrivere (la gestione) come materia autonoma, sottoposta ai canoni di riparto dell'art. 117 Cost.". Secondo Nardella la gestione andrebbe inquadrata "non come 'materia-fine', alla pari della tutela e della valorizzazione, da incasellare nel campo della potestà concorrente piuttosto che in quella primaria regionale, bensì – proprio alla luce della sua portata trasversale rispetto a ciascuna delle altre due materie – come 'materia-funzione', vale a dire un complesso di attività propedeutiche e funzionali, secondo le esigenze, sia alla tutela che alla valorizzazione" (D. Nardella, "I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione", in *Diritto Pubblico*, 2/2002, p. 690). Sul riparto di competenze in materia di beni culturali cfr. C. Barbati., M. Cammelli, G. Sciullo, "Il diritto dei beni culturali", Il Mulino 2006; G. Clemente di San Luca, "La elaborazione del diritto dei beni culturali nella giurisprudenza costituzionale", parte III, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it); A.G. Arabia, "I beni culturali tra Stato, regioni e autonomie locali", Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, in [www.sspa.it](http://www.sspa.it), M. Immordino, "Beni culturali e ambiente nelle scelte della Regione Sicilia", in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 1 del 2003; A. Mansi A., "La tutela dei beni culturali e del paesaggio", Cedam, Padova, 2004.

concetti, in ragione del fatto che, a seguito della novella del 2001, alle nozioni di tutela e valorizzazione sono correlati regimi giuridici differenti in ordine alla titolarità e all'esercizio della potestà legislativa, regolamentare ed amministrativa<sup>54</sup>.

La circostanza che l'espressione "beni culturali" sia stata inserita in una disposizione costituzionale collocata nella seconda parte della Costituzione e relativa al riparto di competenze, non deve creare dubbi circa il valore da attribuire a tali beni. Il livello di garanzie a questi affidato, infatti, è quello dei principi fondamentali, dovendosi considerare compresi, insieme ai beni paesaggisti, nel più ampio concetto di patrimonio culturale di cui all'art. 9 della Costituzione. Anzi, il fatto che l'art. 117 Cost. assegni alla competenza legislativa esclusiva statale la "tutela dei beni culturali", rende più evidente il collegamento tra le due disposizioni costituzionali. La volontà di attribuire la "tutela dei beni culturali" alla potestà legislativa statale deve essere letta nel senso di garantire una protezione che non prescindano dall'interesse di livello nazionale di tali beni. È proprio l'art. 9, comma 2 Cost. che riferendosi al patrimonio della *Nazione* evidenzia l'esigenza di "un apprezzamento discrezionale sulla nazionalità del bene" e dunque l'inopportunità di affidare la sua disciplina al solo legislatore regionale<sup>55</sup>.

La tutela del patrimonio culturale, quindi, diviene "principio costitutivo della storia e dell'identità italiana"<sup>56</sup>. Non deve sfuggire il valore innovativo di aver fatto assurgere al patrimonio culturale rango costituzionale, e addirittura di principio fondamentali.

La cultura, quindi, risulta una componente imprescindibile dello Stato, uno

---

<sup>54</sup> Occorre rilevare che già a partire dalla prima legge istitutiva del ministero di settore (del 1974) era presente la distinzione tra tutela e valorizzazione. Questa però non creava problemi di sorta, poiché entrambe le funzioni erano allocate a livello centrale. La necessità di distinguere concettualmente tali funzioni è sorta, per quanto riguarda comunque il livello amministrativo, con l'attuazione della delega di cui al capo I della L. 59 del 1997, che comprese tra le funzioni statali non conferibili alle Regioni e alle altre autonomie territoriali anche quelle riconducibili alla "tutela dei beni culturali e del patrimonio storico ed artistico".

<sup>55</sup> F.S. Marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Giuffrè 2002, p. 245.

<sup>56</sup> S. Settis, "La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l'art. 9 Cost.", Jovene editore 2008, p. 23.

degli elementi essenziali della sua “carta di identità”. Ciascuno Stato, infatti, differisce dagli altri non soltanto per il proprio territorio e per la propria forma di Stato e di governo, ma in particolare per la peculiarità delle proprie radici culturali e storiche. I beni culturali, dunque, non sono più mere testimonianze del passato ed elementi esogeni da tutelare e valorizzare di per sé per il loro valore estetico, ma divengono essi stessi Stato, ingrediente di un “impasto” che non consente più di scindere i singoli componenti.

Alla natura semplicemente conservativa della tutela del patrimonio culturale, predisposta dal legislatore prerepubblicano, si sostituisce una concezione dinamica ed attiva della tutela, considerata protesa alla realizzazione della crescita culturale della società, mediante il godimento pubblico del valore culturale, di cui sono intrisi i beni storico-artistici.

Non è un caso, infatti, che l’art. 9 Cost. si riferisca sia alla promozione dello sviluppo della cultura, alla ricerca scientifica e tecnica che alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione. Né tanto meno è casuale l’ordine logico di disposizione delle due norme. Il fatto che il riferimento allo sviluppo della cultura e alla ricerca preceda la tutela indica la veste funzionale che questa ultima assume nel perseguimento dei primi<sup>57</sup>. La *ratio* della tutela del patrimonio culturale, dunque, risiede nella garanzia del godimento pubblico dei beni, il cui valore culturale è da intendersi in connessione all’interesse pubblico che rivestono. Nella dottrina maggioritaria e nella giurisprudenza costituzionale si è affermata una lettura dei due commi dell’art. 9, considerandoli come due parti, significanti l’una per l’altra, di un “comune contesto rappresentato dal valore *estetico – culturale* in cui si manifesta l’esigenza di assicurare il progresso culturale della persona umana e della intera comunità civile”.<sup>58</sup> Valore estetico culturale che dallo stesso giudice costituzionale è stato qualificato “valore primario” e principio fondamentale del nostro ordinamento costituzionale” (v.

---

<sup>57</sup> Per quanto concerne il rapporto tra i due commi dell’art. 9 della Costituzione cfr. Intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione della consegna delle medaglie d’oro ai benemeriti della cultura e dell’arte, Palazzo del Quirinale, 5 maggio 2003, in <http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/Ciampi/dinamico/discorso.asp?id=22144>.

<sup>58</sup> M. Cecchetti, “Art. 9”, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) “Commentario della Costituzione”, UTET giuridica, Torino 2006, p. 221.

*infra*)<sup>59</sup>.

Ed è proprio la *utilitas publica* che riveste il patrimonio culturale a giustificare l'inserimento tra i principi fondamentali della Carta costituzionale e, dunque, la sua supremazia rispetto ad altri valori che, seppur meritevoli di tutela costituzionale, devono comunque cedere di fronte ad esso. In tal senso devono essere letti gli artt. 41 e 42 Cost. che, pur offrendo copertura costituzionale alla libertà di iniziativa economica ed alla proprietà privata, le subordinano esplicitamente alla utilità sociale e ai motivi di interesse generale. È proprio in questa direzione che è stato interpretato dalla Consulta il combinato disposto degli artt. 9 e 42 che nella sentenza 151 del 1986, per citarne una, ha affermato che è la primarietà del valore estetico-culturale che “impedisce di subordinare l'interesse estetico-culturale a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti”<sup>60</sup>.

#### 1.2.4. L'ELABORAZIONE DEL CONCETTO DI BENE CULTURALE AD OPERA DELLA COMMISSIONE FRANCESCHINI: IL PROCESSO DI “DE-COSIFICAZIONE”

Di fronte alla costituzionalizzazione della tutela del patrimonio culturale l'impianto normativo del periodo fascista risultava inadeguato a garantire una efficace attuazione del precetto costituzionale.

Per porre rimedio alle carenze del quadro legislativo si procedette alla istituzione di varie Commissioni di studio volte a elaborare proposte di riforma della normativa in materia.

Le uniche di cui è possibile apprezzare i lavori, essendo riuscite a concluderli con una relazione finale, furono la Commissione Franceschini<sup>61</sup> del

---

<sup>59</sup> *Ex multis* v. sentenze nn. 239 del 1982, 359 del 1985, 151, 152, 153 del 1985, 277 del 1993, 269 del 1995, 378 del 2000, 181 e 182 del 2006, 367 del 2007.

<sup>60</sup> Sentenza n. 151 del 24 giugno 1986, consultabile in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>61</sup> La Commissione Franceschini, dal nome del suo Presidente, fu istituita con legge n. 310 del 26 aprile 1964 che affidò ad essa l'incarico di condurre una indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio e di formulare proposte concrete al fine di perseguire i seguenti obiettivi: 1) revisione delle leggi di tutela (in coordinamento, quando necessario, con quelle urbanistiche) nonché delle strutture e degli ordinamenti amministrativi e contabili; 2) ordinamento del personale, in rapporto alle effettive esigenze; 3) adeguamento dei mezzi finanziati. Il testo della legge è consultabile in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it).

1964 e la prima Commissione Papaldo, di quattro anni successiva<sup>62</sup>. Entrambe ritennero necessario un intervento di adeguamento della normativa in modo da renderla più rispondente ai compiti di tutela e promozione, delineati dalla Costituzione, relativi al patrimonio storico artistico e al paesaggio, e auspicarono la realizzazione di un decentramento amministrativo, che consentisse il coinvolgimento di tutti i livelli di governo nello svolgimento di tali compiti, di cui infatti la Costituzione ha investito la Repubblica nella sua interezza.

Il lavoro più significativo, e ancora oggi di estrema attualità, è quello della Commissione Franceschini. Relazione finale<sup>63</sup> è costituita da ottantaquattro Dichiarazioni, le prime concernenti i profili generali della materia (Titolo I), le altre distinte in quattro macro-categorie, in particolare i beni archeologici (Titolo II), i beni artistici e storici (Titolo III), i beni ambientali (comprendenti anche i centri storici, Titolo IV), i beni archivistici (Titolo V), i beni librari (Titolo VI).

Tra le varie problematiche riscontrate dalla Commissione Franceschini nella disciplina legislativa delle cose storiche e artistiche, emerge la errata considerazione del concetto di bene culturale. La Commissione, infatti, con una definizione che ha influenzato tutta la normativa seguente e che si ritrova anche nel vigente Codice, ha individuato il fattore che rende un bene “culturale” nella circostanza di costituire “testimonianza materiale avente valore di civiltà”. Ai sensi della Dichiarazione I, infatti, “Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, storico, artistico, ambientale e paesistico, archivistico e librario, ed ogni altro bene che costituisca testimonianza

<sup>62</sup> Le Commissioni presiedute dall'onorevole Papaldo furono due. La prima, insediata il 9 aprile 1968, raccolse i risultati dei propri lavori nello schema di disegno di legge recante “Tutela e valorizzazione dei beni culturali” (in Riv. trim. dir. pubbl., 1970, 905 e ss); la seconda, istituita con D.M. 31 marzo 1971. Le due Commissioni Papaldo trasposero in proposte normative gli enunciati della precedente Commissione Franceschini, disegnando anche la futura organizzazione dell'istituendo Ministero per i beni culturali e ambientali. Furono le Commissioni Papaldo, infatti, a proporre l'unificazione delle funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali con quelle analoghe concernenti i beni ambientali, come poi fu operato con la legge n. 5 del 1975 istitutiva del Ministero.

Della materia dell'ambiente si occupò, su incarico del Consiglio Nazionale delle Ricerche (C.N.R.), la c.d. Commissione Chigi, che concluse i lavori con la pubblicazione del libro bianco nel 1971. I risultati della ricerca furono utilizzati in parte nella legislazione di settore degli anni successivi.

<sup>63</sup> La Relazione conclusiva è reperibile in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1966, pp. 119 e ss. Per gli Atti della Commissione Franceschini cfr. “Per la salvezza dei beni culturali in Italia”, Colombo, Roma, 1967.

materiale avente valore di civiltà”.

Proprio in questa caratteristica risiede il valore culturale del bene, da cui necessariamente consegue l'esigenza di approntare una disciplina specifica per tale oggetto di tutela che, proprio in ragione della sua peculiarità, non può essere accomunato agli altri beni.

Nella Relazione della Commissione, quindi, uno dei rimproveri mossi alle leggi Bottai consiste nel non aver tenuto in debito conto le specificità della materia, che ne imponevano una disciplina differenziata. Nelle ottantaquattro dichiarazioni di cui è costituita la Relazione, accanto a questo principio, riassumibile nella necessità di differenziazione della disciplina giuridica dei beni culturali da quegli altri beni, ne hanno trovato espressione anche altri di fondamentale importanza. In particolare si sottolinea il principio secondo cui l'attività di tutela non si riduca a mera conservazione, dovendo al contrario considerare e potenziare anche la funzione sociale ed educativa del bene culturale. Altro concetto cardine espresso dalla Commissione risiede nell'affermazione della priorità dell'interesse pubblico ai valori culturali sugli altri interessi pubblici, nonché nel principio secondo cui il valore culturale si trova *in re ipsa* con riferimento ai beni “testimonianza materiale avente valore di civiltà”, prescindendo dunque dalla sussistenza di un atto di riconoscimento espresso.

Con riferimento al concetto di bene culturale, occorre notare che la Dichiarazione I della Relazione della Commissione Franceschini ha operato una distinzione tra i beni appartenenti al patrimonio culturale della nazione in ragione del loro riferimento alla storia della civiltà e i beni culturali “*stricto sensu*”, in quanto tali soggetti alla disciplina legislativa sui beni culturali, per i quali è richiesta la sussistenza di una realtà materiale. Si rileva, invece che tale riferimento alla “materialità” non è stato ripreso dalla normativa successiva a partire dal d.lgs. 112 del 1998 (vedi *infra*).

La Commissione Franceschini, non limitandosi ad una mera elencazione di “cose”, ha avuto il merito di elaborare una definizione concettuale del bene culturale, nozione poi accolta e consolidata nella normativa successiva.

Il passaggio dalle “cose” di interesse artistico e storico ai “beni” culturali non si riduce, quindi, ad una semplice questione terminologica, ma esprime un mutamento della visione circa la natura dell’oggetto di tutela che, dall’essere meramente un elemento materiale e di eccezionale valore estetico, viene ad assumere un più complesso connotato sociale. L’espressione bene culturale, e la sua conseguente “*de-cosificazione*”, porta in sé anche la componente derivativa e sociale della cultura, rappresentata dalle attività umane, allo stesso tempo proiezione del contesto storico di riferimento e strumento di progresso civile. Nel bene culturale convivono e si integrano la “realtà” del bene e l’immaterialità del valore culturale, in funzione non di una statica contemplazione estetica, ma della finalizzazione al miglioramento di ogni singolo individuo e dunque della comunità. In virtù della componente “immateriale” del bene culturale, lo Stato può vantare poteri che riguardano “la conservazione alla cultura e la fruibilità nell’universo culturale”<sup>64</sup>.

#### 1.2.5. LE NORMATIVE DI SETTORE E IL D.LGS. N. 112 DEL 1998

Gli studi delle Commissioni ed il rinnovato interesse per la protezione dei beni culturali condussero alla approvazione di varie normative settoriali. Innanzitutto con il decreto legge n. 675 del 1975<sup>65</sup> (convertito con legge n. 5 del 29 gennaio 1975), che ha istituito il Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, nella cui denominazione per la prima volta è stata introdotta l’espressione beni culturali, si è evidenziato il passaggio dalle “Antichità e Belle Arti” ai “Beni culturali”<sup>66</sup>. Nel termine “bene” è insita una considerazione che va oltre il valore culturale estendendosi, infatti, anche ai profili economico - patrimoniali. Atteso

<sup>64</sup> M. S. Giannini, I Beni culturali, in Riv. trim. dir. pubbl., 1976, p. 26.

<sup>65</sup> C.d. Decreto Spadolini, dal nome del Presidente del Senato di quell’epoca che, oltre ad esserne il fautore, fu il primo a rivestire l’incarico di Ministro dei Beni culturali.

<sup>66</sup> A tale proposito in dottrina si è affermato che “il passaggio dalle ‘cose di interesse artistico o storico’ ai beni culturali segn(a) una censura nel modo di considerare la natura, i modi di tutela e le forme di valorizzazione del nostro patrimonio culturale, in particolare esprime una differente visione dell’assetto proprietario e del rapporto che si instaura tra situazione di appartenenza e funzione sociale di tali beni” (G. Rolla, “Beni culturali e funzione sociale”, in Le regioni 1987, fasc. 1-2, p. 55).

che fino a tale momento le funzioni di tutela delle cose d'arte erano affidate al Ministero della Pubblica Istruzione, la nascita di un Ministero autonomo esprimeva la consapevolezza delle esistenza di peculiari esigenze di protezione dei beni culturali. Furono approvate, poi, una serie di normative specifiche, senza che si procedesse a una riforma organica della materia, che pertanto continuò ad essere disciplinata dalla leggi Bottai.

Quanto al decentramento amministrativo, due interventi normativi realizzarono il trasferimento di alcune funzioni e competenze alle Regioni, in particolare delle funzioni statali relative alle biblioteche di enti locali (D.P.R. n. 3 del 14 gennaio 1972) e della competenza in materia di interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali (D.P.R. n. 616 del 24 luglio 1977). Questo ultimo intervento, rinviando ad una legge successiva la definizione delle funzioni amministrative di Regioni ed enti locali in tema di tutela e valorizzazione, ha riconosciuto in capo alle autonomie territoriali la facoltà di intervenire anche in tali ambiti di competenza statale<sup>67</sup>. La previsione risulta coerente con la lettura del combinato disposto degli artt. 5 e 9 della Costituzione, in base a cui la tutela del patrimonio culturale è affidata alla Repubblica e dunque a tutti i livelli territoriali dell'ordinamento. Con l'art. 48, quindi, veniva eliminato qualsiasi dubbio in ordine all'*an* dell'intervento delle Regioni e degli enti locali nella tutela dei beni culturali; alla legge di rinvio, che però non fu approvata alla scadenza del termine previsto<sup>68</sup>, restava da definire il *quomodo*. La mancata approvazione della legge frenò l'attuazione del decentramento amministrativo, corroborando al contempo la concezione centralista della tutela e della gestione dei beni culturali.

È stata la Corte costituzionale, svolgendo un ruolo di supplenza che non avrebbe dovuto competerle, a trovarsi costretta a colmare il vuoto normativo

---

<sup>67</sup> Cfr. D.P.R. 616 del 1977, Art. 48 (Beni culturali): “Le funzioni amministrative delle regioni e degli enti locali in ordine alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, librario, artistico, archeologico, monumentale, paleo etnologico ed etno-antropologico saranno stabilite con la legge sulla tutela dei beni culturali da emanare entro il 31 dicembre 1979.

<sup>68</sup> Soltanto nel 1998, infatti, il legislatore approvò una normativa, il d.lgs. n. 112 del 1998, concernente il riparto delle funzioni amministrative tra Stato e autonomie.

derivante dall'inerzia del legislatore. In questa fase la Consulta ha abbracciato una tesi "statalista", non cogliendo a pieno la portata dell'art. 5 della Costituzione e le conseguenze sulle istanze territoriali di una interpretazione più ampia della norma costituzionale.

Nel corso degli anni '80 le politiche di decentramento subirono un arresto, per riemergere poi all'inizio del decennio successivo, con la legge n. 142 del 8 giugno 1990 ("Ordinamento delle autonomie locali"). Tale legge, tra le altre cose, potenziò il ruolo della Provincia, affidandole funzioni di programmazione e amministrazione in materia di valorizzazione, e concepì nuove modalità di gestione, da parte di Comuni e Province, dei servizi relativi alla fruizione e alla valorizzazione.

Sempre nel corso di questi anni vennero approvate normative specifiche, tra cui leggi di natura urbanistica per la definizione dei centri storici, norme sanzionatorie, vincoli paesaggistici e ambientali e regolamenti per il commercio dei beni. Furono introdotte poi agevolazione ed esenzioni tributarie per incentivare la partecipazione dei proprietari alla conservazione e alla diffusione dei beni culturali<sup>69</sup>.

In relazione all'Atto Unico europeo, fu approvata la legge n. 84 del 19 aprile 1990, volta alla predisposizione di un piano organico di inventariazione e catalogazione, secondo criteri uniformi, dei beni (pubblici e privati) storico-artistici, architettonico-ambientali, archeologici, storico-scientifici, linguistico-etnografici, archivistici e librari, e di tutti quelli costituenti una rilevante testimonianza della storia della civiltà e della cultura, nonché all'elaborazione di una carta del rischio dei beni culturali e al potenziamento delle attività di ricerca e formazione, finalizzate alla tutela e valorizzazione del patrimonio. La legge inoltre, quanto al regime di circolazione, affermava la non assimilabilità dei beni culturali alle merci, in quanto elementi costitutivi dell'identità culturale della Nazione.

---

<sup>69</sup> Cfr. la legge n. 512 del 2 agosto 1982.

In questi anni furono emanate anche alcune leggi di settore concernenti la sicurezza per i beni culturali (legge n. 431 del 29 dicembre 1990), le attività culturali, in particolare la loro tutela, distinta da quella de beni culturali materiali (legge n. 234 del 23 luglio 1991), e la regolazione della programmazione delle attività culturali dello Stato, o comunque da questo finanziate, ad opera della legge di delega al Governo per l'emanazione di un testo unico in materia di beni culturali e ambientali (legge n. 352 del 8 ottobre 1997), nonché in tema di erogazione dei contributi statali alle istituzioni culturali (legge n. 534 del 17 ottobre 1996).

In tema di decentramento gli interventi normativi principali sono rappresentati dalle c.d. Leggi Bassanini<sup>70</sup> che, nel regolare i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, hanno interessato anche la materia della tutela e della valorizzazione dei beni culturali. In particolare la legge n. 59 del 15 marzo 1997 (c.d. Bassanini I) che, pur delegando il Governo al conferimento<sup>71</sup> di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti Locali (art. 11, comma 1), con riferimento ai beni culturali ha confermato in capo allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico. Tale materia, infatti, in ragione di esigenze di esercizio unitario dovute alla dimensione nazionale dell'interesse pubblico ad essa connesso, risulta tra quelle escluse dal conferimento (art.1, comma 3 lett. d), legge 59 del 1997).

In attuazione della delega, riprendendo le questioni lasciate in sospeso con il D.P.R 616 del 1977, fu adottato il d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Si tratta della legge n. 59 del 15 marzo 1997 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) e della legge n. 127 del 15 maggio 1997 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo).

<sup>71</sup> Per conferimento, ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge 59/1997 si intende il trasferimento, la delega o la attribuzione di funzioni e compiti.

<sup>72</sup> d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59", in [www.normattiva.it](http://www.normattiva.it). Per approfondimenti in tema di nozione di bene culturale con riferiemnto al d.lgs. n. 112 del 1998, v. M.P., Chiti, "La nuova nozione di 'bene culturale' nel d.lgs. 112/1998": prime note esegetiche, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it). Quanto alle definizioni normative, oltre che di bene culturale, di tutela, promozione e gestione introdotte nel d.lgs. n. 112 del 1998 v. .P., Chiti, "La nuova nozione di 'bene culturale' nel d.lgs. 112/1998": prime note esegetiche, G. Sciullo, "Beni culturali e principi della delega"; M. Cammelli, "Il decentramento difficile",

Quanto ai beni culturali, il d. lgs. n. 112, il cui Capo V del Titolo IV è dedicato a “Beni e attività culturali”, provvede all'individuazione di modalità e procedure di collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, allo scopo di realizzare politiche di tutela, promozione e valorizzazione del patrimonio culturale.

Il d.lgs. n. 112 del 1998, seppur ai fini del riparto delle funzione tra Stato e Regioni, ha offerto una veste giuridica alla definizione di bene culturale formulata dalla Commissione Franceschini. Ai sensi dell'art. 148, lett. a) del d.lgs. n. 112 del 1998, sono considerati beni culturali “quelli che compongono il patrimonio storico, artistico, monumentale, demoetnoantropologico, archeologico, archivistico e librario e gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge”. Rispetto alla Commissione Franceschini, il d.lgs. n. 112 del 1998 ha contribuito a far evolvere ulteriormente il concetto di bene culturale, sopprimendo il riferimento alla materialità della testimonianza. In questo modo, quindi, la definizione risulta idonea ad includere anche i beni immateriali e “quelle testimonianze materiali di civiltà che, pur meritevoli di protezione e conservazione, sono prive di un corpo materiale o comunque sono disponibili in quantità non unica o particolarmente rara”.<sup>73</sup> Occorre notare che l'eliminazione del carattere materiale, seppur ha il pregio di consentire la comprensione all'interno della categoria dei beni culturali anche dei beni immateriali, tuttavia non risulta idonea ad estendere la definizione anche alle attività culturali, che continuano a rimanere distinte<sup>74</sup>. La separazione tra beni e attività culturali, infatti, è desumibile innanzitutto dalla rubrica del Capo V "Beni e attività culturali", e dalla distinzione tra la "valorizzazione" dei

---

in un senso e M. Ainis, Il decentramento possibile, in senso contrario, tutti in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n.1 /1998; A.R. Pelillo, “I beni culturali nella giurisprudenza costituzionale: definizioni, poteri, disciplina”, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 2, 1998.

<sup>73</sup> G. Severini, La nozione di bene culturale e le tipologie di beni culturali, in G. Caia (a cura di), Il Testo unico sui beni culturali e ambientali, 2001, p. 7. Sulla nozione di bene culturale cfr. anche T. Alibrandi, “L'evoluzione del concetto di bene culturale, in “Foro Amm.”, 1999, p. 2701; R. Marzocca, “La nozione di bene culturale dalla commissione Franceschini al nuovo Codice dei Beni Culturali,” in [www.altalex.com](http://www.altalex.com).

<sup>74</sup> Sui beni culturali immateriali cfr. F. De Chirico, “I beni culturali immateriali. Ipotesi e prospettive di gestione”, *Tafer Journal*, 2011; F. Cominelli, “Il patrimonio culturale immateriale: la sfida della salvaguardia”, in *Economia della cultura : rivista quadrimestrale dell'Associazione per l'economia della cultura*, 2011, p. 187-199.

beni culturali (art. 148 lett. e) e la "promozione" di "ogni attività diretta a suscitare e a sostenere le attività culturali" (art. 148 lett. g), in secondo luogo dal fatto che la lettera f) dell'art. 148 è specificamente dedicata alle attività culturali, definite come "quelle rivolte a formare e diffondere espressioni della cultura e dell'arte". Le attività culturali, dunque, vengono intese non come beni in sé, ma come attività di strumento e supporto.

Un'altra differenza rispetto all'elaborazione della Commissione Franceschini è rappresentata dalla previsione, anche essa contenuta nell'art. 148, in base a cui le testimonianze aventi valore di civiltà, per costituire beni culturali, devono essere individuate come tali dalla legge. Il valore culturale, dunque, pur non essendo relegato alle ipotesi di oggetti di straordinario pregio artistico o estetico, non viene accordato a qualsiasi oggetto. L'attribuzione di tale statuto concettuale, al contrario, esige una preventiva valutazione tecnico-politica. Tale lettura, però, non deve essere intesa in senso restrittivo, dovendosi invece interpretare quale "apertura" attraverso cui il legislatore ha la possibilità di incrementare la categoria dei beni culturali.

È importante notare, inoltre, che l'art. 148 del d.lgs. 112 del 1998 ha innovato l'elenco dei beni culturali contenuto nella Legge Bottai, introducendo un'ulteriore categoria di bene culturale, quella dei beni di interesse demotnoantropologico, recependo la visione sociologico-antropologica del bene culturale, concepita dalla c.d. Commissione Franceschini<sup>75</sup>.

#### 1.2.6. IL TESTO UNICO SUI BENI CULTURALI (D.LGS. N. 490 DEL 1999)

La nozione unitaria di bene culturale sembra compiere un passo indietro con il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (D.lgs. 490/1999)<sup>76</sup>. In tale occasione il legislatore delegato, adottando

<sup>75</sup> P. Carpentieri, Le regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali ma ai soli fini della valorizzazione, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>76</sup> D.lgs. n. 490 del 29 ottobre 1999, "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352" (in GU n.302 del 27-12-1999 - Suppl. Ordinario n. 229). Per approfondimenti cfr. G. Pitruzzella, La nozione di Bene culturale (artt. 1, 2, 3 e 4 d.lgs. 490/1999), in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 1, 2000; A. Poggi, "Verso una definizione aperta di bene culturale? (a proposito della sentenza 94/2003)", in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 1 del 2003; P. Carpentieri, "Le regioni possono introdurre nuove

una nozione che è stata definita “normativa” dal Consiglio Stato<sup>77</sup>, optò per il riferimento ai singoli beni già tutelati dalle leggi esistenti<sup>78</sup>, aggiungendone altri nuovi.

In base al criterio normativo adottato dal legislatore delegato “per poter qualificare una disposizione legislativa come effettivamente attinente alle materie dei beni culturali o dei beni ambientali”, occorre riscontrare “nel dato normativo un carattere di 'realità' nel senso più ampio del termine: in altre parole il bene nella sua materialità deve costituire l'elemento centrale della fattispecie regolata dalla norma; ed il suo valore culturale o ambientale deve improntare la *ratio* del contenuto dispositivo”<sup>79</sup>.

La regressione della definizione si spiega in riferimento al diverso oggetto di disciplina del Testo Unico rispetto all'ambito materiale considerato dal D.lgs. 112 del 1998. Mentre questo ultimo concerne il riparto di competenze tra Stato ed Autonomie, e dunque ha assunto una definizione di bene culturale soltanto in funzione di tale scopo, il Testo Unico del 1999, invece, essendo diretto alla tutela dei beni culturali, incideva anche sulle posizioni giuridiche soggettive dei proprietari dei beni. La definizione ampia di bene culturale quale “testimonianza avente valore di civiltà”, quindi, non è stata recepita nel testo unico del 1999, poiché avrebbe esteso in modo eccessivo i casi di ingerenza dei poteri pubblici sugli interessi privati dei proprietari dei beni.

Inoltre, l'adozione di una nozione unitaria di bene culturale avrebbe potuto configurare un eccesso di delega, rappresentando una scelta discrezionale creativa e non una semplice ricognizione e un coordinamento della normative concernenti i beni culturali. L'ancorare la definizione al dato normativo già esistente, invece,

---

tipologie di beni culturali ma ai soli fini della valorizzazione”, in Rivista Urbanistica e Appalti, n. 9 del 2003. Per alcune valutazioni critiche, G. D'Angelo, “Beni culturali: la mancata riforma legislativa”, in Riv. Giur. Edilizia, 1999.

<sup>77</sup> Parere del Consiglio di Stato allo schema del decreto legislativo, Adunanza Generale 11 marzo 1999.

<sup>78</sup> Legge 1 giugno 1939, n. 1089, artt. 1; 2, comma 1; 5, comma 1; decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, art. 1; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 148.

<sup>79</sup> Parere del Consiglio di Stato dell'11 marzo 1999 che, per chiarire meglio il concetto ritiene che “In altre parole, parafrasando una formula utilizzata dai giuristi che si occupano di usi civici (ubi feuda, ibi demania), si può affermare che il legislatore delegato è partito dal presupposto che, ovunque si ravvisi una norma che tutela in qualsiasi modo un determinato bene in considerazione del suo valore storico, artistico, archeologico, ecc., si è in presenza di un bene culturale”.

consentiva al legislatore delegato di porsi al riparo da possibili accuse di invasione del terreno delle scelte discrezionali riservato al Parlamento.

In questa occasione, comunque, il Governo nell'esercizio del suo potere normativo primario non si è limitato a ricondurre ad unità le molteplici discipline diverse relative ai beni culturali, ma ha anche ampliato l'oggetto di tutela, sottoponendo al regime giuridico unitario sui beni culturali anche beni fino a quel momento non inclusi in tale categoria<sup>80</sup>. In questo modo l'Esecutivo ha realizzato il coordinamento non solo formale, ma anche sostanziale delle norme esistenti per cui la legge di delega lo aveva autorizzato.

È opportuno notare che il Governo, pur avendo collegato la definizione di bene culturale alle caratteristiche della “materialità” e della “realità”, non ha dimenticato di includere tra le norme oggetto della sua opera ricognitiva anche l'art. 148, comma 1 lett. a) del d.lgs. 112/1998, nella parte riferita ai beni, non ricompresi nelle categorie precedenti, che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà così individuati in base alla legge<sup>81</sup>.

Il recepimento di questa norma, seppur pleonastico, testimonia il superamento della concezione estetizzante di bene culturale e l'avvenuto consolidamento di una nozione legata al contenuto storico-sociale del bene.

#### 1.2.7. IL CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO (D.LGS. N. 42 DEL 2004 E SUCCESSIVE MODIFICHE)

A soli quattro anni dalla sua entrata in vigore, il Testo Unico è stato abrogato dal D.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, il “Codice dei beni culturali e del paesaggio”<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> Si tratta dei "beni archivistici", dei "beni librari" e delle "fotografie con relativi negativi e matrici, aventi carattere di rarità e di pregio artistico o storico" (cfr. art. 2, d.lgs. n. 490 del 1999).

<sup>81</sup> Cfr. art. 4 del d.lgs. n. 490 del 1999, rubricato “Nuove categorie di beni culturali”.

<sup>82</sup> D.lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (in GU n.45 del 24-2-2004 - Suppl. Ordinario n. 28 ). Sul codice dei beni culturali e del paesaggio cfr. AA.VV., “Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio”, commento coordinato da R. Tamiozzo, Milano, 2005. Cfr. anche M. Ainis – M. Fiorillo, “L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali”, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 176 e ss.; M. Cammelli, “Il Codice dei beni culturali e del paesaggio”, Il Mulino, Bologna, 2007; A. Crosetti-D.Vaiano, “Beni culturali e paesaggistici”, Terza Edizione, Giappichelli, Torino 2011; D. Vaiano, “La valorizzazione dei beni culturali”, Giappichelli,

Il Codice del 2004 esordisce introducendo la nozione di patrimonio culturale, in cui confluiscono sia i beni culturali che quelli paesaggistici (art. 2, comma 1).

Rispetto al Testo Unico, quindi, è stata utilizzata una dizione più ampia di quella di “patrimonio storico e artistico della Nazione”, idonea a ricomprendere anche l'altro oggetto di tutela dell'art. 9 della Costituzione, il paesaggio. In secondo luogo il Codice del 2004 non ha adottato l'endiadi beni “ambientali e paesaggistici” del Titolo II del testo Unico del 1999<sup>83</sup>, ma l'univoca espressione “beni paesaggistici”. Analogamente, invece, risulta l'utilizzo della locuzione “beni culturali” declinata al plurale. Infatti, anche se il Codice del 2004, a differenza del Testo Unico, ha introdotto una parte dedicata alle disposizioni generali, valevoli dunque per la categoria complessa “bene culturale”, tuttavia alcuni tipi di beni culturali sono oggetto di specifiche disposizioni. Per tale ragione l'unitarietà del concetto di bene culturale si ritrova per lo più negli strumenti e nelle procedure amministrative utilizzate nel regolare i beni, che non nella concezione giuridica sostanziale.

In base al Codice del 2004 sono considerati beni culturali le cose, immobili e mobili, elencate nel codice stesso (artt. 10 e 11), in quanto ritenute di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico, nonché quelle che, seppur non contemplate dall'elenco, sono individuate dalle legge o che in base ad essa sono considerate testimonianze aventi valore di civiltà (art. 2, comma 2). Si rileva, dunque, che accanto al riferimento alla “corporalità” dei beni culturali (“cose”) viene mantenuta l'accezione aperta della loro nozione. È possibile, pertanto, comprendere nel novero dei beni culturali nuove categorie di beni estranei all'elenco del Codice (e prima ancora del Testo unico del 1999 e dalla Legge Bottai); tuttavia per l'operatività di tale meccanismo occorre un riconoscimento normativo, rinvenibile o direttamente nella legge o in base ad essa nella loro qualità di testimonianza avente valore di civiltà.

---

Torino, 2012. Per una sintetica disamina della normativa in materia di beni culturale cfr. A. Ferretti, “Diritto dei beni culturali e del paesaggio”, Simone, 2011.

<sup>83</sup> Occorre notare che tale espressione, però, non viene ripresa all'interno dell'articolato, in cui si fa riferimento semplicemente ai beni ambientali (cfr. art. 138, T.U. n. 490 del 1999).

L'art. 2, inoltre, al comma 3 definisce anche i beni paesaggistici, individuandoli negli immobili e nelle aree indicate all'art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge<sup>84</sup>.

Dall'analisi dell'art. 10, dunque, emerge che il bene culturale possiede sia una connotazione estrinseca (la nozione giuridica), implicitamente ricavabile dalla norma, che una intrinseca (la qualificazione giuridica). Mentre la prima consiste nella "realità", nella "misura" e nella "dimensione temporale" della *res* culturale, la qualificazione giuridica attiene all'"interesse" rivestito, alla "rarità" e al "pregio", valori la cui sussistenza deve essere verificata tramite la valutazione tecnico-discrezionale dei competenti organi ministeriali. Per dirsi tale, quindi, il bene culturale deve essere una entità fisica ("realità"), individua o plurale ("misura"), opera di autore non più viventi o eseguita da oltre cinquanta anni ("dimensione temporale"), e deve possedere in generale un interesse culturale (artistico, storico archeologico o etnoantropologico) e in alcuni casi specifici<sup>85</sup> i caratteri della rarità o del pregio.

Rispetto al Testo Unico del 1999 il Codice ha introdotto, combinandole tra loro, due novità rappresentate dal regime di proprietà dei beni culturali e da una sorta di livello di gradazione dell'interesse culturale.

Semplificando è possibile affermare, infatti, che il legislatore delegato del 2004 ha distinto i beni di appartenenza pubblica da quelli di proprietà privata,

<sup>84</sup> L'art. 134, per l'individuazione specifica dei beni paesaggistici, a sua volta rinvia ad altre due disposizioni, gli artt. 136 e 142. In particolare è di interesse per l'oggetto della presente ricerca l'art. 136 come modificato dal l'art. 2, comma 1, lettera f) del d.lgs. n. 63 del 26 marzo 2008 (in G.U. 09/04/2008, n.84). Questo infatti, ha incluso i centri e i nuclei storici nei complessi di beni immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, e che dunque, in quanto immobili ed aree di notevole interesse pubblico, rientrano nel novero dei beni paesaggistici. Vedi infra. Per ulteriori approfondimenti sul tema v. A. Serra, "Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti", in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 1 del 2008. Sulle città d'arte cfr. M. Ainis, "Beni culturali e città d'arte", in *Politica del diritto*, n. 3, 1998 e l'aggiornamento M. Ainis - M. Fiorillo, "L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali", Giuffrè, Milano, 2008, pp. 325 e ss.; S. Amorosino, "Le 'città d'arte': nozione e ipotesi di discipline amministrative di tutela", in *Riv. giur. di urbanistica*, n. 3-4/1990, pp. 527 ss..

<sup>85</sup> Si tratta delle cose di interesse numismatico dei manoscritti, degli autografi, dei carteggi, degli incunaboli, nonché dei libri, delle stampe e delle incisioni, con relative matrici, delle carte geografiche e degli spartiti musicali, delle fotografie, con relativi negativi e matrici, delle pellicole cinematografiche e dei supporti audiovisivi in genere (art. 10, comma 4, lett. b), c), d), e), d.lgs. n. 42 del 2004).

richiedendo per i primi la sussistenza del semplice “interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico”, senza alcuna aggettivazione di intensità<sup>86</sup>, mentre per i secondi un “interesse particolarmente importante”<sup>87</sup> o, per le raccolte librerie, “eccezionale”<sup>88</sup>.

Il codice dei Beni culturali e del paesaggio del 2004 è stato sottoposto a due interventi di modifica, il primo nel 2006, il secondo nel 2008, costituiti entrambi da una coppia di decreti, contenenti rispettivamente norme relative ai beni culturali (d.lgs. n.156 del 2006 e d.lgs. n. 62 del 2008) e ai beni paesaggistici (d.lgs. n. 157 del 2006 e d.lgs. n. 63 del 2008)<sup>89</sup>.

Il d.lgs n. 62 del 2008 ha introdotto modifiche e integrazioni con specifico riferimento ai beni culturali, disseminate per tutto il testo del Codice<sup>90</sup>. In sintesi, le principali previsioni riguardano la l'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della disciplina, gli archivi, la circolazione in ambito nazionale e internazionale, la valorizzazione e la fruizione.

Per quanto di interesse in questa sede, vale a dire le previsioni relative alla nozione di patrimonio culturale e di bene culturale<sup>91</sup>, occorre in primo luogo richiamare l'introduzione dell'art. 7 *bis* “Espressioni di identità culturale collettiva”, in base al quale tali espressioni, contemplate dalle Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale<sup>92</sup> e per la protezione e la promozione delle diversità culturali<sup>93</sup>, sono assoggettabili alle

<sup>86</sup> Art. 10, comma 1, d. lgs. n. 42 del 2004.

<sup>87</sup> Art. 10, comma 3, lett. a), b), d), d. lgs. n. 42 del 2004.

<sup>88</sup> Art. 10, comma 3, lett. c), e), d. lgs. n. 42 del 2004.

<sup>89</sup> Quanto alle modifiche concernenti i beni paesaggistici, apportate dal d.lgs. 63 del 2008, si dirà in seguito.

<sup>90</sup> Sulle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 62 del 2008, C. Barbati, “Le modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008. La valorizzazione: gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119”, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 3, 2008. Più in generale A. Crosetti – D. Vaiano, “Beni culturali e paesaggistici”, Terza edizione, Giappichelli 2011.

Si precisa che in questa non si fa riferimento al d.lgs. n. 156 del 2006, poiché non concerne direttamente la nozione di bene culturale, prevedendo modifiche specifiche riguardanti, in sintesi, la verifica di interesse culturale (art. 12), gli interventi edilizi su beni vincolati (art. 22) ; il restauro e la formazione dei restauratori (artt. 29 e 182); i compiti e le attività di valorizzazione (artt. da 112 a 116); nonché alcune puntuali modifiche lessicali e abrogazioni.

<sup>91</sup> A tale proposito v. L. Casini, “Le nuove modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio”, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10, 2008. Sulla nozione di bene culturale, C. Del Sordo, R. Levy Orelli e S. Pazzi, “La nozione di bene culturale: l'evoluzione della previsione normativa”, in *Azienditalia*, n. 4, 2010

<sup>92</sup> La Convenzione, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003, è stata ratificata in Italia con la legge n. 167 del 2007.

<sup>93</sup> La convenzione, adottata a Parigi il 20 ottobre 2005, e' stata ratificata in Italia con la legge n.

disposizioni del Codice solo qualora esse siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per applicare le previsioni sui beni culturali di cui all'art. 10 del Codice stesso. La disposizione in esame, dunque, delinea una separazione tra le cose di interesse storico e artistico e i valori della cultura immateriale. Seppur è valutabile positivamente il richiamo alle Convenzioni Unesco, tuttavia la norma risulta ambigua, poichè fa esplicito riferimento alla materialità delle testimonianze, in cui le espressioni di identità collettiva devono trovare rappresentazione per essere tutelate ai sensi del Codice. Questo richiamo alla “coseità” del bene culturale, tra l'altro, fa tornare alla mente la definizione elaborata dalla Commissione Franceschini (“testimonianza materiale avente valore di civiltà”) e poi ripresa dapprima dal d.lgs. n. 112 del 1998 e poi dal testo Unico del 1999 e infine dal Codice, in cui però è stato abbondato l'aggettivo materiale. È pur vero, comunque, che le testimonianze aventi valori di civiltà dell'art. 2 del Codice, sono collegate alle cose di cui, appunto, costituiscono testimonianza. Con riferimento all'art. 7 *bis*, è stato notato in dottrina che “attesa la sempre maggior importanza assunta da queste forme di espressione di identità culturale collettiva e considerati i legami tra “cultura materiale” e “cultura immateriale”, il riferimento alle Convenzioni Unesco avrebbe forse potuto essere più dettagliato”<sup>94</sup>.

La distinzione tra beni e cose si ritrova anche in altre modifiche apportate dal d.lgs. n. 62 del 2008. Se infatti si prende in considerazione la rubrica dell'art. 11 del d.lgs. n. 42 del 2004 (“Beni oggetto di specifiche disposizioni di tutela”), in cui il termine “beni” è stato sostituito con “cose”, è chiaro, a meno di non volere ritenere inutile la modifica, che i due concetti non vengono utilizzati indistintamente. Analizzando l'uso del termine “cose” si comprende che il Codice ha inteso assogtarle soltanto a specifiche disposizioni indicate nella norma stessa. Le cose, infatti, non sono di per sé beni culturali, potendo essere considerate tali soltanto qualora ricadano nelle ipotesi di cui all'art. 10 del Codice.

---

19 del 2007.

<sup>94</sup> L. Casini, “Le nuove modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio”, in *Giornale dir. Amm.*, 2008, n. 10.

## 2. IL CENTRO STORICO

### 2.1 DEFINIZIONE CONCETTUALE E LEGISLATIVA DI CENTRO STORICO

La definizione concettuale di centro storico è da sempre risultata problematica<sup>95</sup>. La difficoltà risiede nel dover ricondurre ad unità una congerie multiforme ed eterogenea di esperienze specifiche.

Il centro storico si configura come una realtà composita in ordine alla quale rilevano sia gli aspetti urbanistici ed edilizi che la capacità di identificazione dei cittadini con la realtà istituzionale e urbana di cui fanno parte. Ulteriore elemento di difficoltà della definizione di centro storico è dato dalla mutevolezza delle città, derivante non soltanto dalla fisiologica trasformazione storica ma anche dal cambiamento e dalla evoluzione di singole componenti delle stesse che, essendo strettamente interconnesse, influiscono sull'intero "sistema città"<sup>96</sup>.

