

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2018

ISSN 2465-2059

Commercio, turismo e centri storici. Per la sostenibilità di un legame indissolubile

Giovanna Iacovone

Giovanna Iacovone

Università della Basilicata, Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo
giovanna.iacovone@unibas.it

Abstract

Il tema dello svolgimento delle attività commerciali nelle aree urbane espressione di culturalità e identità (centri storici e città consolidata) torna ciclicamente all'attenzione del giurista nella misura in cui tale rapporto evolve attraverso l'emersione di nuove esigenze, non più meramente circoscritte al tema del decoro urbano, ma involgenti il benessere e la qualità della vita delle comunità insediate e dei cittadini temporanei. Il lavoro persegue l'obiettivo di individuare possibili forme giuridiche idonee a fornire delle risposte di equilibrio e bilanciamento alle sollecitazioni provenienti dalle dinamiche sociali, economiche e di sostenibilità territoriale e ambientale.

The topic of commercial activities in urban areas, which are an expression of culture and identity (historical centres and established cities), cyclically draws the attention of the jurist as this relationship evolves through the emerging of new needs, no longer merely limited to the issue of urban decorum, but involving the well-being and quality of life of both established communities and temporary citizens. The present paper aims to identify possible juridical forms that can provide responses of equilibrium and balance to the demands coming from social, economic, territorial and environmental sustainability dynamics.

Parole chiave/Keywords

Commercio, Turismo, Centro storico / Commercial activity, Tourism, Historical centre.

Rilevanza del tema a margine di una specificazione necessaria

3

Lo svolgimento di attività commerciali nei centri storici e, più in generale nelle aree aventi valore culturale, assume rilievo centrale nell'ambito della più ampia riflessione sulla relazione intercorrente tra economia turistica e trasformazioni delle aree urbane, in quanto si incide su quella parte di territorio in cui può dirsi racchiuso il cosiddetto *genius loci*, il cuore dell'identità culturale di ogni città.

Al fine di meglio individuare le coordinate all'interno delle quali si inserisce il tema di cui al presente lavoro, è utile precisare come il discorso non possa limitarsi ai centri storici vincolati, ma debba altresì farsi carico di considerare la *città consolidata*, ossia quella parte dei centri urbani che si è stratificata a partire dal nucleo di fondazione fino a raggiungere una conformazione di urbanizzazione compatta, di solito risalente alla prima metà del Novecento, e che si relaziona al territorio nella sua struttura storica definita attraverso i processi di territorializzazione di lunga durata e i caratteri identitari che li compongono¹.

Con riguardo al tema trattato è opportuno precisare che, in assenza di una nozione univoca di centro storico e di una sua collocazione sistematica nell'ambito di una disciplina organica [Simonati 2017], si intende riflettere sulla base di una nozione di carattere empirico [Carpentieri 2014], corrispondente a quei nuclei cittadini maggiormente densi di storia, testimonianza di una specifica cultura urbana, che tiene conto cioè sia della rilevanza urbanistica che di quella più specificamente culturale.

Considerata l'impostazione appena enunciata, e la distribuzione di competenze legislative e amministrative implicate nella tematica, si delinea un importante apporto, con le connesse responsabilità, sul fronte degli enti territoriali, come si cercherà di evidenziare².

1 La *città consolidata* è espressamente considerata dal Piano paesaggistico della Regione Puglia (Pptr) tra le componenti culturali e insediative, nell'ambito degli *ulteriori contesti*, ossia quegli immobili e aree diversi dai beni paesaggistici, ma, secondo la logica gradualistica presente nel Codice dei Beni culturali e ambientali, sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e) del Codice medesimo, finalizzata ad assicurarne la conservazione, la riqualificazione e la valorizzazione, in virtù del riconoscimento delle caratteristiche intrinseche e connaturali di tali immobili ed aree.