In linea di prima approssimazione, il centro storico è un luogo che presenta caratteristiche peculiari tali da distinguerlo dal resto dello spazio circostante. Al pari dell'agglomerato urbano in cui si colloca, anche il centro storico è un luogo abitato, ma al contempo risulta contraddistinto da una tipicità storica che, rendendolo unico, conferisce ad esso una particolare valenza culturale.

Il centro storico si distingue dal resto del territorio urbano, poiché costituisce la genesi più antica di tutti gli altri insediamenti che nel tempo si sono concentrati attorno.

Esso, dunque, è l'essenza delle caratteristiche di tipo, forma e struttura originarie del tessuto circostante. Usando una metafora, potremmo dire che il centro storico rappresenta il DNA, la sintesi delle informazioni genetiche dell'insediamento urbano che lo circonda.

---

<sup>95</sup> Sulla problematica concernente la qualificazione di centro storico cfr. G. D'Alessio, "I centri storici : aspetti giuridici", Giuffrè editore, Milano, 1983; C. De Seta, "La vaghezza del concetto di centro storico", in S. Cattaneo (a cura di), "La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura," Milano, 1997. Sull'assenza di una definizione legislativa e concettuale di centro storico, M. Sanapo, "I centri storici come beni culturali: un percorso difficile", [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 2, 2001

<sup>96</sup> Sulla complessità della definizione del centro storico cfr. S. Grassi, "Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici: quadro di sintesi," in G. Caia-G. Ghetti, "La tutela dei centri storici: discipline giuridiche", Torino, 1997, pp. 137-139.

Ciò che permette di individuare un luogo come centro storico, dunque, non è la storicità di per sé, ma la capacità di tale caratteristica di configurarlo come un complesso unitario con una propria “carta di identità”, *rectius* con una propria “carta di culturalità”.

Nel centro storico, quindi, l’elemento umano e quello ambientale si fondono creando un paesaggio dotato di “spirito”.

Il centro storico è allo stesso tempo soggetto e oggetto di se stesso, è un complesso di beni storici e artistici (“*urbs*”) che individuano una comunità “*transtemporale*” di individui (“*civitas*”).<sup>97</sup>

In ragione della complessità di relazioni, della varietà di esperienze e della mutevolezza nel tempo in cui si traduce il concetto di centro storico, una tutela dello stesso che sia efficace non può poggiare su una definizione predeterminata e irrigidita dello stesso.

La difficoltà di ricondurre ad unità un concetto tanto composito si è riverberata nella lunga assenza, nell’ambito dei beni culturali e paesaggistici, di una disciplina giuridica di tutela del valore d’insieme del centro storico. Nella materia dei beni culturali e paesaggistici, infatti, il riferimento al centro storico si è avuto soltanto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio come modificato nel 2008. Fino ad allora il centro storico era stato oggetto di normative settoriali, come l’urbanistica e l’edilizia. Tuttavia, tali discipline di settore non hanno approntato (e forse non sono neanche in grado di fornire) una tutela efficace, la quale avrebbe richiesto (e richiede tuttora) necessariamente il ricorso alla normativa concernente i beni culturali, maggiormente idonea a cogliere l’elemento unitario in cui si sostanzia il centro storico.

Per ricondurre il centro storico all’interno dell’ambito culturale occorre un ragionamento che invece di considerarlo come la somma di tanti beni storico artistici, si concentri bensì sulla capacità di questi ultimi di rappresentare una testimonianza avente valore di civiltà.

---

<sup>97</sup> A tale proposito v. G. Ghetti, (“Centro storico e assetto istituzionale”, in Caia G. e Ghetti G., “La tutela dei centri storici”, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 7 e ss.), che ripercorre il concetto di città nei periodi greco e romano e nell’epoca medievale.

## 2.2. DISCIPLINA GIURIDICA: EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI CENTRI STORICI

### 2.2.1 LA NOZIONE “URBANISTICA” DI CENTRO STORICO E L'INDIFFERENZA DELLA NORMATIVA DEI BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI

Inizialmente la disciplina dei beni culturali non conteneva alcun riferimento espresso alla nozione di centro storico, che dunque risultava tutelato soltanto indirettamente. La tutela predisposta dalle leggi del periodo fascista, le leggi n. 1089 e n. 1497 del 1939, relative rispettivamente alla protezione delle cose di interesse artistico e storico e alla protezione delle bellezze naturali, era fondata sulla previsione di vincoli diretti e indiretti, da un lato attraverso l'istituto della notificazione amministrativa con cui si riconosceva alle cose immobili un interesse particolarmente rilevante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere<sup>98</sup>, dall'altro mediante la prescrizione di distanze, e altre norme dirette ad evitare che fosse messa in pericolo l'integrità delle cose immobili già oggetto della tutela vincolistica diretta, che ne fosse danneggiata la prospettiva o la luce, o che fossero comunque alterate le condizioni di ambiente e di decoro<sup>99</sup>. Dunque, accanto al vincolo diretto (notifica) sul singolo bene culturale, veniva affiancato quello c.d. indiretto (prescrizione di distanze, altezze e altre misure) al fine di proteggere il contesto ambientale in cui il bene monumentale si inseriva.

L'altra previsione, seppur anche essa non esattamente calzante al concetto di centro storico, sottoponeva “i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale” allo specifico regime di protezione stabilito per le “bellezze naturali”<sup>100</sup>. In cosa consistesse la sostanza di tale aspetto caratteristico era chiarito dall'art. 9 del Regolamento di attuazione<sup>101</sup> della legge n. 1497 del 1939, che individuava la “nota essenziale di siffatti complessi” nella “spontanea concordanza e fusione fra l'espressione della natura e quella del lavoro umano”.

---

<sup>98</sup> Art. 2, legge 1089 del 1939.

<sup>99</sup> Art. 21, legge 1089 del 1939.

<sup>100</sup> Art. 1, comma 1, n. 3, legge 1497 del 1939.

<sup>101</sup> R.D. 1357 del 1940.

Sebbene le due leggi del 1939 non offrissero una tutela specifica al centro storico, bensì ai singoli beni immobili di valore storico artistico sia direttamente, che indirettamente attraverso la conservazione del contesto che li circondava, tuttavia la disciplina vincolistica prevista da tale normativa è stata utilizzata in vari casi per accordare protezione ai centri storici<sup>102</sup>.

Nonostante il fatto che la legislazione del 1939, in assenza di una normativa *ad hoc*, abbia offerto uno strumento di tutela ai centri storici, consentendo anche di configurare il collegamento tra la loro tutela urbanistica e quella paesistica ed ambientale, tale disciplina comunque è risultata insufficiente a garantire una protezione efficiente ai centri storici. Il motivo principale risiede nella natura negativa del meccanismo autorizzatorio su cui si incentrava la disciplina del 1939: esso era sì funzionale alla conservazione del bene e dello *status quo*, ma comunque inidoneo a realizzare interventi attivi di recupero e valorizzazione. Anche la tutela dell'ambiente circostante ai complessi di beni di valore estetico e tradizionale era preordinata a proteggere i singoli beni in sé e non la cornice di contesto.

Gli stessi problemi di inadeguatezza della tutela hanno riguardato anche le altre discipline dell'epoca, relative alla materia urbanistica ed edilizia. In alcune sue disposizioni la “Legge urbanistica” 1150 del 1942 mirava ad impedire che l'attività di sviluppo urbanistico pregiudicasse i caratteri tradizionali, ponendo attenzione anche all'estetica dell'edilizia urbana<sup>103</sup>. Tali norme, però, erano finalizzate a regolare i processi di espansione dell'agglomerato urbano e dunque non ad apprestare strumenti di risanamento dei centri storici.

A introdurre il concetto di centro storico, così come è avvenuto per quello di bene culturale, è stata la Commissione Franceschini, che lo ha iscritto tra i “beni culturali ambientali” e ne ha evidenziato il carattere “vitale”. Per la tutela dei centri storici la Commissione auspicava la previsione ad opera della legge di strumenti finanziari e operativi, questi ultimi consistenti in misure sia cautelari (temporanea sospensione di attività edilizie) che definitive (le previsioni dei piani

---

<sup>102</sup> Cfr. S. Cattaneo, “Rassegna critica di giurisprudenza in materia di protezione delle bellezze naturali”, in Riv. Giur. ed. 1960, II, pp. 218-241.

<sup>103</sup> Cfr. art. 1, comma 2 e art. 33 della legge 1150 del 1942.

regolatori)<sup>104</sup>. Si comprende, dunque, come queste esortazioni fossero perlopiù rivolte alla normativa urbanistica.

Tali sollecitazioni sono state raccolte dalla legge n. 765 del 1967 (c.d. Legge Ponte), la prima legge di settore che ha preso in considerazione, in via diretta, il centro storico e che ne ha fornito anche una definizione giuridica, considerandolo quale “agglomerato urbano che riveste carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale”<sup>105</sup>. Tale nozione venne precisata con la previsioni di alcuni indicatori ad opera di una Circolare Ministeriale che però, data la sua natura non vincolante nei confronti degli enti locali, non ha risolto i problemi definitivi dei centri storici<sup>106</sup>. L'identificazione dei centri storici, infatti, non potendo poggiare su criteri generali ed astratti, data la varietà fisiognomica, strutturale e sociale degli insediamenti urbani, ha finito con il fondarsi su valutazioni discrezionali ed eterogenee. È stato notato, inoltre, che la c.d. Legge Ponte, facendo riferimento al “carattere storico, artistico e al “particolare pregio ambientale” sembra non aver recepito a pieno il carattere di “culturalità” affermato dalla Commissione

<sup>104</sup> La citata Dichiarazione XL affermava che “i piani regolatori relativi ai centri storici urbani dovranno avere riguardo ai centri medesimi nella loro interezza e si ispireranno ai criteri di conservazione degli edifici nonché delle strutture viarie e delle caratteristiche costruttive di consolidamento e restauro, di risanamento interno igienico sanitario, in modo che, come risultato ultimo, i centri stessi costituiscano tessuti culturali non mortificati”.

<sup>105</sup> Art. 17, comma 5, della legge 765 del 1967. Si rileva, inoltre, che la Legge Ponte ha seguito la strada intrapresa dalla Carta di Gubbio, approvata all'esito del Convegno nazionale per la salvaguardia e il risanamento dei centri storici (Convegno di Gubbio), tenutosi dal 17 al 19 ottobre 1960 (il testo della Carta è reperibile su [www.ancsa.org](http://www.ancsa.org)).

<sup>106</sup> La definizione di centro storico delineata dalla c.d. legge ponte è stata precisata dalla Circolare del Ministero dei Lavori Pubblici (28 ottobre 1967 n. 3210) attraverso l'individuazione di ipotesi configuranti centri storici. La circolare faceva riferimento a “strutture urbane in cui la maggioranza degli isolati contengono edifici costruiti in epoca anteriore al 1860 anche in assenza di monumenti o edifici di particolare valore artistico”; “strutture urbane racchiuse da antiche mura in tutto o in parte conservate, ivi comprese le eventuali propaggini esterne che rientrano nella definizione precedente”; “strutture urbane realizzate anche dopo il 1860, che nel loro complesso costituiscono documenti di un costume edilizio altamente qualificato”. L'art. 17, comma 5, della cd. legge-ponte è stato abrogato dal testo unico in materia edilizia recato dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. E' tuttora vigente, invece, la disciplina sugli *standard* urbanistici, adottata ai sensi dell'art. 17, commi 8 e 9, della legge n. 765 del 1967. Con riferimento alla normativa urbanistica cfr. N. Grasso, “I centri storici”, in M.A. Cabiddu – N. Grasso “Diritto dei beni culturali e del paesaggio”, Torino, Giappichelli, 2004; M. Sanino, Discipline urbanistiche e centri storici, in G. Caia-G. Ghetti, “La tutela dei centri storici: discipline giuridiche”, Giappichelli, Torino, 1997. In generale sulla normativa in materia di centri storici, cfr. S. Grassi, “Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici: quadro di sintesi”, in G. Caia-G. Ghetti, “La tutela dei centri storici: discipline giuridiche”, Torino, 1997; A. Perini, “La tutela dei centri storici: un excursus sulle discipline giuridiche”, in Riv. Giur. Urb., 2001. Per una ricognizione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica, M. A. Sandulli – M.R. Spasiano – P. Stella Richter, “Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale”, Editoriale scientifica, 2007

Franceschini, rappresentato dalla “testimonianza avente valore di civiltà”, rimanendo ancorata piuttosto alla concezione estetizzante (tipica delle Leggi Bottai). Del tutto assente, poi, risulta il riferimento alla viva cultura urbana di cui i centri storici, secondo le dichiarazioni della Commissione Franceschini, sono testimonianza<sup>107</sup>.

Il D.M. 2 aprile del 1968 n. 1444<sup>108</sup>, che in attuazione dell'art. 17 della legge 765 del 1967 fissa limiti e distanze tra fabbricati, ha collegato l'individuazione dei centri storici alla definizione di zone omogenee. In particolare il centro storico è stato fatto rientrare in quelle “parti del territorio interessate da agglomerati urbani aventi carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di agglomerati, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante degli agglomerati stessi”. Tale area individua la zona A, per la quale devono essere prescritte misure che prediligano la conservazione delle caratteristiche tipologiche preesistenti. La descrizione normativa delineata dal D.M. n. 1444 del 1968, riconoscendo agli enti locali la possibilità di applicare la disciplina vincolistica anche alle aree del territorio circostanti ai centri antichi, ha conseguito l'effetto di eliminare implicitamente la distinzione tra questi e i semplici “centri abitati”. La norma in questione, infatti, ha consentito l'estensione dell'ambito di applicazione della tutela vincolistica, senza fornire coordinate per l'individuazione di strumenti a tutela dei centri urbani di rilievo storico e artistico. La considerazione indifferenziata dei centri storici e dei centri abitati, operata dal D.M. Del 1968, ha finito con il determinare l'inclusione dei primi nelle norme a tutela dei secondi<sup>109</sup>.

Pertanto, l'estensione della tutela vincolistica prevista per i centri urbani di importanza storico artistica anche ai centri privi di tali caratteristiche (vale a dire ai centri urbani) e dunque la commistione dei due concetti (centro storico e centro

---

<sup>107</sup> Cfr. C. Videtta, “I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici”, in [www.aedon.it](http://www.aedon.it), n. 3, 2012

<sup>108</sup> D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765”, pubblicato nella g. u. 16 aprile 1968, n. 97.

<sup>109</sup> F.G. Scoca-D. D'Orsogna, “Centri storici, problema irrisolto”, in G. Caia-G. Ghetti, “La tutela dei centri storici: discipline giuridiche”, Torino, Giuffrè, 1997.

abitato), seppur utile al fine di tutelare anche le zone limitrofe ai centri antichi, ha comportato anche il processo inverso, ovvero l'applicazione ai centri storici di una normativa di più generale portata, pensata per qualsiasi centro urbano, indipendentemente dalla sussistenza del pregio storico e artistico. L'assenza di una disciplina *ad hoc*, quindi, ha impedito una protezione efficace dei centri storici, che tenesse in debita considerazione le loro peculiari caratteristiche e problematiche<sup>110</sup>.

Ne consegue che, fino agli anni Sessanta, la disciplina dei centri storici si è fondata su strumenti negativi, volti a realizzare una tutela meramente conservativa e statica<sup>111</sup>. Solo nel decennio successivo l'evoluzione legislativa, che ha cominciato a prendere in considerazione l'esigenza di porre in essere una tutela dinamica dei centri storici, ha consentito di passare dalla mera conservazione passiva, ad un diverso regime volto al loro recupero e alla loro valorizzazione<sup>112</sup>.

Un esempio di recupero a fini sociali è rappresentato dalla c.d. "Legge per la casa" che destinava una parte dei fondi decennali per la casa ad "interventi di ristrutturazione, risanamento o restauro conservativo di interi complessi edilizi compresi nei centri storici"<sup>113</sup>.

Seppur tesa al conseguimento di finalità diverse dalla tutela dei nuclei storici, la legge per la casa ha comunque avuto il merito di aprire la strada a interventi normativi che prendessero in considerazione anche la funzione ambientale e sociale del recupero dei centri storici.

Nello stesso solco è sembrata muoversi anche la legge n. 457 del 1978 "Norme per l'edilizia residenziale", che ha previsto piani di recupero a fini abitativi di zone degradate, per le quali si rendessero opportuni interventi tesi alla conservazione,

<sup>110</sup> Per alcune valutazioni critiche sulla legislazione italiana in tema di centri storici, v. G. Ghetti, "Centro storico e assetto istituzionale", in G. Caia – G. Ghetti, "La tutela dei centri storici", Giappichelli, Torino, 1997, pp. 25 e ss..

<sup>111</sup> Sulla tutela meramente statica offerta dagli strumenti urbanistici, v. N. Grasso, "I centri storici", in M.A. Cabiddu – N. Grasso (a cura di), "Diritto dei beni culturali e del paesaggio", Torino, 2004.

<sup>112</sup> Riguardo al passaggio da una tutela statica a una tutela dinamica cfr. S. Grassi, "Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici: quadro di sintesi," in G. Caia-G. Ghetti, "La tutela dei centri storici: discipline giuridiche", Torino, 1997, p. 135.

<sup>113</sup> Cfr. art. 55, comma 1, lett. e) della legge 865 del 1971 "Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata", pubblicata in G.U. n. 276 del 30 ottobre 1971.

al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente. In particolare il Titolo IV<sup>114</sup> della legge, tra i vari interventi<sup>115</sup>, annovera anche quelli “rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili” (art. 31, comma 1, lett. c)<sup>116</sup>. Oltre agli scopi direttamente perseguiti, la restituzione agli immobili della loro finalità abitativa svanita a causa del degrado, indirettamente determina anche il consolidamento del contesto sociale ed economico che contraddistingue i nuclei storici.

La legge per l'edilizia residenziale, dunque, è andata oltre la tutela ambientale, connotando il recupero edilizio di valori culturali e sociali. Di questa visione ha giovato anche il centro storico, inteso non più soltanto come un insieme di singoli beni da conservare immutati in ragione del loro valore estetico e storico, ma come nucleo da tutelare e recuperare in quanto “luogo da vivere” e di cui godere. È possibile affermare che dal “protezionismo” del centro storico si è passati alla sua protezione. Il centro storico, infatti, è qualcosa di più di un bene culturale, merita tutela non soltanto dei suoi valori estetici storici intrinseci, ma anche della sua proiezione sociale.

L'intento, perseguito dalla legge n. 457, di riutilizzo funzionale di un complesso di beni destinati altrimenti alla rovina, ha consentito di muovere qualche passo in avanti verso misure attive, tese a garantire una tutela non fine a se stessa, ma teleologicamente orientata alla rivitalizzazione.

---

<sup>114</sup> Legge 457 del 1978, Titolo IV “Norme generali per il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente”.

<sup>115</sup> Le tipologie di intervento individuate dall'art. 31 della legge 457 del 1978 consistono in sintesi nella manutenzione ordinaria e straordinaria, nel restauro e nel risanamento conservativo, nonché nella ristrutturazione anche con modificazioni delle destinazioni d'uso.

<sup>116</sup> L'art. 31 della legge 475 del 1978 è confluito nell'articolo 3 del testo unico delle disposizioni normative e regolamentari in materia edilizia, di cui al DPR 6 giugno 2001, n. 380.

## 2.2.2. IL RAPPORTO TRA LA NORMATIVA PAESAGGISTICA E I CENTRI STORICI

Per quanto riguarda la normativa paesaggistica, essa non ha mai offerto tutela ai centri storici, ma anzi è stata chiara nel precisare che la loro protezione fosse rimessa alla legislazione urbanistica. La legge n. 431 del 1985 (c.d. Legge Galasso)<sup>117</sup>, infatti, ha escluso espressamente dal proprio ambito di applicazione i centri storici, prevedendo la non sottoposizione al vincolo paesaggistico anche delle zone A, di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968<sup>118</sup>, vale a dire i centri storici.

Lo stesso orientamento è stato mantenuto anche nella versione originaria del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), che estrometteva dalle aree tutelate per legge per il loro interesse paesaggistico le zone delimitate negli strumenti urbanistici come zone A. I centri storici, inoltre, non erano stati ricompresi neppure nelle categorie di immobili per le quali ai sensi degli articoli 136 – 142 occorreva l'accertamento mediante provvedimento dichiarativo di notevole interesse pubblico.

Nel 2008, invece, i centri storici sono stati inclusi in modo espresso tra i beni paesaggistici. Infatti il d.lgs. n. 63 del 2008, che ha novellato il Codice dei beni culturali e del paesaggio, modificando l'art. 136 ha incluso i centri e i nuclei storici tra “i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”<sup>119</sup>, che sono sottoposti alla tutela dei beni paesaggistici, in quanto beni immobili e aree di notevole interesse pubblico.

---

<sup>117</sup> Legge 8 agosto 1985, n. 431 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, pubblicato in GU n.197 del 22-8-1985.

<sup>118</sup> Ai sensi dell'art. 1 comma 2, della legge 431 del 1985, il vincolo paesaggistico “non si applica alle zone A, B e - limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione - alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, e, nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrati ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865”.

<sup>119</sup> Ai sensi dell'art. 136, comma 1 lett. c) sono sottoposti alle disposizioni del Titolo I della Parte III del Codice, concernente la tutela e la valorizzazione dei beni paesaggistici “i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici”.

Dunque, in base a tale disposizione, per applicare la disciplina di tutela paesaggistica è richiesto che i centri e i nuclei storici siano, con provvedimento, dichiarati di notevole interesse pubblico.

Merita dunque soffermarsi sul concetto di paesaggio. Innanzitutto sulla base delle previsioni del Codice i beni paesaggistici, insieme a quelli culturali, costituiscono il patrimonio culturale<sup>120</sup>.

L'art. 2 del Codice definisce paesaggistici, mediante rinvio all'art. 134 del Codice stesso, i beni indicati nella disposizione stessa, che costituiscono espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, nonché gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge. Si comprende, quindi, che i beni paesaggistici si differenziano da quelli ambientali per il valore anche culturale che possiedono. La *ratio* della distinzione contenuta in tale disposizione normativa si rinviene nell'articolo della Costituzione che affianca il paesaggio, e non invece l'ambiente, al patrimonio culturale.

La modifica apportata al Codice dal d.lgs. n. 63 del 2008 risulta coerente con questa impostazione, laddove prevede che per paesaggio debba intendersi il “territorio espressivo di identità (e non più soltanto parti di territorio senza alcuna qualificazione), il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” (art. 131 del D.lgs. 42 del 2004, come modificato dal D.lgs. 63 del 2008). La riscrittura della norma in questi termini, denota la volontà di accentuare il valore identitario quale caratteristica idonea all'attribuzione ad un territorio dello *status* di paesaggio. Il fattore identitario, infatti, sottintende la valenza testimoniale e/o estetica del territorio, socialmente percepita e riconosciuta.

Beni paesaggistici e beni culturali, dunque, condividono una radice comune rappresentata dal patrimonio culturale. Alla luce di queste considerazioni appare più chiara la distinzione tra ambiente e paesaggio. Il primo attiene alla

---

<sup>120</sup> Sul paesaggio nella evoluzione legislativa e giurisprudenziale cfr. M. Ainis – M. Fiorillo, “L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 313 e ss.. Sempre in tema di paesaggio cfr. anche E. Boscolo, “La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati”, in Riv. giur. urb., 2009, n. 1-2, pp. 57 e ss.; C. Marzuoli, “Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali”, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 3, 2008.

sfera del fisico e del naturale, il secondo, invece, seppur ancorato alla matrice territoriale, è inciso anche dalla componente umana e, in quanto tale, culturale.

La novella del 2008, concependo il paesaggio come contesto territoriale, ne accoglie una nozione unitaria e complessa. Tale concezione riflette l'ottica totalizzante con cui il paesaggio viene considerato dalla Convenzione europea del 2000, ratificata con legge n. 14 del 2006, e recepisce l'orientamento della Corte costituzionale.<sup>121</sup>

Esaminando le modifiche al testo del Codice del 2004 – che dal considerare il paesaggio come “una “*parte omogenea di territorio*” nel testo originario (*parti di territorio* nella novella del 2006<sup>122</sup>) “i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”, sono passate ad intenderlo quale “*territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni*<sup>123</sup>” – emerge la concezione unitaria del paesaggio da ultimo adottata, che trova la sua giustificazione nella capacità di rappresentare concretamente (in modo materiale e visibile) l'identità nazionale, e dunque di essere espressione di valori culturali. La novella del 2008, pertanto, evidenzia la connotazione del paesaggio in senso culturale e, coerentemente con quanto affermato all'art. 9 della Costituzione, la sua inclusione quale *species* nel *genus* patrimonio culturale.

In questa ottica si spiega l'inserimento dei centri storici nella categoria dei beni paesaggistici, essendo beni in cui l'aspetto naturale e quello umano si integrano in un *unicum* espressivo di identità, in quanto tale dotato di valore culturale.

Rispetto a quanto previsto nel Testo Unico del 1999 il Codice del 2004, e ancor più le successive modifiche, hanno creato una più stretta correlazione tra patrimonio culturale e paesaggio, inteso quale espressione di storia e di cultura.

---

<sup>121</sup> Espressione di tale orientamento è, *ex plurimis*, la sentenza n. 367 del 2007 della Corte costituzionale.

<sup>122</sup> Modifica introdotta dall'art. Art. 3 del d.lgs. n. 157 del 2006.

<sup>123</sup> Articolo 131 così sostituito dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 63 del 2008.

Questa visione ha determinato la conseguente connotazione del paesaggio in senso culturale.

### 2.2.3. IL D.LGS. N. 63 DEL 2008: L'INSERIMENTO DEI CENTRI STORICI TRA I BENI PAESAGGISTICI

Come già accennato (vedi *supra*), il d.lgs. 63 del 2008 ha incluso i centri storici nell'ambito dell'art. 136 concernente i beni paesaggistici, qualora considerati di notevole interesse pubblico, in quanto “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale”<sup>124</sup>.

La scelta del legislatore di inserire i centri storici nell'alveo dei beni paesaggistici, anziché nella prima parte del Codice dedicata ai beni culturali, si spiega più per ragioni di ordine pratico, che non per motivazioni sostanziali concernenti la nozione di centro storico. Tale collocazione, dunque, non stravolge la concezione del centro storico che si è tradizionalmente affermata, fondata sulla considerazione del valore culturale che esso riveste. Tali ragioni pratiche, infatti, possono rinvenirsi in particolare nell'intento di garantire, sia dal punto di vista della tutela che da quello della valorizzazione, la disciplina il più adatta ed efficace possibile alla particolare natura dell'oggetto.

Quanto alla tutela, per i beni paesaggistici è previsto lo strumento del piano paesaggistico le cui previsioni, ai sensi dell'art. 145, comma 3, del Codice, non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali”, nonché “sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore”. Dunque, dati i caratteri di inderogabilità, cogenza e prevalenza sugli altri atti di

---

<sup>124</sup> Per approfondimenti cfr. C. Videtta, “I centri storici nella riforma del Codice dei beni culturali”, in Riv. Giur. Edil. 2010, fasc. 1, pp. 47-59.

pianificazione territoriale, economica e urbanistica, il piano paesaggistico è apparso al legislatore lo strumento in grado di tutelare massimamente i centri storici.

Sotto il profilo della valorizzazione, poi, quella relativa ai beni paesaggistici va oltre a quella pensata per i beni culturali, comprendendo non soltanto la loro utilizzazione e fruizione pubblica, ma anche la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati (art. 6, comma 1 del Codice).

Alla luce di queste considerazioni, quindi, si comprende che le ragioni che giustificano l'inserimento del centro storico nella parte del codice dedicata ai beni paesaggistici si ravvisano nel vantaggio concreto derivante da tale operazione, ovvero nella maggior idoneità della disciplina dei beni paesaggistici a soddisfare esigenze di tutela e valorizzazione concernenti sia valori culturali che interessi commerciali, territoriali e urbanistici.

### 3. IL CENTRO STORICO COME BENE CULTURALE COMPLESSO: ESIGENZA DI UNA TUTELA “CONTESTUALE” DEL BENE CULTURALE

Chiarito dunque, che l'inserimento dei centri storici tra i beni paesaggistici, mosso da esigenze concrete di disciplina, non contraddice la considerazione del centro storico quale bene culturale, ma anzi ne rafforza il valore culturale, cogliendone la particolarità data dalla commistione di fattori umani e naturali, emerge la necessità di garantire una tutela che tenga conto di tale peculiarità e che dunque sia in grado di offrire una protezione efficace.

Più che in ogni altro caso di beni culturali, per i centri storici è indispensabile che la tutela tenga in considerazione il contesto ambientale.

Questa intuizione si ritrova già nei risultati a cui era pervenuta la Commissione Franceschini (vedi *supra*). Nella Dichiarazione XL, dedicata ai centri storici e alla loro tutela, infatti, si affermava che “sono da considerare centri storici urbani quelle strutture insediative urbane che costituiscono *unità culturale* o la parte originaria e autentica di insediamenti, e testimoniano i caratteri di una

viva cultura urbana” e che nell’individuare una tutela efficace sottolineava la necessità che gli strumenti regolatori avessero riguardo ai *centri storici nella loro interezza*.

Il caso dei centri storici si presenta come l'esempio cardine della necessità di una tutela ambientale del bene culturale.<sup>125</sup> Si comprende, infatti, come una protezione efficace non sia possibile offrendo tutela ai singoli beni che si trovano in un insediamento urbano, senza considerare e proteggere al tempo stesso anche il contesto territoriale in cui si collocano e con cui costituiscono un tutt'uno.

Ciò significa valutazione delle problematiche connesse alla conservazione, valorizzazione, gestione e fruizione dei beni culturali in una visione in grado di abbracciare e contemperare anche gli altri interessi coinvolti. Valutazione trasversale, dunque, e non egoistica.

Il centro storico rappresenta perfettamente questa situazione di compenetrazione di interessi diversi, che esige la ricerca di un loro bilanciamento, realizzabile soltanto abolendo la considerazione del bene culturale quale valore inteso separatamente. È chiara quindi, la ragione per cui una tutela vincolistica, meramente passiva, risulta del tutto insoddisfacente.

Un'efficace protezione dei centri storici si realizza soltanto tenendo conto della intima connessione esistente tra beni e contesto materiale, storico e sociale in cui sono stati concepiti. Soltanto considerando i beni nel loro *habitat* e non come avulsi dal resto, è possibile fugare il rischio di un’interpretazione riduttiva dell’art. 9 della Costituzione.

### 3.1. LA COMPLESSITÀ DEL CENTRO STORICO E L'INTRECCIO DI MOLTEPLICI DISCIPLINE GIURIDICHE (CENNI)

Dalle considerazioni che precedono si comprende, dunque, che per definire il centro storico non può farsi riferimento soltanto alla sua valenza “culturale e paesaggistica”, che ne rappresenta la componente statica, ma occorre tenere conto, altresì, degli altri interessi implicati, i quali concernono la sua parte

---

<sup>125</sup> Per quanto concerne l'importanza assunta dal contesto ambientale in cui si collocano i beni culturali cfr. ambientale cfr. A. Crosetti “La tutela ambientale dei beni culturali” , Cedam, 2001.

“vitale”. Si è parlato di tutela “contestuale” del bene culturale proprio per cercare di cogliere quel valore di insieme che il centro storico esprime, caratteristica che lo rende qualcosa di ulteriore rispetto a un bene di interesse storico e artistico, richiamando l'accezione di bene culturale quale “testimonianza avente valore di civiltà”, recepita nell'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale caratteristica è il frutto della considerazione unitaria della intrinseca componente storico-artistica e della parte vitale del tessuto non soltanto urbano, ma anche sociale e culturale. La tutela del centro storico, pertanto, deve salvaguardare sia “l'assetto fisico” e “l'aspetto esteriore del contenitore<sup>126</sup>” che il contenuto vitale. A venire in considerazione, dunque, non sono soltanto la disciplina urbanistica e quella edilizia e in senso più ampio la materia del governo del territorio, ma anche la normativa a tutela dell'ambiente, nonché tutte le altre norme volte a proteggere e promuovere le forme di vita contenute e al contempo caratterizzanti il centro storico, quali ad esempio quelle concernenti la mobilità e le infrastrutture viarie, la funzione residenziale e i servizi ad essa funzionali, l'inquinamento, le attività qualificanti. Con riferimento al governo del territorio occorre ricordare che, secondo la definizione datane dalla Corte costituzionale, si tratta di materia “più ampia” dei profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, che comprende, in linea di principio, “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività (cfr. sentenza n. 307 del 2003) - ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio”<sup>127</sup>. È pur vero che anche le discipline, come l'urbanistica e l'edilizia, dirette a tutelare gli aspetti fisici del centro storico, comunque indirettamente agiscono anche sulla parte vitale di esso. A tale proposito basti pensare, ad esempio, a quelle norme relative al mutamento di destinazione d'uso funzionale, che impediscono il passaggio ad un uso diverso rispetto a quello residenziale, e che in tal modo contribuiscono a mantenere viva la residenza<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> Espressioni usate da F. G. Scoca e D. D'Orsogna, “Centri storici, problema irrisolto”, in G. Caia-G. Ghetti, “La tutela dei centri storici: discipline giuridiche”, Torino, Giuffrè, 1997, p. 62.

<sup>127</sup> Cfr. sentenza n. 196 del 2004, che riprende quanto già affermato nelle sentenze nn. 303, 307, 331 e 362 del 2003.

<sup>128</sup> A titolo di esempio cfr. l'art. 170 (Limitazioni alle variazioni di destinazione d'uso nella zona omogenea “A”) del Regolamento edilizio del Comune di Firenze, approvato con delibera del

Prima di passare brevemente in rassegna le normative che più direttamente attengono alla componente vitale del centro storico, merita in questa sede ripercorrere rapidamente alcune delle norme urbanistiche ed edilizie di maggiore rilievo ai fini della presente disamina. Come già rilevato in precedenza (v. *supra*), il primo riferimento ai centri storici si è avuto ad opera della c.d. “Legge Ponte” (l. n. 765 del 1967), che ha modificato e integrato la legge urbanistica n. 1150 del 1942. Si ricorda che l'art. 17, comma 5 della legge del 1967, negli agglomerati urbani di “carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale” consentiva esclusivamente opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi e rendeva le aree libere inedificabili, fino all'approvazione dello strumento urbanistico generale<sup>129</sup>. Tale norma è stata successivamente abrogata ad opera del testo unico in materia edilizia, il D.P.R. n. 380 del 2001, mentre sono tuttora in vigore le norme relative agli *standard* urbanistici, che devono essere rispettati in tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti. Gli *standard* consistono in limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, e in rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. Come richiesto dalla legge, gli *standard* urbanistici sono stati definiti dal D.M. 1444 del 1968, per zone territoriali omogenee, tra le quali è la c.d. “zona A” a ricomprendere “le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi”. Tale definizione mostra un certo grado di ampiezza, dato che nella “zona A”, non vengono fatti rientrare soltanto i centri storici, intesi come nucleo originario di importanza storica, artistica e ambientale, ma anche il territorio circostante. Questa elastica formulazione e l'incerta definizione offerta dalla Legge Ponte hanno contribuito alla formazione di una interpretazione estensiva del concetto di centro storico, e di conseguenza al riconoscimento di un'ampia discrezionalità alle amministrazioni cui spetta l'esercizio della

---

Consiglio comunale n. 91 del 1999 e da ultimo modificato con delibera n. 40 del 2012.

<sup>129</sup> La circolare 3210 del 1967 del Ministero dei lavori pubblici fornì, a titolo meramente orientativo, una definizione di tali agglomerati.

pianificazione urbanistica. La normativa, infatti, attribuisce all'amministrazione lo strumento per applicare ad aree del territorio comunale la tutela vincolistica passiva, ma non considera le peculiarità e la complessità dei centri storici, che esigono, invece, forme di tutela di tipo dinamico. Tali strumenti attivi sono stati successivamente ricercati in quelle normative volte al riuso, al recupero e alla rivitalizzazione dell'esistente, quali ad esempio la legge n. 865 del 1971 e la legge n. 457 del 1978, in base a cui gli strumenti di edilizia economica e popolare e quelli di edilizia residenziale applicati nell'ambito delle zone A, consentono il recupero abitativo dei centri storici e il risanamento e la conservazione degli edifici ivi contenuti.

Atri interventi, che hanno cercato di coniugare le misure edilizie e urbanistiche con forme attive di tutela, come gli incentivi finanziari e la finalizzazione alla riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale, sono rappresentati dai programmi integrati di intervento, introdotti dalla legge n. 179 del 1992, recante “Norme per l'edilizia residenziale pubblica”, che prevedendo il possibile concorso di una pluralità di operatori e di risorse finanziarie pubblici e privati, hanno contribuito ad avviare i meccanismi della c.d. “urbanistica consensuale”. La dialettica pubblico – privati, seppur rilevante, soprattutto al fine di individuare le problematiche concrete e le soluzioni più adeguate per la tutela dei centri storici, comunque non basta a garantire una tutela piena, poiché non è in grado di tenere conto di tutte le peculiarità e della complessità delle questioni concernenti i centri storici.

Dall'esame delle norme ci si rende conto che per costruire un sistema di tutela efficace per i centri storici non si può fare riferimento soltanto alla disciplina urbanistica ed edilizia, occorrendo invece considerare tutti gli altri aspetti che, in un sistema complesso come il centro storico, sono inevitabilmente coinvolti.

Passando, dunque, ad analizzare brevemente alcune delle altre problematiche che incidono in modo rilevante sul centro storico, per quanto riguarda gli aspetti ambientali è possibile richiamare le norme in tema di inquinamento atmosferico e acustico.

Come noto gli inquinanti atmosferici, elementi che alterano e modificano la composizione dell'atmosfera terrestre, derivano per lo più dalle attività antropiche. In particolare nelle città le principali fonti dell'inquinamento sono rappresentate dal trasporto stradale, dagli impianti termici civili e, per quanto concerne le città contigue a zone industriali, le attività degli stabilimenti produttivi. Da alcuni studi dell'Ispra (Istituto Superiore Per la Ricerca Ambientale) in tema<sup>130</sup>, emerge che in Italia le politiche volte al miglioramento della qualità dell'aria hanno avuto effetto solo su alcuni inquinanti atmosferici, mentre per altri le emissioni sono rimaste quasi del tutto immutate negli ultimi dieci anni.

Per alcuni inquinanti, quali il monossido di carbonio (tipico inquinante da traffico), gli ossidi di zolfo e il benzene, infatti, le emissioni risultano essersi ridotte, dato spiegato, in parte, dalla diffusione delle marmitte catalitiche, per altri invece, come le polveri fini (PM 10 e PM 2,5), non si è registrata una riduzione rilevante<sup>131</sup>.

Per quanto concerne la normativa sull'inquinamento atmosferico, di derivazione comunitaria, occorre fare riferimento al d.lgs. n. 155 del 2010 che, in recepimento della direttiva 2008/50/CE, relativa alla “Qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa”, istituisce un quadro normativo unitario in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente. Tra le finalità perseguite dal decreto vi è, in primo luogo, quella dell'individuazione degli obiettivi di qualità dell'aria ambiente volti a evitare, prevenire o ridurre effetti nocivi sia per la salute umana, che per l'ambiente nel suo complesso. Per il conseguimento degli scopi previsti dal decreto, sono stabiliti valori limite di concentrazione degli inquinanti nell'aria, nonché valori obiettivo, livelli critici e soglie di allarme, e vengono indicati dei criteri sulla base dei quali le Regioni devono provvedere alla suddivisione del territorio di riferimento in zone e agglomerati, da classificare ai fini della valutazione della qualità dell'aria

---

<sup>130</sup> Richiamati anche nel dossier “Mal'Aria di città 2013” di Legambiente. A tale riguardo cfr. [www.legambiente.it](http://www.legambiente.it) e v. anche le pubblicazioni e i rapporti dell'ISPRA in [www.aereurbane.isprambiente.it](http://www.aereurbane.isprambiente.it).

<sup>131</sup> Al riguardo è stato notato come il miglioramento dell'efficienza dei motori, che ha ridotto l'utilizzo di carburanti ha abbassato il livello di inquinanti come il monossido di carbonio, allo stesso tempo, però, ha di fatto incrementato la concentrazione di altre tipologie di gas, rivelatisi precursori delle polveri fini (cfr. il citato dossier di Legambiente).

ambiente. Sempre in capo alle Regioni, il decreto pone il compito di adottare piani e misure per il raggiungimento dei valori limite e dei livelli critici e per il perseguimento dei valori obiettivo e il mantenimento del loro rispetto (art. 9), nonché piani per la riduzione del rischio di superamento dei valori limite, dei valori obiettivo e delle soglie di allarme (art. 10). Tra i possibili contenuti di tali piani rientra, ad esempio, l'individuazione dei criteri per limitare la circolazione dei veicoli a motore, così come valori limite di emissione, prescrizioni per l'esercizio, criteri di localizzazione ed altre condizioni di autorizzazione per una serie di impianti (art. 12). Delle emissioni in atmosfera da parte di impianti e attività si occupa la parte V del d.lgs. n. 152/2006, che pone la disciplina delle autorizzazioni e dei controlli.

Con riferimento ad alcuni tipici inquinanti presenti nelle aree urbane<sup>132</sup>, derivanti in particolare dal traffico veicolare e dagli impianti di riscaldamento, l'Appendice I del d.lgs. n. 155 del 2010 (in vigore dal 12 febbraio 2013), detta specifici criteri per la zonizzazione del territorio, che la normativa previgente non prevedeva. Si stabilisce, ad esempio, per gli inquinanti “primari” la necessità che la zonizzazione sia effettuata in funzione del carico emissivo. Importante, inoltre, risulta la previsione che prevede la necessità di integrare tra loro le zonizzazioni effettuate in relazione ai diversi inquinanti, in modo tale da accorpate le zone identificate come più ampie per un inquinante con quelle più ridotte per altri.

Riguardo all'aspetto di particolare incidenza sui centri storici, l'inquinamento “da traffico”, il d.lgs. n. 155 del 2010, pone in capo ai Sindaci o alla diversa autorità individuata dalle Regioni, l'attuazione delle previsioni contenute nei piani in merito alla limitazione della circolazione dei veicoli a motore e, in caso di inerzia, attribuisce poteri sostitutivi alle Regioni.

Ai Sindaci, inoltre, è riconosciuta la facoltà di esercitare i poteri di ordinanza a questi attribuiti dal Codice della Strada (d.lgs. n. 285 del 1992 e successive modifiche), nella fattispecie, in particolare, quello di “limitare la

---

<sup>132</sup> Ad esempio, tra gli inquinanti c.d. Secondari, le polveri fini, come il PM 10 e il PM 2, 5, e gli ossidi di azoto, e tra gli inquinanti primari il monossido di carbonio e il benzene (cfr. Appendice I del d.lgs. n. 155 del 2010).

circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale” (art. 7, comma 1, lett. a).

Quanto alle norme per la costruzione e la gestione delle strade, queste devono essere improntate non soltanto alla sicurezza della circolazione di tutti gli utenti della strada, ma anche alla riduzione dell'inquinamento acustico ed atmosferico per la salvaguardia degli occupanti gli edifici adiacenti le strade ed al rispetto dell'ambiente e di immobili di notevole pregio architettonico o storico (art. 13).

Altra previsione del Codice della Strada, di rilievo per quanto concerne i centri storici, è quella relativa alle cc.dd. “pedonalizzazioni” e alla delimitazione di zone a traffico limitato. In particolare il Codice affida ai Comuni il compito di provvedere, con deliberazione della Giunta, a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato, tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio. In caso di urgenza il provvedimento potrà essere adottato con ordinanza del Sindaco, ancorché di modifica o integrazione della deliberazione della Giunta. Analogamente si stabilisce che i Comuni provvedano a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico (art. 7, comma 9). A tale proposito si richiamano le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione V, n. 825 del 2009 e n. 3073 del 2011, in cui è stata affermata l'insussistenza della violazione degli artt. 16 e 41 Cost. “quando non sia vietato *tout court* l'accesso e la circolazione all'intero territorio, ma solo a delimitate, seppur vaste, zone dell'abitato urbano particolarmente esposte alle conseguenze dannose del traffico” e si è riconosciuto che “la parziale limitazione della libertà di locomozione e di iniziativa economica sia sempre giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela rafforzata di patrimoni culturali ed ambientali di assoluto rilievo mondiale o nazionale”. Il Consiglio di Stato, quindi, richiamando la sentenza n. 367 del 2007 della Corte costituzionale, ha sostenuto che “la gravosità delle limitazioni alla circolazione nei centri storici, come l'istituzione di zone a traffico limitato, si giustifica anche alla luce del valore

primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione all'ambiente, al paesaggio e alla salute.”

Altro elemento di estrema rilevanza per i centri storici è rappresentato, oltre che dalla circolazione, anche dalla sosta dei veicoli, che determina effetti negativi sia per la salvaguardia dei valori estetici e culturali (inquinamento estetico), sia per la vivibilità della residenza, incisa dal traffico urbano e dall'inquinamento ambientale. La previsione di parcheggi ha costituito un approccio, per alcuni versi criticato<sup>133</sup>, per cercare una attenuazione del problema in esame. L'intervento legislativo di organizzazione sistematica delle norme in materia è rappresentato dalla legge n. 112 del 1989 (c.d. Legge Tognoli)<sup>134</sup>, che con riferimento alla disciplina dei parcheggi ha posto regole aventi carattere di specialità rispetto a quelle generali urbanistiche ed edilizie. A questo proposito merita richiamare le norme che hanno introdotto due strumenti di pianificazione urbanistica secondaria, entrambi di spettanza comunale, il programma urbano dei parcheggi (PUP), di cui all'art. 3, che costituisce variante agli strumenti urbanistici vigenti e che deve essere coordinato con l'altro strumento di pianificazione, il piano urbano del traffico (PUT), successivamente codificato dal Codice della Strada (art. 36, v. *infra*). Il carattere urbanistico di questi due strumenti denota come la disciplina della circolazione stradale e quella urbanistica necessitino di una considerazione integrata e coordinata. La pianificazione dei parcheggi e quella urbanistica, infatti, incidono vicendevolmente l'una sugli aspetti dell'altra. L'uso razionale e pianificato dei parcheggi, potendo attenuare il traffico urbano e svolgendo anche una funzione ancipite nei confronti della pianificazione urbanistica, può rivelarsi un utile strumento di valorizzazione culturale delle zone di interesse storico-artistico, sia decontaminando dall'inquinamento estetico il

---

<sup>133</sup> Tra le critiche allo strumento rappresentato dai parcheggi vi è il fatto che questi sarebbero in grado di attrarre e moltiplicare il traffico e soprattutto che l'elemento negativo costituito dalla contaminazione di tipo edilizio dell'ambiente urbano, che dunque sembrerebbe rendere i parcheggi medesimi fattori dell'inquinamento estetico. Per un approfondimento del tema cfr. H. Holzapfel, G. Zambrini, K. Traube, O. Ulrich, “Traffico 2000 : per un traffico tollerabile dal punto di vista ecologico e sociale”, F. Muzzio, Padova, 1988.

<sup>134</sup> L. 122 del 1989 “Disposizioni in materia di parcheggi, programma triennale per le aree urbane maggiormente popolate nonché modificazioni di alcune norme del testo unico sulla disciplina della circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1989, n. 393”, pubblicata in G.U. 6 aprile 1989, n. 80.

contesto in cui beni monumentali si collocano, sia rendendolo più facilmente fruibile<sup>135</sup>.

Si è visto, dunque, come le norme prese in esame, da un lato sono volte a tutelare l'aspetto fisico del centro abitato, contrastando gli effetti nocivi che l'inquinamento può avere sui beni monumentali e a garantire il decoro e l'aspetto estetico del luogo, dall'altro contribuiscono anche a salvaguardarne la parte viva.

Limitare i livelli di inquinamento, ambientale e visivo<sup>136</sup>, ridurre il traffico urbano, infatti, significa rendere più vivibile la città, e contribuire alle condizioni per il mantenimento della residenza, impedendo al contempo che il centro storico si riduca a un museo, ma anche assicurare “le specifiche esigenze di tutela materiale delle cose che configurano il tessuto urbano di carattere storico ed artistico”<sup>137</sup>.

Analoghe considerazioni possono svolgersi anche con riferimento alla normativa sull'inquinamento acustico.

A ben vedere, infatti, la “Legge quadro sull'inquinamento acustico” (l. n. 447 del 1995) è volta a tutelare sia i beni culturali che la vita dei residenti. Per fare un esempio, quanto alle emissioni sonore derivanti dai trasporti urbani, la finalità cui tendono i principi posti dalla legge è quella di impedire sia che tali emissioni danneggino gli edifici e i monumenti, sia che provochino fastidio o disturbo al riposo e alle attività umane.

Più recentemente è stato approvato il D.lgs. n. 194 del 2005, di attuazione della direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale, che prevede norme per la valutazione del grado di esposizione al

---

<sup>135</sup> In tal senso v. A. Scavone, “Parcheggi e centri storici”, in G. Caia-G. Ghetti, “La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche”, Giappichelli, Torino, 1997, p. 227.

<sup>136</sup> Quali fattori di inquinamento visivo, oltre a quello rappresentato dai veicoli, si possono ricordare le costruzioni edilizie, laddove per forma, tipo di materiale o colore si presentino come avulse dal resto del contesto, l'arredo urbano (ad esempio pensiline, cassonetti, ecc.), gli impianti tecnologici pubblici (ad esempio le antenne, gli impianti attinenti alla rete elettrica, ecc.), la cartellonistica pubblicitaria, le insegne, e comunque tutto ciò che può influire negativamente sull'aspetto estetico del luogo. Per approfondire cfr. P. Rognini, (a cura di) “La vista offesa. Inquinamento visivo e qualità della vita in Italia”, Franco Angeli, 2008.

<sup>137</sup> S. Grassi, “Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici: quadro di sintesi”, in G. Caia-G. Ghetti, “La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche”, Giappichelli, Torino, 1997, p. 146.

rumore mediante mappature acustiche, la predisposizione di piani di azione, una maggiore attenzione all'informazione del pubblico, nonché per l'individuazione e la protezione delle c.d. "zone silenziose".

In attuazione della legge quadro n. 447 del 1995, sono stati adottati il D.P.C.M. dell'11 novembre 1997, che prevede la zonizzazione acustica del territorio comunale, individuando parti omogenee di territorio sulla base della prevalente ed effettiva destinazione d'uso, e che stabilisce, per ciascuna zona, i valori limite di emissioni sonore, e il D.P.R. n. 142 del 2004, recante disposizioni per il contenimento e la prevenzione dell'inquinamento acustico derivante dal traffico veicolare.

Per quanto riguarda questo ultimo tipo di inquinamento, il Codice della Strada pone una serie di previsioni. Oltre alla già citata norma in tema di costruzione e gestione delle strade, si stabilisce anche l'obbligo di tenere i veicoli a motore ed i loro rimorchi, durante la circolazione, in condizioni di massima efficienza, comunque tale da garantire la sicurezza e da contenere il rumore e l'inquinamento entro i limiti di legge (art. 79). Il Codice, poi, contiene anche una norma per la limitazione dei rumori (art. 155), che prevede che si debbano evitare rumori molesti causati dal modo di guidare, e il divieto di superamento dei limiti sonori massimi di accettabilità, previsti dalla normativa in merito, nell'utilizzo di apparecchi radiofonici o di riproduzione sonora a bordo dei veicoli, nonché il rispetto delle limitazioni di legge fissate per i dispositivi di allarme acustico antifurto. Si prevede, inoltre, che il dispositivo di segnalazione acustica debba essere usato con la massima moderazione e solamente ai fini della sicurezza stradale e che la segnalazione sia la più breve possibile, nonché il divieto nei centri abitati delle segnalazioni acustiche, salvo i casi di effettivo e immediato pericolo (art. 156).

Novità importante introdotta nel 1993 con il Codice della Strada e tuttora in vigore, è quella concernente i piani urbani del traffico (art. 36), la cui adozione è resa obbligatoria per i Comuni con popolazione residente superiore a trentamila

abitanti e per i Comuni, seppur con popolazione inferiore, che però registrino una particolare affluenza turistica, risultino interessati da elevati fenomeni di pendolarismo o siano, comunque, impegnati per altre particolari ragioni alla soluzione di rilevanti problematiche derivanti da congestione della circolazione stradale<sup>138</sup>. I piani del traffico, che devono essere aggiornati ogni due anni e adeguati agli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale, sono volti, per espressa previsione di legge, a conseguire non soltanto il miglioramento delle condizioni di circolazione e della sicurezza stradale, ma anche “la riduzione degli inquinamenti acustico ed atmosferico ed il risparmio energetico, in accordo con gli strumenti urbanistici vigenti e con i piani di trasporto e nel rispetto dei valori ambientali, stabilendo le priorità e i tempi di attuazione degli interventi”.

Come è stato evidenziato in senso critico, nel Codice della Strada emerge un problema di coordinamento, poiché pur sottolineando la necessità di un raccordo tra norme di costruzione e gestione dei veicoli, norme urbanistiche e più in generale di governo del territorio e norme ambientali in tema di inquinamento, non indica, però una linea di raccordo procedimentale.<sup>139</sup>

Dalla presente analisi, dunque, emerge come la “vitalità” del centro storico renda difficile, se non impossibile, collocarlo all'interno di una delle diverse discipline che tutelano i singoli aspetti coinvolti nella vita del centro storico stesso. “La materia dei centri storici costituisce un punto di snodo in cui convergono e devono necessariamente convergere, varie branche disciplinari, diverse ma inevitabilmente complementari”<sup>140</sup>. Si comprende, pertanto, che per affrontare la problematica del centro storico occorre la consapevolezza che svariati sono gli interessi in gioco e le normative di cui tenere conto. La breve rassegna compiuta nel presente paragrafo ha avuto lo scopo, dunque, di non

---

<sup>138</sup> L'elenco dei comuni interessati viene predisposto dalla regione e pubblicato, a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

<sup>139</sup> A questo proposito v. A. Capria, “Centri storici e tutela dall'inquinamento”, in G. Caia-G. Ghetti, “La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche”, Giappichelli, Torino, 1997, p. 101.

<sup>140</sup> C. Videtta, “I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici”, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 3, 2012.

rendere avulse dal contesto le considerazioni che verranno affrontate in seguito, in modo da evitare un approccio parziale al problema.

Le considerazioni sommariamente esposte, quindi, rese necessarie per consentire un inquadramento più chiaro della questione dei centri storici, tuttavia non verranno in questa sede approfondite, non trattandosi di tematiche oggetto specifico della presente ricerca, che invece si soffermerà su uno degli aspetti coinvolti nella tutela dei centri storici, quello rappresentato dalle attività commerciali.

## CAPITOLO II

### IL CENTRO STORICO E LA DISCIPLINA DEL COMMERCIO

SOMMARIO: - 1. Premessa: il fondamento costituzionale della libertà di iniziativa economica. - 1.1. Segue: la libertà di commercio. - 2. La normativa di liberalizzazione del commercio. - 2.1. La normativa precedente al 1998. - 2.2. La riforma della disciplina del commercio del 1998. Aspetti rilevanti per i centri storici. - 2.3. Le liberalizzazioni del “secondo decreto Bersani”. - 2.4. La “direttiva servizi” con riferimento agli aspetti rilevanti in tema di liberalizzazione delle attività commerciali. - 2.5. I recenti interventi di liberalizzazione: i decreti del “Governo Monti”. - 3. La competenza legislativa regionale in materia di commercio a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione. - 4. La legislazione regionale in materia di commercio. - 4.1. Premessa. - 4.2. Le principali norme regionali. - 4.2.1. Le discipline organiche: i “Codici del commercio”. - 4.2.2. Le leggi di prima attuazione del d.lgs. 114 del 1998. - 4.2.3. Le discipline concernenti aspetti specifici. - 4.2.4. L'attuazione regionale della “direttiva servizi” relativamente agli aspetti concernenti il commercio. - 4.2.5. Cenni in tema di somministrazione di alimenti e bevande - 4.3. Segue: quadro di sintesi sugli aspetti comuni delle normative regionali

#### 1. PREMESSA: IL FONDAMENTO COSTITUZIONALE DELLA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA

La nascita della libertà di iniziativa economica viene fatta risalire al superamento del sistema feudale e all'affermazione dell'economia di scambio, vale a dire al momento in cui tale libertà si è affrancata dalla diritto di proprietà, assumendo una propria autonomia<sup>141</sup>. Storicamente la libertà economica è stata sancita per la prima volta in Francia alla fine del XVIII secolo, quale “libertà del commercio e dell'industria”<sup>142</sup>

<sup>141</sup> A. Baldassarre ha fatto riferimento alla “emersione storica di di un autonomo concetto di attività economica” (A. Baldassarre, “Iniziativa economica privata,” in Enc. Dir., Milano, 1971).

<sup>142</sup> Tale principio era affermato nella l. n. 2 del 1792. A tale proposito cfr. R. Niro, “Art. 41”, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), “Commentario alla Costituzione”, , Vol. 1, Utet, 2006, pp. 846 – 863; M. Giampieretti, “Art. 41”, in S. Bartole, R. Bin, “Commentario breve alla Costituzione”, Seconda edizione, 2008, pp. 403-430.

Lo Statuto Albertino, però, non conteneva una previsione specificamente dedicata alla iniziativa economica. Il riconoscimento poteva ricavarsi in via implicita dall'art. 29, che offriva tutela a “tutte le proprietà”, salvo il rispetto del limite dell'interesse pubblico, tra cui è stata considerata compresa anche la libertà di attività<sup>143</sup>.

In Italia il riconoscimento espresso dell'iniziativa economica privata si è avuto soltanto nel 1927 nella c.d. “Carta del Lavoro”, in cui veniva qualificata come “lo strumento più efficace e più utile nell'interesse della nazione”<sup>144</sup>. La libertà di iniziativa economica, dunque, si configurava come funzionale all'interesse pubblico. Al contempo, però, la Carta del Lavoro limitava l'intervento dello Stato nella produzione economica soltanto ai casi specifici di mancanza o insufficienza dell'iniziativa economica privata o quando fossero in gioco interessi politici dello Stato<sup>145</sup>.

La configurazione della libertà di iniziativa economica fu molto dibattuta in Assemblea costituente, tanto che in sede di III Sottocommissione furono elaborate due disposizioni opposte tra loro. Da un lato, l'art. 37 del Progetto di Costituzione funzionalizzava in senso sociale la libertà di iniziativa economica al perseguimento dell'interesse collettivo, dall'altro, invece, l'art. 39 riconosceva l'iniziativa economica come libera e, al contempo, mirava ad impedire che potesse arrecare danni all'utile pubblico.

È stata quest'ultima visione (art. 39) a prevalere nel testo definitivo della Costituzione, con l'aggiunta, però, di una versione “depurata” del secondo comma dell'originario art. 37, privato del riferimento ai “piani” dello Stato, vincolanti per i privati, in base ai quali avrebbe potuto essere impedito l'esercizio dell'iniziativa economica privata.

L'art. 41 della Costituzione, dunque, contiene la scelta in favore del “riconoscimento dell'iniziativa economica privata in termini di libertà” (comma 1), seppur subordinandola a una serie di limiti (comma 2), e sottoponendola al possibile intervento dello Stato, volto a indirizzarla e coordinarla a fini sociali

---

<sup>143</sup> S. Romano, “Il diritto pubblico italiano”, Milano, 1914, pubblicato nel 1988.

<sup>144</sup> Dichiarazione VII.

<sup>145</sup> Dichiarazione IX.

(comma3)<sup>146</sup>. È possibile individuare, quindi, un duplice ordine di limitazioni, a cui è sottoposta la libertà di iniziativa economica, di segno negativo le prime (comma 2), positive le altre (comma 3)<sup>147</sup>. Prevedendo che la libertà di iniziativa economica non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, il secondo comma dell'art. 41 definisce un confine di fronte al quale l'esercizio deve arrestarsi. Nell'indirizzo e coordinamento dell'iniziativa economica a fini sociali (terzo comma), invece, si delineano vincoli teleologici di tipo attivo. Nel rispetto di quanto previsto per i diritti di libertà, in relazione ad entrambi i limiti opera la riserva di legge.<sup>148</sup>

Occorre notare, dunque, che, pur essendo qualificata in termini di libertà, l'iniziativa economica si distingue dalle altre libertà sancite nella Costituzione (le cc.dd. libertà fondamentali), non essendo stata dichiarata, a differenza di queste ultime, inviolabile ed essendo stata sottoposta a penetranti limitazioni. Per tale ragione parte della dottrina ha delineato l'iniziativa economica quale libertà “dimidiata”, di rango costituzionale inferiore rispetto ai diritti fondamentali<sup>149</sup>. La libertà di cui all'art. 41 Cost., dunque, si configura quale diritto sancito costituzionalmente, ma non quale diritto inviolabile. Questa considerazione, trova

---

<sup>146</sup> R. Niro, “Art. 41”, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), “Commentario alla Costituzione”, Vol. 1, Utet, 2006, p. 848.

<sup>147</sup> Per approfondire cfr. F. Angelini, “Costituzione ed economia al tempo della crisi”, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Rivista online, n. 4, 2012; F. Zatti, “Riflessioni sull'art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione”, in Scritti in onore di Claudio Rossano, Napoli, Jovene, 2012.

<sup>148</sup> Cfr. sentenza 4 del 1962 della Corte costituzionale, in cui è chiarito che “l'art. 41 Cost., pur affermando la libertà dell'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 all'utilità sociale, e sotto quello formale, che ne sia effettuata la disciplina per opera della legge”. Con riferimento alla riserva di legge cfr. la sentenza 133 del 1968, secondo cui “la riserva di legge di cui all'art. 41 Cost. non esige che la disciplina della libera iniziativa economica venga tutta e per intero regolata da atti normativi bastando la predeterminazione (anche attraverso i principi informativi di norme valutate nel loro complesso), di criteri direttivi che, avendo per fine l'utilità sociale, delineino, circoscrivendola, l'attività esecutiva della pubblica Amministrazione, così da togliere ad essa carattere di assoluta illimitata discrezionalità”.

<sup>149</sup> M. Luciani, “La produzione economica privata nel sistema costituzionale”, Cedam, Padova, 1983, pp. 582 e ss.; A. Baldassarre, “Le trasformazioni dell'impresa di fronte alla Costituzione”, in Democrazie e diritto, 1977, p. 28. Di contrario avviso A. Pace, il quale, pur non ritenendo i diritti economici “gerarchicamente inferiori” tuttavia ammette, come nel caso specifico dell'articolo 41, “un più ampio potere normativo del legislatore ordinario” (A. Pace, “Problematica delle libertà costituzionali”, Parte speciale, 2<sup>a</sup> ed., Padova, 1992).

riscontro non soltanto nel fatto che l'art. 41 pone dei limiti alla libertà economica, ma anche da un dato, apparentemente formale, rappresentato dalla collazione di tale norma nella parte dedicata ai rapporti economici e non tra i “diritti civili e di libertà”.

Un ulteriore nodo problematico della norma è rappresentato dall'oggetto di tutela della stessa. In dottrina, in passato, sono state elaborate diverse ipotesi che, in via di semplificazione, possono essere ricondotte a due filoni. In particolare, da un lato è stato affermato che oggetto di tutela fosse soltanto l'attività di impresa<sup>150</sup>, dall'altro l'iniziativa economica è stata considerata come diritto di libertà della persona<sup>151</sup>. La ricostruzione che alla fine ha prevalso nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, in coerenza anche con quello che fu il dibattito in Assemblea costituente, ha accolto una nozione ampia di iniziativa economica privata, ricomprendendovi non soltanto l'attività di impresa, la quale, infatti, rappresenta *una* delle forme di esercizio dell'attività economica<sup>152</sup>, ma anche le altre attività economiche, seppur non organizzate in forma di impresa.

Quale attività economica, dunque, anche l'attività commerciale trova il proprio fondamento costituzionale nell'art. 41 della Costituzione, risultando dunque sancita come libera, ma al tempo stesso suscettibile di essere sottoposta ai limiti dalla stessa norma costituzionale previsti.

Il fatto che la libertà di commercio configura una delle forme in cui si esplica la libertà di iniziativa economica privata, sancita dall'art. 41 della Costituzione, è stato confermato anche nella espressa previsione normativa di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 114 del 1998 di riforma della disciplina del commercio. Secondo tale disposizione, infatti, “l'attività commerciale si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione ed è esercitata nel rispetto dei principi contenuti nella legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante norme per la tutela della concorrenza e del mercato”

<sup>153</sup>.

<sup>150</sup> F. Galgano, “Art. 41”, in G. Branca, “Commentario alla Costituzione”, Bologna – Roma, 1982.

<sup>151</sup> C. Esposito, “La Costituzione italiana”, Milano, 1954.

<sup>152</sup> Cfr. Atti della discussione generale in Assemblea Costituente, III Sottocommissione (seduta 3 ottobre 1946), in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>153</sup> La Corte costituzionale stessa, nelle sue pronunce, ha dato per acquisito che l'esercizio dell'attività commerciale si fonda sulla libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 della Cost. (*ex plurimis* cfr. sentenza n. 97 del 1969). In tal senso anche la giurisprudenza

## 1.1. SEGUE: LA LIBERTÀ DI COMMERCIO

Il commercio, lungi dall'essere un *quid* unitario, si configura come un complesso di relazioni sociali, culturali, economiche e giuridiche. Considerare le molteplici problematiche e gli interessi che si intrecciano con le tematiche commerciali, consente di ricercare soluzioni tali da garantire un equilibrio tra la varietà di esigenze implicate. Occorre un approccio sistemico, dunque, una considerazione inclusiva e non una valutazione frammentata degli aspetti coinvolti. Come notato in dottrina “il commercio può manifestare a pieno la sua funzione (e possono essere individuate soluzioni normative coerenti) se viene vissuto non come momento a se stante, ma come parte di un'*organizzazione sociale del territorio*”<sup>154</sup>.

Per ricostruire la disciplina del commercio non si può non tenere conto di due ulteriori concetti, la liberalizzazione e la concorrenza, che pur esulando dalla materia del commercio in senso stretto, tuttavia vi influiscono massicciamente.

La riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, oltre ad aver trasferito la disciplina del commercio dalla sfera di competenza legislativa nazionale a quella regionale residuale, ha comportato, altresì, il riversarsi della legislazione statale sul rispetto della tutela della concorrenza, data la sua natura trasversale, anche nell'ambito del commercio. Il concetto di concorrenza, da considerarsi nella sua accezione di derivazione europea, rappresenta un limite penetrante alla competenza regionale in materia di commercio<sup>155</sup>.

Il Giudice delle leggi, nelle sue pronunce, ha più volte affermato che, in ragione dei valori costituzionali coinvolti nella materia della concorrenza, questa debba essere considerata in relazione allo specifico contesto economico e sociale.

Quanto alla tematica della liberalizzazione, in premessa occorre precisare che tale fenomeno comporta la caducazione soltanto dei limiti interni alla materia,

---

amministrativa (*ex multis* cfr. Cons. Stato Sez. V, Sent., 15-09-2009, n. 5495; Cons. St., Sez. IV, 15 aprile 2002 n. 1999; Cons. St., Sez. V, 6 nov. 1992 n. 1212; ,1992, I, 1582 e Cons. St., Sez. V, 20 dic. 2001 n. 6309)

<sup>154</sup> O. Roselli, “Relazione introduttiva” in “Il commercio tra regolazione giuridica e rilancio economico”, a cura di F. Lotito e O. Roselli, Quaderno Cesifin n. 53, Torino 2011, p. 5.

<sup>155</sup> In tema cfr. G. Corso, “La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa delle Regioni e dello Stato”, in *Dir. Pubblico*, 2002, pp. 981 e ss..

lasciando integri, e anzi potenziando, quelli esterni. Il concetto di liberalizzazione, infatti, non deve essere confuso con quello di semplificazione e questa considerazione è resa evidente dalla circostanza che, a fronte della introduzione di norme a garanzia di condizioni concorrenziali paritarie, conseguono forme di regolamentazione e di controllo più incisive, a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti.

## 2. LA NORMATIVA DI LIBERALIZZAZIONE DEL COMMERCIO

### 2.1. LA NORMATIVA PRECEDENTE ALLA RIFORMA DEL 1998

Fino agli anni Settanta, prima dell'adozione della disciplina del commercio (legge n. 426 del 1971)<sup>156</sup>, da un punto di vista normativo la tutela dei centri storici (*rectius* dei beni culturali e soltanto indirettamente dei centri storici) e le attività commerciali correvano su rette parallele.

Nella disciplina dell'epoca, non sussisteva alcun nesso che mettesse in relazione i due ambiti.

Il primo momento di incontro fra i due settori è stato realizzato dalla legge n. 426 del 1971, volta al riordino organico delle norme eterogenee e speciali susseguitesi fino ad allora, che abrogò il R.D.L. n. 2174 del 1926 (“Norme per la disciplina del commercio di vendita al pubblico”)<sup>157</sup>, dettando la nuova disciplina del commercio. Gli strumenti fondamentali previsti dalla legge n. 426 del 1971 erano individuati nel piano comunale di sviluppo e adeguamento del commercio, differente dalla pianificazione urbanistica, e nel registro degli esercenti del commercio (REC). Il Capo II della legge, dedicato ai Piani di sviluppo e di adeguamento, metteva in contatto il territorio comunale, e dunque anche i centri

---

<sup>156</sup> Legge 11 giugno 1971, n. 426 “Disciplina del commercio”. Per quanto riguarda la somministrazione di alimenti e bevande, la relativa disciplina fu ricondotta all'interno di quella delle attività commerciali ad opera della legge 524 del 1974 (“Modifica alla disciplina degli esercizi pubblici di vendita e consumo di alimenti e bevande”).

<sup>157</sup> Il R.D.L. 16 dicembre 1926, n. 2174, convertito nella Legge 18 dicembre 1927, n. 2501, si configurava come una normativa generale di disciplina delle forme e delle modalità del commercio. Ad esso si aggiunse la legge 327 del 1934 (“Disciplina del commercio ambulante”) volta a regolare il commercio ambulante, fino ad allora sottoposto all'autorizzazione di polizia.

storici in questo inclusi, con il commercio. L'art. 11 della legge, infatti, al fine di favorire una più razionale evoluzione dell'apparato distributivo, attribuiva al Comune, il compito di procedere alla formazione di un piano di sviluppo e di adeguamento della rete di vendita che, nel rispetto delle previsioni urbanistiche, avrebbe dovuto assicurare la migliore funzionalità e produttività del servizio da rendere al consumatore e il maggior possibile equilibrio tra installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante. Al fine di realizzare tale equilibrio occorreva garantire l'integrazione della pianificazione urbanistica e di quella commerciale, perseguita stabilendo la necessità di indicare all'interno dei piani regolatori generali le norme per l'insediamento di attività commerciali.

Alla pianificazione commerciale era demandata non soltanto l'individuazione dei presupposti e dei requisiti occorrenti per l'insediamento commerciale, ma altresì la previsione delle regole di accesso al mercato, anche attraverso la prescrizione di distanze minime e di luoghi per la collocazione.

La legge subordinava l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento degli esercizi di vendita al rilascio dell'autorizzazione da parte del Sindaco<sup>158</sup>. Si rileva che in tal modo venivano raddoppiati gli adempimenti conseguenti alle pianificazioni e ai regimi autorizzatori di tipo commerciale, da un lato, e urbanistico-edilizio, dall'altro. A questo proposito, infatti, furono invano proposte l'unione delle valutazioni e dei procedimenti, considerata anche la competenza comunale per entrambi gli ambiti (commerciale e urbanistico-edilizio).

Una previsione particolarmente rilevante, che consentì di muovere un primo passo verso la considerazione integrata delle attività commerciali e della

---

<sup>158</sup> Legge n. 426 del 1971, Art. 24 (Apertura, trasferimento ed ampliamento degli esercizi di vendita): "L'apertura di esercizi al minuto, il trasferimento in altra zona e l'ampliamento degli esercizi già esistenti mediante l'acquisizione di nuovi locali di vendita, sono soggetti ad autorizzazione amministrativa" (comma 1). "L'autorizzazione e' rilasciata dal sindaco del comune nel cui territorio ha sede l'esercizio, sentito il parere delle commissioni di cui agli articoli 15 e 16, con la osservanza dei criteri stabiliti dal piano. L'autorizzazione all'ampliamento deve essere sempre concessa quando l'ampliamento stesso non modifichi le caratteristiche dell'esercizio e quindi l'equilibrio commerciale previsto dal piano. L'autorizzazione, fermo il rispetto dei regolamenti locali di polizia urbana, annonaria, igienico-sanitaria e delle norme relative alla destinazione ed all'uso dei vari edifici nelle zone urbane, è negata solo quando il nuovo esercizio o l'ampliamento o il trasferimento dell'esercizio esistente risultino in contrasto con le disposizioni del piano e della presente legge" (comma 2).

tutela dei centri storici, è rappresentata dalla norma relativa alle tabelle merceologiche, la cui determinazione era demandata al Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato. La disposizione riconosceva ai Comuni la facoltà, previo consenso del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di introdurre parziali modifiche alle tabelle in relazione alle esigenze e alle tradizioni locali<sup>159</sup>.

Un ulteriore progresso in questa direzione è stato compiuto con il decreto legge n. 832 del 1986 (“Misure urgenti in materia di contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione”), convertito con modificazioni, in legge n. 15 del 1987<sup>160</sup>. In particolare l'art. 4, al fine di tutelare le tradizioni locali e le aree di particolare interesse del proprio territorio, concedeva ai Comuni la possibilità di fissare voci merceologiche specifiche nell'ambito delle tabelle di cui all'art. 37 della legge n. 426 del 1971 e di prevedere nuove classificazioni in deroga a quelle previste dalla disciplina degli esercizi pubblici di vendita e consumo di alimenti e bevande<sup>161</sup>. La norma inoltre, limitatamente agli esercizi commerciali, agli esercizi pubblici ed alle imprese artigiane, consentiva ai Comuni di stabilire le attività incompatibili con tali esigenze (art. 4 comma 1), e altresì di confermare, in sede di vidimazione annuale, le autorizzazioni per quelle attività già in atto alla data di entrata in vigore dello stesso decreto legge (art. 4, comma 2)<sup>162</sup>. Come emerge dai lavori preparatori, questa norma cercava di

---

<sup>159</sup> Legge n. 426 del 1971, art. 37: “Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato determina le tabelle merceologiche alle quali deve conformarsi il rilascio delle autorizzazioni, sentito il parere delle organizzazioni nazionali di categoria dei commercianti a posto fisso, degli ambulanti e delle cooperative di consumo” (comma 1). “Le tabelle merceologiche debbono prevedere il massimo raggruppamento delle voci salvo, per il settore alimentare, le limitazioni previste dalle disposizioni igienico-sanitarie” (comma 2). “I comuni hanno facoltà, previo consenso del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di introdurre parziali modifiche alle tabelle stesse in relazione alle esigenze e alle tradizioni locali, sentito il parere delle associazioni locali dei commercianti” (comma 3).

<sup>160</sup> Pubblicata in G.U. del 7 febbraio 1987, n. 31.

<sup>161</sup> Art. 3 della legge n. 524 del 1974.

<sup>162</sup> Ai sensi del comma secondo dell'art. 4, D.l. 832 del 1986, “I comuni accertano altresì le attività svolte negli esercizi compresi nelle suddette aree e confermano le autorizzazioni in sede di vidimazione annuale nei limiti delle attività effettivamente in atto alla data di entrata in vigore del presente decreto”. Risultava infatti conforme al principio di uguaglianza costituzionalmente riconosciuto dall'art. 3 della Costituzione, il potere dei Comuni vietare, laddove ritenute incompatibili, anche le attività già in essere all'entrata in vigore del D.l. 832 del 1986, dovendo essere assicurata la parità di trattamento nell'accesso e nella permanenza del mercato, e dovendo garantire la generale applicazione dei limiti consentiti all'iniziativa economica privata, senza alcuna distinzione di carattere temporale. In tema cfr. P. Caputi Jambreggi, “Centri storici

rispondere all'esigenza di arrestare il degrado dei centri storici, agendo su una delle principali cause, rappresentata dal fenomeno della moltiplicazione incontrollata di esercizi commerciali, in totale dissonanza con le istanze estetiche e di decoro e con il valore culturale delle aree di particolare interesse storico<sup>163</sup>.

Sebbene la facoltà di introdurre nuove tabelle merceologiche e di vietare le attività incompatibili consentisse di salvaguardare alcune specifiche attività commerciali tradizionali, comunque non riusciva a garantire la continuazione delle stesse, in modo da conservare le caratteristiche peculiari dei centri storici. L'obbligo di prosecuzione di una determinata attività, infatti, risulterebbe costituzionalmente illegittimo per violazione del principio della libertà individuale.

La legge n. 15 del 1987, dunque, ha cercato di coniugare la struttura e lo sviluppo della rete commerciale con le esigenze di effettiva tutela delle aree storiche, alla luce di un'attualizzazione della considerazione dei beni culturali.

I limiti della legge n. 426 del 1971, rappresentati in particolare dalla inidoneità di consentire lo sviluppo e la modernizzazione della rete distributiva, in modo da renderla più consona alle nuove esigenze delle imprese e del consumo, ha costituito la premessa per l'elaborazione della successiva riforma del commercio.

## 2.2. LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DEL COMMERCIO DEL 1998. ASPETTI RILEVANTI PER I CENTRI STORICI

L'ondata innovativa, che ha riguardato anche la disciplina del commercio, è arrivata negli anni Novanta, con la riforma Bassanini. Della materia del commercio, in ragione della sua natura complessa, si è occupato un provvedimento *ad hoc*, il c.d. Decreto Bersani, d.lgs. n. 114 del 1998 “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma

---

tra usi compatibili e lacune legislative”, in Caia G. e Ghetti G., “La tutela dei centri storici, Giappichelli”, Torino, 1997.

<sup>163</sup> In riferimento a tale norma cfr. Cons. Stato Sez. V, sentenza n. 57 del 1998 e il relativo commento di S. Vasta, “Il commercio tradizionale nei centri storici tra tutela e liberalizzazione”, in *Urbanistica e Appalti*, n. 7, 1998.

4, della L. 15 marzo 1997, n. 59<sup>164</sup>. Occorre ricordare che il decentramento perseguito dalle leggi Bassanini è stato realizzato a costituzione invariata. Fino al 2001, dunque, il commercio faceva parte delle materie di competenza legislativa esclusiva statale. Soltanto con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, infatti, la disciplina del commercio è stata fatta rientrare nella potestà legislativa residuale delle Regioni<sup>165</sup>.

Preliminarmente occorre notare che il d.lgs. n. 114 del 1998, nell'assurgere a proprio fondamento finalistico la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), da un lato, e la tutela della concorrenza (l. n. 287 del 1990), dall'altro, si richiama a valori di origine costituzionale e di derivazione comunitaria. Il decreto, però, prescrive anche la tutela di molteplici interessi pubblici di rango costituzionale, che potrebbero risultare incisi dal perseguimento dello scopo principale, quali ad esempio, la tutela dell'occupazione, lo sviluppo ordinato del territorio, la tutela dell'ambiente, nonché anche la tutela dei centri storici.

In linea generale, la riforma del 1998, tesa alla liberalizzazione del commercio, considerava controproducente una totale pianificazione del commercio, ammettendo quale limite alla libera iniziativa economica, dunque, soltanto l'interesse urbanistico-territoriale e della tutela dell'ambiente e dei beni di interesse paesaggistico e storico-artistico.

Tra le molteplici novità introdotte con il d.lgs. n. 114 del 1998, la più rilevante ai fini della presente disamina, è rappresentata dalla esplicita presa in considerazione dei centri storici ad opera della disciplina del commercio. Tale circostanza ha reso innegabile il legame sussistente tra i beni culturali e il commercio. Due norme di estrema rilevanza sono contenute nell'art. 6, relativo

---

<sup>164</sup> Pubblicato in G.U. Del 24 aprile 1998, n. 95, S.O. Sulla riforma della disciplina del commercio Cfr. L. Cici "La liberalizzazione del commercio", in *Giornale Dir. Amm.*, 1998, 7, pp. 618 e ss.; B. Argiolas, "L'attuazione della riforma del commercio al dettaglio tra liberalizzazione e decentramento", in *Giornale Dir. Amm.*, 2002, 8, pp. 907.

<sup>165</sup> Per alcune considerazioni critiche sul d.lgs. n. 114 del 1998, cfr. A. Ragazzini, "La disciplina dell'attività commerciale dal dopoguerra alla legge Bersani: considerazioni critiche circa la normativa introdotta dal suddetto testo e circa i limiti entro cui le regioni potranno modificarla", in *Foro Amm. CDS*, n. 5, 2003.

alla programmazione della rete distributiva, funzione che, ad opera del decreto d. lgs. n. 114 del 1998, viene spostata dal livello comunale a quello regionale, in grado di garantire una maggiore omogeneità. Il primo comma demanda alle Regioni, nella definizione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, il compito di perseguire, tra gli altri obiettivi, quello della salvaguardia e riqualificazione dei centri storici, anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale<sup>166</sup>. L'importanza riconosciuta alle caratteristiche morfologiche e al fattore non soltanto artistico, ma anche ambientale, fa apparire questa norma come l'antesignano della disposizione del vigente Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha determinato il passaggio dei centri storici dall'ambito dei beni culturali a quello dei beni paesaggistici. Procedendo con l'analisi del c.d. Decreto Bersani, il comma terzo dell'art. 6, poi, prevede che le Regioni, nel definire gli indirizzi generali, debbano tenere conto anche delle caratteristiche dei centri storici, al fine di salvaguardare e qualificare la presenza delle attività commerciali e artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercizi aventi valore storico e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali<sup>167</sup>. Ai centri storici, dunque, viene assegnata rilevanza (regionale) ai fini della programmazione commerciale, e non più soltanto urbanistica, a differenza di quanto era avvenuto fino a quel momento ad opera del D.M. 1444 del 1968, che aveva posto il concetto di zona territoriale omogenea.

Inoltre, il compito delle Regioni di fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale viene finalizzato all'individuazione, per mezzo degli strumenti urbanistici, anche dei limiti a cui sottoporre gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dei vincoli concernenti l'arredo urbano, a cui devono attenersi le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale<sup>168</sup>.

---

<sup>166</sup> Art. 6, comma 1 lett. c) del d.lgs. 114 del 1998.

<sup>167</sup> Art. 6, comma 3 lett. c) del d.lgs. 114 del 1998.

<sup>168</sup> Art. 6, comma 2 lett. b) del d.lgs. 114 del 1998. Per la distinzione tra insediamenti commerciali e imprese commerciali, cfr. G. Mele "Alcuni aspetti della riforma della disciplina del commercio ex d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, in Foro amministrativo 1999, n. 5, p. 1174.

Emerge come questa disposizione comporti un mutamento della concezione del commercio, teso non più soltanto al perseguimento di finalità meramente economiche, ma anche di interessi generali, quali la tutela dell'ambiente, dell'assetto urbano, nonché nello specifico dei centri storici.

Ancora, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 114 del 1998, per i centri storici, aree o edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, le Regioni devono attribuire maggiori poteri ai Comuni, relativamente alla localizzazione e alla apertura degli esercizi di vendita, in particolare al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano. A tale scopo la norma prevede anche misure di intervento attivo, consistenti nell'utilizzo anche di specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario<sup>169</sup>.

Il decreto, dunque, ha tentato di potenziare il ruolo delle Regioni, assegnando a queste la formulazione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e l'individuazione dei criteri di programmazione urbanistica relativi all'ambito commerciale. Sono le Regioni, pertanto, ad essere incaricate del difficile compito di trovare un equilibrio tra la libertà di iniziativa economica e l'apposizione di limiti a tutela degli interessi pubblici.

Per quanto concerne l'accesso al mercato, l'intento liberalizzatore del decreto Bersani è stato realizzato eliminando per gli esercizi di vicinato<sup>170</sup> l'autorizzazione commerciale, fino a quel momento richiesta in modo indifferenziato per tutti gli esercizi, indipendentemente dalla dimensione, sostituendola con una previa comunicazione al Comune competente per territorio<sup>171</sup>. Il regime autorizzatorio, invece, è stato mantenuto per i medi e grandi

---

Secondo l'autore mentre gli insediamenti sono riconducibili alla normativa sui beni culturali, in quanto concernenti l'allocazione materiale della struttura, le imprese, invece, attenendo all'ambito delle attività commerciali, rientrano nella disciplina del commercio.

<sup>169</sup> Art. 10, comma 1, lett. b) del d.lgs. 114 del 1998.

<sup>170</sup> Ai sensi dell'art. 4, comma 1 lett. d), d.lgs. 114 del 1998, sono esercizi di vicinato “quelli aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni popolazione residente superiore a 10.000 abitanti”

<sup>171</sup> Decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie fino ai limiti previsti per l'esercizio di vicinato possono essere

esercizi di vendita, in ragione del maggiore impatto territoriale e ambientale.

Con riferimento ai piccoli esercizi di vendita, all'amministrazione comunale è stato riconosciuto soltanto il potere di svolgere controlli a posteriori e di inibire l'attività esclusivamente per ragioni di prevalente interesse pubblico, debitamente motivate con un provvedimento di diniego.

Altra rilevante novità è costituita dall'eliminazione delle quattordici tabelle merceologiche previste dalla legge 426 del 1971 ridotte a due soli grandi settori merceologici: alimentare e non alimentare.

Le tabelle rappresentavano, infatti, uno dei vincoli maggiori all'ingresso nel mercato. Seppur coerente con le istanze di tutela della libertà di concorrenza richieste, *in primis*, dalla normativa di livello comunitario, l'eliminazione delle tabelle ha determinato una minore capacità di controllo sulla tipologia di esercizi consentiti.

Dalla breve ricostruzione svolta emerge, dunque, come la riforma del 1998 abbia rappresentato una frattura rispetto alla disciplina della l. n. 426 del 1971.

### 2.3. LE LIBERALIZZAZIONI DEL “SECONDO DECRETO BERSANI”

Al decreto del 1998 hanno fatto seguito ulteriori interventi di liberalizzazione: il Decreto Bersani-Catricalà del 2006 (D.l. n. 223 del 2006) e i due decreti del governo Monti, cc.dd. decreto “Salva Italia” (D.l. n. 201 del 2011) e decreto “Cresci Italia” (D.l. n. 1 del 2012).

Con il D.l. n. 223 del 2006 è stato confermato l'indirizzo liberalizzatorio avviato nel 1998 e sono stati rimossi ulteriori limiti all'esercizio dell'attività commerciale. L'art. 3 (“Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale”) del Decreto 223 del 2006, infatti, per l'esercizio delle attività commerciali come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, e per quelle di somministrazione di alimenti e bevande, ha previsto l'eliminazione di una serie di vincoli, tra cui l'obbligo di iscrizione ai registri abilitanti e il possesso di requisiti professionali per l'apertura di esercizi commerciali diversi da quelli

---

effettuati (art. 7, comma 1 del d.lgs. n. 114 del 1998).

alimentari; il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio; le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare; il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale; il rispetto degli orari di apertura e di chiusura; il divieto o l'ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda, con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie.

Per evitare una disparità di trattamento tra le attività commerciali già esistenti e quelle nuove, il comma terzo del medesimo articolo ha stabilito, a decorrere dalla data di entrata in vigore decreto, l'abrogazione delle disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le liberalizzazioni prescritte.

La norma conclude imponendo alle Regioni e agli Enti locali di adeguare, entro il 1° gennaio 2007, le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni del decreto stesso<sup>172</sup>.

Tale previsione, dunque, è tesa all'eliminazione dei limiti alla libertà di iniziativa economica contenuti negli ordinamenti regionali e locali. La giustificazione dell'ingerenza da parte del legislatore statale sulla materia del commercio, di competenza legislativa residuale regionale di cui all'art. 117, comma 4 della Costituzione, deve essere ricercata riconducendo siffatta previsione all'interno della competenza statale in ambito di tutela della concorrenza *ex art. 117, comma 2 lett. e)* della Costituzione.

La disposizione in oggetto sembra distinguere la produzione dei propri effetti nei confronti della normativa statale da un lato e di quella regionale dall'altro. Mentre l'abrogazione prevista dal comma terzo, infatti, è circoscritta alla disciplina statale, per la normativa regionale il comma successivo prevede

---

<sup>172</sup> Con riferimento alla norma in oggetto cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. V., sent. 2808 del 2009 e il commento di S. Screpanti, *Il Consiglio di Stato apre alla concorrenza il settore dei pubblici esercizi*, Commento alla sentenza 5 maggio 2009, n. 2808, del Consiglio di Stato, Sez. V., *Giornale di diritto amministrativo*, n.1, 2010.

soltanto la necessità di un adeguamento.

Essenziale, pertanto, è il ruolo della Corte costituzionale nel garantire un equo contemperamento dei valori in gioco. A tale proposito, però, occorre rilevare che nel campo della regolamentazione della distribuzione commerciale esiste una zona grigia del sindacato costituzionale. Molte prescrizioni vincolistiche, infatti, risultano contenute in regolamenti regionali e negli atti amministrativi adottati dagli enti locali, che esulano dal controllo del giudice delle leggi, sia nel caso di giudizio di legittimità costituzionale in via principale che incidentale. Per tale ragione, dunque, risulta fondamentale anche l'apporto della giurisprudenza amministrativa sul tema.

#### 2.4. LA “DIRETTIVA SERVIZI” CON RIFERIMENTO AGLI ASPETTI RILEVANTI IN TEMA DI LIBERALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI

La direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, c.d. “direttiva servizi” o “direttiva *Bolkestein*”<sup>173</sup>, è stata adottata, con riferimento al settore dei servizi nel mercato interno, allo scopo principale di favorire la crescita economica e lo sviluppo della competitività nel settore, eliminando gli ostacoli giuridici all'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori e della libera circolazione dei servizi. A tale fine la direttiva pone degli interventi di semplificazione sia normativa che amministrativa.

Nella definizione di “servizio” offerta dal diritto comunitario<sup>174</sup>, cui rimanda la direttiva, risultano comprese anche le attività commerciali. Per tale ragione, quindi, il provvedimento comunitario in oggetto e il suo recepimento rilevano anche ai fini della disamina concernente la disciplina del commercio. Nell'ordinamento statale la c.d. “direttiva servizi” è stata recepita con il d.lgs. n. 59 del 2010, che nella prima parte detta i principi e le disposizioni generali in materia di accesso ed esercizio delle attività di servizi, in tema di regimi

---

<sup>173</sup> Dal nome del Commissario europeo per il mercato interno Frits Bolkestein, sostenitore della direttiva.