2 Fermo il quadro delle competenze statali, regionali e comunali delineato dall'art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004, un'analisi approfondita delle leggi regionali volte a valorizzare dinamicamente il centro storico «in particolare quale agglomerato urbanistico-edilizio da analizzare nel suo complesso territoriale, anche come catalizzatore di potenzialità e sviluppo», è condotta da A. Simonati, op.cit., 253 s.. Un ruolo decisivo, inoltre, può essere svolto dai comuni attraverso i regolamenti edilizi, ivi compreso, da ultimo, il regolamento edilizio tipo di cui al d.l. n. 133 del 2014, convertito nella l. n. 164 del 2014 (art. 17 bis).

Evoluzione normativa e contributi giurisprudenziali nella considerazione degli interessi coinvolti.

4

Il tema introdotto coinvolge, evidentemente, non solo il profilo del rapporto tra tutela e valorizzazione delle aree pubbliche dei centri storici e le attività prevalentemente commerciali che si svolgono su tali aree, ma altresì quello dell'uso sostenibile dello spazio, in considerazione del *circuito* che si determina tra attrattività turistica dei luoghi di pregio estetico, artistico e culturale, gli spazi del commercio e del consumo che tendono a concentrarsi in virtù dell'attrattività medesima, il grado di vivibilità delle comunità insediate, ma anche dei cittadini temporanei da considerarsi a tutti gli effetti dei *city users*. Ne consegue la necessità di indagare *de jure condito* e *de jure condendo* le possibili forme di "conciliazione" di aspettative e interessi di natura diversa e talvolta confliggenti.

In tale prospettiva lo svolgimento delle attività commerciali sono oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore e, conseguentemente, dell'amministrazione competente [Santacroce 2017], in quanto crocevia di interessi pubblici e privati che pur contenendo in nuce un potenziale di positiva "contaminazione", spesso evidenziano esigenze in conflitto con quella della "custodia" della "memoria storica" della città.

A ciò si aggiunga l'influenza della normativa dell'Unione europea che, con l'evidente *favor* verso la liberalizzazione delle attività economiche, appare idonea a cambiare la rotta, imponendo veri e propri arresti procedurali, degli obiettivi perseguiti dalla normativa interna.

La complessità del tema emerge in modo immediato, ove si ponga mente alle implicazioni derivanti dal rapporto generale tra il governo del territorio e la libertà di iniziativa economica, al cui interno interagiscono le ulteriori articolazioni tematiche inerenti, rispettivamente, il corretto uso dei beni finalizzato alla salvaguardia della *forma civitatis* del centro storico e le esigenze di valorizzazione del turismo attraverso l'incentivazione di alcune tipologie di attività commerciali. In altri termini, con riguardo a tale ultimo profilo, emerge il tema della compatibilità tra insediamenti commerciali e qualità degli spazi urbani, che si intreccia con l'ulteriore tema del complesso rapporto tra conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale,

Secondo P. Carpentieri «Gli strumenti urbanistici comunali costituiscono sicuramente uno strumento in teoria molto potente per spingersi e addentrarsi anche ad un livello di dettaglio "micro" nella disciplina dei centri storici, così da incidere e influire profondamente sui processi dinamici di trasformazione».

quest'ultima strettamente collegata ai trend economici positivi indotti dal comparto turistico.

Il quadro normativo che si è andato delineando a partire dal d.lgs. n. 114 del 31 marzo 1998 (noto come decreto Bersani) e le relative interpretazioni giurisprudenziali, sembrano aver trovato un punto di equilibrio, quantomeno con riguardo alla enunciazione dei principi-guida, nell'individuazione di un possibile argine alla spinta liberalizzatrice ravvisato nell'interesse alla tutela degli interessi sensibili tra cui i beni e le aree aventi valore culturale, da affermarsi attraverso i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

All'interno di tale contesto sembrano potersi delineare degli spazi per le politiche pubbliche idonei ad *orientare* in senso *sostenibile* i flussi turistici.

A tal fine appare necessario una preliminare, sia pur sintetica, ricostruzione dell'evoluzione della disciplina conformativa del commercio in funzione della tutela del patrimonio culturale³.