<sup>174</sup> Ai sensi dell'art. 4 della direttiva 2006/123/CE, per servizio deve intendersi “qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione”.

autorizzatori, di libera prestazione dei servizi, nonché di semplificazione amministrativa, tutela dei destinatari, qualità dei servizi e collaborazione amministrativa. La seconda parte, invece, contiene disposizioni specifiche, di modifica delle normative di settore divenute incompatibili con la c.d. direttiva *Bolkestein*, tra cui rientrano anche quelle concernenti il settore del commercio. Si tratta, in particolare degli articoli 64 -71 del citato decreto, che incidono sulla normativa regionale in materia. La disciplina del del d.lgs. n. 59 del 2010, infatti, si pone quale normativa cedevole, vale a dire applicabile, nelle materie di competenza regionale concorrente o residuale, finché le Regioni non siano intervenute attraverso il recepimento della direttiva comunitaria. L'art. 84 del decreto prevede espressamente tale clausola di cedevolezza, stabilendo che “in relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e fatto salvo quanto previsto dagli articoli 16, comma 3, e 10, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente, le disposizioni del (presente) decreto si applicano fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE, adottata da ciascuna regione e provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal (presente) decreto”.

Con riferimento agli aspetti di interesse per le attività commerciali, in questa sede merita richiamare quelle disposizioni relative alla somministrazione di alimenti e bevande e all'attività di vendita al dettaglio. Quanto alla somministrazione (art. 64), il legislatore del 2010 ha sottoposto all'autorizzazione da parte del Comune l'avvio dell'attività, ritenendo sufficiente, invece, la semplice segnalazione per il trasferimento di sede o della titolarità e per l'avvio dell'attività di somministrazione nel caso in cui questa sia rivolta soltanto a determinate tipologie di utenti. La norma, inoltre, esclude dalla programmazione le attività di somministrazione esercitate in determinati luoghi (ad esempio negli ospedali, al domicilio del consumatore, negli esercizi annessi ad alberghi, ecc.).

Per quello che concerne l'attività di vendita al dettaglio, negli esercizi di vicinato, in spacci interni, mediante distributori automatici, o con altri mezzi, (artt. 65-69), è stata introdotta una semplificazione, consistente nella sostituzione della

denuncia di inizio attività differita con la segnalazione certificata, quest'ultima, a differenza della prima, immediatamente efficace.

In tema di commercio su aree pubbliche merita richiamare la norma che, nel restringere le ipotesi in cui le Regioni possono stabilire criteri generali, a cui i Comuni devono attenersi (per la determinazione delle aree e del numero dei posteggi da destinare allo svolgimento dell'attività, per l'istituzione, la soppressione o lo spostamento dei mercati che si svolgono quotidianamente o a cadenza diversa, nonché per l'istituzione di mercati destinati a merceologie esclusive), precisa che in ogni caso resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale.

## 2.5. I RECENTI INTERVENTI DI LIBERALIZZAZIONE: I DECRETI DEL “GOVERNO MONTI”

Il processo delle liberalizzazioni è andato avanti con il citato decreto “Salva Italia”, che è intervenuto anche nella materia del commercio<sup>175</sup>. Con tale normativa si è inteso ridurre le restrizioni di matrice pubblica all'accesso al mercato e diminuire la discrezionalità amministrativa nell'adozione delle limitazioni mantenute in essere. Infatti il decreto n. 201 del 2011 sancendo, con riferimento alle attività economiche, il principio di “libertà di accesso, di organizzazione e di svolgimento”, concepisce quali unici limiti quelli giustificati da esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario (art. 34, comma 2). Il decreto, dunque, impone un dovere di giustificazione per l'introduzione di un regime amministrativo volto a sottoporre a previa autorizzazione l'esercizio di un'attività economica<sup>176</sup>. La norma, pertanto, ha individuato come regola generale un

---

<sup>175</sup> Per quanto concerne i recenti interventi di liberalizzazione cfr. L. Pellegrini. “La liberalizzazione delle attività commerciali”, nota per il gruppo di studio di Astrid su “Le liberalizzazioni”, 5 giugno 2012, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); E. Boscolo, “Il decreto legge liberalizzazioni”, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 5, pp. 501 e ss.; M. De Benedetto, “Il decreto Salva italia”, in *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 3, pp. 229 e ss.; F. Cintioli, “Commercio e liberalizzazione”, in P. F. Lotito-O. Roselli (a cura di) “Il commercio tra regolazione giuridica e rilancio economico, in *Quaderno Cesifin* n. 53, Giappichelli Editore, 2011, pp. 89 e ss..

<sup>176</sup> La previsione di tale dovere di giustificazione si pone in continuità con quanto previsto dalla c.d. direttiva *Bolkestein* (direttiva servizi 2006/123/CE, recepita con decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59) e risulta confermato dal c.d. decreto Cresci Italia (art. 1, comma 1 lett. a).

sistema di controlli successivi, il cui svolgimento non influisce sull'avvio dell'attività.

Con il c.d. decreto “Salva Italia” il legislatore delegato ha provveduto anche ad eliminare ulteriori vincoli, quali le limitazioni territoriali allo svolgimento delle attività economiche; l'imposizione di distanze minime; il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi; con riferimento ad alcune categorie, la limitazione dell'esercizio di una attività economica o il divieto di commercializzazione di taluni prodotti; la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore; l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi; l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

Per quanto concerne nello specifico gli esercizi commerciali, l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 riconosce la natura di principio generale dell'ordinamento nazionale alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. La norma, dunque, pone sul piatto della bilancia la libertà di iniziativa economica e altri interessi meritevoli di tutela costituzionale. Anche in questo caso è imposto l'adeguamento degli ordinamenti regionali e locali alle liberalizzazioni prescritte.

L'art. 31 è intervenuto anche in tema di orari di apertura degli esercizi commerciali, modificando quanto previsto dalla c.d. "manovra estiva" (d.l. n. 138 del 2011)<sup>177</sup>, nel senso di eliminare il riferimento alla sperimentazione e di estendere la liberalizzazione a tutti i Comuni e non più soltanto a quelli inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte<sup>178</sup>.

Sulla stessa linea si colloca anche il c.d. decreto “Cresci Italia” (d.l.n. 1 del 2012)<sup>179</sup>, con cui è stata ribadita la libertà di iniziativa economica privata, già

---

<sup>177</sup> D.L. 13 agosto 2011, n. 138 “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, pubblicato in G.U. 13 agosto 2011, n. 188, S.O..

<sup>178</sup> Con riferimento a tale norma si è espressa la Corte costituzionale con sentenza 299 del 2012 (v. *infra*).

<sup>179</sup> D.L. 24 gennaio 2012 n. 1 “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle

affermata dal citato art. 34 del decreto “Salva Italia” e prima ancora dal d.l. n. 138 del 2011, che ha riconosciuto alla libertà di iniziativa e di attività economica privata natura di principio fondamentale per lo sviluppo economico, considerando permesso tutto ciò che non sia espressamente vietato dalla legge in una serie determinata di casi, tra cui è indicata anche la protezione dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale (art. 3).

L'art. 1 del decreto “Cresci Italia”, utilizzando la tecnica delle abrogazioni, innanzitutto prescrive la rimozione di limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o atti preventivi di assenso dell'amministrazione per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante. In secondo luogo, prevede l'eliminazione dei divieti e delle restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite. La norma, infine, prescrive l'abrogazione delle disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, non adeguati o non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici o che impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo, nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti. Il decreto, in oggetto, dunque, ha previsto la soppressione di tutti gli atti di assenso, come requisiti professionali, contingentamento, distanze minime tra gli esercizi, ad eccezione di quelle limitazioni giustificate dall'esigenza di protezione di altri beni costituzionalmente rilevanti, risultati prevalenti alla luce della valutazione degli interessi coinvolti. La norma, inoltre, precisa la natura tassativa, restrittiva e improntata al principio di proporzionalità dell'interpretazione e dell'attuazione di tali limiti.

---

infrastrutture e la competitività”, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 marzo 2012, n. 27, pubblicato in G.U. 24 gennaio 2012, n. 19, S.O..

In generale, dunque, è possibile affermare che con la riforma della disciplina del commercio e soprattutto con le recenti normative di liberalizzazione, il commercio ormai è a pieno titolo sottoposto alle leggi del mercato, con tutte le conseguenze che ne derivano nel campo della tutela degli altri interessi costituzionalmente rilevanti.

### 3. LA COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA DI COMMERCIO A SEGUITO DELLA RIFORMA DEL TITOLO V, PARTE II DELLA COSTITUZIONE

Dopo aver passato in rassegna la normativa statale succedutasi in materia di commercio e gli aspetti rilevanti delle discipline di liberalizzazione, occorre trattare la legislazione regionale in tema.

Con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, infatti, la materia del commercio dall'ambito di competenza legislativa esclusiva statale è stata trasferita alla potestà legislativa residuale regionale (art. 117, comma 4 Cost.)<sup>180</sup>. Tale mutamento ha inciso sulla normativa generale sul commercio, adottata nella vigenza dell'originario Titolo V della Costituzione. Con la revisione costituzionale, infatti, si è posto il problema relativo all'applicabilità del d.lgs. n. 114 del 1998 che, in quanto disciplina di livello statale, non risultava più legittimato a porre le regole in materia di commercio, passata alla competenza legislativa regionale. A sciogliere il nodo della questione è intervenuta la Corte costituzionale<sup>181</sup>, che ha riconosciuto la natura cedevole del d.lgs. n. 114 del 1998, sulla base dell'art. 1, comma 2 della Legge 5 giugno 2003, n. 131<sup>182</sup>, secondo cui le disposizioni normative statali vigenti nelle materie appartenenti alla legislazione regionale “continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino

---

<sup>180</sup> Sull'attribuzione della materia del commercio alla competenza regionale residuale, confronta le sentenze nn. 165 e 64 del 2007, n. 1 del 2004 e l'ordinanza n. 199 del 2006 della Corte costituzionale. Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, sia la legge n. 426 del 1971 nel settore del commercio in sede fissa, che la legge n. 287 del 1991 nell'ambito della somministrazione di alimenti e bevande, nonché il d.lgs. n. 114 del 1998, avevano riconosciuto alle Regioni una serie di funzioni amministrative, in particolare di programmazione.

<sup>181</sup> Ordinanza 199 del 2003, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>182</sup> L. 131 del 2003 “Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, pubblicata in G.U. 10 giugno 2003, n. 132, S.O..

alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia.”

Dunque, da tale disposizione deriva che la disciplina statale relativa al settore del commercio continua ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino a che non sia intervenuto il legislatore regionale a regolare la materia. La natura cedevole della legislazione statale precedente la riforma in materia di commercio è stata in seguito più volte ribadita anche dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare con le sentenze nn. 64, 165, 430 del 2007 e n. 247 del 2010, in cui la Consulta ha affermato 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.” e che, pertanto, il d. lgs. n. 114 del 1998 “si applica, soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia”. Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, l’art. 2, comma 1 del d.lgs. n. 114 del 1998 stabilisce che queste provvedono a quanto disposto dal decreto secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione

Ad una prima analisi, quindi, sembrerebbe che nell'ambito della disciplina del commercio sia legittimo unicamente l'intervento del legislatore regionale.

Esaminando più attentamente il tema, però, ci si accorge che, nonostante il suo carattere residuale, la materia del commercio viene incisa da una serie di normative di competenza esclusiva statale, come la tutela della concorrenza e la tutela dei beni culturali e dell'ambiente (e dunque la tutela dei centri storici), e concorrente, quali il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, anche in virtù della natura trasversale di alcune materie oggetto di tali discipline<sup>183</sup>. È necessario notare, inoltre, che talvolta le norme poste dalla disciplina statale idonee a condizionare la normativa regionale, perseguono la tutela di interessi tra loro in conflitto.

---

<sup>183</sup> Sul rapporto tra la tutela dei beni culturali e il governo del territorio, C. Barbati, “Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto”, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 2, 2009. Con riferimento al legame tra territorio e attività economiche e alla circostanza che gli interessi coinvolti in tale ambito esulano dalla materia urbanistica cfr. G. Caia., “Governo del territorio e attività economiche”, in *Diritto amministrativo*, Vol. n. 11, fasc. n. 4, 2003, pp. 707-733.

Più nello specifico risulta di interesse per il presente studio l'influenza sulla disciplina regionale esercitata dalla normativa a tutela della concorrenza<sup>184</sup>, che impone la massima apertura del mercato, e la considerazione ad opera del legislatore regionale delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

Questi infatti sono due ambiti, in alcuni casi tra loro confliggenti, che le Regioni, seppur nell'esercizio della loro competenza legislativa regionale, sono chiamate a rispettare nel dettare la disciplina sul commercio. Tutela della concorrenza e tutela dei beni culturali, infatti, sono interessi costituzionalmente protetti che si pongono come limiti alla potestà residuale in materia di commercio. Quanto all'interferenza tra la materia del commercio e la tutela della concorrenza, la Corte costituzionale ha messo in evidenza la stretta connessione tra queste intercorrente. Secondo la Consulta la “tutela della concorrenza” avendo ad oggetto la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse, non è una “materia di estensione certa”, ma presenta i tratti “di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti” ed è configurabile come “trasversale”<sup>185</sup>. Dalla portata ampia di tale materia, quindi, discende che la “tutela della concorrenza” influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, quale appunto è la materia del “commercio”. Per questa ragione occorre garantire che la riserva allo Stato di questa competenza trasversale non ecceda la “tutela della concorrenza» e risulti coerente con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Sulla base di queste

---

<sup>184</sup> Con riferimento alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, confronta le sentenze n. 14 del 2004 e n. 45 del 2010. In tema cfr. R. Caranta, “La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione”, *Le Regioni*, n. 4, 2004.

<sup>185</sup> Sui profili definatori della “tutela della concorrenza”, confronta le sentenze della Corte costituzionale nn. 14 e 272 del 2004, nn. 175, 242 e 285 del 2005, n. 80 del 2006, nn. 401 e 430 del 2007. Per approfondimenti in tema di materie trasversali cfr. G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa delle Regioni e dello Stato*, in *Dir. Pubblico*, 2002, pp. 981 e ss.; G. Scaccia, “Le competenze legislative sussidiarie e trasversali”, in *Dir. Pubblico*, 2004, pp. 461 e ss.; G. Arconzo, “le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V”, in N. Zanon – A. Concaro (a cura di ), in “L'incerto federalismo”, Milano, 2005, pp. 181 e ss.. Quanto al rapporto tra commercio e tutela della concorrenza v. la sentenza 18 del 2012 Corte cost. e il commento di S. La Porta, “Il commercio: una materia al vaglio del custode della tutela della concorrenza”, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2, 2012.

premesse, la Consulta ha ritenuto costituzionalmente legittime quelle norme statali che, pur concernendo il settore della distribuzione commerciale, risultino coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, e dunque siano riconducibili alla materia di competenza esclusiva “tutela della concorrenza” essendo proporzionate allo scopo di garantire parità di condizioni nello svolgimento delle attività di distribuzione. Dunque, per valutare la sussistenza o meno della legittimità costituzionale delle norme statali, è necessario verificare se la finalità perseguita consista nell'intento di garantire la concorrenza tra i diversi soggetti del mercato.

Al contempo la Corte riconosce legittimità costituzionale a quelle norme regionali dettate in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, quale “il commercio”, che però presentino una valenza pro-competitiva, sempre che gli effetti prodotti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza<sup>186</sup>.

Come già accennato, la materia del commercio può intrecciarsi, oltre che con la “tutela della concorrenza”, anche con altre materie di competenza concorrente o esclusiva statale. A questo ultimo proposito, per quanto riguarda l'interferenza del commercio con la “tutela dei beni culturali”, secondo la giurisprudenza della Corte è legittima la normativa regionale che, nell'esercizio della propria competenza residuale in materia di commercio, pone dei limiti agli insediamenti commerciali, al fine di garantire l'ordinata fruizione e la valorizzazione dei centri storici. Tali limitazioni, infatti, si collocano nell'ambito della semplice regolamentazione territoriale del commercio, non incidendo dunque sulla libertà di concorrenza, e garantiscono un ragionevole bilanciamento fra la libertà dell'esercizio del commercio su aree pubbliche (nel caso di specie in forma itinerante) e l'introduzione di limitate eccezioni, oggettivamente motivate dall'esigenza di non superare i limiti posti a tutela dei centri storici delle grandi città d'arte della Regione<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> Confronta Corte costituzionale, sentenze nn. 430 del 2007, 288 del 2010, 150 del 2011.

<sup>187</sup> Confronta Corte costituzionale, sentenza nn. 247 del 2010. Sull'esclusione di una lesione della libertà d'iniziativa economica “allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale”, purché, per un verso, l'individuazione di quest'ultima “non appaia arbitraria” e, “per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue”, confronta *ex plurimis*, le sentenze nn. 152 del 2010 e 167 del 2009.

Al di là delle interferenze tra le materie “tutela dei beni culturali”, “tutela della concorrenza” e “commercio” e delle considerazioni circa la legittimità costituzionale delle norme che talvolta esulano dal proprio ambito di competenza, occorre dare conto di come la normativa regionale sul commercio abbia sostituito la disciplina statale cedevole posta dal d.lgs. n. 114 del 2008, dato che a seguito della riforma del Titolo V è alla legislazione regionale che bisogna fare riferimento per il commercio.

#### 4. LA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI COMMERCIO

##### 4.1. PREMessa

Con riferimento alla rassegna che segue delle normative regionali, preliminarmente occorre osservare che alcune hanno proceduto a un riordino delle disposizioni attinenti alla materia del commercio contenute in discipline di settore, riunendole tutte all'interno di un unico *corpus* normativo organico<sup>188</sup>. Tra le Regioni che hanno adottato dei veri e propri “Codici del commercio” si collocano l'Abruzzo (l.r. n. 11 del 2008), la Liguria (l.r. n. 1 del 2007), la Lombardia (l.r. n. 6 del 2010), le Marche (l.r. n. 27 del 2009), la Toscana (l.r. n. 28 del 2005), il Friuli Venezia Giulia (l.r. n. 29 del 2005), la Sardegna (l.r. n. 5 del 2006) e la Provincia autonoma di Trento (l.p. n. 17 del 2010). Si tratta di testi unici che dettano una

---

Per quanto concerne le materie trasversali e il parallelo riconoscimento della legittimità di specifici interventi regionali può essere richiamata la sent. 133 del 2006, in materia di ambiente, in cui si afferma che seppur sussista la piena competenza legislativa statale, “non può negarsi la legittimità di una legislazione delle Regioni, le quali, nel quadro ed in armonia con quella statale, nell’esercitare la competenza che loro appartiene riguardo ad altre materie (...) approntino ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi”. Nello stesso senso cfr. anche le sentenze nn. 407 del 2002, 62 del 2005 e 108 del 2005, 104 del 2008.

<sup>188</sup> In tema di legislazione regionale in materia di commercio cfr. C. Cardoni, “I profili della recente legislazione regionale in materia di commercio”, *Giornale Dir. Amm.*, 2008, 4, pp. 395 e ss.; C. Cardoni, “Il ruolo delle Regioni in materia di commercio”, in P. F. Lotito-O. Roselli (a cura di) “Il commercio tra regolazione giuridica e rilancio economico, in *Quaderno Cesifin* n. 53, Giappichelli Editore, 2011, pp. 117 e ss.; L. Degrossi, “Attività commerciali e tutela dei centri storici. Le scelte strategiche e gli ordinamenti regionali”, in P. F. Lotito-O. Roselli (a cura di) “Il commercio tra regolazione giuridica e rilancio economico, in *Quaderno Cesifin* n. 53, Giappichelli Editore, 2011, pp. 177 e ss.; L. Ferrucci – D. Porcheddu, “Centri storici e regolamentazione regionale del commercio in Italia”, in *Rivista Economia e diritto del terziario*, n. 3, 2002.

disciplina organica della materia, nella maggior parte dei casi abrogando le norme preesistenti, al fine di ottenere una semplificazione normativa.

È opportuno evidenziare che tutte le leggi regionali considerate si rifanno al d.lgs. n. 114 del 1998, o richiamandolo espressamente o comunque ispirando ad esso i propri contenuti.<sup>189</sup>

Occorre rilevare inoltre che, per quanto riguarda alcune Regioni, la disciplina in materia di commercio, di attuazione del d.lgs. n. 114 del 1998, è stata originariamente adottata prima della riforma del Titolo V<sup>190</sup>, e che, comunque, è stata successivamente modificata.

Si nota, altresì, che alcune Regioni hanno previsto un'autonoma disciplina concernente la somministrazioni di alimenti e bevande, separata da quella delle attività commerciali. In particolare si tratta dell'Emilia Romagna (l.r. n. 14 del 2003), del Lazio (l.r. n. 21 del 2006), della Lombardia (l.r. n. 30 del 2003), delle Marche (l.r. 30 del 2005), del Piemonte (l.r. 38 del 2006), della Valle d'Aosta (l.r. n. 1 del 2006) e del Veneto (l.r. n. 29 del 2007).

Con riferimento alla Puglia e al Veneto, si rileva che queste Regioni prevedono una disciplina concernente particolari profili del settore del commercio. La l.r. n. 11 del 2003 della Puglia, infatti, prevede disposizioni relative esclusivamente al commercio su aree private in sede fissa, restando in vigore, la l.r. n. 18 del 2001 per la disciplina del commercio su aree pubbliche. Quanto al Veneto, la l.r. n. 50 del 2012, che si ispira ai principi della c.d. direttiva *Bolkestein*, individua quale specifico ambito di applicazione il commercio al dettaglio su area privata, rinviando per tutto il resto alla disciplina posta dal d.lgs. n. 114 del 1998. Per quello che riguarda le normative concernenti aspetti specifici, occorre rilevare che la Regione Emilia-Romagna, oltre alla citata legge in materia di commercio, prevede anche una disciplina esclusivamente dedicata alle “botteghe storiche”<sup>191</sup>

Si evidenzia, inoltre, che la Provincia di Bolzano ha adottato una

<sup>189</sup> Le uniche leggi regionali che non prevedono un richiamo espresso al d.lgs. n. 114 del 1998 sono quella dell'Abruzzo (l.r. 11 del 2008) e della Puglia (l.r. 11 del 2003).

<sup>190</sup> Si tratta delle Regioni Basilicata (l.r. 19 del 1999), Calabria (l.r. 17 del 1999), Campania (l.r. 1 del 2000), Emilia Romagna (l.r. 14 del 1999), Lazio (l.r. 33 del 1999), Molise (l.r. 33 del 1999), Piemonte (l.r. 28 del 1999), Sicilia (l.r. 28 del 1999), Umbria (l.r. 24 del 1999) e Valle d'Aosta (l.r. 12 del 1999).

<sup>191</sup> Lr. Emilia-Romagna 5 del 2008.

normativa di liberalizzazione del commercio in attuazione della normativa comunitaria, delle leggi quadro nazionali e anche degli ultimi interventi di liberalizzazione del “Governo Monti”<sup>192</sup>.

In via di prima approssimazione, infine, si rileva che, per quanto riguarda la funzione di programmazione della rete distributiva nei centri storici, alcune Regioni hanno accolto un approccio di tipo promozionale, prevedendo misure di programmazione commerciale, altre invece hanno adottato una politica di vera e propria tutela, ponendo norme direttamente volte alla salvaguardia e alla riqualificazione dei centri storici<sup>193</sup>. Con riferimento a questi ultimi interventi, le norme regionali prevedono la predisposizione, mediante atti autoritativi, di misure di salvaguardia e di riqualificazione addizionali rispetto a quelle previste a livello statale.

## 4.2. LE PRINCIPALI NORME REGIONALI

### 4.2.1. LE DISCIPLINE ORGANICHE: I “CODICI DEL COMMERCIO”

Le Regioni che hanno prediposto delle discipline organiche, adottando dei c.d. “Codici del commercio”, hanno inteso realizzare un'opera di semplificazione normativa e di riordino della materia. Tali provvedimenti legislativi riuniscono in un testo unico le disposizioni in precedenza contenute in discipline specifiche, concernenti tanti aspetti diversi quali il commercio al dettaglio in sede fissa e quello su area pubblica, forme speciali di commercio al dettaglio, come ad esempio per mezzo di apparecchi automatici, in spacci, o al domicilio del consumatore, il commercio all'ingrosso, la somministrazione di alimenti e bevande, la vendita della stampa quotidiana e periodica, nonché anche altri aspetti quali la tipologia degli esercizi commerciali, i requisiti morali e professionali per l'esercizio delle attività, gli orari di apertura, le vendite straordinarie ed altri

---

<sup>192</sup> L.p. Provincia autonoma di Bolzano 7 del 2012.

<sup>193</sup> Si precisa che la maggior parte delle leggi regionali considerate, oltre alle norme esaminate nel presente paragrafo, contengono anche disposizioni, di cui non si dà conto in questa sede, relative agli orari di vendita, nonché alla dotazione di parcheggi.

ancora. In questa sede, però, sono prese in considerazione, in sintesi, le previsioni di maggiore rilevanza e attinenza per quanto riguarda i centri storici.

*(a) Abruzzo*

La legge regionale dell'Abruzzo n. 11 del 2008 ("Nuove norme in materia di commercio")<sup>194</sup>, assegna alla Regione, nello svolgimento del suo compito di definizione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, il perseguimento di una serie di obiettivi, tra cui anche quello di valorizzare, promuovere, riqualificare e salvaguardare la rete distributiva esistente nelle zone urbane, nei centri storici e nei centri minori, anche attraverso attive politiche di sostegno, nonché l'obiettivo di potenziare ed ottimizzare il tessuto economico, sociale e culturale nei centri storici, mediante l'individuazione di incentivi ed eventuali deroghe e mediante la promozione di centri polifunzionali e la riqualificazione professionale (art. 1, comma 12, lettere b, c).

La legge riconosce la facoltà ai Comuni di dotarsi di uno specifico strumento di pianificazione delle attività commerciali per le zone del centro storico o parte di esso, al fine di valorizzare la funzione commerciale, riqualificandone le finalità primarie di strumento di aggregazione sociale (art. 1, comma 67). Inoltre, al fine di salvaguardare e valorizzare i centri storici e i centri urbani, ai Comuni è data anche la possibilità di predisporre specifici piani per il recupero e la riqualificazione dei centri esposti a processi di rarefazione delle attività economiche e di decremento dei residenti (art. 1, comma 68).

Spetta alla Regione, invece, la valorizzazione e la riqualificazione delle attività commerciali nei centri storici e urbani, attraverso la predisposizione, nell'ambito delle proprie competenze e al fine di favorire la razionale evoluzione e sviluppo della rete distributiva, di specifici strumenti di sostegno e di promozione (art. 1, comma 69). Tra le finalità della programmazione regionale per l'attività di somministrazione di alimenti e bevande, è considerata anche la tutela e la salvaguardia dei locali storici (art. 1, comma 93, lett. f).

---

<sup>194</sup> L.r. Abruzzo n. 11 del 2008 "Nuove norme in materia di commercio", pubblicata nel B.U. Abruzzo 22 luglio 2008, n. 4 Edizione straordinaria.

Per favorire la valorizzazione, la riqualificazione e l'innovazione delle attività commerciali e della somministrazione di alimenti e bevande nell'ambito dell'intero territorio regionale, la Regione predispone incentivi finanziari. I centri storici rientrano tra gli ambiti di intervento per i quali la Regione sostiene gli investimenti (art.1, commi 142 e 143).

*(b) Liguria*

La legge regionale della Liguria n. 1 del 2007 (“Testo unico in materia di commercio”<sup>195</sup>), prevede l'adozione ad opera della Regione della programmazione commerciale, al fine, tra gli altri, di salvaguardare e riqualificare i centri storici, anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali (art. 3, commi, 1, 2, 3, lett. d).

Per quanto concerne i centri storici, aree o edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, è prevista l'attribuzione di maggiori poteri ai Comuni relativamente alla localizzazione e alla apertura degli esercizi di vendita, in particolare al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano, utilizzando anche specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario, nonché l'indicazione dei criteri in base a cui i Comuni possono sospendere o inibire gli effetti della dichiarazione di inizio attività all'apertura degli esercizi di vicinato, o sottoporre le attività commerciali a particolari limitazioni o prescrizioni anche di natura merceologica, sulla base di specifica valutazione circa l'impatto del nuovo esercizio sull'apparato distributivo e sul tessuto urbano ed in relazione a programmi di qualificazione della rete commerciale, finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori (art. 26, comma 2, lett. b, c).

---

<sup>195</sup> L.r. Liguria 1 del 2007 “Testo unico in materia di commercio”, pubblicata nel B.U. Liguria 3 gennaio 2007, n. 1, parte prima.

Nella programmazione commerciale e urbanistica regionale, si prevede che siano contenute indicazioni per i Comuni sia sulla localizzazione dei nuovi insediamenti e trasferimenti di sede degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, sia sulle modalità di tutela dei locali e aree storici (art. 54, comma 2).

Inoltre, attraverso la promozione dei Centri Integrati di Via (CIV), la Regione favorisce il miglioramento della qualità della vita nei centri storici e nelle aree urbane e sostiene lo sviluppo delle attività economiche in esse operanti (art. 122, comma 1)

### *(c) Lombardia*

La legge regionale della Lombardia n. 6 del 2010 (“Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere”)<sup>196</sup>, tra le finalità che la Regione deve perseguire nel disciplinare l’attività di commercio al dettaglio, prevede anche la salvaguardia e riqualificazione dei centri storici, mediante il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti ed il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale, favorendo un’integrazione armonica degli insediamenti commerciali con il tessuto urbano esistente, nel rispetto dei valori architettonici ed ambientali e del contesto sociale; nonché la valorizzazione della funzione commerciale al fine di una riqualificazione del tessuto urbano e dei centri storici (art. 2, comma 1, lett. c, d).

Negli ambiti territoriali in cui è suddivisa la Lombardia ai fini della programmazione della rete distributiva, la Regione tiene conto della presenza dei centri storici e dei centri di minore consistenza demografica, prevedendo misure di sviluppo del commercio adeguate alle loro caratteristiche (art. 3). È rimessa alla programmazione comunale la definizione delle prescrizioni cui devono uniformarsi gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali ed ambientali, nonché all’arredo urbano, nei centri storici e nelle località

---

<sup>196</sup> L.r. Lombardia 6 del 2010 “Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere”, pubblicata nel B.U. Lombardia 1° febbraio 2010, n. 5, suppl. ord. 5 febbraio 2010, n. 3.

di particolare interesse artistico e naturale (art. 4 *bis*, comma 2 lett. c).

Tra le finalità che i Comuni sono chiamati a perseguire, rientra anche la promozione della permanenza degli esercizi storici e tradizionali, ivi compresi quelli artigianali, con particolare attenzione alle merceologie scarsamente presenti, anche mediante incentivi ed apposite misure di tutela, nonché la valorizzazione e la salvaguardia delle aree o degli edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, attraverso anche l'individuazione di particolari condizioni per l'esercizio del commercio (art. 4 *bis*, comma 4, lett. b, d).

Vari sono gli strumenti di cui i Comuni possono avvalersi per il raggiungimento di tali obiettivi. In particolare ad essi è riconosciuta la facoltà di differenziare le attività commerciali con riferimento a specifiche classificazioni di carattere dimensionale, merceologico e qualitativo, per contribuire ad un ampliamento di opportunità di insediamento nel centro storico; di disporre il divieto di vendita di determinate merceologie, qualora questa costituisca un contrasto con la tutela di valori artistici, storici o ambientali; di limitare nei centri storici e zone limitrofe l'insediamento di attività che non siano tradizionali o qualitativamente rapportabili ai caratteri storici, architettonici e urbanistici dei centri medesimi; nonché di adottare, nell'ambito della programmazione comunale, un piano di tutela delle attività tradizionali per il centro storico, eventualmente suddiviso a sua volta in tessuti territoriali e zone omogenee, che consenta, in caso di cessazione delle attività tutelate nelle zone localizzate, la sola attivazione, per un arco temporale fino a cinque anni, di una o più delle medesime attività appartenenti allo stesso settore alimentare o non alimentare (art. 4 *bis*, comma 5)<sup>197</sup>.

La legge regionale della Lombardia, inoltre, prevede una disposizione concernente il riconoscimento dei mercati di valenza storica o di particolare pregio su aree pubbliche (art. 18) e subordina l'esercizio del commercio su aree

<sup>197</sup> L'art. 4 *bis* è stato recentemente introdotto con l.r. 3 del 2012 “Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 8 (Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)”, pubblicata nel B.U. Lombardia 29 febbraio 2012, n. 9, Supplemento.

pubbliche nelle zone aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale, a divieti, limiti e condizioni individuati dai Comuni (art. 22, comma 4). Con riferimento, poi, alla disciplina dell'esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande, cui è dedicato il Capo III della Sezione IV del Titolo II della legge regionale, tra le finalità da perseguire è prevista anche la salvaguardia delle aree di interesse archeologico, storico, architettonico, artistico ed ambientale e la tutela e la salvaguardia dei locali storici (art. 61, comma 1, lett. e, i). Fra gli indirizzi regionali sulla base dei quali i Comuni stabiliscono i criteri per il rilascio delle autorizzazioni degli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, sono previste anche indicazioni per la tutela dei locali storici (art. 68, comma 2, lett. e). Nell'esercizio delle funzioni autorizzatorie comunali, infatti, resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale (art. 69, comma 2 *bis*). Specificamente dedicato alla valorizzazione dei centri storici è l'art. 145, in base al quale è consentito ai Comuni di individuare zone del centro storico aventi valore storico e artistico di pregio, dove l'esercizio del commercio è sottoposto a particolari condizioni ai fini della salvaguardia dell'ambiente originario, quale testimonianza della cultura locale. Al fine di tutelare in tali zone l'identità dei luoghi urbani di pregio, i Comuni possono individuare le attività commerciali espressione delle tipicità locali, per valorizzarne le caratteristiche merceologiche nel contesto storico e artistico in cui si sono sviluppate, mediante adeguate forme di sostegno e promozione.

*(d) Marche*

La legge regionale delle Marche n. 27 del 2009 (“Testo Unico in materia di Commercio”)<sup>198</sup>, fra i principi alla base della disciplina sulla distribuzione delle reti commerciali, pone la tutela dei negozi e dei mercati di interesse storico, di tradizione e di tipicità (art. 1, comma 1 lett. e). Per l’attuazione della legge è

---

<sup>198</sup> L.r. Marche 27 del 2009 “Testo Unico in materia di Commercio”, pubblicata nel B.U. Marche 13 novembre 2009, n. 106.

demandata alla Giunta regionale l'adozione di un regolamento che deve tenere conto, *inter alia*, di salvaguardare e riqualificare i centri storici anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali (art. 2, comma 2 lett. d). Tale regolamento, nel disciplinare lo sviluppo della rete distributiva, per quanto riguarda i centri storici, le aree o gli edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, provvede ad attribuire maggiori poteri ai Comuni relativamente alla localizzazione e alla apertura degli esercizi di vendita, in particolare al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano, utilizzando anche specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario, nonché all'indicazione dei criteri in base ai quali i Comuni possono sospendere o inibire gli effetti della dichiarazione di inizio attività all'apertura degli esercizi di vicinato o sottoporre le attività commerciali a particolari limitazioni (art. 11, comma 1, lett. a, b). Con riferimento al commercio su aree pubbliche, i Comuni sono chiamati ad individuare le zone aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale, nelle quali l'esercizio del commercio è vietato o sottoposto a condizioni particolari. Si prevede, inoltre, la possibilità per i Comuni di stabilire divieti e limitazioni all'esercizio, anche per motivi di viabilità, di carattere igienico-sanitario o per altri motivi di pubblico interesse (art. 38, comma 6).

Per quanto concerne la somministrazione di alimenti e bevande, nello stabilire gli indirizzi per il rilascio da parte dei Comuni dell'autorizzazione all'esercizio di tali attività, la Giunta regionale deve tenere conto anche della necessità di tutelare i locali storici (art. 62, comma 1, lett. d). La legge, infine, prevede la concessione di contributi regionali anche per la realizzazione di progetti relativi alla riqualificazione e alla valorizzazione commerciale di vie, aree o piazze, con particolare riguardo ai centri storici, zone pedonalizzate e a traffico limitato (art. 83, comma 1, lett. a).

*(e) Toscana*

La legge regionale della Toscana n. 28 del 2005 (“Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti”)<sup>199</sup>, contiene disposizioni per la valorizzazione di aree di particolare interesse del territorio comunale (art. 98). Nello specifico si prevede la possibilità per i Comuni di sottoporre l'attività commerciale a determinate limitazioni e prescrizioni, anche individuando attività o merceologie incompatibili con le esigenze di tutela e con la natura delle aree. I comuni, inoltre, hanno la facoltà di definire, in modo concertato con i privati interessati, programmi di qualificazione della rete commerciale, con particolare riguardo, tra gli altri, anche all'organizzazione funzionale dei centri commerciali naturali, alla promozione della distribuzione commerciale delle produzioni tipiche locali, nonché alla realizzazione di infrastrutture e servizi idonei alle esigenze della rete distributiva e dei consumatori, anche valutando l'impatto e il ruolo delle attività commerciali sul contesto territoriale, sociale ed economico di riferimento

Sempre in un'ottica di coinvolgimento e concertazione con le parti sociali interessate, i Comuni possono promuovere intese e accordi con le strutture della media e grande distribuzione, al fine di realizzare azioni ed iniziative a favore dei centri commerciali naturali e delle aree territoriali interessate da fenomeni di rarefazione del servizio commerciale.

Ai comuni, inoltre, è consentito introdurre limitazioni alla vendita di particolari prodotti, nonché definire specializzazioni merceologiche inerenti a mercati, fiere o singoli posteggi, tese anche alla valorizzazione delle produzioni delle piccole e medie imprese toscane.

La disciplina regionale contiene, altresì una norma per la valorizzazione dei luoghi del commercio e degli esercizi storici (art. 99)<sup>200</sup>. Tale disposizione

---

<sup>199</sup> L.r. Toscana 28 del 2005 “Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti”, pubblicata nel B.U. Toscana 10 febbraio 2005, n. 11, parte prima.

<sup>200</sup> Si ricorda, inoltre, che la l.r. Toscana prevede anche una norma che consente la realizzazione di impianti di distribuzione di carburanti in tutto il territorio comunale, ad eccezione dei

rinvia al Piano regionale dello sviluppo economico (PRSE) la previsione di interventi finalizzati a valorizzare e qualificare le funzioni dei luoghi del commercio, dei mercati e degli esercizi di interesse storico, di tradizione e di tipicità, nell'ambito dei quali la Regione provvede alla definizione di albi e mappe delle attività commerciali, turistiche ed economiche di specifico interesse storico, di tradizione e di tipicità per i contesti territoriali interessati.

*(f) Friuli Venezia Giulia*

La legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 29 del 2005 (“Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 Disciplina organica del turismo”)<sup>201</sup>, dichiara espressamente di rappresentare la legge regionale organica delle attività commerciali e della somministrazione di alimenti e bevande, e come tale di non poter essere abrogata, derogata, sospesa o comunque modificata da altre norme di legge regionali, se non in modo esplicito, mediante l'indicazione precisa delle disposizioni da abrogare, derogare, sospendere o modificare. Tra i vari principi che pone, la legge indica oltre alla libertà di impresa, libera circolazione delle merci, libera concorrenza e trasparenza del mercato; anche il pluralismo ed equilibrio tra le tipologie delle strutture distributive e le differenti forme di vendita, e la compatibilità in relazione all'impatto territoriale degli insediamenti, con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento acustico e ambientale; nonché la valorizzazione del territorio e delle produzioni locali, tradizionali e di qualità e salvaguardia dei locali storici. Quanto alle finalità che la legge intende perseguire sono indicate anche la garanzia di una equilibrata presenza di esercizi di vendita al dettaglio nei distinti settori merceologici, con particolare riguardo a quelli

---

centri storici (art. 59).

<sup>201</sup> L.r. Friuli Venezia Giulia n. 29 del 2005 “Normativa organica in materia di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e bevande. Modifica alla legge regionale 16 gennaio 2002, n. 2 Disciplina organica del turismo”, pubblicata nel B.U. Friuli-Venezia Giulia 7 dicembre 2005, n. 49, supplemento straordinario. 9 dicembre 2005, n. 25.

alimentari, all'interno dei centri storici.

Per quello che riguarda l'esercizio della attività commerciale in sede fissa, la legge prevede la necessità dell'autorizzazione del Comune per le grandi strutture di vendita e per le medie strutture superiori a quattrocento metri quadri, ritenendo sufficiente la denuncia di inizio attività per quelle inferiori a tale limite e per gli esercizi di vicinato.

Dalle norme della legge si ricava il tentativo di conseguire una considerazione integrata di tutte le questioni che il commercio pone sul territorio e delle problematiche connesse.

A questo proposito si può rilevare, infatti, che la legge stabilisce che i Comuni, nell'individuare i criteri e le modalità di rilascio delle autorizzazioni devono tenere conto sia di elementi urbanistici, in ordine alla delimitazione delle aree edificate, delle aree dei centri storici, e di quelle soggette a interventi di recupero e riqualificazione urbanistica, anche ai fini commerciali, nonché all'individuazione degli edifici soggetti a regime vincolistico, che di elementi commerciali, relativi alla delimitazione delle aree edificate, delle aree dei centri storici, e di quelle soggette a interventi di recupero e riqualificazione urbanistica, anche ai fini commerciali, nonché all'individuazione degli edifici soggetti a regime vincolistico. Nella considerazione degli elementi commerciali assumo rilevanza la competitività degli esercizi riferiti a un determinato territorio, i livelli di accessibilità e di sostenibilità del territorio comunale o di sue specifiche zone, con particolare riguardo ai fattori di traffico e di inquinamento acustico, nonché l'assetto viario e delle infrastrutture di trasporto.

L'approccio della considerazione integrata delle problematiche concernenti il territorio è confermata anche dal Capo II del Titolo II della legge regionale, dedicato alla "urbanistica commerciale", in cui si prevede che gli strumenti di pianificazione commerciale tengano conto anche delle esigenze di uno sviluppo del sistema distributivo equilibrato e armonico e di salvaguardia e sviluppo sostenibile del territorio e dell'ambiente. Per tale ragione le limitazioni all'insediamento di esercizi di vendita sono consentite soltanto per motivi tutela

del pluralismo e dell'equilibrio tra le diverse tipologie distributive e per ragioni di tutela del territorio e dell'ambiente, in particolare sotto il profilo dello sviluppo sostenibile, anche geografico, nonché sotto il profilo urbanistico, edilizio, incluso l'inquinamento acustico, architettonico, storico-culturale e di viabilità. I criteri di indirizzo per la scelta di localizzazione, infatti, devono essere informati anche alla congruenza ambientale dell'intervento previsto con l'osservanza dei valori storico-architettonici, culturali, paesaggistici, naturalistici e insediativi del contesto, nel rispetto delle norme vigenti nei singoli settori.

Anche con riferimento al commercio su aree pubbliche è previsto che l'esercizio possa essere vietato o sottoposto a condizioni particolari ai fini della salvaguardia delle zone aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale.

Di particolare interesse per gli aspetti concernenti i centri storici, risulta il Capo II del Titolo VII della legge regionale che contiene norme in tema di aree urbane, servizi di prossimità e locali storici. In particolare per quanto concerne questi ultimi, si prevede la salvaguardia e la valorizzazione, ad opera della Regione, dei pubblici esercizi, degli esercizi commerciali e delle farmacie, attivi da almeno sessanta anni, che abbiano valore storico o artistico o che costituiscano testimonianza storica, culturale o tradizionale, regionale o locale. A tale fine alla Regione spetta il compito di procedere al riconoscimento dei locali storici in base all'istruttoria del Comune competente per territorio, che provvede al censimento dei locali stessi. Al riconoscimento, che comporta la facoltà di avvalersi del relativo marchio, consegue la possibilità di essere beneficiari di contributi comunali. La concessione dei finanziamenti vincola i locali storici per un periodo di dieci anni, pena la revoca dei contributi, al mantenimento della destinazione d'uso, dei caratteri salienti degli arredi, della conformazione degli spazi interni, delle vetrine e di ogni altro elemento di decoro, arredo e funzione, meritevoli di tutela.

Si rileva, infine, che la legge pone anche delle norme relative ai mercati, tra le quali pare opportuno richiamare quella volta a salvaguardare le radici storiche identitarie della collettività locale. A tal fine è riconosciuta ai Comuni la facoltà di prevedere, limitatamente all'area del centro storico, restrizioni

specifiche alle tipologie merceologiche dei posteggi esistenti, sia per il settore alimentare che per il settore non alimentare, o comunque la possibilità di istituire mercati specializzati nella vendita di particolari prodotti, o nella loro somministrazione.

*(g) Sardegna*

La legge regionale della Sardegna n. 5 del 2006 (“Disciplina generale delle attività commerciali”)<sup>202</sup>, che esordisce dichiarando di disciplinare l'esercizio dell'attività commerciale in armonia con i principi comunitari e costituzionali, prevede tra le varie finalità il perseguimento della trasparenza del mercato, della concorrenza, della libertà d'impresa e della libera circolazione delle merci (art. 1, comma 3, lett. a) e mira anche favorire la nascita di centri commerciali naturali che hanno la finalità di valorizzare e riqualificare il commercio nelle aree urbane in armonia con il contesto culturale, sociale, architettonico, con particolare riferimento al rilancio economico-sociale dei centri storici (art. 1, comma 3, lett. g). Tra le politiche attive che la Regione deve adottare, è compreso il finanziamento di progetti volti anche a creare una rete distributiva tradizionale nei centri storici e nei quartieri del centro urbano caratterizzati da fenomeni di desertificazione commerciale (art. 1, comma 4, lett. a).

Quanto alla programmazione urbanistico-commerciale, l'adozione, ad opera della Giunta regionale, dei criteri di urbanistica commerciale deve essere tesa anche a sulla base tra gli altri principi anche a favorire lo sviluppo del commercio nelle aree di valore storico, archeologico, ambientale e turistico (art. 8, comma 1, lett. d).

Ai Comuni spetta il potere di individuare le aree aventi valore archeologico, storico, artistico e ambientale nelle quali, ai fini della salvaguardia delle stesse, l'esercizio del commercio e l'attività di somministrazione è vietata o sottoposto a condizioni particolari (art. 15, comma 16 e art. 22, comma 5). I

---

<sup>202</sup> L.r. Sardegna n. 5 del 2006 (Disciplina generale delle attività commerciali), pubblicata nel B.U. Sardegna 23 maggio 2006, n. 16.

Comuni, inoltre, hanno la facoltà di stabilire divieti e limitazioni all'esercizio dell'attività commerciale anche per motivi di viabilità, di carattere igienico-sanitario o per altri motivi di pubblico interesse (art. 15, comma 16).

*(h) Provincia Autonoma di Trento*

La legge provinciale della Provincia Autonoma di Trento n. 17 del 2010 (“Disciplina dell'attività commerciale”)<sup>203</sup> ha interamente riformato la materia del commercio, sostituendo e abrogando la precedente normativa contenuta nella legge provinciale n. 4 del 2000 e i relativi provvedimenti attuativi. Tra le finalità che persegue, la legge provinciale pone, accanto alla concorrenza e alla libertà dell'impresa, la promozione di un migliore assetto funzionale, territoriale e urbanistico degli insediamenti commerciali, con particolare attenzione alle esigenze di tutela ambientale e di salvaguardia del territorio, di rivitalizzazione degli insediamenti storici e di tutela della qualità dell'architettura, anche ai fini della valorizzazione del paesaggio e di una pianificazione urbanistica coerente e sostenibile (art.1)

Con specifico riferimento ai centri storici, la legge vieta che al loro interno siano aperte grandi strutture di vendita e, per l'ampliamento e il trasferimento di sede, pone l'obbligo di procedimenti autorizzatori, non reputando sufficiente la semplice dichiarazione di inizio attività (artt. 10 e 11).

Una norma in particolare, l'art. 63, è dedicata alla valorizzazione dei luoghi storici del commercio, per il cui perseguimento la Provincia è chiamata a svolgere un'attività di promozione della conoscenza e di valorizzazione di quelle attività commerciali aventi valore storico, artistico, architettonico e ambientale, che costituiscono testimonianza della storia, dell'arte, della cultura e della tradizione imprenditoriale, artigianale e mercatale locale (comma 1).

---

<sup>203</sup> L.P. Trento 30 luglio 2010, n. 17 “Disciplina dell'attività commerciale”, pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige agosto 2010, n. 31, suppl. n. 1.

La disposizione (commi 2 e 3), inoltre, riprende strumenti di valorizzazione del commercio nei centri storici, già presenti nel regolamento di esecuzione della legge provinciale n. 4 del 2000<sup>204</sup>. In particolare, si tratta dell'Albo delle Botteghe storiche del Trentino e del riconoscimento dei luoghi storici del commercio, nei quali i Comuni individuano le attività commerciali espressione delle tipicità locali per valorizzarne le caratteristiche merceologiche nel contesto storico e artistico in cui si sono sviluppate e promuovono, inoltre, adeguate forme di sostegno. I Comuni, infatti, per preservare e sviluppare il commercio negli insediamenti storici, possono prevedere una specifica disciplina di tutela delle attività commerciali presenti nei luoghi storici del commercio. Per questi fini il piano regolatore generale può individuare aree omogenee o singoli immobili da assoggettare a una specifica disciplina sulle destinazioni d'uso ammesse, anche temporalmente limitate, intesa a favorire il mantenimento della destinazione a uso commerciale o di destinazioni tipiche comunque finalizzate alla valorizzazione dei luoghi storici del commercio, come quella artigianale (art. 63).

È prevista, inoltre, una norma relativa a incentivi e contributi concessi specificamente per la valorizzazione dei luoghi storici del commercio (art. 64).

Quanto ai requisiti richiesti perché un'attività commerciale (esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa, pubblici esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, imprese artigiane, che esercitano attività di vendita dei propri prodotti), sia considerata bottega storica, ancorché situata fuori dai luoghi storici del commercio, la Delibera della Giunta Provinciale n. 539 del 2011<sup>205</sup> di attuazione dei commi dell'articolo 63, commi 2 e 3 dell'art. 63, prevede che debba trattarsi di attività svolta da almeno cinquant'anni negli stessi locali e nello stesso settore merceologico (o in settori affini), a prescindere dagli eventuali mutamenti di denominazione, insegna, gestione o di proprietà, a condizione che siano state

---

<sup>204</sup> D.P.G.P. 18 dicembre 2000, n. 32-50/Leg., art. 28 *bis*.

<sup>205</sup> Delibera della Giunta Provinciale n. 539 del 2011 "Luoghi storici del commercio e Albo delle Botteghe storiche del Trentino. Attuazione dell'articolo 63, commi 2 e 3 della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 (Disciplina dell'attività commerciale), pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 12 aprile 2011, n. 15.

mantenute le caratteristiche originarie dell'attività<sup>206</sup>. Nei locali e negli arredi, sia interni che esterni, inoltre, devono essere presenti “elementi, strumenti, attrezzature e documenti di particolare interesse storico, artistico, architettonico, ambientale e culturale, o particolarmente significativi per la tradizione e la cultura del luogo, visibili al pubblico, che offra una chiara visibilità alla persona comune, ossia non munita di particolari conoscenze tecniche e culturali, del collegamento funzionale e strutturale con l'attività svolta e dia il senso di un evidente radicamento nel tempo di quella attività”. Si stabilisce, poi, che “non possono essere considerate botteghe storiche gli esercizi gestiti in *franchising* e gli esercizi che, per modalità di vendita o di caratterizzazione o localizzazione dell'attività, in relazione anche alla realtà territoriale del comune in cui sono situati, non corrispondono alle tipologie e alle finalità delle botteghe storiche”.<sup>207</sup>

Con riferimento alle caratteristiche e ai requisiti dei luoghi storici del commercio, ai sensi della delibera provinciale, “sono individuati come luoghi storici del commercio quelle porzioni di territorio comunale interessate dalla presenza consolidata e diffusa di insediamenti commerciali, intese come aree tradizionalmente e storicamente vocate all'acquisto o allo scambio di merci e oggetti”. Nell'effettuare la perimetrazione dei luoghi storici del commercio, si prevede che i Comuni debbano tenere conto anche, della concentrazione di negozi, di una integrazione fra le varie merceologie e tipologie distributive, delle attività di pubblico esercizio, artigianali e di servizio, nonché dell'esistenza di idonee infrastrutture, di aree pedonali e di parcheggi.<sup>208</sup>

#### 4.2.2. LE LEGGI DI PRIMA ATTUAZIONE DEL D.LGS. N. 114 DEL 1998

In via preliminare occorre precisare che, pur trattandosi di leggi volte a dare pronta attuazione al d.lgs. n. 114 del 1998 e dunque adottate anteriormente alla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, i testi che sono stati presi in

---

<sup>206</sup> Tale requisito può essere oggetto di deroga nel caso di trasferimento in altri locali della città, purché sia rimasta inalterata la caratterizzazione merceologica o di servizio.

<sup>207</sup> Art. 2 dell'allegato B della delibera G.P. 539 del 2011.

<sup>208</sup> Art. 1 dell'allegato A della delibera G.P. 539 del 2011.

considerazione sono quelli attualmente vigenti, coordinati con le modifiche e gli adeguamenti intervenuti successivamente.

*(a) Basilicata*

La legge regionale della Basilicata n. 19 del 1999 (“Disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche”)<sup>209</sup>, contiene due articoli dedicati specificamente ai centri storici e alle aree o agli edifici aventi valore storico, archeologico, artistico, e ambientale (articoli 9 e 16). Innanzitutto è stabilita la regola generale in base a cui gli insediamenti commerciali consentiti nei centri storici non devono alterare i caratteri, l'unitarietà morfologica e tipologica, la tipologia architettonica, gli elementi connotativi e le relazioni tra le diverse parti del tessuto urbano meritevole di conservazione. A tale scopo la legge pone in capo ai Comuni precisi adempimenti, individuati in modo estremamente dettagliato. Nello specifico i Comuni, in sede di definizione dei nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli vigenti, devono identificare gli edifici che possono essere destinati ad attività commerciale e di servizio e prevedere specifiche disposizioni relative all'arredo urbano e al decoro, evitando l'eccessiva caratterizzazione commerciale, quali insegne di forte impatto e cromatismi estranei al contesto, l'utilizzo dei materiali di finitura e il prontuario della sistemazione dei fronti commerciali per la determinazione degli spazi espositivi esterni. Inoltre, il rapporto tra l'insediamento commerciale, gli spazi pubblici circostanti ed il contesto urbano deve essere calibrato in modo tale da preservare le peculiarità identificative del centro stesso. Ai Comuni è assegnato anche il compito di approvare, in determinate ipotesi, programmi e progetti di riqualificazione della rete commerciale che prevedano, tra gli altri, oltre alla possibilità di adottare norme particolari e vincoli in merito alla localizzazione e alla apertura di esercizi di vendita per rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali<sup>210</sup>, anche eventuali vincoli in materia merceologica,

---

<sup>209</sup> L.r. Basilicata “Disciplina del commercio al dettaglio su aree private in sede fissa e su aree pubbliche”, pubblicata nel B.U. Basilicata 23 luglio 1999, n. 42.

<sup>210</sup> Funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano.

sulla dimensione e sulla qualità degli esercizi<sup>211</sup>, nonché iniziative per la valorizzazione dei centri storici, individuando in tale contesto le botteghe storiche e i contenitori esistenti suscettibili di riuso per l'insediamento di nuove attività commerciali, artigianali e di servizio o per il potenziamento di quelle esistenti. Al fine di agevolare la predisposizione di tali programmi e progetti di riqualificazione, la Regione concede ai Comuni contributi fino al settantacinque per cento della spesa ammissibile.

È opportuno menzionare, inoltre, una disposizione che, tra i criteri prioritari che i Comuni sono chiamati a seguire nell'ambito della propria programmazione territoriale con riferimento all'ubicazione dei mercati, include la permanenza e l'ammodernamento dei mercati ubicati nei centri storici e quelli derivanti da tradizioni locali, prevedendo specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario (art. 26).

#### *(b) Calabria*

La legge regionale della Calabria 17 del 1999 (“Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa”)<sup>212</sup>, tra le proprie finalità, considera anche il concorso alla valorizzazione delle produzioni tipiche calabresi, delle attività turistiche e del patrimonio storico e culturale regionale e, in particolar modo, alla conservazione e rivitalizzazione dei centri storici; nonché la rivitalizzazione del tessuto economico, sociale e culturale sia nei centri storici, sia nelle zone rurali e di montagna, anche mediante la promozione di centri polifunzionali (art. 2, comma 1, lettere e, f). La legge fornisce una definizione di centri storici, intendendo per questi le aree riconosciute tali dai Comuni ai fini degli interventi di promozione e programmazione delle attività commerciali o, in mancanza, come delimitate negli strumenti urbanistici comunali (art. 12, comma 1). In base alla legge i Comuni devono dotarsi di appositi piani o provvedimenti contenenti, tra gli altri, gli strumenti di promozione e sviluppo del tessuto commerciale nei centri

<sup>211</sup> È riconosciuta, inoltre, la possibilità di prevedere i deroghe e facilitazioni in materia di orari, di apertura domenicale e festiva e di vendite straordinarie

<sup>212</sup> L.r. Calabria 17 del 1999 “Direttive regionali in materia di commercio in sede fissa”, pubblicata nel B.U. Calabria 15 giugno 1999, n. 59.

storici. Inoltre, è attribuito ai Comuni il potere di inibire o sospendere gli effetti della comunicazione all'apertura degli esercizi di vicinato. Tra le condizioni che il provvedimento comunale è chiamato a individuare, sono considerate anche le esigenze di tutela di specifiche aree localizzate nei centri storici, o di edifici di interesse storico, archeologico e ambientale. Sono previsti, inoltre, strumenti per promuovere il rilancio e la qualificazione dell'assetto commerciale dei centri storici. Si stabilisce infatti che i Comuni, previa individuazione delle aree urbane in cui sussistono problemi di salvaguardia della rete commerciale tradizionale e di valorizzazione dell'attività commerciale e urbana, approvino progetti di valorizzazione commerciale, elaborati in modo concertato tra i soggetti pubblici e privati interessati. Sulla base di tali progetti i Comuni possono sia incentivare la riqualificazione delle attività economiche esistenti o la loro concentrazione o accorpamento, sia vietare i cambi di destinazione d'uso degli immobili da attività commerciale, artigianale o di pubblico esercizio ad altri usi che comportino la cessazione dell'attività (art. 12, commi 2, 3, 4 e 7). La legge della Regione Calabria prevede anche un articolo specificamente dedicato alla tutela dei centri storici e delle aree di valore storico, artistico, archeologico e ambientale (art. 13), con il quale è riconosciuta ai Comuni la facoltà di individuare gli immobili, le aree o i complessi di immobili per i quali, in relazione al particolare e specifico pregio storico, artistico, archeologico o ambientale, sono previste disposizioni regolamentari o urbanistiche di salvaguardia in relazione all'esercizio di attività commerciali, anche al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali, in ordine alla viabilità ed alla mobilità dei consumatori e dell'arredo urbano. La norma è molto precisa nell'indicare le forme di tutela offerta, che possono consistere nell'esclusione della vendita di determinati prodotti o merceologie; nelle caratteristiche morfologiche delle insegne e delle vetrine, degli elementi di arredo esterno degli esercizi commerciali, il sistema di illuminazione esterna nei casi di nuova realizzazione o di modifica degli elementi preesistenti; nonché addirittura in specifiche deroghe, nel rispetto della legge, ai requisiti igienico edilizi relativi alle attività commerciali ed ai pubblici esercizi esistenti, tendenti a consentirne la permanenza, o in specifici divieti di cambiamento di destinazione d'uso degli immobili.

Sempre ai Comuni, inoltre, è assegnato il compito di provvedere alla ricognizione delle principali caratteristiche dell'apparato distributivo al dettaglio, con particolare riguardo alle medie strutture di vendite ed alla rete distributiva del centro storico.

*(c) Campania*

La legge regionale della Campania n. 1 del 2000 (“Direttive regionali in materia di distribuzione commerciale”)<sup>213</sup>, a fini di salvaguardia e valorizzazione del centro storico, riconosce ai Comuni la facoltà di delimitare l'area anche oltre l'individuazione puramente urbanistica e di suddividerla in ulteriori fasce di intervento differenziato, allo scopo di preservare, lanciare e potenziare la funzione tipica del commercio nel centro storico ed il suo ruolo di polo primario e di aggregazione della vita sociale, attraverso la crescita e la diversificazione delle attività commerciali (art. 16, commi 1, 2). Per conseguire tali obiettivi i Comuni possono, tra le varie misure, anche disporre la temporanea intrasferibilità delle nuove attività sorte nel centro storico, per periodi non superiori a tre anni dal loro insediamento; stabilire un vincolo di destinazione delle preesistenze storiche per specifiche tipologie di esercizi, nonché le caratteristiche morfologiche delle insegne e delle vetrine e gli elementi di arredo esterno ed il sistema di illuminazione esterna, nei casi di nuova realizzazione o di modifica; determinare modalità di incentivazione per l'apertura di nuovi esercizi di tipologia analoga a quella dei preesistenti esercizi storici, con specifico rispetto di *standard* di arredo urbano; prevedere forme di specializzazione merceologica, sia per il comparto alimentare che non alimentare, in relazione a specifiche esigenze di caratterizzazione dei luoghi (art. 16, comma 3, lett. b, e, f, g, h).

---

<sup>213</sup> L.r. Campania 1 del 2000 “Direttive regionali in materia di distribuzione commerciale”, pubblicata nel B.U. Campania 10 gennaio 2000, n. 2.

*(d) Emilia-Romagna*

Con la legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 14 del 1999 ("Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114")<sup>214</sup>, è affidata ai Comuni l'approvazione di progetti di valorizzazione commerciale di aree urbane, elaborati in modo concertato con i soggetti interessati, al fine di promuovere il rilancio e la qualificazione dell'assetto commerciale dei centri storici e delle aree di servizio consolidate (art. 8, commi 1, 3). Sulla base di questi progetti, i Comuni possono anche vietare i cambi di destinazione d'uso da attività commerciale, artigianale o pubblico esercizio ad altri usi che comportino la cessazione delle attività (art. 8, comma 7, lett. b). Inoltre, nella fase di prima applicazione di detto decreto era concesso ai Comuni di sospendere o inibire gli effetti della comunicazione all'apertura degli esercizi di vicinato, sulla base di specifiche valutazioni circa l'impatto dei nuovi esercizi sull'apparato distributivo e sul tessuto urbano in relazione agli obiettivi del progetto, fino all'attuazione del progetto e comunque per una durata massima di due anni (art. 8, comma 9).

*(e) Lazio*

La legge regionale del Lazio n. 33 del 1999 ("Disciplina relativa al settore commercio")<sup>215</sup>, alla Regione demanda il compito di adottare il Documento programmatico per l'insediamento delle attività commerciali<sup>216</sup>, che deve tenere conto anche delle caratteristiche dei centri storici (art. 11, commi 1, 2), mentre ai Comuni riconosce la facoltà di prevedere, nei propri strumenti urbanistici,

---

<sup>214</sup> L.r. Emilia-Romagna 14 del 1999 "Norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114", pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 10 luglio 1999, n. 86.

<sup>215</sup> L.r. Lazio 33 del 1999 "Disciplina relativa al settore commercio", pubblicata nel B.U. Lazio 30 novembre 1999, n. 33, suppl. ord. n. 5.

<sup>216</sup> Anche per quanto riguarda il commercio su aree pubbliche è previsto che la Regione adotti un apposito Documento programmatico triennale, con cui sono definiti i criteri generali per l'individuazione delle aree da destinare all'esercizio del commercio su aree pubbliche, con riferimento alle diverse tipologie dei mercati, delle fiere e per lo svolgimento dell'attività in forma itinerante, tenendo conto, tra le altre, anche delle caratteristiche dei centri storici (art. 33, comma 1, lett. a).

specifiche normative volte a regolamentare la localizzazione delle strutture di vendita nell'ambito dei centri storici, attraverso appositi programmi d'intervento, al fine di riqualificare e salvaguardare il tessuto urbano di antica origine, eliminando fenomeni di degrado e di abbandono, ed individuando i limiti per le zone sottoposte ad obbligo di strumento attuativo (art. 20, comma 1). Con i programmi d'intervento, che possono interessare tutta o parte dell'area del centro storico, nonché edifici di interesse storico, archeologico o ambientale, è prevista la razionalizzazione dei sistemi di fruizione dell'area interessata, anche attraverso la determinazione delle tipologie di attività e delle strutture di vendita qualitativamente rapportabili ai caratteri storici, architettonici ed urbanistici del centro storico, nell'ambito delle tipologie previste come compatibili dal documento programmatico per l'insediamento delle attività commerciali (art. 20, comma 2, lett. e).

*(f) Molise*

La legge regionale del Molise n. 33 del 1999 (“Disciplina regionale del commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante: Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4 della legge 18 marzo 1997, n. 59”)<sup>217</sup>, tra le finalità a cui si ispira la disciplina del commercio include la rivitalizzazione e valorizzazione dei centri storici (art. 1, comma 2, lett. e). Quanto ai compiti di urbanistica commerciale, ai Comuni spetta anche l'individuazione dei siti e delle zone di particolare interesse artistico, storico e naturale, nonché, in generale, degli elementi di decoro e di arredo urbano, in relazione ai quali stabiliscono i vincoli cui sottoporre gli insediamenti commerciali (art. 3, comma 4). E' previsto espressamente, inoltre, un divieto di apertura nei centri storici di medie strutture aventi superficie di vendita superiore a quattrocento metri quadrati (art. 5, comma 7).

I Comuni, nel procedere all'adeguamento dei propri strumenti urbanistici

---

<sup>217</sup> L.r. Molise 33 del 1999 “Disciplina regionale del commercio in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, recante: Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4 della legge 18 marzo 1997, n. 59”, pubblicata nel B.U. Molise 1° ottobre 1999, n. 18.

alla disciplina regionale del commercio<sup>218</sup>, devono prevedere e favorire la concentrazione nei centri storici<sup>219</sup> degli esercizi di vicinato e di attività artigianali, di produzione e di servizio, che riflettano le tradizioni e la cultura locale (art. 8, comma 1). A tale scopo i Comuni (con popolazione residente pari o superiore a tremila abitanti), tra gli altri interventi, individuano nel centro storico aree da destinare a mostre mercato di prodotti artistici, artigianali e di interesse culturale, collezionistico e amatoriale, di fiori, piante ed altri; nonché predispongono interventi di arredo urbano atti a promuovere l'area del centro antico quale luogo di incontro e di aggregazione sociale. I Comuni, inoltre, hanno la possibilità di individuare nel centro storico aree nelle quali non è consentito l'insediamento di medie strutture di vendita (art. 8, comma 3, lett. c, d, e).

*(g) Piemonte*

La legge regionale del Piemonte n. 28 del 1999 (“Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114”)<sup>220</sup>, prevede che i criteri di programmazione urbanistica, riferiti al settore commerciale, necessari anche per gli adeguamenti urbanistici comunali, tengano conto e identifichino, tra gli altri, anche i vincoli di natura urbanistica al fine della tutela dei centri storici e dei beni culturali ed ambientali, nel rispetto delle normative nazionali e regionali in vigore, comprendendo fra tali beni anche parti del tessuto commerciale o esercizi singoli, pubblici esercizi e attività artigianali aventi valore storico ed artistico (art. 3, comma 3, lett. d). Nell'adeguare gli strumenti urbanistici generali ed attuativi, i Comuni devono individuare anche i limiti a cui sottoporre gli insediamenti commerciali al fine della tutela dell'arredo urbano e dei beni artistici, culturali ed ambientali; nonché i

---

<sup>218</sup> Si precisa che, per quanto non previsto dalla disciplina regionale del commercio, i Comuni adeguano i propri strumenti urbanistici al d.lgs. n. 114 del 1998.

<sup>219</sup> La legge chiarisce espressamente che per centro storico deve intendersi l'area definita ai sensi della lettera A) dell'articolo 2 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 (art. 8, comma 2, l.r. Molise 33 del 1999).

<sup>220</sup> L.r. Piemonte 28 del 1999 “Disciplina, sviluppo ed incentivazione del commercio in Piemonte, in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114”, pubblicata nel B.U. Piemonte 17 novembre 1999, n. 46.

limiti a cui assoggettare le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale (art. 4, comma 2, lett. b, c).

*(h) Sicilia*

La legge regionale della Sicilia n. 28 del 1999 (“Riforma della disciplina del commercio”)<sup>221</sup>, tra i criteri e gli obiettivi di cui si deve tenere conto nella programmazione della rete distributiva pone anche quello di preservare i centri storici, attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale (art. 5, comma 1, lett d). Si prevede, inoltre, che i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale siano fissati in modo tale che gli strumenti urbanistici comunali individuino, tra i limiti cui sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali, ambientali e dell'arredo urbano, nonché i limiti ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale (art. 5, comma 2, lett. c).

Tra gli ambiti territoriali, delle cui caratteristiche le direttive di programmazione devono tenere conto, sono compresi “i centri storici, al fine di salvaguardare e qualificare la presenza delle attività commerciali ed artigianali in grado di svolgere un servizio di vicinato, di tutelare gli esercizi aventi valore storico ed artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali ed artigianali” (art. 5, comma 3, lett. c).

Si prevede, inoltre, l'emanazione di direttive da parte dell'Assessore regionale competente volte, *inter alia*, per quanto riguarda i centri storici, le aree o gli edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, all'attribuzione di maggiori poteri ai comuni, relativamente alla localizzazione e alla apertura degli esercizi di vendita, in particolare al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano, deliberando anche specifiche misure di

---

<sup>221</sup> L.r. Sicilia n. 28 del 1999 (“Riforma della disciplina del commercio”), pubblicata sulla Gazz. Uff. Reg. sic. 24 dicembre 1999, n. 60.

agevolazione tributaria e di sostegno finanziario a favore degli operatori commerciali interessati (art. 11, comma 1, lett. b). Tali direttive, poi, anche per i centri storici forniscono l'indicazione dei criteri in base ai quali i comuni, per un periodo non superiore a due anni, possono sospendere o inibire gli effetti della comunicazione all'apertura degli esercizi di vicinato, sulla base di specifica valutazione circa l'impatto del nuovo esercizio sull'apparato distributivo e sul tessuto urbano ed in relazione a programmi di qualificazione della rete commerciale finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e servizi adeguati alle esigenze dei consumatori (art. 11, comma 1, lett. c).

*(i) Umbria*

La legge regionale dell'Umbria n. 24 del 1999 (“Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 114”)<sup>222</sup>, fra gli obiettivi della programmazione commerciale ed urbanistica, al fine di assicurare la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libera circolazione delle merci, considera la salvaguardia e la riqualificazione dei centri storici attraverso politiche di valorizzazione integrate tra le funzioni commerciali e le dimensioni ambientali, urbanistiche, edilizie e di mobilità anche mediante interventi innovativi nel rispetto dei valori del contesto (art. 5, comma 1, lett. d). Per l'attuazione di tali obiettivi è assegnata alla Giunta regionale la definizione, con proprio atto di programmazione, di criteri e modalità garantendo il giusto bilanciamento di motivi imperativi di interesse generale, tra cui la tutela dell'ambiente e dell'ambiente urbano e la conservazione del patrimonio storico ed artistico, la politica sociale e la politica culturale (art. 5 *bis*, comma 1). Spetta invece ai Comuni, previa valutazione delle problematiche della distribuzione commerciale nei centri storici e delle interrelazioni esistenti con le altre componenti territoriali, economiche e sociali, promuovere la crescita, il ricambio e la diversificazione delle attività, in raccordo con gli strumenti urbanistici

---

<sup>222</sup> L.r. Umbria 24 del 1999 “Disposizioni in materia di commercio in attuazione del D. lgs. 31 marzo 1998, n. 114”, pubblicata nel B.U. Umbria 11 agosto 1999, n. 44, suppl. ord. n. 1.

comunali; la permanenza di esercizi storici con particolare attenzione alle merceologie scarsamente presenti, anche mediante incentivi; l'individuazione di porzioni di territorio ubicate in aree limitrofe funzionalmente collegate con il centro storico. A tali fini ai Comuni è riconosciuta la facoltà di differenziare le attività commerciali con riferimento a specifiche classificazioni di carattere dimensionale, merceologico e qualitativo per contribuire ad un ampliamento di opportunità di insediamento nel centro storico; nonché di disporre il divieto di vendita di determinate merceologie, qualora questa costituisca un contrasto con la tutela di valori artistici, storici o ambientali (art. 5 *ter*, commi 4, 5).

Qualora il Comune non ottemperi alla valorizzazione del commercio nel centro storico, è fatto divieto di imporre vincoli di natura commerciale all'apertura, ampliamento, trasferimento di esercizi di vicinato e medie strutture inferiori di vendita<sup>223</sup> (art. 40).

#### *(l) Valle d'Aosta*

La legge regionale della Valle d'Aosta n. 12 del 1999 ("Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale")<sup>224</sup>, che richiama espressamente il d.lgs. n. 114 del 1998, prevede tra le proprie finalità il perseguimento oltre che della trasparenza del mercato, della concorrenza, della libertà di impresa e della libera circolazione delle merci, anche il concorso alla valorizzazione del patrimonio storico e culturale regionale e, in particolare, alla conservazione e rivitalizzazione dei centri storici e al miglioramento delle condizioni della loro fruibilità (art. 1, commi 1 e 2, lett. a, e).

Una norma di prima attuazione della legge prevedeva la possibilità per i

---

<sup>223</sup> Ai sensi della legge regionale, per medie strutture inferiori (M1) si intendono gli esercizi aventi superficie di vendita compresa tra centocinquanta e seicento mq. nei Comuni delle classi III e IV (rispettivamente con popolazione tra tremila e diecimila abitanti e popolazione inferiore a tremila abitanti) e superficie compresa tra duecentocinquanta e novecento mq. nei Comuni delle classi I e II (rispettivamente con popolazione superiore a cinquantamila abitanti e popolazione compresa tra diecimila e cinquantamila abitanti).

<sup>224</sup> La legge regionale della Valle d'Aosta n. 12 del 1999 ("Principi e direttive per l'esercizio dell'attività commerciale"), pubblicata nel B.U. Valle d'Aosta 15 giugno 1999, n. 27.

Comuni, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore, di inibire o sospendere, per un periodo definito e comunque non oltre il termine previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera c), del D. Lgs. n. 114/1998, gli effetti della comunicazione dell'apertura degli esercizi di vicinato, con un provvedimento che individui per l'intero territorio comunale o parte di esso, la sussistenza di alcune determinate condizioni, tra cui esigenze di tutela di specifiche aree localizzate nei centri storici, o di edifici di interesse storico, archeologico e ambientale (art. 4, comma 2, lett. c).

La legge, inoltre, prevede una norma specificamente dedicata alla promozione dei centri storici, in base a cui è rimessa ai piani regolatori generali comunali la promozione della valorizzazione dei “centri storici che presentano struttura insediativa e popolazione residente o turistica idonee allo sviluppo commerciale, determinando le prescrizioni urbanistico-edilizie, le cautele operative e le agevolazioni procedurali per la riqualificazione degli esercizi di vicinato in atto e l'insediamento di nuovi” (art. 9, comma 2). Tra i maggiori poteri che, ai sensi del d.lgs. n. 114 del 1998, le Regioni possono conferire ai Comuni per rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei consumatori e all'arredo urbano, la legge della Valle D'Aosta prevede anche l'adozione di indirizzi e iniziative in materia merceologica e qualitativa, anche attraverso incentivi, marchi di qualità o di produzione regionale, facilitazioni in materia di orari, apertura, vendite straordinarie (art. 9, comma 3).

#### 4.2.3. LE DISCIPLINE CONCERNENTI ASPETTI SPECIFICI

##### *(a) Puglia*

La legge regionale della Puglia n. 11 del 2003 (“Nuova disciplina del commercio”)<sup>225</sup> indica tra le proprie finalità anche la conservazione e rivitalizzazione della funzione commerciale all'interno dei centri storici nelle aree

---

<sup>225</sup> L.r Puglia 11 del 2003 “Nuova disciplina del commercio”, pubblicata nel B.U. Puglia 1 agosto 2003, n. 87, suppl. della Regione Puglia.

urbane (art. 3, comma 1, lett. g). Ai Comuni viene assegnato il compito di dotarsi, tra i vari strumenti, anche di misure di promozione e sviluppo del commercio nelle aree a vocazione commerciale dei centri storici (art. 15, comma 1, lett. c). La legge regionale dedica una disposizione apposita allo sviluppo e alla promozione dei centri storici e delle aree urbane (art. 16), con cui si prevede l'individuazione ad opera del Comuni, anche facendo riferimento alla delimitazione degli strumenti urbanistici comunali, dei centri storici e delle aree urbane a consolidata presenza commerciale da sottoporre a misure di incentivo e di sostegno al commercio (art. 16, comma 1). A tali fini il Comune può, all'interno degli strumenti comunali di programmazione e incentivazione o con appositi progetti di valorizzazione commerciale, prevedere, tra gli altri, il divieto di vendita di particolari merceologie o settori merceologici, nonché disposizioni particolari a tutela del patrimonio storico, artistico o ambientale (art. 16, comma 2, lettere a, d). L'elaborazione dei progetti di valorizzazione avviene in modo partecipato, in accordo con i soggetti interessanti, tra cui sono compresi anche gli esercenti attività di artigianato di servizio e di valore storico e tradizionale, operanti all'interno dell'area individuata dal Comune (art. 16, commi 3 e 4). La legge, inoltre, assegna ai Comuni la possibilità, sulla base del progetto, sia di incentivare la qualificazione delle attività economiche esistenti o il loro addensamento, sia di vietare i cambi di destinazione d'uso da attività commerciale, artigianale o pubblico esercizio ad altri usi che comportino la cessazione delle attività (art. 16, comma 7).

*(b) Veneto*

La legge regionale del Veneto n. 50 del 2012 (“Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto”)<sup>226</sup>, individua quale specifico ambito di applicazione il commercio al dettaglio su area privata<sup>227</sup>, facendo salve

<sup>226</sup> L.r. Veneto n. 50 del 2012 (“Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto”), pubblicata nel B.U. Veneto 31 dicembre 2012, n. 110.

<sup>227</sup> È previsto espressamente che la legge non trova applicazione nelle fattispecie di cui all'art. 4, comma 2 del d.lgs. n. 114 del 1998 “Riforma della disciplina relativa al settore del commercio”.

le disposizioni relative alla vendita di determinati prodotti previste da leggi speciali (art. 1). È stabilito, inoltre, che per quanto non espressamente disciplinato dalla legge regionale si applicano le disposizioni del d.lgs n. 114 del 1998 e del d.lgs. n. 59 del 2010, in quanto compatibili (art. 31).

Proprio ispirandosi ai principi contenuti nella c.d. “direttiva servizi” e alla normativa di recepimento (d.lgs. n. 59 del 2010), la disciplina regionale tra le finalità che intende perseguire prevede, tra le altre, da un lato la salvaguardia della libertà di impresa e di stabilimento, la libera circolazione delle merci e la concorrenza, dall'altro è volta ad assicurare la coerenza e l'integrazione tra la pianificazione urbanistica e territoriale e gli indirizzi in materia di insediamenti commerciali, nonché la rigenerazione dell'economia e del tessuto sociale e culturale urbano, favorendo la riqualificazione dei centri storici e urbani attraverso lo sviluppo delle attività commerciali.

In coerenza con tali obiettivi, infatti, la legge regionale sancisce la libertà dell'esercizio dell'attività commerciale, però, al contempo, facendo salva l'introduzione da parte della legge stessa di un controllo pubblico a tutela dei motivi imperativi di interesse generale, tra cui vengono richiamati anche la tutela dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico nonché gli obiettivi di politica sociale e culturale (artt. 2 e 3).

La legge in oggetto, rinviando alla disciplina regionale in materia di governo del territorio, definisce i centri storici quali “agglomerati insediativi urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni economiche, sociali, politiche o culturali”<sup>228</sup>.

Si demanda all'adozione di un regolamento della Giunta regionale l'individuazione degli indirizzi per lo sviluppo del sistema del sistema commerciale, al fine di garantirne la compatibilità il buon governo del territorio, la tutela dell'ambiente, incluso quello urbano, la salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici e la tutela del consumatore. Tra i criteri che gli indirizzi sono

---

<sup>228</sup> Art. 40, comma 1 della l.r. Veneto 11 del 2004 (“Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”), Pubblicata nel B.U. Veneto 27 aprile 2004, n. 45.

chiamati ad attuare è compreso anche quello di favorire la localizzazione degli interventi commerciali all'interno dei centri storici e urbani.

Con riferimento ai centri storici, inoltre, una norma in particolare (art. 7), riconoscendo alle attività commerciali ivi ubicate un ruolo fondamentale per lo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio, prevede la promozione ad opera della Regione di programmi integrati di gestione e di riqualificazione dei centri storici e urbani, predisposti e approvati dai comuni o dalle strutture associative di enti locali, anche su proposta di soggetti pubblici o privati, singoli o associati tra loro<sup>229</sup>.

Sono previste, altresì, disposizioni relative al commercio tradizionale (art. 10) e ai luoghi storici del commercio (art. 11). Quanto al primo, riconosciuto quale fattore strategico di sviluppo economico e di crescita sociale del territorio si prevede che la giunta regionale adotti apposite misure di promozione e sostegno. Per quello che concerne i luoghi storici del commercio, vale a dire quelli individuati dai Comuni su criteri dettati dalla Giunta regionale e inseriti in un apposito elenco regionale, la legge assegna alla Regione la promozione di iniziative di valorizzazione e sostegno delle “attività commerciali con valore storico o artistico e la cui attività costituisce testimonianza dell'identità commerciale delle aree urbane di antica formazione”. In particolare si prevede la possibilità per i luoghi storici del commercio iscritti nell'elenco, di ricevere contributi in conto capitale, con la conseguenza che una volta ammessi a contributo sono vincolati al mantenimento dei requisiti per l'iscrizione all'elenco regionale per un periodo di dieci anni.

Per il perseguimento delle politiche per lo sviluppo dell'attività commerciale, la legge istituisce il fondo regionale per la riqualificazione delle attività commerciali e prevede, inoltre, che la Giunta regionale stabilisca gli

<sup>229</sup> Tali programmi sono volti a migliorare la capacità di attrazione e l'accessibilità degli esercizi commerciali, anche attraverso l'individuazione e la realizzazione di aree o edifici da destinare a parcheggio; a privilegiare la varietà dell'offerta commerciale; a fornire servizi di supporto alle attività commerciali, funzionali alla loro particolare localizzazione; a realizzare forme di coordinamento tra le attività commerciali e i servizi pubblici e collettivi di supporto, mediante partenariati tra soggetti privati, comune e altri soggetti pubblici; a realizzare organismi di gestione unitaria e coordinata degli esercizi commerciali; a favorire l'integrazione delle attività commerciali con la funzione sociale e culturale dei centri storici e urbani e con le altre funzioni economiche ed aggregative.

interventi e le modalità semplificate per l'accesso al fondo di rotazione, di cui alla l.r. n. 1 del 1999<sup>230</sup>, a favore delle piccole e medie imprese del commercio e della somministrazione al pubblico di alimenti e bevande ubicate all'interno dei centri storici e urbani (artt. 13 e 14).

Quanto, infine, ai requisiti urbanistici ed edilizi (art. 21) la legge, con riferimento ai centri storici stabilisce che le medie e grandi strutture di vendita possono essere insediate nei centri storici, nel rispetto dei vincoli previsti dalla vigente normativa, anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale, e che le dotazioni di parcheggi pubblici o privati ad uso pubblico, per le medie e grandi strutture di vendita situate nei centri storici sono definite da apposita convenzione con il comune, anche con riferimento agli accessi ed ai percorsi veicolari e pedonali.

Occorre rilevare che la legge regionale 50 del 2012, in coerenza con la direttiva *Bolkestein*, è intervenuta ad eliminare quelle norme si ponevano in contrasto con i principi di liberalizzazione, in particolare abrogando la l.r. 15 del 2004. Questa ultima, infatti, ro numerico attraverso la fissazione di un parametro numerico calcolato sulla base del rapporto tra densità degli esercizi di vicinato e medie e grandi strutture, configurava una forma di contingentamento in ordine al rilascio delle autorizzazioni commerciali per le medie strutture di vendita,

A fini di maggiore completezza, comunque, sembra opportuno riportare, anche alcune norme di interesse della l.r. 15 del 2004. Questa infatti, seppur abrogata dalla l.r. n. 50 del 2012 (art. 30, comma 1, lett. a), continua ad applicarsi per i procedimenti pendenti all'entrata in vigore di questa ultima e, per alcuni aspetti, fini alla adozione del regolamento di attuazione della citata l.r. n. 50 del 2012.

La legge regionale del Veneto n. 15 del 2004 (“Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto”)<sup>231</sup>, tra le finalità della

---

<sup>230</sup> Art. 6 della l.r. Veneto n. 1 del 1999 (“Interventi regionali per agevolare l'accesso al credito nel settore del commercio”), pubblicata nel B.U. Veneto 22 gennaio 1999, n. 6.

<sup>231</sup> L.r. Veneto 15 del 2004 “Norme di programmazione per l'insediamento di attività commerciali nel Veneto”, pubblicata nel B.U. Veneto 17 agosto 2004, n. 81.

programmazione urbanistica e commerciale regionale prevedeva la rivitalizzazione del tessuto economico, sociale e culturale anche nei centri storici mediante l'individuazione di incentivi (art. 1, comma 2, lett.c). Erano previste, inoltre, risorse regionali per finanziare progetti finalizzati, tra i vari obiettivi, anche alla creazione di una rete distributiva tradizionale nei centri storici e nei quartieri del centro urbano, caratterizzati da fenomeni di desertificazione commerciale (art. 2, comma 2, lett. a).

Ai centri storici la legge regionale dedicava l'intero Capo VIII “Centri storici” (artt. 26-28), in base a cui veniva imposto ai Comuni l'obbligo di adeguare i propri strumenti urbanistici generali a specifiche normative atte a regolamentare la localizzazione delle imprese commerciali, allo scopo di mantenere, rivitalizzare e incentivare la struttura commerciale nelle aree di centro storico<sup>232</sup>, quale funzione concorrente all'aggregazione del contesto sociale, nonché quale elemento primario della riqualificazione, della salvaguardia e del decoro del tessuto urbano di antica origine (art. 26, comma 1). Era stabilito, poi, che gli interventi all'interno dei centri storici, interessanti strutture commerciali, finalizzati al recupero e alla valorizzazione degli edifici aventi caratteristiche di bene artistico-storico e ambientale, fossero subordinati alla normativa di tutela e ripristino dei centri storici nel Veneto<sup>233</sup> (art. 26, comma 3). Si prevedeva, inoltre, che gli strumenti urbanistici generali o i piani attuativi determinassero quali edifici potessero essere destinati all'attività commerciale, escludendo in ogni caso le attività commerciali in contrasto con la tutela dei valori artistici, storici e ambientali (art. 27, comma 1).

Quanto ai nuovi strumenti urbanistici generali o alla revisione di quelli vigenti, era fatto obbligo ai Comuni di inserire nelle norme tecniche di attuazione specifiche disposizioni relative al decoro e all'arredo urbano delle aree di centro storico (art. 27, comma 2). Per incentivare gli interventi di recupero edilizio, volti al miglioramento e all'inserimento di attività commerciali nell'area del centro storico, i Comuni avevano la facoltà di ridurre l'incidenza degli oneri di

<sup>232</sup> Il comma dell'art. 26 chiarisce che è individuata come centro storico l'area definita zona A ai sensi dell'articolo 2 del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

<sup>233</sup> L.r. 80 del 1980 “Norme per la conservazione e il ripristino dei centri storici nel Veneto”, pubblicata nel B.U. Veneto 5 giugno 1980, n. 36 Edizione Straordinaria.

urbanizzazione (art. 27, comma 3). Il Capo VII, infine, prevedeva anche una disposizione dedicata alla rivitalizzazione dei centri storici e al recupero dei siti industriali dismessi (art. 29)

*(c) Provincia Autonoma di Bolzano*

La legge provinciale della Provincia Autonoma di Bolzano n. 7 del 2012 (“Liberalizzazione dell'attività commerciale”), che disciplina il commercio al dettaglio, è finalizzata a dare attuazione ai principi previsti dalla normativa comunitaria, dalle leggi quadro nazionali e dal decreto “Salva Italia”<sup>234</sup>, attraverso l'abolizione delle autorizzazioni amministrative e delle barriere non giustificate all'accesso all'attività commerciale, del contingentamento delle superfici di vendita, delle tabelle merceologiche, nonché della pianificazione commerciale (art. 1, commi 2 e 3)

La legge provinciale stabilisce espressamente la necessità che la liberalizzazione delle attività commerciali al dettaglio si adegui alle “esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente urbano, della natura e del paesaggio, alla tutela dei monumenti e dei beni culturali, alla tutela della salute e del diritto al riposo dei lavoratori e dei cittadini, alla tutela ed allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano ed alla necessità di uno sviluppo organico e controllato del territorio e del traffico” (art. 1, comma 3).

Per l'esercizio dell'attività commerciale è richiesta la previa comunicazione al Comune, contenente l'attestazione del possesso dei requisiti richiesti (es. iscrizione nel registro delle imprese), la cui sussistenza deve essere verificata nei che nei successivi sessanta giorni dal Comune. In caso di riscontro negativo, il Sindaco ordina la chiusura immediata dell'attività commerciale.

Nella provincia di Bolzano, inoltre, con delibera della Giunta provinciale n. 1703 del 2009, sono state adottate anche le “Linee Guida per la qualificazione commerciale dei centri storici, in attuazione dell'art. 3 *bis* della L.P. 17 febbraio

---

<sup>234</sup> Art. 31 D.l. n. 201 del 2011, convertito in l. n. 214 del 2011.

2000, n. 7<sup>235</sup>.

Le linee guida, tra le varie finalità, mirano a promuovere la riqualificazione del centro storico e di aree interagenti, lo sviluppo del tessuto commerciale, a rafforzare la gamma dei servizi culturali e l'immagine e l'identità urbana, nonché a tutelare gli esercizi e le attività poste in aree centrali aventi valore storico e culturale, evitando nel contempo l'espulsione dal centro di attività commerciali ed artigianali tradizionali (art. 1).

Per il raggiungimento di tali finalità è previsto che i Comuni promuovono, realizzano e adottano il Progetto di qualificazione della rete commerciale del centro storico, basato su appositi studi ed analisi delle problematiche della distribuzione commerciale locale e sulle interrelazioni che questa ha con le diverse componenti sociali, territoriali ed economiche (art. 2).

Una norma delle linee guida è specificamente dedicata alle botteghe storiche, individuate mediante un apposito censimento del Comune, definite quali attività commerciali, paracommerciali ed esercizi artigianali, situati in centro storico ovvero nel centro commerciale naturale, con una presenza continuativa di almeno trenta anni nella stessa sede e con trattazione nello stesso luogo, dello stesso genere merceologico, e che devono presentare elementi di particolare pregio architettonico o degli arredi o rivestire comunque particolare interesse storico e culturale. Il riconoscimento dello stato di bottega storica, conferito sulla base del possesso dei requisiti citati, mediante l'inserimento in un apposito albo, a seguito di un censimento del Comune, costituisce vincolo per il mantenimento delle caratteristiche morfologiche delle vetrine e delle insegne, nonché degli elementi di arredo interno ed esterno (art. 10).