Un importante punto di avvio è costituito dal dibattito interpretativo sulla portata della disciplina dei centri storici contenuta nella legge n.1089 del 1939 incentrata sulla tutela dei beni culturali e dunque sulla conservazione e protezione degli stessi.

Al riguardo un contributo importante, quantomeno al fine dar vita ad un intenso dibattito⁴, è da ascrivere all'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 118 del 1990 che, nel respingere la questione di costituzionalità degli artt. 1 e 2 della l. n. 1089 del 1939 nella parte in cui non prevedevano la possibilità di tutelare -oltre che i beni - «attività tradizionali caratterizzanti una parte del territorio cittadino ed, in particolare, i centri storici», ha tuttavia, da una lato, sottolineato la inscindibilità tra tutela del bene e attività svolta al suo interno; dall'altro, ha valorizzato la discrezionalità dei sindaci nella «valutazione della compatibilità di alcune attività commerciali con le caratteristiche» delle zone del centro storico, avendo cura, al contempo, di evidenziare la libertà di iniziativa economica, salvo il suo indirizzo e coordinamento a fini sociali a mezzo di leggi⁵.

3 Per un excursus della disciplina, si veda altresì, M.T.P. Caputi Jambrenghi, *Cultura e attività commerciali*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio*, 2017., 269 ss.

4 Per un importante contributo interpretativo sul dibattito cui ci si riferisce nel testo, P. Stella Richter, *La tutela dei centri storici; dall'urbs alla civitas*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, Giuffrè, 1999, 378 ss.

5 In www.giurcost.org.

Gli spunti di riflessione offerti dalla citata giurisprudenza costituzionale sembrano aver segnato la direzione entro la quale si è mosso il legislatore con la successiva normativa riguardante i due versanti coinvolti, la liberalizzazione del commercio, a partire dal già citato decreto Bersani, e la tutela dei centri storici, con il Codice dei Beni culturali e del paesaggio.

Sul primo versante, la riforma del 1998, pur enfatizzando le finalità di libertà di iniziativa economica privata e di tutela della concorrenza e del mercato, dequoting il potere di contingentamento dell'offerta dei servizi e riconoscendo il primato della concorrenza attraverso il libero accesso al mercato, ha assegnato alle regioni e ai comuni, prevedendo meccanismi partecipativo-collaborativi, un ruolo essenziale nella tutela dei valori fondamentali potenzialmente confliggenti, sottesi ad altrettanti interessi pubblici da perseguire, tra i quali, per quanto di interesse ai fini della specifica riflessione, la tutela 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» (art. 6, co.3, lett.c, del d.lgs. n. 114/1998).

Di pari rilievo appaiono le disposizioni contenute nell'art. 28 del citato decreto legislativo, ove, con riferimento al commercio sulle aree pubbliche, nell'intento di un bilanciamento delle esigenze, e in presenza delle condizioni ivi previste⁶, tra cui la densità della popolazione *residente e fluttuante*, si ritengono prevalenti le ragioni di sostenibilità ambientale e sociale, nonché la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale. Ciò posto, infatti, è preclusa

6 Ai sensi del comma 13 del citato art. 28 del d.lgs. 114 del 1998, «Le regioni, al fine di assicurare il servizio più idoneo a soddisfare gli interessi dei consumatori ed un adeguato equilibrio con le altre forme di distribuzione, stabiliscono, altresì, sulla base delle caratteristiche economiche del territorio secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 3, del presente decreto, della densità della rete distributiva e della popolazione residente e fluttuante, limitatamente ai casi in cui ragioni non altrimenti risolvibili di sostenibilità ambientale e sociale, di viabilità rendano impossibile consentire ulteriori flussi di acquisto nella zona senza incidere in modo gravemente negativo sui meccanismi di controllo, in particolare, per il consumo di alcolici e senza ledere il diritto dei residenti alla vivibilità del territorio e alla normale mobilità. In ogni caso resta ferma la finalità di tutela e salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico e ambientale e sono vietati criteri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o sulla prova di una domanda di mercato, quali entità delle vendite di prodotti alimentari e non alimentari e presenza di altri operatori su aree pubbliche i criteri generali ai quali i comuni si devono attenere 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. Stabiliscono, altresì, le caratteristiche tipologiche delle fiere, nonché le modalità di partecipazione alle medesime prevedendo in ogni caso il criterio della priorità nell'assegnazione dei posteggi fondato sul più alto numero di presenze effettive».