---

<sup>235</sup> Delibera G.P. 22 giugno 2009, n. 1703 "Linee Guida per la qualificazione commerciale dei centri storici in provincia di Bolzano - Articolo 3-*bis* della L.P. 17 febbraio 2000, n. 7, pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 4 agosto 2009, n. 32. L'art. 3 *bis* della L.P. n. 7 del 2000 è stato abrogato dall'art. 8 della citata L.P. n. 7 del 2012.

#### 4.2.4. L'ATTUAZIONE REGIONALE DELLA “DIRETTIVA SERVIZI” RELATIVAMENTE AGLI ASPETTI CONCERNENTI IL COMMERCIO

In questa sede pare opportuno dare conto, in estrema sintesi, degli interventi regionali volti a recepire le liberalizzazioni e le semplificazioni che la c.d. “direttiva *Bolkestein*” ha introdotto nella materia del commercio, limitandoci agli aspetti che maggiormente possono rilevare con riferimento ai centri storici<sup>236</sup>. Si precisa, comunque, che laddove le normative di recepimento hanno modificato le discipline regionali in materia di commercio analizzate nei paragrafi precedenti, di tali modifiche si è già dato conto, avendo preso in considerazione i testi coordinati delle norme. Sembra comunque utile riproporle riassuntivamente, in modo da avere un quadro di sintesi immediato delle norme correlate all'attuazione della “direttiva servizi”.

La l.r. n. 5 del 2010 dell'Abruzzo, apportando modifiche alla normativa in materia di commercio (l.r. n. 11 del 2008), ha provveduto a semplificare l'avvio dell'attività di vendita al dettaglio in sede fissa in esercizi di vicinato, a mezzo di distributori automatici, in spacci interni, e con altre modalità, subordinandola alla mera dichiarazione di inizio attività (c.d. DIA) ad efficacia immediata (attualmente segnalazione certificata di inizio attività, c.d. SCIA). La medesima normativa, inoltre, ha anche stabilito che, nel settore della somministrazione di alimenti e bevande, i criteri della programmazione comunale non possano fondarsi su contingenti di superficie e di distanze minime tra esercizi, dovendo essere fissati, invece, in base agli obiettivi da conseguire.

Analogamente anche l'Emilia-Romagna, con l.r. n. 4 del 2010, e il Lazio, attraverso una circolare interpretativa (22 luglio 2010), hanno proceduto alla sostituzione della DIA “differita” con la SCIA. A tale proposito la Regione Liguria, anche essa con una circolare interpretativa (1° luglio 2010) sull'applicazione delle discipline regionali in materia di commercio, ha affermato con riferimento all'avvio dell'attività di commercio al dettaglio in sede fissa in

---

<sup>236</sup> Per tale ragione la rapida sintesi non può considerarsi esaustiva né con riferimento alla ricognizione degli interventi normativi regionali di recepimento della direttiva servizi, né quanto agli aspetti trattati.

esercizi di vicinato o con forme speciali, l'applicazione della SCIA in luogo della DIA “differita”, nel caso di regimi regionali più restrittivi. Lo strumento della circolare è stato utilizzato anche dalla Lombardia per chiarire il rapporto tra norme regionali e previsioni derivanti dalla direttiva comunitaria. In particolare per quanto di interesse in questa sede, la circolare (2 aprile 2010), quanto al settore della somministrazione, ha subordinato alla SCIA, anziché all'autorizzazione, il trasferimento di sede dell'esercizio e ha precisato, inoltre, che i Comuni mantengono il loro potere di programmazione degli esercizi, in ragione della salvaguardia di interessi generali, come ad esempio quelli di tipo urbanistico.

Alla sostituzione della DIA con la SCIA ha proceduto anche la Regione Piemonte con la l.r. n. 38 del 2009, con riferimento non soltanto all'avvio dell'esercizio dell'attività commerciale al dettaglio in sede fissa in esercizi di vicinato e dell'attività di vendita negli spacci interni o mediante distributori automatici, ma anche alla somministrazione di alimenti e bevande, per l'avvio delle attività non sottoposte a programmazione. Quanto al settore della somministrazione, il legislatore regionale della Puglia ha provveduto anche all'eliminazione del contingentamento numerico riferito alle attività sottoposte ad autorizzazione.

Con riferimento alla Calabria, il regolamento regionale n. 1 del 2010, con cui è stata adeguata la normativa regionale alla direttiva comunitaria, ha mantenuto l'autorizzazione soltanto per le grandi e medie strutture di vendita, in ragione della sussistenza di motivi imperativi di interesse generale .

La Toscana, con deliberazione della Giunta regionale n. 638 del 2010, verificando la coerenza delle norme regionali con le previsioni nazionali di recepimento della “direttiva servizi”, ha rilevato che in molti casi la disciplina regionale in materia di commercio risulta improntata ad una maggiore semplificazione normativa ed amministrativa, e di conseguenza ne ha affermato la prevalenza sulla normativa statale. Lo stesso può dirsi per la disciplina del commercio della Regione Marche, atteso che anche questa ha fatto ricorso al procedimento semplificato della SCIA nelle ipotesi in cui le norme statali prevedono un regime autorizzatorio (circolare 28 giugno 2010).

Quanto all'Umbria, la Regione ha adeguato la propria normativa alle previsioni comunitarie con la l.r. n. 15 del 2010, introducendo, con particolare riguardo alla vendita al dettaglio in sede fissa, modifiche alla classificazione della tipologia degli esercizi, facendo riferimento alla consistenza demografica dei Comuni e alla programmazione di settore.

#### 4.2.5. CENNI IN TEMA DI SOMMINISTRAZIONE DI ALIMENTI E BEVANDE

Un rapido cenno meritano anche quelle normative regionali che disciplinano il tema della somministrazione di alimenti e bevande, in modo specifico e separatamente rispetto al commercio<sup>237</sup>.

In particolare si tratta delle Regioni Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta e Veneto<sup>238</sup>. In sintesi è possibile rilevare che le normative

---

<sup>237</sup>Con riferimento alle Regioni che hanno adottato dei testi unici in materia di commercio, nella maggior parte dei casi in questi trovano disciplina anche gli aspetti della somministrazione di alimenti e bevande.

<sup>238</sup>Regione Emilia – Romagna: L.R. 26 luglio 2003, n. 14 “Disciplina dell’esercizio delle attività di somministrazione di alimenti e bevande” e Deliberazione della Giunta Regionale del 23 novembre 2009, n. 1879 “Aggiornamento delle direttive generali per la fissazione, da parte dei Comuni, dei criteri di programmazione per il rilascio delle autorizzazioni degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande”;

Regione Lazio: L.R. 29 novembre 2006, n. 21 “Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alle leggi regionali 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore del commercio) e successive modifiche” e Regolamento regionale 19 gennaio 2009, n. 1, recante “Disposizioni attuative e integrative della legge regionale 29 novembre 2006, n. 21 (Disciplina dello svolgimento delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Modifiche alle leggi regionali 6 agosto 1999, n. 14 "Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo" e 18 novembre 1999, n. 33 "Disciplina relativa al settore del commercio" e successive modifiche) e successive modifiche” ;

Regione Lombardia: L.R. 24 dicembre 2003, n. 30: “Disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande”;

Regione Piemonte: L.R. 29 dicembre 2006, n. 38 “Disciplina dell’esercizio dell’attività di somministrazione di alimenti e bevande”;

Regione Valle d'Aosta: L.R. 3 gennaio 2006, n. 1 “Disciplina delle attività di somministrazione di alimenti e bevande. Abrogazione della legge regionale 10 luglio 1996, n. 13” e Deliberazione della Giunta Regionale del 25 gennaio 2008, n. 122 “Approvazione delle direttive generali per la fissazione, da parte dei Comuni, dei criteri di programmazione per il rilascio delle autorizzazioni agli esercizi di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, ai sensi dell’articolo 8, comma 2 della legge regionale 3 gennaio 2006, n. 1”

Regione Veneto: L.R. 21 settembre 2007, n. 29 “Disciplina dell’esercizio dell’attività di

in questione, che offrono una definizione di somministrazione - qualificata come la vendita per il consumo sul posto nei casi in cui gli acquirenti consumano i prodotti nei locali dell'esercizio o in superfici aperte al pubblico attrezzati a tal fine - hanno proceduto all'unificazione in una unica categoria delle tipologie previste dalla legge statale in materia (l. n. 287 del 1991)<sup>239</sup> e alla individuazione di specifici requisiti professionali al cui possesso è subordinato l'esercizio dell'attività.

Resta ai Comuni la funzione autorizzatoria e il controllo sulla segnalazione certificata di inizio attività, nonché l'individuazione sulla base degli indirizzi regionali, di specifici criteri a cui subordinare l'insediamento degli esercizi di somministrazione. A tale riguardo, occorre precisare che, comunque, tali criteri non possono risolversi in strumenti di programmazione numerica, fondati sul rispetto di limiti quantitativi, atteso il divieto in tal senso posto dal d.l. n. 223 del 2006.

Sempre ai Comuni, inoltre, spetta ai sensi delle normative regionali, anche la determinazione degli orari di apertura al pubblico.

#### 4.3.SEGUE: QUADRO DI SINTESI SUGLI ASPETTI COMUNI DELLE NORMATIVE REGIONALI

L'esame delle normative regionali permette di operare alcune considerazioni di sintesi. Innanzitutto è possibile notare che le Regioni, nel disciplinare la materia del commercio, si sono mantenute coerenti con le linee disegnate dalla c.d. "riforma Bersani" del 1998<sup>240</sup>. Le norme regionali, infatti, hanno accolto quegli obiettivi previsti dalla disciplina statale, consistenti, in

---

somministrazione di alimenti e bevande" e Circolare del 7 aprile 2009, n. 3: "Legge regionale 21 settembre 2007, n. 29 (Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande). Criteri interpretativi di indirizzo e coordinamento".

<sup>239</sup> Al pari della disciplina statale del commercio (d.lgs. n. 114 del 1998), anche la l. n. 287 del 1991 ha natura cedevole nei confronti della normativa regionale.

<sup>240</sup> In tal senso cfr. L. Degrassi, "Attività commerciali e tutela dei centri storici. Le scelte strategiche e gli ordinamenti regionali", in P. F. Lotito-O. Roselli (a cura di) "Il commercio tra regolazione giuridica e rilancio economico, in Quaderno Cesifin n. 53, Giappichelli Editore, 2011, pp. 198, 199.

particolare con riferimento al rapporto tra commercio e centri storici, nella funzionalizzazione della programmazione della rete distributiva e di quella urbanistica alla protezione e riqualificazione dei centri storici.

Dato comune alle diverse norme regionali si rinviene nelle previsioni che riservano alla Regione la programmazione delle reti distributiva e nell'attribuzione al livello comunale della pianificazione commerciale.

Attraverso la programmazione le Regioni, allo scopo di conservare, promuovere, valorizzare e riqualificare i centri storici, dettano gli indirizzi da seguire nell'insediamento delle attività commerciali. Questa attività di programmazione commerciale si traduce, perlopiù, in politiche promozionali, volte, principalmente attraverso strumenti di finanziamento e di incentivo di diversa natura, al mantenimento e allo sviluppo degli esercizi commerciali qualificanti. In particolare può farsi riferimento ad agevolazioni ed esenzioni tributarie, così come al finanziamento di progetti tesi alla creazione di una rete distributiva tradizionale e di qualità, nonché alle azioni volte a favorire la nascita di quelle forme di organizzazione finalizzate ad impedire la desertificazione del tessuto urbano e delle attività commerciali e di servizi. Tra queste si richiamano, ad esempio i cc.dd. centri commerciali naturali (CCN) e i consorzi integrati di Via (CIV)<sup>241</sup>.

Se, dunque, le discipline regionali in materia di commercio risultano accomunate dalle norme attinenti alla programmazione della rete distributiva, riconducibili indirettamente alla tutela dei centri storici, un ulteriore elemento condiviso è riscontrabile in quelle previsioni di misure di vera e propria salvaguardia e riqualificazione dei centri storici. Trattandosi però di materia rimessa alla competenza esclusiva statale, le norme poste a livello regionale non possono che tradursi in misure aggiuntive di protezione. Il riferimento è a quelle disposizioni che, in continuità con la disciplina nazionale del 1998, impongono il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico e ambientale e alle norme che prevedono il riconoscimento dei luoghi storici del commercio e la formazione

---

<sup>241</sup> Centri commerciali naturali e consorzi integrati di Via, accomunabili relativamente agli obiettivi, differiscono per quanto riguarda la forma giuridica, associazioni di diritto privato i primi, consorzi, in grado di potenziare il potere economico dei singoli appartenenti, i secondi.

di albi di esercizi commerciali tradizionali e storici, nonché di marchi di qualità o di produzione.

Quanto al livello comunale, si è detto che le normative regionali sono sostanzialmente uniformi nell'affidare ai Comuni la funzioni di pianificazione commerciale, nello svolgimento della quale devono tenere conto dei limiti previsti dalla normativa statale e di quelli ulteriori eventualmente fissati dalle Regioni, a tutela dei centri storici.

In particolare i Comuni, attraverso la pianificazione commerciale, da raccordare con quella urbanistica, hanno il compito di mantenere, rivitalizzare e promuovere la struttura commerciale compatibile con il centro storico. Gli strumenti per il perseguimento di tale obiettivo sono di varia natura. Tra questi si richiamano i vincoli di natura merceologica, giustificati dal fine di tutela dei centri storici, in modo da vietare la vendita di determinate merceologie e di incentivarne altre. A tale proposito alcune norme aggiungono anche la possibilità per i Comuni di individuare le attività commerciali espressione dell'identità locale, per valorizzarne, attraverso forme di sostegno e di promozione, le caratteristiche merceologiche nel contesto storico e artistico in cui si sono sviluppate. Altre misure sono rappresentate dalla possibilità di inserire nello strumento di pianificazione commerciale previsioni di deroghe particolari di natura urbanistica, al fine di rendere disponibili alle specifiche attività commerciali quei locali non rispondenti ai normali parametri e *standard* previsti, ferme restando le norme vigenti in materia di sicurezza. I Comuni, inoltre, sempre attraverso la propria funzione pianificatoria, sono chiamati ad adeguare i propri strumenti urbanistici, individuando anche i limiti a cui sottoporre gli insediamenti commerciali, mediante prescrizioni relative al decoro e all'arredo urbano dei centri storici. Spetta ai Comuni la definizione della utilizzazione commerciale degli edifici ubicati nei centri storici, attraverso anche la previsione di divieti di cambiamento di destinazione d'uso, in particolare qualora si tratti di esercizi storici. Il legislatore regionale, inoltre, riconosce ai Comuni anche poteri inibitori o di sospensione in ordine agli effetti della comunicazione di inizio attività all'apertura di esercizi di vicinato, sulla base della valutazione dell'impatto che l'esercizio produrrebbe sull'apparato distributivo e sul tessuto urbano del centro storico.

Al livello di governo comunale le normative regionali consentono, altresì, di perimetrare l'area del centro storico anche oltre l'individuazione puramente urbanistica, distinguendo ulteriori zone di intervento differenziato, al fine di preservare, valorizzare e incentivare il commercio qualificante, e all'interno delle quali sottoporre l'esercizio del commercio a particolari condizioni, in modo da salvaguardare l'ambiente originario e l'identità del luogo.

Ai Comuni, inoltre, è affidata anche la possibilità di elaborare progetti di valorizzazione commerciale che, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale, vedono il coinvolgimento e l'iniziativa anche dei soggetti privati interessati, quali gli esercenti che operano all'interno della zona individuata dal Comune e le associazioni di categoria presenti a livello locale. A tale proposito in alcuni casi i Comuni individuano i c.d. “distretti del commercio”, caratterizzati da una gestione unitaria tale da consentire politiche integrate tra il commercio e altre funzioni urbane, nell'ambito dei quali la partecipazione dei privati risulta uno strumento per rendere il commercio elemento di sviluppo e rinnovamento compatibile del tessuto urbano di riferimento.

Da ultimo merita richiamare un ulteriore elemento comune alle discipline regionali, rappresentato dalla previsione dell'osservatorio regionale del commercio, quale organismo deputato al monitoraggio e alla raccolta ed elaborazione dei dati concernenti la rete distributiva, nonché alla valutazione dei risultati e allo loro diffusione. Tale attività, dunque, costituisce per le Regioni un utile strumento per la formulazione degli indirizzi generali e dei criteri cui ispirare la programmazione commerciale.

## CAPITOLO III

### VALORI COSTITUZIONALI A CONFRONTO

SOMMARIO: - 1. Premessa. - 2. La giurisprudenza costituzionale in tema di patrimonio storico - artistico e paesaggistico quale valore fondamentale. - 3. La giurisprudenza costituzionale in tema di libertà di iniziativa economica. - 3.1. La libertà di iniziativa economica e le sue limitazioni. - 3.2. Le recenti pronunce in tema di libertà di iniziativa economica: la tutela della concorrenza, la liberalizzazione, la materia del commercio. - 4. I tentativi della giurisprudenza costituzionale di bilanciamento tra la tutela del “patrimonio culturale” e la libertà di iniziativa economica: le pronunce concernenti le attività commerciali nei centri storici. - 4.1. Le sentenze n. 118 del 1990 e n. 388 del 1992. - 4.2. La sentenza n. 247 del 2010. - 4.3. Il rapporto tra i valori costituzionali del “patrimonio culturale” (art. 9 Cost.) e della libera iniziativa economica (art. 41 Cost.). - 5. Riflessioni conclusive sulla questione dei centri storici: cause del fenomeno, difetti del sistema di tutela e possibili rimedi. - 5.1. La situazione dei centri storici e le cause del fenomeno. - 5.2. I difetti del sistema di tutela attuale. - 5.3. Spunti per prime possibili proposte di carattere normativo, interpretativo e operativo

#### 1. PREMESSA

Il rapporto tra la tutela dei beni culturali e paesaggistici - e dunque dei centri storici - e la disciplina del commercio non può essere argomentato facendo riferimento soltanto alle regole del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma deve essere valutato alla luce delle disposizioni costituzionali che si pongono a fondamento della sostanza delle due materie. Occorre, quindi, una riflessione attenta sui valori costituzionali che vengono in considerazione. Il sistema del riparto di competenze, infatti, offre il punto di partenza per comprendere a chi spetta la potestà di disciplinare le due materie, ma non risulta, per sua natura, la sede più idonea per svolgere una valutazione sulla rilevanza costituzionale e sul

livello valoriale dei beni protetti<sup>242</sup>. Il luogo naturale della ponderazione dei valori costituzionali risiede, piuttosto, in quelle norme della Parte I della Costituzione, in cui tali valori trovano il loro fondamento, relative ai principi e alle libertà fondamentali. La questione, dunque, deve essere risolta anche sul piano più elevato del rapporto tra le fonti in cui si incardina il fondamento costituzionale dei valori sottesi alle due materie, gli articoli 9 e 41 della Costituzione, al fine di trovare un equo bilanciamento<sup>243</sup>.

## 2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI PATRIMONIO STORICO - ARTISTICO E PAESAGGISTICO QUALE VALORE FONDAMENTALE

La prima pronuncia in cui l'art. 9 è stato considerato quale parametro costituzionale è la sentenza n. 9 del 1973<sup>244</sup>, in cui la Consulta ha ritenuto la tutela delle bellezze naturali, ai sensi dell'art. 9 Cost., inclusa tra i principi fondamentali della Costituzione, unitamente a quella del patrimonio storico ed artistico appartenente all'intera comunità nazionale. In tale pronuncia, la Corte si è espressa anche sulla lamentata violazione dell'art. 41 della Costituzione da parte di una legge che prevedeva il divieto di prosecuzione dell'attività di cava, ritenendola costituzionalmente legittima in ragione del fatto che “la libertà di iniziativa economica trova un limite nei fini che la Costituzione ha indicato, negli artt. da 41

---

<sup>242</sup> A tale proposito si può riflettere sul fatto che l'art. 117 Cost. si colloca nella Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica, concernente gli aspetti dell'organizzazione dello “Stato”.

<sup>243</sup> In tema di bilanciamento costituzionale, G. Zagrebelsky, “Il diritto mite. Legge diritti giustizia”, Einaudi, Torino, 1992; R. Bin, “Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale”, Giuffrè, Milano, 1992; R. Guastini, *Diritto mite, diritto incerto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1996; E. Cheli, “Il giudice delle leggi”, Il Mulino, Bologna, 1996.

In tema cfr. anche Panzera C., “Spunti di riflessione sul bilanciamento costituzionale”, *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 74-82.

<sup>244</sup> L'utilizzo dell'art. 9 della Costituzione quale parametro di costituzionalità, dunque, è avvenuto ben diciassette anni dopo l'entrata in funzione della Corte, mentre per quanto concerne l'articolo 41 Cost., questo è stato considerato quasi fin dal principio, nella sentenza 29 del 1957. Si rileva, inoltre, che mentre l'art. 9 compare quale parametro in centosessantasei pronunce, l'art. 41, invece, è stato utilizzato un numero decisamente superiore di volte (seicentonovantotto, di cui ottantadue volte fino all'anno 1973).

a 44, ora come *sociali*, ora come di *utilità sociale* ovvero di *interesse generale*”, e che “tali fini indubbiamente persegue la tutela delle bellezze naturali previste dalla legge impugnata”<sup>245</sup>.

Nella pronuncia n. 94 del 1985, la Corte ha riconosciuto al paesaggio e al patrimonio storico ed artistico della Nazione, natura di valore cui la Costituzione ha conferito straordinario rilievo, collocando tra i principi fondamentali dell'ordinamento la norma che fa carico alla Repubblica di tutelarlo (art. 9, secondo comma, Cost.). La Corte, dunque, ha evidenziato come il perseguimento del fine di protezione di tale valore incombe su tutti i soggetti dello Stato - ordinamento<sup>246</sup> e ha affermato la necessità di una tutela dinamica, che tenga conto delle esigenze poste dallo sviluppo socio-economico. La tutela dei valori sanciti dall'art. 9 della Costituzione (nel caso specifico del paesaggio), pertanto, presuppone “la comparazione ed il bilanciamento di interessi pubblici rappresentati da una pluralità di soggetti”.

Sempre con riferimento al paesaggio, la Consulta nella sentenza n. 151 del 1986 ha affermato la legittimità costituzionale dell'art. 1 del D.l. 27 giugno 1985, n. 312, come sostituito in sede di conversione dall'art. 1 della l. 8 agosto 1985, n. 431, ritenendolo aderente all'art. 9 della Costituzione, in ragione della riconsiderazione assidua dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale<sup>247</sup>. Tale valore, è stato considerato dalla Corte come “valore primario dell'ordinamento” a partire dalla sentenza n. 359 del 1985, in cui

<sup>245</sup> Cfr. anche la sentenza n. 56 del 1968 della Corte costituzionale.

<sup>246</sup> A tale proposito si veda anche la sentenza n. 378 del 2000, in cui la Corte sottolinea “che la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85 del 1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 della Costituzione), oltre che delle regioni e degli enti locali”.

<sup>247</sup> Cfr. anche la sentenza n. 417 del 1995 della Corte costituzionale, in cui viene ribadito che “la legge n. 431 del 1985 ha introdotto 'una tutela del paesaggio improntata a integrità e globalità' in quanto implicante una riconsiderazione dell'intero territorio nazionale alla luce del valore estetico-culturale del paesaggio, sancito nell'art. 9 della Costituzione e assunto come valore primario, come tale, insuscettibile di essere subordinato a qualsiasi altro”. Cfr. anche la sentenza n. 437 del 2000 e la sentenza n. 196 del 2004 della Corte costituzionale. Sulla nozione di paesaggio cfr. P. Carpentieri, “La nozione giuridica di paesaggio”, in Riv. trim. dir. pubbl., 2004

conseguentemente, è stato superato lo schema di riparto delle competenze, in ragione del fatto che per il rango assegnato al valore estetico-culturale, la sua protezione e promozione impegna tutti i livelli di governo. La primarietà riconosciuta all'interesse estetico-culturale impedisce di subordinarlo a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici.

Anche con la sentenza n. 302 del 1988 la Corte, pur non entrando nel merito della questioni sollevate, trattandosi di declaratoria di inammissibilità<sup>248</sup>, ha comunque ribadito la primarietà dei valori protetti dall'art. 9 della Costituzione, obiettivi costituzionali alla cui attuazione concorrono tutti i livelli di governo.

In una pronuncia del 1995 (sentenza n. 269 del 1995), concernente l'istituto della prelazione storico-artistica, la Consulta ha sottolineato la peculiarità del regime giuridico fissato per le cose di interesse storico e artistico dalla legge n. 1089 del 1939 allora vigente, un regime che, come chiarito dalla Corte, “trova nell'art. 9 della Costituzione il suo fondamento e che si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese”. La correlazione dei beni culturali a interessi ritenuti prioritari per la cultura della collettività nazionale, fa emergere il valore fondamentale di tali beni. Da questo assunto la Corte ha fatto derivare la giustificazione dell'adozione di peculiari misure di tutela, specifiche per i beni culturali, la cui attuazione è rimessa all'esercizio di poteri della pubblica amministrazione e alla previsione di vincoli per i privati.

Nella sentenza n. 196 del 2004, in tema di condono edilizio, la Consulta ha ribadito la qualificazione degli interessi relativi alla tutela del paesaggio come “valori costituzionali primari” e la conseguente insuscettibilità di subordinazione

---

<sup>248</sup> La Corte ha ritenuto inammissibili le censure sollevate in relazione all'art. 9, poiché concernenti “profili di costituzionalità non comportanti, di per sé stessi, una qualche incisione delle competenze costituzionalmente garantite alle regioni”. Infatti, per consolidata giurisprudenza costituzionale “nei giudizi di costituzionalità sollevati in via principale le regioni non possono validamente prospettare questioni che assumono la violazione di norme-parametro non incidenti sulla ripartizione o sull'esercizio di competenze costituzionalmente garantite alle regioni”.

ad ogni altro valore costituzionalmente tutelato, compresi quelli economici.

A tale proposito, però, isolatamente e in discontinuità rispetto alla propria giurisprudenza, chiara e assoluta nel riconoscere la primarietà del valore estetico-culturale racchiuso nell'art. 9 Cost., la Corte ha affermato che “la primarietà non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni”; precisando, dunque, che tale primarietà implica necessariamente “l'esigenza di una compiuta ed esplicita rappresentazione di tali interessi nei processi decisionali all'interno dei quali si esprime la discrezionalità delle scelte politiche o amministrative”.

Passando a tempi più recenti, di fondamentale importanza risulta la sentenza n. 367 del 2007, ripresa successivamente anche dalle sentenze nn. 226 e 272 del 2009, in cui la Corte ha confermato la propria giurisprudenza, venutasi a creare già prima della riforma del Titolo V, secondo cui “il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo”. Pur concernendo un'ipotesi diversa, questa considerazione si adatta perfettamente al caso dei centri storici, aiutando a comprendere come nell'aspetto del territorio si realizzi una integrazione tra i contenuti ambientali e culturali. La Corte, quindi, ha ribadito che il paesaggio costituisce un valore primario ed assoluto<sup>249</sup> e ha sostenuto che a essere “tutelato non è il concetto astratto 'delle bellezze naturali', ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico”. La primarietà e l'assolutezza di tale valore giustificano la sua configurazione quale limite alla tutela degli altri interessi pubblici, assegnati alla competenza concorrente delle Regioni (nel caso specifico si trattava delle materie “governo del territorio” e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”).

---

<sup>249</sup> Sulla “primarietà” del paesaggio vedi oltre alla sentenza n. 151 del 1986, anche le sentenze n. 182 e n. 183 del 2006. Sul carattere di assolutezza vedi la sentenza n. 641 del 1987 e la sentenza n. 367 del 2007.

### 3. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN TEMA DI LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA

#### 3.1. LA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA E LE SUE LIMITAZIONI

Come già rilevato, la norma costituzionale che sancisce la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), al contempo individua anche i limiti al suo esercizio.

Fin dalla sua prima sentenza, la Corte costituzionale ha espresso molto chiaramente il concetto di limite all'esercizio di un diritto. La Consulta ha affermato che la norma attributiva di un diritto non esclude la previsione della disciplina delle sue modalità di esercizio. Questa, infatti, è necessaria a conciliare l'attività del singolo, tesa al raggiungimento dei propri scopi, con il perseguimento dei fini degli altri. La Corte, inoltre, ha ricordato che “il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile”<sup>250</sup>.

Nella prima sentenza in cui è stata presa in considerazione la libertà di iniziativa economica (sentenza n. 29 del 1957), la Corte ha affermato che tale libertà, enunciata sul piano costituzionale dall'art. 41 Cost., “si traduce nella possibilità di indirizzare liberamente, secondo le proprie convenienze, la propria attività nel campo economico”, e ha precisato che “a tale libertà la Costituzione pone il limite del pubblico interesse, in quanto l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, intesa come conseguimento del bene comune”, e che “lo stesso Costituente autorizza di stabilire legislativamente programmi e controlli, allo scopo di indirizzare e coordinare l'attività economica ai fini sociali. La Consulta, dunque, ha rilevato il carattere subordinato che l'iniziativa economica privata riveste rispetto alle esigenze generali e sociali

---

<sup>250</sup> Sentenze n. 1 del 1956, n. 120 del 1957 e n. 129 del 1970 della Corte costituzionale.

determinate dalla legge.

Nella sentenza n. 103 del 1957 la Consulta ha rinvenuto la giustificazione della previsione legislativa di misure protettive del benessere sociale, al contempo restrittive dell'iniziativa privata, nell'enunciato del secondo comma dell'art. 41 Cost., che pone il divieto di svolgimento dell'iniziativa economica in contrasto con l'utilità sociale.

Con la pronuncia n. 32 del 1959 la Corte ha ribadito che la libertà di iniziativa economica privata prevede espressamente l'intervento del legislatore ordinario, teso alla migliore realizzazione delle finalità previste dall'art. 41 Cost..<sup>251</sup>, ravvisando la giustificazione di tale previsione nella necessaria considerazione unitaria e coordinata di tali finalità, affinché la libertà della iniziativa economica privata si svolga in armonia con le altre fondamentali esigenze espresse nei commi secondo e terzo dello stesso articolo.

Ancora, in una sentenza relativa ai contratti agrari (sentenza n. 7 del 1962), la Corte ha ritenuto che l'imposizione di condizioni restrittive per lo svolgimento dell'autonomia contrattuale trovi la sua giustificazione nella previsione del limite all'iniziativa economica rappresentato dall'utilità.<sup>252</sup>

Particolarmente attinente alla presente ricerca risulta la sentenza n. 97 del 1969, poiché specificamente riferita al commercio. In base a tale pronuncia la libertà di commercio, ricondotta nell'alveo dell'art. 41 Cost., è per tale ragione sottoposta ai limiti (nello specifico a quello dell'utilità sociale) previsti da tale norma a salvaguardia di beni considerati costituzionalmente preminenti. In tale occasione, inoltre, la Corte è intervenuta anche in tema di concorrenza, ritenendo anche questa subordinata al limite dell'utilità sociale, in quanto di per sé non idonea a realizzare o rispettare gli interessi della società<sup>253</sup>.

<sup>251</sup> Vedi anche le sentenze nn. 29, 33, 50, 103, 129 del 1957, 47, 52, 78 del 1958 della Corte costituzionale.

<sup>252</sup> A tale proposito cfr. anche le sentenze nn. 4 e 7 del 1962, n. 30 del 1965 e n. 60 del 1968 della Corte costituzionale.

<sup>253</sup> Per quanto concerne il collegamento della concorrenza con il limite dell'utilità sociale, che a

In un'altra pronuncia (sentenza n. 137 del 1971), relativa al commercio di paste alimentare, la Consulta, dopo aver chiarito che il suo sindacato in ordine all'utilità sociale è circoscritto all'individuazione di un intento legislativo diretto a perseguire uno scopo socialmente utile e di una generica idoneità dei mezzi predisposti per raggiungerlo<sup>254</sup>, dichiara la legittimità costituzionale delle norme impugnate, in quanto volte al perseguimento di fini di utilità sociale a cui, appunto, la Costituzione subordina la possibilità di incidere sui diritti di libertà economica.

Anche nella sentenza n. 103 del 1989, in materia di lavoro, viene ripetuto il concetto secondo cui “in virtù del precetto costituzionale di cui all'art. 41 della Costituzione, il potere di iniziativa dell'imprenditore non può esprimersi in termini di pura discrezionalità o addirittura di arbitrio, ma deve essere sorretto da una causa coerente con i principi fondamentali dell'ordinamento ed in specie non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana”. Considerazioni analoghe si ritrovano anche nella sentenza n. 112 del 1993 in tema di radiotelevisione e servizi radioelettrici.

Dall'analisi della giurisprudenza costituzionale, emerge come la Corte è rimasta costante nell'affermare che l'esercizio della libertà di iniziativa economica sia suscettibile di limitazioni per ragioni di utilità economico-sociale, aventi rilievo a livello costituzionale (sentenze n. 264 del 2005 e n. 279 del 2006).

Nel 2009 la Consulta ha considerato costituzionalmente legittime alcune disposizioni regionali - in tema di estensione territoriale delle tartufaie - intravedendo la realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra i diritti dei proprietari o conduttori dei fondi (che potranno escludere l'accesso agli estranei

---

sua volta si pone come limitazione della concorrenza stessa cfr. anche le sentenze nn. 223 del 1982, 241 del 1990, n. 63 del 1991, n. 236 del 1996, n. 443 del 1997 della Corte costituzionale. Per una giurisprudenza più recente, *ex plurimis*, vedi *infra* sentenza n. 270 del 2010.

<sup>254</sup> Sui limiti al sindacato della Corte costituzionale in ordine all'utilità sociale vedi anche le sentenze n. 20 del 1980, n. 446 del 1988, n. 63 del 1991.

chiudendo il fondo) e l'utilità sociale correlata alla possibilità di libera raccolta nei boschi e nei terreni non coltivati (sentenza n. 167 del 2009). In questa pronuncia, così come anche nelle sentenze nn. 152 e 247 del 2010, la Corte ha continuato a ritenere non sussistente alcuna lesione della libertà di iniziativa economica nel caso in cui l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale, fermo restando il rispetto della riserva di legge e il principio di proporzionalità.

Rilevante in ordine al tema dell'iniziativa economica in rapporto alla tutela della concorrenza risulta la sentenza n. 270 del 2010<sup>255</sup>. In tale pronuncia la Corte, richiamando i propri precedenti giurisprudenziali<sup>256</sup>, ha ribadito la necessità di bilanciamento tra la concorrenza e le esigenze di utilità sociale. La Consulta, inoltre, ha confermato che «la sfera di autonomia privata e la concorrenza non ricevono «dall'ordinamento una protezione assoluta» e possono, quindi, subire le limitazioni ed essere sottoposte al coordinamento necessario «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti»<sup>257</sup>. Sul punto la Corte, pur avendo affrontato solo indirettamente il rapporto tra concorrenza e tutela di interessi diversi di rango costituzionale, individuati dai commi 2 e 3 dell'art. 41 Cost., la cui tutela richiede un bilanciamento con la concorrenza, ha rilevato che risulta «chiaro che il parametro costituzionale in esame, stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con «l'utilità sociale» ed in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana, e prevedendo che l'attività economica pubblica e privata può essere indirizzata e coordinata a «fini sociali», consente una regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all'assetto concorrenziale del mercato garantito.»<sup>258</sup>

<sup>255</sup> Sentenza sul c.d. «caso Alitalia».

<sup>256</sup> Sentenze nn. 386 del 1996 e 241 del 1990 della Corte costituzionale.

<sup>257</sup> Cfr. anche la sentenza n. 279 del 2006 e l'ordinanza n. 162 del 2009 della Corte costituzionale.

<sup>258</sup> Sulle ragioni di utilità sociale e sui fini sociali suscettibili di giustificare limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata e alla libertà di concorrenza che ne costituisce manifestazione, cfr. le sentenze n. 152 del 2010, n. 167 e n. 94 del 2009, n. 64 del 2007, n. 279 del 2006, n. 386 del 1996, n. 388 del 1992, n. 439 e n. 63 del 1991, n. 548 e n. 241 del 1990, n. 446 del 1988, n. 223 del 1982, n. 20 del 1980, n. 97 del 1969 e n. 46 del 1963, nonché l'ordinanza n. 162 del 2009. Sull'ampiezza e sul contenuto della materia «tutela della concorrenza», attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, v. le sentenze n. 45 del 2010, n. 326 del 2008, n.

Recentemente, con la sentenza n. 96 del 2012, in tema di attività agrituristica, la Consulta ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in relazione ad una legge regionale - che prevede la possibilità di utilizzare soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge - in quanto non ha ravvisato nelle norme impugnate la configurazione di “un limite all'avvio di nuove iniziative, né alla concorrenza tra gli imprenditori del settore, ma solo una restrizione nell'uso di beni immobili, allo scopo non irragionevole di preservare razionalmente il territorio e di valorizzarne le caratteristiche specifiche, in coerenza con le finalità perseguite da tutte le leggi in materia di urbanistica”.

### 3.2. LE RECENTI PRONUNCE IN TEMA DI LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA: LA TUTELA DELLA CONCORRENZA, LA LIBERALIZZAZIONE, LA MATERIA DEL COMMERCIO

Il tema della legittimità dei limiti alla iniziativa economica e del bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti si è recentemente riproposta alla Corte. Con la sentenza n. 200 del 2012, infatti, la Consulta si è trovata a dover sindacare la legittimità costituzionale dell'art. 3, D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, impugnata da alcune Regioni<sup>259</sup> per violazione, tra gli altri, anche dell'art. 41 della Costituzione<sup>260</sup>.

Il comma 1 dell'art. 3, come modificato dalla legge di conversione, stabilisce il principio secondo cui “l’iniziativa e l’attività economica privata sono

---

320, n. 63 e n. 51 del 2008, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007, n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 del 2004 e n. 12 del 2004.

<sup>259</sup> Le Regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Calabria e la Regione autonoma Sardegna.

<sup>260</sup> Per il commento alla sentenza 200 del 2012 Corte cost., v. F. Saitto, “La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il principio generale della liberalizzazione tra Stato e Regioni”, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4, 2012.

libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”, imponendo allo Stato e all’intero sistema delle autonomie di adeguarvisi entro un termine prestabilito<sup>261</sup>. Dopo aver fissato tale regola generale, il medesimo comma prevede anche alcune ipotesi di deroga, indicando, quale giustificazione dei limiti all’iniziativa e all’attività economica, la necessità di garantire il rispetto dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” e dei “principi fondamentali della Costituzione”; l’esigenza di assicurare che l’attività economica non arrechi “danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana” e non si svolga in “contrasto con l’utilità sociale”; nonché la necessità di garantire “la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale”. La norma in questione, dunque, in conformità al disposto costituzionale dell’art. 41, richiede che eventuali restrizioni e limitazioni alla iniziativa economica siano giustificati dalla necessità di garantire interessi di rilievo costituzionale. Sulla base di queste considerazioni, pertanto, la Consulta, richiamando i propri precedenti giurisprudenziali<sup>262</sup>, ha ritenuto che, complessivamente considerata, la disposizione risulta coerente con il quadro costituzionale, “in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell’attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall’altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l’utilità sociale”.

La pretesa invasione, lamentata dalle Regioni, delle proprie competenze in materia di commercio, attività produttive e tutela della salute, ha inoltre offerto alla Corte l’occasione per ribadire il proprio orientamento in ordine al concetto di concorrenza<sup>263</sup>. La Consulta, ritenendo che il legislatore nel dettare la norma impugnata non abbia invaso la sfera di competenza regionale, in ragione del fatto

<sup>261</sup> Tale termine inizialmente fissato in un anno dall’entrata in vigore della legge di conversione, è stato successivamente prorogato al 30 settembre 2012, in base all’art. 1, comma 4-bis, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

<sup>262</sup> Sentenze nn. 247 e 152 del 2010, n. 167 del 2009 e n. 388 del 1992.

<sup>263</sup> In materia di “tutela della concorrenza” cfr. le sentenze nn. 270 e 45 del 2010, nn. 326, 320, 63, e 51 del 2008, nn. 431, 430 e 401 del 2007, n. 80 del 2006, nn. 242 e 175 del 2005, nn. 272 e 14 del 2004.

che il principio della liberalizzazione delle attività economiche si inquadra nella materia “tutela della concorrenza” di competenza esclusiva statale, ha sostenuto che il concetto di concorrenza ha un contenuto complesso. Al suo interno, infatti, ad avviso della Corte, sono ricomprese non soltanto l’insieme delle misure *antitrust*, ma anche azioni di liberalizzazione, volte “ad assicurare e a promuovere la concorrenza 'nel mercato' e 'per il mercato', secondo gli sviluppi ormai consolidati nell’ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza della stessa Corte”<sup>264</sup>.

Con la sentenza in oggetto, dunque, la Consulta ha avuto modo di riprendere le considerazioni più volte formulate in tema di tutela della concorrenza e sul concetto di liberalizzazione. Con riferimento a questo ultimo, la Corte ha affermato che “la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico” e che “una politica di 'ri-regolazione' tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze”.

La Consulta, quindi, ha ripreso il proprio orientamento<sup>265</sup>, secondo cui la legittimità della regolazione delle attività economiche deve essere valutata alla luce della necessità e proporzionalità della stessa, in modo da non risultare “ingiustificatamente intrusiva” rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti. Sulla base di tali considerazioni, pertanto, la Corte è giunta ad affermare che “l’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale”.

Dopo avere ricondotto le disposizioni impugnate nell'alveo della materia trasversale della “tutela della concorrenza”, di potestà legislativa esclusiva statale, la Consulta ha altresì osservato che tali disposizioni non configurano regole dettagliate, bensì norme di principio, le quali per essere pienamente attuate necessitano di ulteriori interventi normativi, sia statali che regionali. “Il legislatore

---

<sup>264</sup> *Ex multis*, sentenze n. 45 e n. 270 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007.

<sup>265</sup> Sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009.

nazionale, pertanto, non ha occupato gli spazi riservati a quello regionale, ma ha agito presupponendo invece che le singole Regioni continuino ad esercitare le loro competenze, conformandosi tuttavia ai principi stabiliti a livello statale”.

Con riferimento alla sentenza n. 200 del 2012 si rileva che la Corte, pur essendo stata portata a risolvere la questione sul piano di riparto delle competenze, trattandosi di giudizio in via principale, sembra in realtà essere andata oltre la mera distinzione tra competenze statali e regionali. Il principio di liberalizzazione, infatti, sembrerebbe essere stato ricondotto dalla Consulta all'art. 41 della Costituzione e dunque risulterebbe direttamente applicabile alle Regioni in forza di tale norma costituzionale e non in ragione della legge statale, la quale avrebbe semplicemente esplicitato il principio (e non le regole di applicazione dello stesso), nell'ambito della propria competenza trasversale.

Questioni analoghe a quelle descritte sono state nuovamente affrontate nella sentenza n. 299 del 2012, con la quale, in un giudizio in via principale, la Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, sollevate da alcune Regioni<sup>266</sup>, con riferimento all'art. 31, commi 1 e 2 del d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 214 del 2011<sup>267</sup>, per contrasto con gli articoli 3, 77, 117, primo, secondo, terzo, quarto e sesto comma, e 118 della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione.<sup>268</sup>

Si ricorda, in sintesi, la normativa in oggetto. L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 ha modificato la lettera *d-bis*) dell'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006<sup>269</sup>, eliminando dal precedente testo le parole “in via sperimentale” e “dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località

---

<sup>266</sup> Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana, Friuli - Venezia Giulia.

<sup>267</sup> Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

<sup>268</sup> Con riferimento alle censure relative alla lamentata violazione degli articoli 3 e 77 della Costituzione, la Consulta ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale.

<sup>269</sup> Decreto-legge 14 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 – lettera introdotta dall'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

turistiche o città d'arte”.

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale<sup>270</sup>, ha individuato gli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'art. 35, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, poi, ha aggiunto la lettera d-*bis*) al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, estendendo l'elenco degli ambiti normativi, per i quali è espressamente escluso che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni, anche alla disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva degli esercizi commerciali, sia pure solo in via sperimentale e limitatamente agli esercizi ubicati nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte.

La modifica apportata dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, dunque, ha prodotto l'effetto che le attività commerciali non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.

Prendendo le mosse dai propri precedenti, concernenti il concetto di liberalizzazione e la nozione di tutela della concorrenza, considerata nelle sue due accezioni “statica” e “dinamica”, e utilizzando una interpretazione finalisticamente orientata delle norme impugnate, la Corte è giunta a dichiarare costituzionalmente legittime, in quanto rientranti nella competenza legislativa esclusiva statale. L'*iter* argomentativo seguito dalla Consulta può riassumersi nel sillogismo “la liberalizzazione rientra nella accezione dinamica della tutela della concorrenza” (premessa maggiore), “le norme impugnate sono norme di liberalizzazione” (premessa minore), “le norme impugnate rientrano nella materia tutela della concorrenza” (conclusione).

Entrando nel dettaglio delle argomentazioni contenute nella sentenza, la

---

<sup>270</sup> Al fine dichiarato di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale

Corte in primo luogo, richiamando il proprio consolidato orientamento<sup>271</sup>, ha ribadito che la nozione di concorrenza di cui all'art 117, comma 1 lett. e, Cost., riflette quella operante in ambito comunitario, e ha confermato la duplice accezione in cui il concetto di tutela della concorrenza si articola. La Consulta, infatti, fino dalla sentenza n. 14 del 2004, ha individuato una accezione “statica”, riferita alle misure legislative di tutela in senso proprio, volte a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale, e una accezione “dinamica”, in base alla quale la tutela è rappresentata dalle misure pro-concorrenziali, vale a dire quelle “misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche”.

Nella sentenza, inoltre, è stata richiamata la natura trasversale della materia della tutela della concorrenza, derivante dal suo carattere teleologico, a cui consegue la capacità di incidere anche in ambiti appartenenti alla potestà legislativa concorrente o residuale regionale.

Con riferimento alla premessa maggiore, riprendendo il sillogismo individuato nel ragionamento seguito nella pronuncia, la Corte, richiamando le considerazioni espresse nella sentenza n. 200 del 2012, ha ribadito che la liberalizzazione, in quanto intesa come razionalizzazione della regolazione e, dunque, quale strumento di promozione della concorrenza, rientra come tale nell'accezione dinamica della materia “tutela della concorrenza”.

Quanto alla premessa minore, poi, la Corte ha considerato le norme impugnate configuranti una “disciplina che attua un principio di liberalizzazione”, “rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche”. Attraverso un'interpretazione finalisticamente orientata, dunque, la Consulta ha ricondotto le norme impugnate all'interno della competenza legislativa esclusiva

---

<sup>271</sup> *Ex multis*, sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007.

statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2 lett. e, Cost.), e non in quella residuale regionale in materia di “commercio”, avendole ritenute in possesso dei requisiti per essere qualificate come “normative che favoriscono la concorrenza” (conclusione).

La Corte, inoltre, esprimendosi sulla asserita violazione dei principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi e della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva *Bolkestein*)<sup>272</sup>, ha ritenuto non sussistente alcun *vulnus*, in quanto la norma impugnata non determina alcuna deroga rispetto agli obblighi e alle prescrizioni cui gli esercizi commerciali sono tenuti in base alla legislazione a tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti.

I temi affrontati nelle sentenze nn. 200 e 299 del 2012 sono stati ripresi anche da successive pronunce, le sentenze nn. 8 e 27 del 2013. Da autorevole dottrina<sup>273</sup> è stato osservato che sembrerebbero essersi formati due filoni giurisprudenziali contraddittori, uno afferente alle sentenze n. 200 del 2012 e n. 8 del 2013, l'altro rappresentato dalle sentenze n. 299 del 2012 e n. 27 del 2013, contraddittorietà che rifletterebbe la schizofrenia del legislatore. In particolare è stato notato, passando in rassegna le norme succedutesi negli anni, che il legislatore, introducendo disposizioni di liberalizzazione, ha comunque sempre preso in considerazione anche gli interessi costituzionalmente protetti che giustificano limitazioni alla libertà di iniziativa economica privata. L'art. 31, comma 1 del d.l. n. 201 del 2011, invece, eliminando le limitazioni alle restrizioni abolite<sup>274</sup>, sembrerebbe configurare anziché una liberalizzazione in termini di ri-

---

<sup>272</sup> Assunti come parametro interposto dell'art. 117, comma 1 Cost., ai sensi del quale lo Stato e le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, sono tenuti al rispetto oltre che della Costituzione anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Secondo la Regione Lombardia, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, primo comma Cost., ponendosi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario in materia di libera circolazione dei servizi, nonché con la disciplina di cui alla direttiva 2006/123/CE che, nel dettare norme in favore della massima liberalizzazione delle attività economiche, contempla delle eccezioni non previste dal legislatore statale.

<sup>273</sup> Cfr. V. Onida, “Quando la Corte smentisce se stessa,” in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2013.

<sup>274</sup> Si ricorda che la norma precedente (art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, come modificato dall'art. 35 del d.l. n. 98 del 2011) aveva liberalizzato gli orari di apertura e chiusura degli esercizi

regolazione, piuttosto una totale deregolamentazione, “contraddicendo”, pertanto, “i principi di equilibrio e bilanciamento di diversi interessi, costituzionalmente rilevanti, che la legislazione consolidata aveva preso in considerazione”<sup>275</sup>.

È stato rilevato, dunque che, mentre le sentenze n. 200 del 2012 e n. 8 del 2013, dichiarando la legittimità costituzionale delle disposizioni statali impugnate, motivano la decisione argomentando in ordine ad una liberalizzazione espressione di “regolamentazioni giustificate da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario”, e al necessario bilanciamento fra i diversi interessi coinvolti, al contrario le sentenze n. 299 del 2012 e n. 27 del 2013<sup>276</sup>, sembrerebbero avallare una totale deregolamentazione che, in quanto tale, non renderebbe possibile alcun tipo di contemperamento degli interessi in gioco.

Come è stato notato, infatti, “la deregolamentazione (...) è qualcosa di ben diverso, e in certo senso opposto, a quella 'ri-regolazione' e a quella abolizione di ostacoli inutili o sproporzionati all'attività economica, mantenendo invece i limiti e i controlli necessari per garantire l'utilità sociale (art. 41, secondo comma, Cost.) e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti”<sup>277</sup>.

---

commerciali, ma soltanto in via sperimentale e limitatamente ai Comuni turistici e alle città d'arte.

<sup>275</sup> Cfr. V. Onida, “Quando la Corte smentisce se stessa,” in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2013, p. 3.

<sup>276</sup> Dichiarando rispettivamente la legittimità della norma statale di liberalizzazione (sentenza 299 del 2012) e l'illegittimità di alcune disposizioni regionali che introducevano una regolamentazione degli orari e delle aperture degli esercizi commerciali (sentenza 27 del 2013).

<sup>277</sup> Cfr. V. Onida, “Quando la Corte smentisce se stessa,” in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2013, p. 2.

#### 4. I TENTATIVI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DI BILANCIAMENTO TRA LA TUTELA DEL “PATRIMONIO CULTURALE” E LA LIBERTÀ DI INIZIATIVA ECONOMICA: LE PRONUNCE CONCERNENTI LE ATTIVITÀ COMMERCIALI NEI CENTRI STORICI

##### 4.1. LE SENTENZE N. 118 DEL 1990 E N. 388 DEL 1992

Il bilanciamento tra la tutela dei beni culturali e l'iniziativa economica privata con riferimento specifico ai centri storici non è stato oggetto di numerose sentenze della Corte costituzionale. A questo, forse, può aver contribuito il fatto che molti dei provvedimenti concernenti i centri storici sono atti amministrativi comunali, che difficilmente, per la loro natura, trovano spazio all'interno della giurisprudenza costituzionale.

Le decisioni fondamentali con riferimento ai centri storici sono rappresentate da due sentenze, piuttosto risalenti, la n. 118 del 1990 e la n. 388 del 1992, pronunciate durante la vigenza delle leggi Bottai<sup>278</sup>. Occorre rilevare, comunque, che gli orientamenti espressi dalla Consulta separatamente, in materia di patrimonio culturale da un lato, e di libertà di iniziativa economica dall'altro, confermano l'impostazione seguita nelle pronunce citate. Per tale motivo appare utile considerare il ragionamento della Corte in tali sentenze, che, trovandovisi affrontati unitamente i due temi, costituiscono una importante sintesi del rapporto tra beni culturali (*id est* centri storici) e disciplina del commercio.

Con la sentenza n. 118 del 1990, riunendo due giudizi analoghi, il giudice delle leggi si è espresso sulla legittimità degli artt. 1 e 2 della legge 1089 del 1939, nella parte in cui non prevedevano la possibilità di tutelare le attività tradizionali caratterizzanti una parte del territorio cittadino e in particolare i centri storici, in quanto sarebbe stato violato l'art. 9 della Costituzione, non risultando tutelato il bene “cultura” assunto, per effetto del precetto costituzionale, a principio fondamentale dell'ordinamento<sup>279</sup>.

<sup>278</sup> Al riguardo cfr. M.A Sandulli, La giurisprudenza costituzionale sulla tutela dei centri storici, in Riv. Giur. edilizia, 1995, parte III, pp. 3 ss..

<sup>279</sup> Per commento alla sentenza v. F. Rigano, “Tutela dei valori culturali e vincoli di destinazione d'uso dei beni materiali”, in Giur. Cost., 1990, pp. 665 e ss..

In particolare, il caso di fronte al quale si era trovato il giudice *a quo* (T.A.R. Lazio) concerneva la contestazione di due decreti del Ministro per i beni culturali e ambientali, con cui si sottoponeva a vincolo, dichiarandoli di interesse particolarmente importante, “l'Antico Caffè Genovese” di Cagliari (D.M. del 4 aprile 1987) e la “Gioielleria Masenza” di Roma (D.M. del 12 novembre 1984).

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, precisando che l'utilizzazione non assume rilievo autonomo. Secondo quanto affermato dalla Consulta, il valore culturale dei due beni oggetto dei giudizi *a quibus* è il risultato del collegamento del loro uso e della loro utilizzazione pregressi con accadimenti della storia, della civiltà o del costume anche locale, trattandosi, nel caso in esame, di luoghi di incontri e di convegni di artisti, letterati, poeti, musicisti, nonché di sedi di dibattiti e discussioni in temi di cultura. L'utilizzazione, dunque, “non assume rilievo autonomo, separato e distinto dal bene ma si compenetra nelle cose che ne costituiscono il supporto materiale e, quindi, non può essere protetta separatamente dal bene”. Per la Corte, pertanto, il vincolo può concernere soltanto il bene materiale, “non p(otendo) assolutamente riguardare l'attività culturale in sé e per sé, cioè considerata separatamente dal bene, la quale attività, invece, deve essere libera secondo i precetti costituzionali (artt. 2, 9 e 33)”.

La pronuncia fondamentale, in cui la Corte ha preso in considerazione in modo specifico il rapporto tra la tutela dei centri storici e la libertà di iniziativa economica, è rappresentata dalla sentenza n. 388 del 1992<sup>280</sup>. In tale pronuncia la Consulta si è espressa sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 9 dicembre 1986, n. 832<sup>281</sup>, convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1987, n. 15, sollevata dal T.A.R. Lazio per presunta violazione dell'art. 41 della Costituzione. Il caso che si era presentato al giudice

---

Sui vincoli di destinazione cfr. A. Mansi, “Il vincolo di destinazione di attività aventi interesse storico o culturale nei centri storici,” in *Rivista Giur. Edilizia*, 1993.

<sup>280</sup> Per il commento alla sentenza v. S. Civitarese Matteucci, “Limiti all'iniziativa economica e tutela del centro storico”, in *Riv. giur. ambiente*, 1992, n. 4, pp. 879 ss..

<sup>281</sup> L'art. 26, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, ha abrogato, con la decorrenza ivi indicata, l'art. 4, L. 6 febbraio 1987, n. 15, di conversione in legge del presente decreto. L'abrogazione deve intendersi riferita all'art. 4 del presente decreto convertito in legge.

amministrativo riguardava l'impugnazione, da parte di S.p.a. Fooditalia, dalla società Mc Donald's Corporation, nonché dalla S.r.l. Ristoranti italiani per famiglie (R.I.P.F.), del provvedimento del Comune di Roma che, sulla base della norma citata, aveva dichiarato l'attività di ristorazione veloce con menù limitato e non tradizionale incompatibile con le esigenze di tutela dei valori ambientali di talune zone nel centro cittadino<sup>282</sup>. Secondo la Corte, la disposizione censurata rappresenta un ulteriore tentativo del legislatore, rispetto alla protezione offerta dalla normativa su beni culturali, di assicurare la tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse presenti nei centri storici. Importante è richiamare in questa sede, la definizione che la Consulta ha offerto di centro storico, inteso quale "immagine della città ed espr(essione) anche dell'essenziale della nostra storia civile ed artistica e della nostra cultura". Secondo il giudice delle leggi, l'art. 4 del d.l. n. 832 del 1986 perseguiva la finalità di raccordare le esigenze relative alle aree di particolare interesse presenti nei centri storici con lo sviluppo del commercio. La disposizione oggetto di questione di legittimità costituzionale sarebbe stata dettata dall'intento di "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 Corte ha espresso molto chiaramente come l'esercizio delle attività

---

<sup>282</sup> Più nel dettaglio, il Comune di Roma, con deliberazione n. 3330 in data 1 giugno 1987, ai sensi dell'art. 4 del D.l. 832 del 1986, convertito con modificazioni in Legge 15 del 1987, aveva dichiarato l'attività di ristorazione veloce con menù limitato e non tradizionale incompatibile con le esigenze di tutela dei valori ambientali di alcune zone del centro storico. Contro tale provvedimento comunale erano stati proposti due ricorsi al T.A.R. Lazio, uno da Bahbout Jacques in proprio e quale legale rappresentante della S.P.a. Fooditalia, e l'altro dalla società Mc Donald's Corporation e dalla S.r.l. Ristoranti italiani per famiglie (R.I.P.F.). La società Mc Donald's Italia S.r.l., inoltre, aveva proposto un ulteriore ricorso avverso un'altra deliberazione del Comune di Roma (deliberazione 3925 del 15 giugno 1988) che, sebbene si proclamasse come sostitutiva della precedente delibera 3330 del 1987, in realtà ne riproduceva il contenuto. Il T.A.R., riuniti i ricorsi, aveva ritenuto improcedibili i primi due per sopravvenuta carenza di interesse, mentre con riferimento al terzo ricorso, con ordinanza del 3 luglio 1991, aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del D.l. 832 del 1986, con convertito con modificazioni in Legge 15 del 1987, per violazione dell'art. 41 Cost., poiché tale previsione normativa avrebbe limitato la libertà di iniziativa economica, consentendo ai Comuni, ai fini di tutela delle tradizioni locali e delle aree di particolare interesse, di impedire nel proprio territorio l'esercizio di determinate attività imprenditoriali, nel caso specifico quella di ristorazione veloce, limitando.

commerciali contribuisce a delineare, anche in modo decisivo, l'aspetto di parti rilevanti della città ed in particolare dei centri storici, proprio in ragione dello stretto nesso intercorrente tra commercio e territorio. Tale legame era già stato preso in considerazione dalla legge n. 426 del 1971 e dal relativo decreto ministeriale n. 375 del 1988, di esecuzione della legge. Questo ultimo, infatti, subordinando l'esercizio dell'attività commerciale al necessario possesso di determinati requisiti professionali e al rilascio di apposita autorizzazione, aveva individuato in tali condizioni gli strumenti per decongestionare e riqualificare i centri storici, ritenendole idonee a diminuire la densità degli esercizi commerciali, a rendere più adeguate le infrastrutture di sostegno e ad arricchire i contenuti sociali e culturali dell'ambiente, con conseguente diminuzione del degrado e della qualità della vita. Un ulteriore segno della consapevolezza del collegamento esistente tra attività commerciali e territorio di riferimento si riscontra anche nell'altra misura predisposta dalla legge n. 426 del 1971, rappresentata dalla modificazione delle tabelle merceologiche, consentita ai Comuni in presenza di comprovate esigenze delle aree di rilevante interesse e delle tradizioni locali, in modo da soddisfare i bisogni della popolazione e le radicate consuetudini.

La Corte, ribadendo quanto già sostenuto nella sentenza n. 118 del 1990, ha anche affermato che il bene trova la specifica protezione quando è culturalmente caratterizzato dall'attività che vi si è svolta. A tale riguardo viene chiarito che non deve necessariamente trattarsi di attività di alta cultura, potendo tale caratterizzazione derivare anche dalla storia della civiltà e del costume anche locale.

Vale a dire che anche un esercizio commerciale, che sia parte integrante ed espressione esso stesso della storia e delle tradizioni di un determinato territorio, ha, in quanto tale, diritto ad essere tutelato.

La Corte, dunque, ha collocato la tutela dei caratteri tradizionali dei centri storici nell'alveo dell'art. 9 della Costituzione. Alla luce di questa considerazione, quindi, si spiega la legittimità della norma contestata. L'esigenza di tutela delle tradizioni locali, funzionalmente connesse alla protezione dei centri storici su cui

insistono, trovando fondamento nell'art. 9 della Costituzione, rientra a pieno titolo nell'utilità sociale che giustifica la limitazione della libertà di iniziativa economica, sancita dall'art. 41 della Carta costituzionale e, secondo la pronuncia della Corte, analogamente anche della libertà di commercio e della libertà di concorrenza<sup>283</sup>.

La Corte, infatti, confermando il proprio orientamento interpretativo<sup>284</sup>, ha sostenuto che è facoltà del legislatore riconoscere all'autorità amministrativa “particolari poteri di incidenza su diritti economici, anche se garantiti dalla Costituzione, allorché si tratti di tutelare altri valori costituzionali”.

Qualora siano presenti le ragioni dell'utilità sociale, dunque, la libertà di iniziativa economica può essere legittimamente compressa. Come notato da autorevole dottrina<sup>285</sup>, infatti, tutte le norme costituzionali che disciplinano i rapporti economici (artt. 41- 47 Cost.) si articolano in una parte volta a garantire il diritto del singolo privato e in un'altra di disciplina pubblica, tesa a proteggere il superiore interesse della collettività.

Secondo la Corte, l'art. 41 della Costituzione non sarebbe stato violato, poiché sarebbe stata rispettata la duplice condizione a cui è subordinata l'apposizione di limiti, vale a dire la finalità di utilità sociale e la riserva di legge. A questo ultimo proposito, la Consulta ha precisato che, trattandosi di riserva relativa, è sufficiente che il legislatore ponga i principi e le direttrici all'interno dei quali deve svolgersi l'attività della pubblica amministrazione. Se da un alto, dunque, occorre impedire l'esercizio arbitrario del potere amministrativo, contenendone entro certi margini la discrezionalità, dall'altro la Corte ha considerato necessaria l'azione amministrativa, in ragione del fatto che le finalità di utilità sociale non possono essere perseguite soltanto attraverso norme di legge, in quanto tali generali e astratte. La previsione della possibilità di vietare alcune attività ritenute incompatibili, infatti, essendo contenuta in una disposizione legislativa, non può che essere necessariamente riferita ad ipotesi astratte, di

---

<sup>283</sup> Sentenza n. 97 del 1969 della Corte costituzionale.

<sup>284</sup> Cfr. sentenze n. 40 del 1964; 1, 39, 46 del 1963 della Corte costituzionale.

<sup>285</sup> M.S. Giannini, “Diritto pubblico dell'economia”, 1977, p. 126.

conseguenza le imposizioni concrete devono essere realizzate per mezzo dell'apposito procedimento amministrativo.

L'assunto principale della pronuncia si trova nella parte conclusiva, in cui è stata affermata l'esigenza di effettuare caso per caso “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”.

#### 4.2. LA SENTENZA N. 247 DEL 2010

Più recentemente, la Consulta si è espressa su una questione di legittimità costituzionale che, fra i vari temi, ha riguardato anche il rapporto tra la tutela dei centri storici, la disciplina del commercio, e la tutela della concorrenza. Il riferimento è alla sentenza n. 247 del 2010, relativa ad un giudizio in via incidentale, in cui la Consulta ha dichiarato la legittimità costituzionale di una norma della Regione Veneto (art. 4, comma 4 *bis*, l.r. n. 10 del 2001) che, nei centri storici dei comuni con popolazione superiore ai cinquantamila abitanti, vieta il commercio su aree pubbliche in forma itinerante<sup>286</sup>.

La questione è nata da una controversia di fronte al T.A.R. Veneto, a seguito di un ricorso proposto dall'“Associazione dei venditori ambulanti immigrati con licenza di commercio itinerante” e altri soggetti, con cui è stata impugnata<sup>287</sup> l'ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco del Comune di Venezia<sup>288</sup>. Con tale provvedimento si vietava il trasporto senza giustificato motivo di mercanzia in grandi sacchi di plastica e borsoni nel centro storico del Comune di Venezia, allo scopo di salvaguardia della sicurezza urbana e dell'incolumità pubblica, nonché di tutela dei beni culturali, nella fattispecie del centro storico.

---

<sup>286</sup> Per un commento alla sentenza v. M. Malo, “Il commercio degli ultimi, fuori dai centri storici maggiori (del Veneto)”, *Le Regioni*, 2011.

<sup>287</sup> Per incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere e vizio di motivazione.

<sup>288</sup> Adottata il 13 giugno 2008, prot. n. 255264.

Tra i motivi di censura adottati dal giudice *a quo* è stata prospettata la violazione, da parte della norma regionale, degli articoli 41 e 117, 2, lett. e) Cost.. Il T.A.R., infatti, ha ravvisato nell'esercizio del potere legislativo della Regione, seppur in materie di propria competenza residuale (quali il commercio e l'urbanistica), una ingerenza nella competenza legislativa esclusiva statale nella materia "tutela della concorrenza". Secondo il giudice rimettente, il divieto introdotto dalla norma regionale avrebbe comportato una irragionevole eliminazione di una delle modalità di svolgimento (commercio in forma itinerante) dell'attività commerciale, rappresentata dal commercio su aree pubbliche, che costituisce una forma di esplicazione della libertà di iniziativa economica, sancita dall'art. 41 Cost. A sostegno della propria argomentazione, il T.A.R. ha richiamato l'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998, che prevederebbe una "sorta di catalogo dei limiti" che, a garanzia di valori costituzionalmente rilevanti, possono essere imposti alla libertà di iniziativa economica, ai sensi dell'art. 41 Cost..

Costitutosi in giudizio, il Comune di Venezia dal canto suo ha evidenziato la riconducibilità della regolamentazione in oggetto alla materia del commercio e non a quella della tutela della concorrenza, sostenendo, inoltre, che sarebbe lo stesso d.lgs. n. 114 del 1998 a prevedere che siano le Regioni a dovere fissare i criteri generali per l'individuazione delle zone in cui consentire il commercio in forma itinerante, con la facoltà di precluderlo nelle aree di valore archeologico, storico, artistico e ambientale. Analogamente la Regione Veneto, intervenuta nel giudizio, ha sottolineato la possibilità per le Regioni e i Comuni di limitare o addirittura vietare il commercio, anche per perseguire la finalità di tutela dei beni culturali, possibilità fondata sulla disciplina statale posta dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 52) e che trova fondamento nell'art. 9 della Cost..

La Consulta, dopo aver ricondotto la disciplina oggetto di impugnazione all'interno della materia del commercio, ha ritenuto del tutto naturale ricomprendere nell'ambito della disciplina del commercio (nello specifico del commercio in forma itinerante) anche la facoltà di disciplinarne le modalità di svolgimento, nonché di vietarne l'esercizio, al fine di garantire la tutela dei beni culturali e ambientali, nella fattispecie rappresentati dal centro storico.

Per quanto concerne la frizione tra la tutela dei beni culturali e la libertà di iniziativa economica, la Consulta, chiarendo innanzitutto che la norma censurata non lede le regole a tutela della concorrenza, poiché ascrivibile alla materia del commercio, in quanto razionalmente giustificata dalle “concrete e localizzabili esigenze di tutela di altri interessi di rango costituzionale”, non ha ritenuto sussistente alcun *vulnus* all'art. 41 della Costituzione. La Consulta, infatti, confermando precedenti pronunce, ha continuato ad escludere la configurabilità di una lesione della libertà d’iniziativa economica qualora la previsione di limiti al suo esercizio trovi giustificazione nella finalità di utilità sociale, purché nel rispetto della riserva di legge e del principio di proporzionalità. Nel caso di specie la Corte ha ravvisato la legittimità costituzionale della norma nell'essere volta ad assicurare “un temperamento ragionevole fra la libertà dell’esercizio del commercio” (nella specie commercio su aree pubbliche in forma itinerante) e la previsione “di limitate eccezioni, oggettivamente motivate dall’esigenza di non superare i limiti posti a tutela dei centri storici delle grandi città d’arte della Regione”.

#### 4.3. IL RAPPORTO TRA I VALORI COSTITUZIONALI DEL “PATRIMONIO CULTURALE” (ART. 9 COST.) E DELLA LIBERA INIZIATIVA ECONOMICA (ART. 41 COST.)

Dopo aver passato in rassegna la giurisprudenza costituzionale sugli articoli 9 e 41 della Costituzione e aver esaminato le ricostruzioni che la Consulta ha elaborato in tema di patrimonio culturale e paesaggistico e sulla libertà di iniziativa economica, è possibile provare a tirare le fila del rapporto tra questi due valori costituzionali.

Dall'analisi svolta emerge, da un lato, la primarietà e l'assolutezza del valore sancito dall'art. 9 della Carta costituzionale, nel senso di “insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro valore”<sup>289</sup>, dall'altro, il riconoscimento

<sup>289</sup> Così Corte costituzionale, sentenza . 151 del 1986, punto 4 del considerato in diritto. A tale proposito, però, occorre rilevare che l'assolutezza del valore costituzionale racchiuso nell'art. 9 della Costituzione incontra comunque un limite nella necessità di difendere interessi che da un punto di vista sostanziale si presentano come ancor più meritevoli di tutela, in quanto connessi alla sopravvivenza della società, come ad esempio l'interesse alla tutela della salute e quello

costituzionale della libertà di iniziativa economica ad opera dell'art. 41 della Costituzione, ma non della assoluta preminenza sugli altri valori, bensì della sua possibile limitazione. Ciò può essere argomentato, innanzitutto, considerando la circostanza di immediata evidenza, rappresentata dalla collocazione delle norme all'interno della Costituzione - tra i principi fondamentali l'art. 9 e tra le libertà economiche l'art. 41 - che determina, dunque la cedevolezza delle seconde rispetto ai primi. In secondo luogo, la preminenza della tutela del patrimonio culturale trova anche giustificazione, dal punto di vista sostanziale, attraverso una lettera dell'articolo 9 Cost. in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 Cost., da cui deriva una funzionalizzazione in senso personalista della tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, volta dunque alla promozione e allo sviluppo del singolo e della comunità cui appartiene. Appare evidente, dunque, come le finalità perseguite attraverso la protezione del patrimonio culturale contribuiscano a determinarne una posizione talmente preminente da legittimare la cedevolezza di altri valori, quali, per quanto di interesse in questa sede, l'iniziativa privata di un imprenditore commerciale, volta al raggiungimento di finalità di natura economica. D'altronde è lo stesso Costituente ad avere sottoposto l'iniziativa economica alle limitazioni rappresentate dal rispetto della sicurezza, della libertà e della dignità umana, nonché dell'utilità sociale, la quale si può ritenere che abbracci, quali fini sociali, anche le finalità riconducibili all'art. 9 della Costituzione<sup>290</sup>.

Nel bilanciamento del principio fondamentale sotteso all'art. 9 e gli altri valori costituzionali, viene altresì in considerazione un ulteriore aspetto, rappresentato dal rapporto – e dalla possibile frizione – tra la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio e la libertà della concorrenza, che, come già rilevato, viene spesso in considerazione relativamente alla questione concernenti i beni culturali e la disciplina del commercio. Accade, infatti, che la tutela della concorrenza confligga con quelle regole dettate nell'ambito della disciplina del

---

all'incolumità dei cittadini (in tal senso cfr. M. Ainis, Città d'arte e musei, in M. Ainis, M. Fiorillo, "L'ordinamento della cultura", Giuffrè, Milano, 2008).

<sup>290</sup> In tal senso cfr. L. Degrossi, "Attività commerciali e tutela dei centri storici. Le scelte strategiche e gli ordinamenti regionali", *Il diritto dell'economia*, n.1, 2011, p. 42.

commercio, volte a limitare l'esercizio dell'attività commerciale al fine di tutelare interessi costituzionalmente rilevanti, in specie i beni culturali e paesaggistici. In tali ipotesi in cui il legislatore, nel suo esercizio legittimo di valutazione politica, svolge la ponderazione degli interessi in gioco (tutela dei beni culturali vs iniziativa economica), il risultato del contemperamento può a sua volta trovarsi in conflitto con un altro valore (libertà della concorrenza), questa volta del medesimo rango costituzionale, verso il quale il legislatore ha espresso il proprio favore. Il bilanciamento tra la tutela dei beni culturali e del paesaggio e la tutela della concorrenza pone il problema che la libertà di concorrenza configura un principio di diritto di comunitario che, in quanto tale, si impone sul diritto interno, e che, tra l'altro, con la riforma del Titolo V ha assunto anche veste costituzionale. Ma vi è di più, perché non solo la tutela della concorrenza è stata inclusa in Costituzione tra le materie di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e), ma inoltre, e questo forse è il dato più rilevante, è stato lo stesso diritto comunitario ad essere costituzionalizzato. La versione “riformata” dell'art. 117, comma 1 Cost., infatti, stabilisce che l'esercizio della potestà legislativa, statale e regionale, debba avvenire nel “rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”. Se dunque la costituzionalizzazione del principio comunitario della tutela della concorrenza comporta che questo possa imporsi direttamente nell'ordinamento interno, senza dover trovare implicitamente il proprio titolo giustificativo nell'art. 11 della Costituzione, rimane immutata, tuttavia la sostanza del rapporto tra la libertà di concorrenza e i principi costituzionali espressi nell'art. 9 della Costituzione, in ragione del fatto che i principi fondamentali fungono da controlimiti al diritto comunitario<sup>291</sup>.

---

<sup>291</sup> Per approfondimenti sulla c.d. “teoria dei controlimiti” cfr. R. Bin, G. Pitruzzella, “Le fonti del diritto”, Giappichelli, Torino, 2009.

## 5. RIFLESSIONI CONCLUSIVE SULLA QUESTIONE DEI CENTRI STORICI: CAUSE DEL FENOMENO, DIFETTI DEL SISTEMA DI TUTELA E POSSIBILI RIMEDI

### 5.1. LA SITUAZIONE DEI CENTRI STORICI E LE CAUSE DEL FENOMENO

Dalle considerazioni che precedono si comprende quanto sia stretto il nesso tra centro storico e commercio. I centri storici, infatti, non si limitano ad essere meri contenitori di beni monumentali e artistici, ma al contrario hanno valenza essi stessi come beni da tutelare, certo per quello che contengono, ma anche per la vita che vi si svolge<sup>292</sup>. Per tale ragione è necessario tenere conto delle attività che insistono nei centri storici, tra cui un ruolo fondamentale è ricoperto dalle quelle commerciali. Queste incidono fortemente sull'*animus* dei centri storici, influenzando sulla loro immagine<sup>293</sup>. Le attività commerciali, infatti, sono in grado di contribuire ad esaltare quelle caratteristiche storiche e tradizionali peculiari del luogo, oppure, al contrario, possono snaturarlo e renderlo anonimo attraverso una barbara massificazione delle attività e dei servizi. Il centro storico, quindi, viene ingurgitato dal mercato globalizzato che non tiene conto del valore della storia e della cultura, ma che è regolato soltanto da aride logiche economiche. È fuori dubbio che il commercio sia andato sempre di più in questa seconda direzione. Emerge con evidenza, infatti, la deturpazione che stanno subendo le nostre città, ormai invase da monomarca identici in tutto il mondo, vetrine del consumo fine a se stesso, insegne e altre elementi invadenti che stridono con la bellezza delle manifestazioni della nostra cultura, testimoniando che il problema ha radici più profonde, risiede nella perdita dell'attaccamento alle "cose nobili", perché intrise di cura, attenzione, tradizione, storia. In una parola la perdita di un valore fondamentale, la cultura.

---

<sup>292</sup> In tal senso v. C. Monaco, secondo il quale "i centri storici non possono essere visti come realtà morte, al contrario essi sono definiti prima di tutto dalla gente che vive e vi lavora (C. Monaco, "Identità e funzioni dei centri storici", in G. Caia – G. Ghetti, "La tutela dei centri storici", Giappichelli, Torino, 1997, pp. 206).

<sup>293</sup> Sulla connessione tra l'attività commerciale e il centro storico cfr. Chiti, il quale ha affermato che essa rappresenta "una delle tipiche componenti della civiltà urbana perché contribuisce talora in modo anche decisivo, a delineare l'aspetto di parti rilevanti della città ed in particolare dei centri storici" (M.P. Chiti, "La disciplina giuridica del commercio nei centri storici: problemi operativi e prospettive di riforma", in Riv. Giur. polizia locale, 1989).

Non bisogna, però, fermarsi a guardare le rovine, ma occorre andare oltre cercando di rimediare alle ferite, nella speranza che non lasciano cicatrici.

Occorre, dunque, cercare di capire quali sono le cause del fenomeno, cosa non ha funzionato e come sia possibile tentare di porvi rimedio.

Le liberalizzazioni, con l'eliminazione di vincoli e di limiti numerici e di distanza, hanno comportato la proliferazione di una miriade di esercizi commerciali, generando in molti casi una trasformazione dei centri storici in gallerie commerciali e privandoli della loro componente vitale. Questa, che rappresenta la parte dinamica e immateriale del valore culturale del centro storico, è, in quanto tale, connessa a contingenze storiche, culturali, sociali ed economiche. Per tale ragione il fenomeno delle liberalizzazioni deve essere contestualizzato e letto unitamente ad altri elementi.

La situazione descritta, infatti, non deriva soltanto dagli interventi di liberalizzazione della politica commerciale, ma anche dalla politica urbanistica e insediativa. La tutela del centro storico, quindi, dovrebbe cercare di mantenere i fragili equilibri su cui lo stesso centro storico vive, perché l'alterazione anche di uno solo degli elementi che vi insistono è in grado di determinarne la rottura. Nel centro storico, infatti, devono essere composti e devono trovare soluzioni integrate tutta una serie di aspetti, quali la tutela dei beni culturali, la vivibilità urbana, il traffico e la viabilità, l'inquinamento, il turismo e i servizi ai residenti, gli esercizi commerciali.

L'attuale situazione in cui versano i centri storici, dunque, è determinata dal concorso di diversi fattori. In primo luogo, la globalizzazione del mercato ha comportato la omogeneizzazione e la standardizzazione dell'immagine della città. La diffusione della grande distribuzione e del *franchising*, infatti, ha soppiantato i negozi storici e le attività tradizionali, elementi caratterizzanti l'identità delle città, trasformate in riproduzioni indistinte di centri commerciali, in *megastore*, in luoghi anonimi del consumo<sup>294</sup>.

---

<sup>294</sup> A tale proposito cfr. S. Milio, "La globalizzazione conduce alla omogeneizzazione culturale? Quale futuro per le attività tradizionali", *Diritti & Società*, Europa & Mondo, 2012; V. Emiliani, *Centri storici e commercio liberalizzato*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2006; P. Berdini,

A consentire il radicamento di questo fenomeno contribuisce, in secondo luogo, anche la rendita immobiliare, ulteriore fattore che concorre al degrado dei nuclei storici. La volontà dei proprietari di immobili di massimizzare il proprio profitto, infatti, rappresenta un ostacolo alla permanenza delle attività storiche e tradizionali, per definizione di modeste dimensioni, favorendo al contrario i possessori di grandi capitali, costituiti nella maggior parte dei casi da società multinazionali.

Lo stesso accade anche con riferimento agli immobili ad uso abitativo, il cui costo elevato determina un processo di spopolamento dei residenti nel centro storico, fenomeno che a sua volta, rendendo il nucleo storico come luogo da utilizzare anziché da abitare, comporta la proliferazione di attività e servizi per il turismo di massa (negozi monomarca, negozietti di *souvenirs*, affittacamere, *bed and breakfast*, paninerie, pizzerie, bar e *pub*, *fast food*, ecc.), del tutto incompatibili con la conservazione della natura di centro storico<sup>295</sup>.

Un terzo elemento, poi, è rappresentato dalla crisi economica che, combinandosi con la crisi culturale della società, favorisce la rinuncia a quei beni considerati di secondaria importanza, quali, solo per fare alcuni esempi, le produzioni artigianali e le forme di commercio tradizionali, e dunque la scomparsa delle attività ad essi correlate, a vantaggio della scelta per i beni e le attività di produzione in serie.

Il rischio è che di fronte alle grandi catene di distribuzione commerciale anche gli ultimi piccoli baluardi della tradizione e della storicità finiscano con il soccombere, non potendo sostenere a lungo la concorrenza dei “colossi”. È stato calcolato, infatti, che l'apertura di ogni media e grande superficie di vendita determina la chiusura di un minimo di settanta piccoli esercizi commerciali<sup>296</sup>.

---

“La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole”, 2008.

<sup>295</sup> Si tratta di quello che nei paesi anglosassoni è stato definito fenomeno del c.d. “urban sprawl”.

<sup>296</sup> P. Berdini, “La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole”, 2008, p. 118.

## 5.2. I DIFETTI DEL SISTEMA DI TUTELA ATTUALE

Il fatto che il centro storico non si riduca a mero contenitore di beni materiali, rende molto difficile tutelarlo.

Il problema non risiede nella totale assenza di norme in materia. Allo stato attuale, infatti, pur non esistendo una disciplina specifica ed organica, non è possibile affermare che non vi sono norme a tutela dei centri storici. Si ricordano, a tale proposito, non soltanto il Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004), come da ultimo modificato nel 2008, ma anche la normativa urbanistica ed edilizia, le altre norme in materia di governo del territorio, la disciplina ambientale e le discipline regionali di settore, quali anche quelle in tema di commercio. ,

Le normative vigenti, infatti, pongono una serie di strumenti, appartenenti a diversi livelli di governo, che tengono conto delle realtà rappresentate dai centri storici.

Il riferimento è ad esempio alla pianificazione paesaggistica, alla pianificazione territoriale e agli strumenti urbanistici, nonché agli strumenti di programmazione e pianificazione di settore<sup>297</sup>.

I piani paesaggistici, attraverso cui il territorio è sottoposto a specifica normativa d'uso, riconoscono gli aspetti e i caratteri peculiari del territorio di riferimento e le caratteristiche paesaggistiche, delimitando i relativi ambiti, per ciascuno dei quali definiscono determinate prescrizioni volte, *inter alia*, alla conservazione degli elementi costitutivi e delle morfologie dei beni paesaggistici sottoposti a tutela e alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate, nonché alla individuazione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati<sup>298</sup>.

Importante è il coordinamento che i piani paesaggistici possono prevedere sia con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, che con i piani,

---

<sup>297</sup> Quanto ad una valutazione degli strumenti di pianificazione territoriale cfr. A. Crosetti, Pianificazione del territorio e beni culturali: appunti prima e dopo il T.U. del 29 ottobre 1999, in E. Ferrari-N. Saitta-A. Tigano (a cura di), Livelli e contenuti della pianificazione territoriale, Milano, 2001

<sup>298</sup> Cfr. art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 e successive modifiche.

programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico, atteso che l'integrazione e il completamento reciproco di ciascuno di tali strumenti risponde all'esigenza di considerazione organica dei diversi interessi che insistono sul territorio.

Per espressa previsione di legge, comunque, i piani paesaggistici prevalgono, nel senso che non sono derogabili e sono cogenti, sulla programmazione e pianificazione di sviluppo economico e sugli strumenti urbanistici.<sup>299</sup>

Quanto a questi ultimi, lo strumento urbanistico generale, tanto nella forma del piano strutturale, che contiene gli indirizzi strategici di configurazione degli assetti territoriali, quanto nella forma del piano operativo recante le destinazioni puntuali delle singole aree geografiche, è chiamato anche ad assicurare il rispetto dei caratteri tradizionali delle città<sup>300</sup>. Tra i contenuti dello strumento di pianificazione comunale, infatti, sono indicati anche i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico<sup>301</sup>.

Vincoli più specifici con riferimento ai centri storici sono recati dai piani attuativi che contengono anche l'indicazione delle reti stradali e dei principali dati altimetrici di ciascuna zona e determinano, inoltre, le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze, nonché gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare. Tra i piani attuativi merita di essere menzionato, il piano di recupero edilizio che persegue lo scopo di recupero di immobili, complessi edilizi, isolati od aree, promuovendo un'azione di restauro, risanamento e ristrutturazione non solo edilizia ma anche urbanistica.

Spetta ai regolamenti edilizi comunali la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli

---

<sup>299</sup> Gli enti locali, infatti, hanno l'obbligo di conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione.

<sup>300</sup> Si rileva che la legge urbanistica del 1942 prevede anche che, nella formazione dei piani territoriali di coordinamento, devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato, in rapporto principalmente, tra gli altri, anche alle zone da riservare a speciali destinazioni e a quelle soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge.

<sup>301</sup> In tema di vincoli storici e vincoli urbanistici cfr. A. Di Mario, "I vincoli storici e i loro rapporti con i vincoli urbanistici", in Riv. Urbanistica e appalti, 2001.

stessi, nonché la previsione di limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati e di rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

Oltre a quelli urbanistici ed edilizi da ultimo, senza fini di eshaustività, si possono in questa sede richiamare quegli strumenti che influiscono sul territorio, quali la pianificazione e programmazione commerciale, di cui si è già trattato diffusamente, e quelli attinenti ad aspetti che incidono sul territorio urbano, come ad esempio i piani regionali per il risanamento e la tutela della qualità dell'aria e quelli per i trasporti, i piani comunali di risanamento acustico e la zonizzazione acustica, nonché i piani di traffico urbano e quelli sulla mobilità.

Dalla sintetica rassegna delle norme e degli strumenti richiamati, seppur in modo non esaustivo, emerge che l'inadeguatezza della tutela dei centri storici, non può essere addebitata alla totale assenza di norme. Il problema, invece, si riscontra nella inidoneità della normativa vigente, che trova applicazione con riferimento ai centri storici, a garantirne una tutela piena ed efficace.

Tale inidoneità è conseguente alla mancanza di una disciplina organica della materia, che tenga conto di tutte le problematiche che investono il centro storico e dell'insieme degli interessi coinvolti. Esistono, infatti, tante norme che si occupano, ognuna, di aspetti diversi che incidono sui nuclei storici.

Sullo sfondo del problema, tra l'altro, si colloca quella concezione urbanistica del centro storico, prevalente fino a tempi recenti, che, prendendo ad oggetto di tutela i beni immobili singolarmente considerati, ha finito con il determinare la compressione delle potenzialità che, invece, una valutazione di insieme di tali beni avrebbe potuto esplicitare<sup>302</sup>.

Passando a esaminare le carenze specifiche della normativa vigente, in primo luogo viene in considerazione la natura vincolistica della tutela<sup>303</sup>.

<sup>302</sup> In tal senso v. W. Cortese, "La tutela dei centri storici e delle città d'arte. Profili normativi e prospettive alla luce della legislazione statale, regionale e comunitaria", in *Nuove Autonomie*, 2-3/1998, p. 236; M. Sanapo, "I centri storici come beni culturali: un percorso difficile", in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 2, 2001.

<sup>303</sup> A tale proposito v. F. De Maria, *I centri storici vincolati: profili civilistici*, in Caia G. e Ghetti

A tale proposito si segnala come non soltanto i vincoli diretti<sup>304</sup>, volti a tutelare il singolo bene, ma anche quelli indiretti<sup>305</sup>, tesi a preservare il contesto in cui i beni tutelati si collocano, si sono rivelati inadeguati a proteggere efficacemente il centro storico. Sebbene, infatti, la tutela indiretta abbia il pregio di applicarsi ai complessi di beni, non limitandosi, come quella diretta, a tutelare beni individuali, tuttavia questa si esplica in vincoli di tipo negativo, in grado soltanto di preservare intatto lo stato delle cose, senza poter imporre obblighi positivi di *facere*<sup>306</sup>. Seppur la previsione del divieto di usi non compatibili può realizzare una selezione delle attività commerciali nel centro storico, tuttavia si tratta di una selezione soltanto di tipo negativo (impedire determinate attività) e comunque limitato ai beni protetti. Con specifico riferimento alle attività commerciali, è possibile constatare che, né l'imposizione di vincoli negativi sui beni ad esse strumentali (immobili, arredi, ecc.), né gli obblighi di continuazione delle attività stesse, risultano in grado di proteggerle efficacemente. Anche nelle ipotesi in cui l'interesse culturale che ha giustificato il vincolo è rappresentato dalla destinazione dell'immobile ad un determinato uso commerciale, considerato, di

---

G., La tutela dei centri storici, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 181 e ss..

<sup>304</sup> La dichiarazione dell'interesse culturale (art. 13 del d.lgs. n. 42 del 2004) per quanto riguarda i beni culturali e la dichiarazione di notevole interesse pubblico (art. 138 del d.lgs. n. 42 del 2004) per i beni paesaggistici.

<sup>305</sup> Ad esempio la suddivisione in zone omogenee (zona A che individua il centro storico), la previsione di distanze e di misure, il divieto di usi incompatibili.

<sup>306</sup> Si noti, altresì, che ulteriore limite della tutela indiretta consiste nel presupporre a monte l'esistenza di vincoli diretti. Tale circostanza, dunque, impedisce alla tutela indiretta di applicarsi a quei centri storici privi di beni culturali oggetto di vincoli diretti. Può accadere, infatti, che l'inserimento di un agglomerato urbano prescindendo dalla presenza di beni culturali vincolati. A questo proposito si ricorda la sentenza n. 107 del 2006 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, in cui è stato affermato che "la successiva e più evoluta normativa sui 'centri storici' tende a conservare e tramandare nella loro integrità interi complessi urbanistici-architettonici, che - in quanto prodotti irripetibili di un ciclo economico e sociale ormai chiuso - assumono il valore di beni culturali a tutti gli effetti ("beni culturali urbanistici"). L'originalità più rilevante di tale impostazione legislativa sta nel fatto che la tutela dei "centri storici" (come anche dei minori "agglomerati storici"), prescinde dal carattere eccelso dei medesimi. Più che il valore dei "singoli" manufatti architettonici, assume in essi rilievo la completezza dell'insieme".