l'adozione quali criteri ai fini della ponderazione, di parametri legati alla verifica di natura economica o fondati sulla prova dell'esistenza di un bisogno economico o su quella di una domanda di mercato.

In tali disposizioni emerge, nel più complessivo quadro di razionalizzazione dell'uso del territorio attraverso la individuazione di strumenti procedimentali semplificati, una considerazione della tutela degli interessi sensibili strettamente connessi al benessere e alla qualità della vita delle comunità insediate.

Sul versante specifico della salvaguardia del patrimonio culturale, un importante ruolo è esercitato dall'art.52 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio che, nel dettare una disciplina dell'«esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali», oltre ad attribuire ai comuni i compiti di individuare le «aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio»; nonché «i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni Unesco [...] nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione»; prevede altresì che il Mibact, d'intesa con regioni e comuni interessati, adotti apposite «determinazioni idonee ad assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti», che possono tradursi anche in divieti di «usi non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico».

A tali fini, sono altresì previste procedure di riesame di autorizzazioni concessioni di suolo pubblico che risultino non più compatibili con le esigenze di tutela, anche «in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'articolo 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114».

La portata di tale potere limitativo è stata condivisa, sia pure *incidenter*, dal giudice amministrativo in presenza di importanti flussi turistici⁷.

L'evoluzione del quadro normativo sviluppatosi in particolare nel periodo 2011-2016, pur incentrato sulla prospettiva del *favor libertatis*, sembra aver tenuto

⁷ Tar Lazio, sez. II quater, 3 febbraio 2017, n. 1822.

ferma la considerazione delle esigenze connesse alla cura di altri interessi pubblici, tra cui quella della tutela del patrimonio culturale, come si evince dal d.lgs. n. 59 del 2010 e dal d.lgs. n.222 del 2016.

Ai sensi del D.lgs. n.59 con cui è stata recepita la Direttiva europea sui Servizi (nota come Direttiva Bolkestein), «la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico» e «gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale» hanno assunto una posizione di rilievo tra gli interessi sensibili assurti a «motivi imperativi di interesse generale», e invocati dal legislatore europeo per giustificare deroghe al principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura.

L'ultimo provvedimento normativo che ha interessato il comparto del commercio è il D.lgs. 25.11.2016, n. 222⁸ che in attuazione della delega di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e sulla base dei principi del diritto dell'Unione europea relativi all'accesso alle attività di servizi e dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, ha provveduto alla precisa individuazione di attività oggetto di procedimento semplificato, dalla comunicazione alla segnalazione certificata di inizio di attività (Scia), al provvedimento con o senza silenzio assenso.

Anche tale ultimo intervento attribuisce particolare attenzione all'esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali, per il quale sono state previste possibili preclusioni all'esercizio di attività individuate con riferimento ad alcune categorie e tipologie merceologiche, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale⁹.

8 Decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 222 (in Suppl. ord. 52 alla Gazz. uff., 26 novembre 2016, n. 277). - Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

9 Ai sensi dell'art. 1, co.4, del Decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 222 «Per le finalità indicate dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, l'esercizio di una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. I Comuni trasmettono copia delle deliberazioni di cui al periodo precedente alla competente soprintendenza del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e al Ministero dello sviluppo economico, per il tramite della Regione. Il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e il Ministero dello sviluppo economico assicurano congiuntamente il monitoraggio sugli effetti applicativi delle presenti disposizioni».