Con riferimento all'esigenza, in generale per il patrimonio culturale, di una tutela attiva, che superi le misure statiche e di tipo meramente negativo, si ricorda la proposta di Giovanni Urbani di riforma delle leggi Bottai, elaborata nel 1987, che proponeva una "tutela attiva riferita all'insieme di tutto il patrimonio storico-artistico caratterizzata da una forte impronta di tipo organizzativo, tecnico-scientifico e di integrazione dei programmi di intervento, diametralmente opposta agli antiquati modelli staticamente burocratici, incentrati su misure passive di limitazione o divieto, applicate in modo generico, uniforme ed indifferenziato rispetto alla tipologia dei beni da proteggere" (E. Cavalieri, "La tutela dei beni culturali: una proposta di Giovanni Urbani", in Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2, 2011).

conseguenza, l'unico compatibile, tuttavia il vincolo, pur imponendo una unica destinazione, non può comunque garantirne la continuazione<sup>307</sup>. Un tutela meramente statico-conservativa, infatti, seppur non solo di singoli immobili, ma anche di complessi monumentali e di intere aree, si rivela comunque insufficiente a salvaguardare i centri storici, trattandosi non di “complessi statici e inanimati”, “protetti unicamente per la loro importanza storica e artistica”, bensì, di “insiemi vitali di cose e persone”.<sup>308</sup>

Emerge, dunque, come la natura complessa del centro storico, costituito da una duplice anima, materiale e “immateriale-vitale”, non sia presa in considerazione dalla normativa vigente. Il centro storico, pertanto, riceve una protezione parziale, nel senso che a essere tutelata è soltanto la componente fisica ed esteriore, peraltro, nel caso dei vincoli diretti, con una tecnica “puntillista”<sup>309</sup>. Mentre l’anima materiale del centro storico, quindi, trova in una certa misura

---

<sup>307</sup> In dottrina è stata rilevata l'esigenza di individuare strumenti che i poteri pubblici possano adottare evitando l'utilizzazione di provvedimenti amministrativi che impongano il mantenimento in via di un'attività imprenditoriale, per preservare alcune caratteristiche peculiari dei centri storici. Si è notato, infatti, che “provvedimenti di questa ultima specie presentano un grado di illegittimità immediatamente evidente allorché si ponga mente alla compressione che essi operano, non tanto alla libertà di iniziativa economica – la cui limitazione per motivi di pubblico interesse può trovare giustificazione e fondamento negli stessi principi costituzionali che la garantiscono – quanto alla sfera costituzionalmente protetta della libertà individuale” (P. Caputi Jambregli, “Centri storici tra usi compatibili e lacune legislative,” in Caia G. e Ghetti G., *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 175). Dello stesso autore cfr. anche, “Interesse proprietario, attività economiche e interessi culturali nel centro storico”, in S. Cattaneo (a cura di), “La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura”, Milano, 1997.

<sup>308</sup> N. Aicardi, “Centri storici e disciplina delle attività commerciali”, in G. Caia-G. Ghetti (a cura di), “La tutela dei centri storici”, 1997, p. 103.

<sup>309</sup> In dottrina si è rilevato che “il nostro concetto di tutela del patrimonio culturale è oramai connotata da

molti anni come un tutela puramente 'passiva' di cui il vincolo è elemento simbolico e denotativo. Una gestione di questo genere comporta un progressivo allontanamento della popolazione dall'interesse nei confronti del patrimonio culturale presente sul proprio territorio, con il conseguente disinteresse della classe politica dirigente nel portare avanti impegni seri e consistenti in questo campo. Il vincolo deve essere accompagnato da un principio di compensazione che generi un altro oggetto di attenzione che rispetti le aspettative della popolazione. Oggi in Italia non esiste né a livello centrale né periferico un organo istituzionale capace di rispondere all'esigenza del cittadino di fronte a un vincolo che altera sostanzialmente la normale mappa delle rendite determinando un impoverimento delle aspettative. Passare a una tutela attiva significa uscire dalla logica del puntiforme, della tutela/vincolistica operata, per quanto meritoriamente, su singoli beni e ridefinire una strategia sistemico - territoriale di tipo orizzontale, per conferire spessore alla consapevolezza che il nostro patrimonio culturale (...) è dato da quell'unicum che è l'intreccio, la trama, il legame indissolubile tra testo e contesto, tra il singolo bene, la singola emergenza ed il suo ambito” (V. Francola, (a cura di) “La salvaguardia del nostro patrimonio culturale, la salvaguardia di un bene comune”, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010).

tutela nelle leggi di settore in materia urbanistica, edilizia e di governo del territorio, da un lato, e nella normativa vincolistica riferita ai beni culturali e paesaggistici, posta dal d.lgs. n. 42 del 2004, dall'altro, risulta invece sprovvista di protezione la parte vitale, rappresentata dalla componente antropologica e sociale, nell'ambito della quale le attività commerciali e tradizionali assumono particolare rilevanza.

Autorevole dottrina ha proposto in passato l'ampliamento dell'area del patrimonio culturale, teorizzando l'inclusione anche di quei beni culturali fondati non su una realtà fisica, ma su un'attività, in quanto tale immateriale<sup>310</sup>, nella consapevolezza, comunque, che tale operazione avrebbe richiesto la predisposizione di specifiche modalità di protezione. L'utilizzo delle misure di salvaguardia previste per i beni fisici (ad esempio i vincoli sugli immobili e sugli arredi) anche al fine di tutelare le attività che vi svolgono, infatti, non è risultato consono allo scopo. L'inappropriatezza di questo tipo di meccanismo, deriva non solo e non tanto dalla natura immateriale dell'attività, quanto piuttosto dalla circostanza che il rispetto della libertà di iniziativa economica privata non consente di imporre all'imprenditore la continuazione di una determinata attività e, tanto meno, ad altri di sostituirsi nella prosecuzione di essa. L'inadeguatezza del sistema di tutela descritto, dunque, consegue, oltre che alla non congruità del mezzo rispetto al fine, anche e soprattutto a ragioni di rilievo costituzionale, consistenti nell'inammissibilità di una compressione della libertà di iniziativa economica, sotto il profilo sia positivo (vincolo di continuazione della stessa attività commerciale o imposizione ad altro soggetto di sostituirsi nella medesima attività), che negativo (volontà di non intraprendere o di non proseguire l'attività).

### 5.3. SPUNTI PER PRIME POSSIBILI PROPOSTE DI CARATTERE NORMATIVO, INTERPRETATIVO E OPERATIVO

Alla luce delle considerazioni svolte, una tutela efficace dei centri storici richiede, innanzitutto, la predisposizione di una disciplina organica. Una legge che

---

<sup>310</sup> Il riferimento è a S. Cassese (cfr. "I beni culturali da Bottai a Spadolini", in "L'Amministrazione dello Stato", 1976).

tenga conto di tutti gli interessi coinvolti e di tutte le problematiche convergenti nel centro storico, consentirebbe l'elaborazione di soluzioni integrate e la composizione e il bilanciamento degli interessi. La disciplina, inoltre, dovrebbe contenere anche interventi di tipo positivo, come ad esempio misure di riqualificazione, promozione, incentivazione e finanziamento, in grado di creare le condizioni per lo sviluppo di un contesto ambientale, sociale e culturale, tale da consentirne la vivibilità e l'attrazione di attività imprenditoriali e commerciali compatibili con le caratteristiche dei centri storici e in grado di favorire il mantenimento e la rigenerazione di tale contesto<sup>311</sup>. Occorrerebbero, dunque, strumenti dinamici, volti sia a sostenere e promuovere le attività qualificanti, sia a contrastare il degrado, finalità queste che si pongono in corrispondenza biunivoca tra loro. La tutela delle attività tradizionali, infatti, concorre a frenare quelle incompatibili, così come azioni di contrasto di queste ultime facilitano l'instaurarsi di un commercio qualificante<sup>312</sup>.

In considerazione della peculiari caratteristiche e delle differenti problematiche concernenti i centri storici, sarebbe opportuno dotare, almeno le principali città d'arte, di leggi speciali, che pongano in essere una tutela "a tutto

---

<sup>311</sup> Riguardo alla riqualificazione, oltre ai tradizionali strumenti rappresentati dal Piano regolatore e dai piani particolareggiati, negli anni novanta sono stati elaborati nuovi strumenti. In particolare si tratta dei Programmi Integrati di Intervento (P.R.I.N. o P.I.I.), disciplinati dall'art. 16 della l. n. 179 del 1992, Programmi di Recupero Urbano (PRU), di cui all'art. 11 del D.L. n. 398 del 1993, convertito con modificazioni nella l. n. 493 del 1993; i Programmi di Riqualificazione Urbana per il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani (PRIU), previsti dal D.M. 21 dicembre 94; i Contratti di Quartiere, introdotti dall'art. 2 comma 63, lett. b, l. n. 662 del 1996; i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (PRUSST), di cui al D.M. n. 1169 del 1998; i programmi URBAN I e II su iniziativa del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (F.E.S.R.). Con riferimento alla riqualificazione, in dottrina si è discusso se anche le società di trasformazione urbana potessero essere utilizzate nell'ambito del recupero urbano (cfr. A. Fanizza, "Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici", in Foro Amm.- CDS., n. 4, 2002). E' stato il Ministero dei Lavori Pubblici, con circolare n. 622 dell'11 dicembre 2000, a chiarire definitivamente che la società di trasformazione urbana costituiscono uno strumento appropriato in grado di consentire agli enti locali di riqualificare i centri urbani, realizzando una partecipazione diretta alla predisposizione della progettazione urbanistica esecutiva.

Quanto all'individuazione di *best practices* sulle politiche attive realizzabili nell'ambito del recupero e della valorizzazione dei centri storici cfr. INDIS, "Gli interventi di rivitalizzazione commerciale dei centri storici e delle aree urbane", Maggioli, 2008.

<sup>312</sup> In tal senso v. N. Aicardi, Centri storici e disciplina delle attività commerciali, in G. Caia-G. Ghetti (a cura di) La tutela dei centri storici: discipline giuridiche, Torino, 1997, pp. 104, 105. Sul tema cfr. P. Francalacci, "Le attività commerciali nei centri antichi: i vincoli storico-artistici e le competenze degli Enti locali", in L'amministrazione italiana, n. 4 del 1995

tondo”, in grado di contemplare tutti gli aspetti insistenti nel centro storico<sup>313</sup>. Una disciplina, dunque, che assuma il centro storico quale oggetto specifico di protezione, considerandolo come un *unicum* e che, quindi, sia in grado di tutelare entrambe le componenti, materiale e immateriale, in esso coesistenti.

Nell'ordinamento attuale sono già presenti esempi di leggi speciali. Si tratta del caso di Venezia, Napoli, Siena e Roma<sup>314</sup>. Tali leggi, però, sono state adottate per far fronte a situazioni particolari, mentre invece questo strumento potrebbe essere utilizzato, in via ordinaria, per dare tutela ai centri storici in considerazione del complesso intreccio di settori e materie coinvolti<sup>315</sup>.

La previsione di discipline *ad hoc*, essendo legata all'*iter* di approvazione parlamentare, risulta di difficile e quanto meno non immediata attuazione. Una soluzione più facilmente praticabile, potrebbe essere, intanto, quella di procedere per via interpretativa dalla normativa già esistente, al fine di integrare la tutela dei centri storici, assicurando protezione anche alla componente immateriale, ad oggi sprovvista di garanzie. Questa proposta, seppur non in grado di fare fronte all'esigenza di considerazione unitaria di tutte le questioni concernenti i centri storici, tuttavia consentirebbe almeno di offrire una protezione giuridica al “bene culturale-attività”, a cui sono riconducibili anche le attività commerciali storiche e tradizionali. Per conseguire tale obiettivo, l'aggancio potrebbe essere offerto

---

<sup>313</sup> Sull'assenza di una disciplina organica e l'impossibilità di una disciplina unitaria dei centri storici, data la molteplicità e diversità dei problemi ivi insistenti cfr. Caputi Jambregli P., “Centri storici tra usi compatibili e lacune legislative”, in Caia G. e Ghetti G., “La tutela dei centri storici”, Giappichelli, Torino, 1997.

<sup>314</sup> Per Venezia: legge 16 aprile 1973, n. 171, legge 20 novembre 1984, n. 798, legge 5 febbraio 1992, n. 139, nonché i disegni di legge di riforma della legislazione speciale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna AS 2487 del 2010, AC 3979 del 2010, AC 4548 del 2011, AS 3083 del 2011, AS 3100 3138 del 2012; per Napoli: legge 8 luglio 1904 n. 351; per Assisi: legge 9 ottobre 1957, n. 976; per Siena: legge 3 gennaio 1963, n. 3; per Roma: D.lgs. 17 settembre 2010 n. 156, d.lgs. 18 aprile 2012 n. 61 e Statuto del 7 marzo 2013 (Statuto di Roma Capitale), attuativi dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

<sup>315</sup> Anche in passato la dottrina ha rilevato l'inadeguatezza di una normativa che “a problematiche multiformi appone soluzioni uniformi (...), di una “legislazione dell'emergenza” che interviene quando ormai “si è giunti a situazioni patologicamente compromesse (...). Una normativa che viene meno a quello che è il compito principale di ogni atto legislativo o amministrativo, che è quello di essere la sede in cui ha luogo il contemperamento di tutti gli interessi coinvolti, secondo criteri di trasparenza e di equità, e che invece scientemente o meno pare non conoscere quali siano gli interessi coinvolti e la nobiltà maggiore o minore di essi (...)” (G. Ghetti, “Centro storico e assetto istituzionale”, in G. Caia – G. Ghetti, “La tutela dei centri storici”, Giappichelli, Torino, 1997.

dall'art. 7 *bis* (“Espressioni di identità culturale collettiva”) del d.lgs. n. 42 del 2004, introdotto nel Codice dei beni culturali nel 2008<sup>316</sup>. Tale disposizione, infatti, è l'unica a fornire un riferimento al patrimonio culturale immateriale, attraverso il richiamo della Convenzione Unesco del 2003, che nel preambolo considera “la profonda interdipendenza fra il patrimonio culturale immateriale e il patrimonio culturale materiale e i beni naturali”, e riconosce “che i processi di globalizzazione e di trasformazione sociale, assieme alle condizioni che questi ultimi creano per rinnovare il dialogo fra le comunità, creano altresì, alla stregua del fenomeno dell'intolleranza, gravi pericoli di deterioramento, scomparsa e distruzione del patrimonio culturale immateriale”.

Per quanto di interesse in questa sede, merita richiamare alla mente che, ai sensi della Convenzione, per patrimonio culturale immateriale devono intendersi “le prassi le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale” (art. 2, paragrafo 1). Secondo la Convenzione, inoltre, tale “patrimonio culturale immateriale trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana” (art. 2, paragrafo 1). Tra i vari settori in cui, ai sensi della Convenzione, si manifesta il patrimonio culturale immateriale, è previsto anche l'artigianato tradizionale (art. 2, paragrafo 2, lett. e). Il paragrafo terzo del medesimo articolo, poi, precisa che la salvaguardia si esplica nelle “misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale”.

---

<sup>316</sup> L'art. 7 *bis* del d.lgs. n. 42 del 2004 è stato introdotto dall'art. 1 del d.lgs. n. 62 del 2008.

Emerge, dunque, che il patrimonio culturale immateriale considerato dalla Convenzione del 2003, a cui rinvia l'art. 7 *bis* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, sembrerebbe comprendere anche le attività commerciali tradizionali, caratterizzanti i centri storici.

Insieme all'art. 7 *bis*, occorre considerare anche l'art. 2, comma 2 del Codice, che fra gli interessi che le cose immobili e mobili, ai sensi degli articoli 10 e 11 devono presentare per poter essere considerate beni culturali, annovera anche l'interesse etnoantropologico, e l'art. 10, comma 3 lett. d, nella parte in cui fa riferimento alla testimonianza identitaria quale causa, *inter alia*, dell'interesse che le cose immobili o mobili devono rivestire per poter essere considerati beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione dell'interesse culturale.

Quanto all'art. 10, comma 3 lett. d, sembra possibile sostenere che la “testimonianza identitaria” potrebbe essere rappresentata anche da una piazza o da un altro luogo, come ad esempio un bar, un cinema, una libreria, divenuto parte di un contesto culturale. Attraverso, dunque, la lettura combinata del riferimento alle “testimonianze dell'identità”, all'interesse etnoantropologico e alla dichiarazione di interesse culturale, si potrebbe giungere all'elaborazione di un “vincolo etnoantropologico”. L'effetto del vincolo, comunque, si produrrebbe sulle “*res corporales*” collegate alla testimonianza identitaria. Questa interpretazione, risulta avallata anche dalle considerazioni della Corte costituzionale nella citata sentenza n. 118 del 1990, secondo cui il vincolo non può riguardare l'attività in sé e per sé, considerata separatamente dal bene<sup>317</sup>.

Prendendo in esame, però, la norma di recente introdotta nel Codice dei beni culturali (art. 7 *bis*), che ad oggi rappresenta l'unico riferimento al patrimonio culturale immateriale presente nella legislazione italiana a tutela dei beni culturali, si potrebbe ripensare e rielaborare la lettura delle norme in questione, in modo da superare l'endiadi “vincolo-bene corporeale”. Una interpretazione, dunque, volta a consentire che nella nuova tipologia di vincolo prospettata (vincolo etnoantropologico) sia possibile tenere conto dell'accostamento tra bene culturale materiale e attività tradizionale ivi svolta (bene immateriale)<sup>318</sup>.

<sup>317</sup> Sui limiti all'efficacia del vincolo cfr. F. De Maria, “I centri storici vincolati: profili civilistici”, in Caia G. e Ghetti G., “La tutela dei centri storici, Giappichelli”, Torino, 1997, pp. 184 e ss..

<sup>318</sup> Per quanto concerne l'elaborazione di un vincolo etnoantropologico e l'interpretazione dell'art.

La considerazione proposta delle citate norme del d.lgs. n. 42 del 2004, d'altronde, sembrerebbe essere richiesta da una lettura costituzionalmente orientata delle stesse, rappresentando dunque, una interpretazione conforme a Costituzione, atteso che la lettura in combinato disposto dei due commi dell'art. 9 della Carta costituzionale, sembrerebbe suggerire il riferimento non soltanto alle “*res corporales*”, ma anche all'immaterialità connessa al valore culturale.

Occorre, però, rilevare che, comunque, l'introduzione per via interpretativa di un vincolo etnoantropologico, pur potendo configurare uno strumento di tutela per le attività tradizionali, tuttavia rappresenta soltanto un punto di partenza e non risolve pienamente il problema della salvaguardia dei centri storici. Innanzitutto poiché il vincolo, come già considerato, costituisce uno strumento di tutela di tipo negativo, con tutti i limiti che ne conseguono, in grado dunque soltanto di arginare e bloccare il problema. In secondo luogo, perché si presenta una certa difficoltà a superare quella che è stata definita l'accezione giuridica reale (la “coesità”)<sup>319</sup>, con cui il Codice considera i beni culturali. Anche l'art. 7 *bis*, infatti, pur facendo riferimento, tramite il rinvio alla Convenzione del 2003, al patrimonio culturale immateriale, rimane in una certa misura ancorato al carattere di “realità” del bene. La norma, difatti, pur dichiarando sottoponibili alle disposizioni del Codice i beni immateriali (*id est* le espressioni di identità culturale collettiva), al contempo condiziona l'applicabilità delle disposizioni del Codice stesso alla circostanza che le espressioni di identità culturale siano rappresentate da testimonianze materiali e che sussistano i presupposti per l'applicabilità dell'art. 10 e dunque, la tangibilità del bene per il riconoscimento dell'interesse culturale e la conseguente apposizione del vincolo.

Per tale ragione, quindi, l'interpretazione proposta della norma codicistica rappresenta soltanto lo spunto per avviare un lavoro più ampio, che dovrebbe condurre a una riconsiderazione della norma, andando oltre al significato letterale, in modo da superare il limite rappresentato dalla concezione materiale del bene

---

*7 bis* si è preso spunto dalle relazioni presentate in occasione della Tavola rotonda sul tema “Codice dei Beni culturali, vincolo etnoantropologico, negozi storici”, organizzato dal “Circolo Fratelli Rosselli” (25 ottobre 2011).

<sup>319</sup> M. Cammelli, “Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione”, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 2 del 2004.

culturale, che permea la legislazione nazionale italiana.

La strada di organiche leggi *ad hoc*, dunque, rimane la soluzione più efficace.

Sullo sfondo di questa proposta e a supporto della stessa, occorre considerare ulteriori strumenti e misure volti alla salvaguardia dei nuclei storici. Innanzitutto emerge la necessità che tutti i livelli di governo rivestano un ruolo nella tutela dei centri storici, individuando ciascuno nel proprio ambito, in coerenza con il principio di sussidiarietà verticale e di leale collaborazione, le soluzioni più opportune. Al fine di conseguire forme di disciplina integrate e funzionali, gli istituti di informazione e formazione, consultazione, partecipazione e concertazione, possono rivelarsi utili strumenti di coinvolgimento della pluralità dei soggetti coinvolti, sia pubblici che privati, sia nella fase preparatoria che in quella decisoria.<sup>320</sup>

Quali ulteriori strumenti per il concorso alla tutela dei centri storici, inoltre, è stata proposta l'istituzione di un osservatorio specifico sui centri storici<sup>321</sup> - eventualmente da raccordare con quello della rete distributiva (v. *infra*) - per il monitoraggio e la valutazione delle politiche di tutela e valorizzazione integrata e multisettoriale delle eterogenee esigenze convergenti nei centri storici stessi.

---

<sup>320</sup> Cfr., ad esempio, per quanto riguarda la concertazione e la partecipazione la l.r. Toscana n. 49 del 1999 (Norme in materia di programmazione regionale), l.r. Toscana n. 69 del 2007 (Legge regionale sulla partecipazione) e la l.r. Emilia – Romagna n. 3 del 2010 (Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali); per quanto riguarda la fase decisoria, le tecniche della conferenza di servizi e dell'accordo di programma, di cui alla legge n. 241 del 1990 (nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e al d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli enti locali). Con riferimento alla questione dei centri storici, potrebbe rivelarsi utile il ricorso alla c.d. “urbanistica partecipata”, in coerenza con le azioni condivise volte al perseguimento della sostenibilità ambientale, di cui all'Agenda 21, adottata in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro, (Brasile), dal 3 al 14 giugno 1992. A tale proposito confronta il sito istituzionale del Comune di Roma, che contiene una sezione dedicata all'urbanistica partecipata e riportata le metodologie partecipative e le esperienze del Comune. In tema di partecipazione nei procedimenti di tutela del patrimonio culturale cfr. P. Marzaro Gamba, “La (misura della) partecipazione nei procedimenti di tutela del patrimonio culturale, assolutezza degli interessi e procedimentalizzazione dei poteri: le ragioni di una difficile coesistenza sotto l'egida della discrezionalità tecnica della P.A.”, in Riv. Giur. Urb., 2008.

<sup>321</sup> Cfr. la proposta dell'INDIS, prospetta in “Dal Decreto Bersani al federalismo commerciale, alla valorizzazione del territorio”, Maggioli 2004, pp. 93 e ss..

Ancora, quanto al piano della attività commerciali e di somministrazione, si prospetta l'elevazione di *standard* strutturali e qualitativi dei locali pubblici, prescrizioni relative al decoro e all'arredo urbano e, in alcuni casi, divieti di cambiamento di destinazioni d'uso. Altro utile strumento positivo di valorizzazione e riqualificazione del centro storico può essere individuato nell'esigenza di favorire la creazione di centri commerciali naturali, consistenti in una serie esercizi e operatori commerciali, turistici, artigianali e in servizi, costituiti in aree omogenee e in particolare nei centri storici e caratterizzati da gestione e operatività unitarie. Tale tipo di aggregazione, oltre a rappresentare una risposta per i piccoli esercizi alla grande distribuzione, potrebbe anche contribuire al miglioramento della vivibilità, al mantenimento dell'equilibrio socio-ambientale e incrementare e valorizzare le potenzialità culturali, le attività commerciali tradizionali e l'identità degli spazi.

Da ultimo, non può certo non essere rilevato che risulta necessario e imprescindibile il sostegno finanziario e misure di incentivo e promozione, affinché gli interventi prospettati, tra cui molti già previsti in alcune delle normative e nella programmazione regionale e locale, non rimangano sulla carta, ma al contrario possano essere attuati e possano, dunque, assurgere a strumenti realmente efficaci e diffusi in tutto il territorio nazionale.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio*, commento coordinato da R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè, 2005
- AICARDI N., *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. Caia-G. Ghetti (a cura di) *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Giappichelli, Torino, 1997
- AINIS M., *Beni culturali e città d'arte*, in *Politica del diritto*, n. 3, 1998
- AINIS N., *L'intervento culturale. Promozione e libertà della cultura nel disegno costituzionale*, Roma 1988
- AINIS M.-FIORILLO M., *L'ordinamento della cultura: manuale di legislazione dei beni culturali*, Giuffrè, Milano, 2008
- AINIS M., *Città d'arte e musei*, in Ainis M. - Fiorillo M., *L'ordinamento della cultura*, Giuffrè, Milano, 2008
- ALIBRANDI T., *L'evoluzione del concetto di bene culturale*, in "Foro Amm.", 1999
- ALIBRANDI T.- FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Milano, Giuffrè, 2001
- ALLEGRANTI P., *La LEF arriva all'ultima pagina*, in *Corriere fiorentino*, 24 marzo 2009
- AMOROSINO S., *Le città d'arte: nozione e ipotesi di discipline amministrative di tutela*, in *Riv. giur. di urbanistica*, n. 3-4 del 1990
- ANGELINI, F., *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Rivista online, n. 4, 2012
- ARABIA A.G., *I beni culturali tra Stato, regioni e autonomie locali*, in [www.sspa.it](http://www.sspa.it)
- ARCONZO G., *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in Zanon N.– Concaro A. (a cura di ), in *L'incerto federalismo*, Giuffrè, Milano, 2005
- ARGIOLOS B., *L'attuazione della riforma del commercio al dettaglio tra*

- liberalizzazione e decentramento*, in *Giornale Dir. Amm.*, n. 8, 2002
- ASSINI N., *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 1991
- ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, in [www.camera.it](http://www.camera.it)
- BALDASSARRE A., *Le trasformazioni dell'impresa di fronte alla Costituzione*, in *Democrazie e diritto*, 1977
- BALDASSARRE A., *Iniziativa economica privata*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1971
- BARBATI C., CAMMELLI M., SCIULLO G., *Il diritto dei beni culturali*, Il Mulino 2006
- BARBATI C., *Governo del territorio, beni culturali e autonomie: luci e ombre di un rapporto*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 2, 2009
- BARBATI C., *Le modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008. La valorizzazione: gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 3, 2008
- BARBATI C.- CAMMELLI M.- SCIULLO G., *Diritto e gestione dei beni culturali*, Il Mulino, Bologna, 2011
- BARDUSCO A., *Gli interventi regionali sui centri storici: aspetti legislativi ed amministrativi*, in S. CATTANEO (A CURA DI), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- BARRESI R., *L'evolversi del concetto di centro storico. Le competenze tra Stato e Regioni*, in S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- BERDINI P., *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Donzelli, Roma, 2008
- BERNA T., *I fiorentini non esistono più, hanno venduto la loro città*, *Corriere Fiorentino*, 5 Agosto 2010
- BERTI G., *Art. 5*, IN G. BRANCA (A CURA DI), *Commentario della Costituzione*, volume su principi fondamentali – articoli 1-12, Zanichelli, Bologna, 1975
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992

- BIN R., PITRUZZELLA G., “Le fonti del diritto”, Giappichelli, Torino, 2009.
- BOSCOLO E.E., *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio a strati*, in Riv. giur. Urb., 2009, n. 1-2
- BOSCOLO E., *Il decreto legge liberalizzazioni*, in Urbanistica e appalti, 2012, 5
- CAIA G., *Governo del territorio e attività economiche*, in Diritto amministrativo, Vol. n. 11, fasc. n. 4, 2003
- CAMMELLI M., *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2007
- CAMMELLI M., *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio: dall'analisi all'applicazione*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 2 del 2004
- CANTUCCI M., *La tutela giuridica delle cose di interesse storico e artistico*, Cedam Padova, 1953
- CAPUTI JAMBREGHI P., *Centri storici tra usi compatibili e lacune legislative*, IN CAIA G. E GHETTI G., *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, Torino, 1997
- CAPUTI JAMBRENGHI P., *Interesse proprietario, attività economiche e interessi culturali nel centro storico*, in S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- CARANTA R., *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del titolo V della Costituzione* in Le Regioni, n. 4, 2004
- CARBONE V., *Centri Storici: riflessione sui possibili strumenti giuridici di intervento*, Corriere giuridico, n. 7, 1987
- CARDONI C., *I profili della recente legislazione regionale in materia di commercio*, Giornale Dir. Amm., 2008, 4
- CARDONI C., *Il ruolo delle Regioni in materia di commercio*, in P. F. LOTITO-O. ROSELLI (a cura di) *Il commercio tra regolazione giuridica e rilancio economico*, in Quaderno Cesifin n. 53, Giappichelli, Torino, 2011
- CARPENTIERI P., *I beni paesaggistici nel nuovo codice dei beni culturali e*

- del paesaggio*, in Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, n. 8-9, 2004, I
- CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2004
- CARPENTIERI P., *La tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione nell'articolo 9 della Costituzione*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2005
- CARPENTIERI P., *Paesaggio, ambiente, urbanistica: interrelazioni e distinzioni*, Ambiente e sviluppo n.7, 2003
- CARPENTIERI P., *Le regioni possono introdurre nuove tipologie di beni culturali ma ai soli fini della valorizzazione*, in Rivista Urbanistica e Appalti, n. 9, 2003
- CASINI L., *La globalizzazione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna, 2010
- CASINI L., *Le nuove modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 10, 2008
- CASINI L., *Oltre la mitologia giuridica dei beni culturali*, in L. COVATTA (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli Editore, 2012
- CASSESE S., *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in V. CAZZATO (a cura di), *Istituzioni e politiche culturali in Italia negli anni trenta*, vol. I, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2001
- CATTANEO S., *Rassegna critica di giurisprudenza in materia di protezione delle bellezze naturali*, in Riv. Giur. ed. 1960, II
- CAVALIERI E., *La tutela dei beni culturali: una proposta di Giovanni Urbani*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 2, 2011
- CAVALLO B., *La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini*, in Scritti in onore di M. S. Giannini, Giuffrè, Milano, 1988
- CECCHETTI M., *Art. 9*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) "Commentario della Costituzione", Utet giuridica, Torino 2006.
- CHELI E., *Il giudice delle leggi*, Il Mulino, Bologna, 1996

- CHITI M.P. , *La disciplina giuridica del commercio nei centri storici: problemi operativi e prospettive di riforma*, in Riv. Giur. polizia locale, 1989
- CHITI M.P., *La nuova nozione di bene culturale nel d.lgs. 112/1998*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it) n.1 del 1998
- CICI L., *La liberalizzazione del commercio*, in Giornale Dir. Amm., 1998, 7
- CINTIOLI F., *Commercio e liberalizzazione*, in P. F. LOTITO-O. ROSELLI (a cura di) *Il commercio tra regolazione giuridica e rilancio economico*, in Quaderno Cesifin n. 53, Giappichelli, Torino, 2011
- CIRCOLO FRATELLI ROSSELLI, *Tavola rotonda sul tema Codice dei Beni culturali, vincolo etnoantropologico, negozi storici*, 25 ottobre 2011
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Limiti all'iniziativa economica e tutela del centro storico*, in Riv. Giur. Ambiente, 1992, n. 4
- CLEMENTE DI SAN LUCA G. – SAVOIA R., *Manuale di diritto dei beni culturali*, Seconda Edizione, Jovene Editore, Napoli, 2008
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *La elaborazione del diritto dei beni culturali nella giurisprudenza costituzionale*, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 1 del 2007
- COMINELLI F., *Il patrimonio culturale immateriale: la sfida della salvaguardia*, in Economia della cultura rivista quadrimestrale dell'Associazione per l'economia della cultura, 2011
- COMMISSIONE FRANCESCHINI, *Relazione conclusiva*, in Riv. Trim. dir. Pubbl., 1966
- COMMISSIONE PAPALDO, *Relazione sullo schema di disegno di legge recante Tutela e valorizzazione dei beni culturali*, in Riv. trim. dir. Pubbl., 1970
- CORSO G., *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa delle Regioni e dello Stato*, in Dir. Pubblico, 2002
- CORTESI W., *La tutela dei centri storici e delle città d'arte. Profili normativi e prospettive alla luce della legislazione statale, regionale e comunitaria*, in Nuove Autonomie, 2-3, 1998
- COSI D., *Diritto dei beni e delle attività culturali*, Aracne Editrice, Roma, 2008

- COVATTA L. (a cura di), *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*, Passigli Editore, Firenze, 2012
- CROSETTI A., *La tutela ambientale dei beni culturali*, Cedam, Padova, 2001
- CROSETTI A., *Pianificazione del territorio e beni culturali: appunti prima e dopo il T.U. del 29 ottobre 1999*, in E. FERRARI-N. SAITTA-A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Giuffrè, Milano, 2001
- CROSETTI A.-VAIANO D., *Beni culturali e paesaggistici*, TERZA EDIZIONE, GIAPPICHELLI, TORINO, 2011
- D.AUTILIA A., *Le radici della legislazione regionale in materia di beni culturali nelle esperienze normative degli Stati preunitari*, in CLEMENTE DI SAN LUCA G. (a cura di), *Ars et Labor. Materiali per una didattica del diritto dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1977
- D'ALESSIO G., *I centri storici : aspetti giuridici*, Giuffrè, Milano, 1983
- D'ANGELO G., *Beni culturali: la mancata riforma legislativa*, in Riv. Giur. Edilizia, 1999
- DE BENEDETTO M., *Il decreto salva italia*, in Giornale Dir. Amm., 2012, 3
- DE CHIRICO F., *I beni culturali immateriali. Ipotesi e prospettive di gestione*, Tafter Journal, 2011
- DE MARIA F., *I centri storici vincolati: profili civilistici*, in CAIA G. E GHETTI G., *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, Torino, 1997
- DE SETA C., *La vaghezza del concetto di centro storico*, in S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- DEGRASSI L., *Attività commerciali e tutela dei centri storici. Le scelte strategiche e gli ordinamenti regionali*, Il diritto dell'economia, n.1, 2011
- DEL SORDO C., LEVY ORELLI R. E PAZZI S., *La nozione di bene culturale: l'evoluzione della previsione normativa*, Azienditalia, n. 4, 2010
- DI MARIO A., *I vincoli storici e i loro rapporti con i vincoli urbanistici*, in Riv. Urbanistica e appalti, 2001
- EMILIANI E., *Centri storici e commercio liberalizzato*, in [176](http://www.astrid-</a></li>
</ul>
</div>
<div data-bbox=)

online.it, 2006

- FANIZZA A., *Note sull'interesse pubblico nel recupero dei centri storici*, in *Foro Amm.- CDS.*, n. 4, 2002
- FERRETTI A., *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Simone, Napoli, 2011
- FERRUCCI L.- PORCHEDDU D., *Centri storici e regolamentazione regionale del commercio in Italia*, in *Rivista Economia e diritto del terziario*, n. 3, 2002
- FIORE V., *La manutenzione dell'immagine della città: proposte per un regolamento*, in S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- FLICK G.M., *Tutela e valorizzazione: una falsa antinomia*, in *Atti del Convegno, Beni culturali, identità e crescita*, Roma, 19 ottobre 2011
- FRANCALACCI P., *Le attività commerciali nei centri antichi: i vincoli storico-artistici e le competenze degli Enti locali*, in *L'amministrazione italiana*, n. 4, 1995
- FRANCOLA V. (A CURA DI), *La salvaguardia del nostro patrimonio culturale, la salvaguardia di un bene comune*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2010
- GHETTI G., *Centro storico e assetto istituzionale*, in CAIA G. E GHETTI G., *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, Torino, 1997
- GIAMPIERETTI M., *Art. 41*, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Seconda edizione, 2008
- GIANNETTI A., *Alcune considerazioni intorno al paesaggio urbano*, in S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976
- GIORDANI P., *Inattualità della cultura dei centri storici e strumenti alternativi*, in S. CATTANEO (A CURA DI), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997

- GRASSI S., *Le discipline giuridiche per la tutela dei centri storici: quadro di sintesi*, in G. CAIA-G. GHETTI, *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Giappichelli, Torino, 1997
- GRASSO N., *I centri storici*, in M.A. CABIDDU E N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, Torino, 2004
- GRECO N., *Stato di cultura e gestione dei beni culturali*, il Mulino, Bologna, 1981
- GUASTINI R., *Diritto mite, diritto incerto*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1996
- IMMORDINO M., *Beni culturali e ambiente nelle scelte della Regione Sicilia*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 1, 2003
- INDIS, *Dal decreto Bersani al federalismo commerciale, alla valorizzazione del territorio: visione pubblica, interessi delle imprese, aspettative del mercato: centri storici, aree urbane, monitoraggio dei prezzi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2004
- INDIS, *Gli interventi di rivitalizzazione commerciale dei centri storici e delle aree urbane*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008
- Intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione della consegna delle medaglie d'oro ai benemeriti della cultura e dell'arte, Palazzo del Quirinale, 5 maggio 2003, in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it), 2003
- LA PORTA S., *Il commercio: una materia al vaglio del custode della tutela della concorrenza*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2, 2012
- LOTTINI M., *ART. 52*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, Milano, 2006
- Luciani M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983
- MADDALENA P., *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, *Ambiente e sviluppo*, n.1, 2012
- MALO M., *Il commercio degli ultimi, fuori dai centri storici maggiori (del Veneto)*, Le Regioni, 2011
- MANSI A., *Il vincolo di destinazione di attività aventi interesse storico o culturale nei centri storici*, in *Rivista Giur. Edilizia*, 1993

- MANSI A., *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2004
- MARZARO GAMBA P., *La (misura della) partecipazione nei procedimenti di tutela del patrimonio culturale, assolutezza degli interessi e procedimentalizzazione dei poteri: le ragioni di una difficile coesistenza sotto l'egida della discrezionalità tecnica della P.A.*, in Riv. Giur. Urb., 2008
- MARZOCCA, R., *La nozione di bene culturale dalla commissione Franceschini al nuovo Codice dei Beni Culturali*, on, [www.altalex.com](http://www.altalex.com)
- MARZUOLI C., *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 3, 2008
- MASTRODONATO G., *La prevalenza statale e il ruolo regionale nella giurisprudenza sulla tutela dell'ambiente*, Foro amm. CDS, n. 6, 2011
- MATTALIANO E., *La tutela delle cose di interesse artistico e storico dal 1861 al 1939*, in *Ricerca sui beni culturali*, Quaderni di studi e legislazione, Camera dei Deputati, Roma, 1975
- MERUSI F., *Art. 9*, in Commentario alla Costituzione, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975
- MILIO S., *La globalizzazione conduce alla omogeneizzazione culturale? Quale futuro per le attività tradizionali*, Diritti & Società, Europa & Mondo, 2012
- MONACO C., *Identità e funzioni dei centri storici*, in CAIA G. E GHETTI G., *La tutela dei centri storici*, Giappichelli, Torino, 1997
- NARDELLA D., *I beni e le attività culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 2/2002
- NIRO R., *Art. 41*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. 1, Utet, Torino, 2006
- ONIDA V., *Quando la Corte smentisce se stessa*, in Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 1/2013
- ORLANDO DI STILO R., *Le attività commerciali: commercio in locali privati, commercio su aree pubbliche, rivendite di giornali e riviste*,

- somministrazione di alimenti e bevande, in base alle leggi nazionali e regionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2005
- OSCULATI F. E ZATTI A., *Costituzione e ambiente*, in *Il Politico*, n. 3, settembre – dicembre 2009
- PACE A., *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà. Implicazioni teoriche e pratiche*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Vol. II, Giuffrè Milano, 1992
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte speciale, 2° ed. Cedam, Padova, 1992
- PALUMBO F. E MONTALBANO P., *L'internazionalizzazione della cultura*, *Tafter Journal*, 2007
- PANZERA C., *Spunti di riflessione sul bilanciamento costituzionale*, *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005
- PASTORI G., *La legge sulla tutela dei beni culturali*, in *Le Regioni*, 1981
- PELILLO A.R., *I beni culturali nella giurisprudenza costituzionale: definizioni, poteri, disciplina*, in *www.aedon.mulino.it*, 2, 1998
- PELLEGRINI L., *La liberalizzazione delle attività commerciali*, nota per il gruppo di studio su Le liberalizzazioni, 5 giugno 2012, in *www.astrid-online.it*.
- PERINI A., *La tutela dei centri storici: un excursus sulle discipline giuridiche*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2001
- PETRILLO P., *Valorizzazione dei beni culturali in una prospettiva di sostenibilità e sviluppo: il ruolo delle istituzioni*, *Atti del convegno Beni culturali e studi d'impresa*, Gaeta, 24 e 25 giugno 2011.
- PITRUZZELLA G., *La nozione di bene culturale*, in *www.aedon.mulino.it*, n. 1, 2000
- POGGI A., *Verso una definizione aperta di bene culturale? (a proposito della sentenza 94/2003)*, in *www.aedon.mulino.it*, n. 1, 2003
- RAGAZZINI A., *La disciplina dell'attività commerciale dal dopoguerra alla legge Bersani: considerazioni critiche circa la normativa introdotta dal*

- suddetto testo e circa i limiti entro cui le regioni potranno modificarla*,  
Foro Amm. CDS, n. 5, 2003
- RAMAJOLI M., *La regolazione amministrativa dell'economia e la pianificazione economica nell'interpretazione dell'art. 41 della Costituzione*, Diritto amministrativo, n.1, 2008
- RENDINA M., *La questione dei centri storici in relazione ai diritti degli uomini*, S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- RIGANO F., *Tutela dei valori culturali e vincoli di destinazione d'uso dei beni materiali*, in *Giur. Cost.*, 1990
- ROLLA G., *Beni culturali e funzione sociale*, in *Le regioni*, fasc. 1-2, 1987
- ROMANO S., *Il diritto pubblico italiano*, Milano, 1914, edizione Giuffrè, Milano, 1988
- ROSELLI O., *Relazione introduttiva in Il commercio tra regolazione giuridica e rilancio economico*, a cura di F. Lotito e O. Roselli, Quaderno Cesifin n. 53, Torino 2011
- SAITTO F., *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il principio generale della liberalizzazione tra Stato e Regioni*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4, 2012
- SALMONI F., *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia delle Comunità europee*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, Catanzaro, 31 maggio – 1 giugno, 2002
- SALVI C., *Libertà economiche, funzione sociale e diritti personali e sociali tra diritto europeo e diritti nazionali*, Relazione introduttiva al Convegno *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Perugia, 2011, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)
- SALVIA F., *Le testimonianze culturali e urbanistiche del passato: le ragioni di una maggior tutela. Vecchi e nuovi dilemmi su centri storici e periferie urbane*, in *Diritto e società*, 2006
- SALVIA F.- TERESI F., *Diritto urbanistico*, Cedam, Padova, 2002

- SANAPO M., *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 2, 2001
- SANDULLI M., *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in Riv. Giur. Edil., 1967, II
- SANDULLI M.A.- SANDULLI N., *Valori culturali e ambiente storico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- SANDULLI M.A., SPASIANO M.R., STELLA RICHTER P., *Il diritto urbanistico in 50 anni di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007
- SANDULLI M.A.-SANDULLI N., *La giurisprudenza costituzionale sulla tutela dei centri storici*, in Riv. Giur. edilizia, 1995, parte III
- SANINO, M., *Discipline urbanistiche e centri storici*, in G. CAIA-G. GHETTI, *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Giappichelli, Torino, 1997
- SANNA F., *Dove c'erano i cinema a luci rosse ora nascono i supermercati Conad*, in Corriere fiorentino, 17 giugno 2010
- SCACCIA G., *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in Dir. Pubblico, 2004
- SCIASCIA, M., *Tutela del centro storico quale bene culturale innanzi alla Corte dei conti*, in S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- SCILLERI C., *La liberalizzazione del commercio al minuto e il suo impatto sui centri storici*, Confronti, n. 2, 2012
- SCOCA F.G. E D'ORSOGNA D., *Centri storici, problema irrisolto*, in G. CAIA-G. GHETTI, *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*, Torino, Giappichelli, 1997
- SCOCA F.G., *Relazione generale*, in S. CATTANEO (a cura di), *La questione dei centri storici. Gli strumenti normativi di tutela e di intervento nello*

- stato di cultura*, Giuffrè, Milano, 1997
- SCREPANTI S., *Il Consiglio di Stato apre alla concorrenza il settore dei pubblici esercizi*, Commento alla sentenza 5 maggio 2009, n. 2808, del Consiglio di Stato, Sez. V., *Giornale di diritto amministrativo*, n.1, 2010
  - SERRA, A. *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in [Www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 1, 2008
  - SETTIS S., *La tutela del patrimonio culturale e paesaggistico e l'art. 9 Cost.*, Jovene, Napoli, 2008
  - SPERONI, M. , *La Tutela dei beni culturali negli Stati italiani preunitari*, Giuffrè, Milano 1988
  - TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici: guida ragionata*, Giuffrè, Milano, 2009
  - TUBERTINI C., *I Beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 2, 2005
  - VACCARO GIANCOTTI W., *Il patrimonio culturale nella legislazione costituzionale ordinaria: analisi e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2008
  - VAIANO D., *L'ordinamento dei beni culturali*, in Crosetti A. – Vaiano D., *Beni culturali e paesaggistici*, Giappichelli, Torino, 2009
  - VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2012
  - VASTA S., *Il commercio tradizionale nei centri storici tra tutela e liberalizzazione*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 7, 1998
  - VIDETTA C., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in [www.aedon.it](http://www.aedon.it), n. 3, 2012
  - VIDETTA C., *I Centri storici nella riforma del codice del beni culturali*, in *Riv. giur. Edilizia*, n.1, 2010
  - ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992
  - ZANARDI B., *Si va verso un'antologizzazione del patrimonio artistico?*, [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), n. 3, 2012

— ZATTI F., *Riflessioni sull'art. 41 Cost.: la libertà di iniziativa economica privata tra progetti di riforma costituzionale, utilità sociale, principio di concorrenza e delegificazione*, in Scritti in onore di Claudio Rossano, Napoli, Jovene, 2012