Considerazioni di sintesi

9

Dal descritto panorama normativo e giurisprudenziale emerge come la normativa statale di riferimento apra importanti spazi ad una ponderata mediazione che assicuri, a partire dai principi costituzionali, determinati obiettivi legati alla concorrenza, non disgiunta dalle ricadute positive sul benessere dei cittadini-consumatori.

In altri termini, la dinamica concorrenziale, liberamente esercitata, non può prescindere dall'interesse pubblico, identificato con la soddisfazione di quelle esigenze di carattere socio-culturale cui il governo del territorio deve tendere tra cui, a titolo esemplificativo, la salvaguardia dell'identità dei contesti urbani, e quegli altri interessi pubblici che con quello urbanistico hanno in comune l'afferenza al territorio, dai patrimoni culturali all'ambiente, e alla persona (salute, sicurezza ecc.).

Sotto tale aspetto, la valorizzazione della funzione dei sistemi urbani nell'ambito dello sviluppo economico e dell'innovazione produttiva, sociale e culturale, non può che passare attraverso strumenti giuridici di pianificazione e programmazione che garantiscano una analisi integrata della multifunzionalità del suolo, e dei diversi interessi rilevanti, nonché delle correlative diverse utilità traibili dal territorio stesso.

BIBLIOGRAFIA

Aicardi, N.

1997 *Centri storici e disciplina delle attività commerciali*, in G. Caia, G. Ghetti, (a cura di), *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*. Torino, Giappichelli.

Angiuli, A.

2015 *La genesi urbanistica del centro storico: dalla "Carta di Gubbio" alle nuove problematiche del risanamento*. [online] www.aedon.it 2/2015.

Benvenuti, F.

1977 *I centri storici. Problema giuridico?*, in «Impresa, ambiente e pubb. amm.», I, p. 341 ss.

Bessone, M.

1975 *Imprenditorialità pubblica e interventi nel centro storico*, in «Pol. Dir.», 3.

Caputi Jambrenghi, M.T.P.

2017 *Cultura e attività commerciali*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*. Milano, Giuffrè.

Carpentieri, P.

2014 Il territorio tra tutela e trasformazione. Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica. [online] www.giustizia-amministrativa.it.

Civitarese Matteucci, S.

1992 *Limiti all'iniziativa economica e tutela del centro storico*, in «Riv. giur. amb», p. 873 ss.

Fantini, S.

2015 *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in «Aedon», 2.

Ferrucci, L.

2015 Le potenzialità economiche dei centri storici, in «Aedon», 2.

Stella Richter, P.

1999 *La tutela dei centri storici; dall'urbs alla civitas*, in V. Caputi Jambrenghi (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*. Milano, Giuffrè.

Sanapo, M.

2001 *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in «Aedon», 2.

Sandulli, M.A.

1997 *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*. Milano, Giuffrè.

Santacroce, C.P.

2017 *Aree di interesse culturale e limitazioni all'esercizio del commercio*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*. Milano, Giuffrè.

Scoca, F.G. e D'orsogna, D.

1997 *Centri storici, problema irrisolto*, in G. Caia, G. Ghetti, (a cura di), *La tutela dei centri storici: discipline giuridiche*. Torino, Giappichelli.

Severini, G.,

2015 *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in «Aedon», 2.

Simonati, A.

2015 *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in «Riv. giur. urb.», p. 295-322.

2017 *La disciplina regionale dei centri storici: convergenze e divergenze alla luce degli sviluppi recenti*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*. Milano, Giuffrè.

Spigarelli, M.

2004 *Il centro storico: ruolo potenzialità e strumenti di valorizzazione*, in «Disciplina del commercio e dei servizi», 4/2004, p. 753-763.

Valente, M.

2004 *Il centro commerciale naturale per la riqualificazione socio-economica dei centri storici*, in «Disc. Commercio e servizi», 4/2004.

Videtta, C.

2012 *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in «Aedon», 3.

Zanderighi, L.

2001 *Un nuovo strumento per la politica del centro storico: il town center management*, in «Econ. e dir. del terz.», 2/2001.