

25/80/CR10/C11

**POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME
IN MERITO AL PROGETTO DI LEGGE RECANTE
“ISTITUZIONE E DISCIPLINA DELLE ZONE DEL COMMERCIO NEI
CENTRI STORICI”**

Osservazioni generali sulla proposta. Competenza legislativa

La proposta di legge in esame mira a rafforzare e tutelare il commercio nei centri storici, garantendone lo sviluppo attraverso “la valorizzazione della qualità e delle tradizioni degli esercizi commerciali, al fine di caratterizzare le realtà dei territori locali, salvaguardandoli dal rischio di degrado e incuria, introducendo un maggiore controllo sulla distribuzione delle attività”.

In particolare, l’articolo 2 prevede che i comuni individuino alcune zone all’interno del centro storico in cui “l’insediamento, l’apertura, l’ampliamento di superficie, il mutamento di settore merceologico, il trasferimento di sede e il subingresso degli esercizi commerciali sono soggetti al rilascio di un’ autorizzazione”. È previsto che il procedimento per il rilascio dell’ autorizzazione sia disciplinato dai comuni.

All’ articolo 3 sono previsti i criteri mediante i quali i comuni possono individuare le zone di cui sopra.

L’ articolo 4 istituisce un Fondo per la riqualificazione e il potenziamento delle attività commerciali di vicinato nei centri storici, ma solo a favore dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

In riferimento alla PDL n. 362 del 17/10/2022 si riscontrano numerose criticità sia in ordine alla finalità che al contenuto della stessa che si affronteranno per esteso dopo una breve premessa in ordine alla competenza legislativa costituzionale.

In primo luogo si rileva che il nostro ordinamento prevede l’esercizio della competenza legislativa regionale esclusiva in materia di commercio, stabilita dalla Costituzione, ai sensi dell’ art. 117, comma 4, mentre la competenza statale deve limitarsi alla fattispecie della tutela della libera concorrenza, senza potere incidere su quanto attribuito alle Regioni dalla legge fondamentale dello stato italiano.

Tale competenza viene espressa dalle Regioni mediante l’ approvazione di propria normativa, la quale viene poi ulteriormente declinata nella programmazione commerciale ed urbanistica, che viene adeguata rispetto alle esigenze dei diversi territori.

Pertanto, la disciplina relativa all’ insediamento di attività commerciali risulta oggetto di un quadro legislativo completo, poiché la normativa nazionale, da una parte, e la normativa regionale, dall’ altra, stabiliscono i regimi amministrativi ed i procedimenti per l’ avvio e lo svolgimento di ogni singola fattispecie di esercizio di attività commerciale.

La legislazione in materia di commercio, nel corso degli anni, si è evoluta sempre più in un'ottica di liberalizzazione delle attività economiche, per cui già in passato è stata riscontrata la necessità di individuare strumenti che, nell'ambito del rispetto dei principi di libera concorrenza, fornissero agli enti locali la possibilità di tutelare parti del proprio territorio che presentino particolari caratteristiche dal punto di vista storico, architettonico, paesaggistico ed ambientale.

Per questo motivo il legislatore nazionale ha predisposto apposite normative al fine di garantire che gli enti competenti avessero la possibilità di stabilire particolari vincoli relativamente allo svolgimento di attività commerciali nelle zone caratterizzate da particolare pregio.

Quadro normativo esistente

La proposta di legge si inserisce, pertanto, in un **quadro normativo già consolidato** (anche e principalmente a livello nazionale) in materia di attività commerciali nei centri storici: si vedano, in particolare:

- Il D. Lgs. n. 42 del 22/01/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'articolo 52 consente agli Enti locali di individuare zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione, l'esercizio di una o più attività individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Si richiama la sentenza della Corte Costituzionale 140/2015 che in relazione all'art 52 del summenzionato codice ha sancito l'incostituzionalità nella parte in cui non prevedeva l'Intesa tra Stato e Regioni in materia di valorizzazione e tutela dei beni culturali:

“Nella specie, la Corte ravvisa dunque una situazione di “concorrenza di competenze”, comprovata dalla constatazione che le norme censurate si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all'incrocio di diverse competenze («tutela dei beni culturali», «valorizzazione dei beni culturali», «commercio», «artigianato») attribuite dalla Costituzione rispettivamente, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente dello Stato e delle Regioni, ovvero infine a quella residuale delle Regioni, senza che (in termini “qualitativi” o “quantitativi”) sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri.

In tale contesto, l'impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.” (Corte Costituzionale 140/2015).

- il D. Lgs. n. 222 del 25/11/2016, recante “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” all'art. 1, comma 4 stabilisce che: “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”.

La descritta disciplina legislativa tende proprio a contemperare da un lato l'imprescindibile interesse generale della tutela del patrimonio artistico, culturale, paesaggistico, e dall'altro gli interessi correlati allo sviluppo della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato, che costituiscono le garanzie nei confronti di un importantissimo settore di interesse il quale deve garantire i livelli di crescita economica, specie per quanto riguarda la piccola e media impresa. In tale ottica viene consentito che nelle aree individuate, che presentano caratteristiche di particolare pregio, possano essere introdotti sia più adeguati regimi amministrativi per l'avvio di nuove attività, sia la possibilità di vietare l'insediamento di determinate categorie di attività commerciali che si scontrano con la vocazione dell'area e possono contribuire al deterioramento della condizione economico-sociale del territorio e di vivibilità per i cittadini.

Le Regioni, in applicazione della suddetta normativa, hanno stipulato con i Comuni italiani numerose Intese, alcune delle quali, alla luce degli effetti positivi riscontrati, sono state oggetto di ulteriori integrazioni.

Successivamente, la l. n. 214/2023 - modificando l'articolo 31, comma 2, del d.l. 201/2011 - ha stabilito, all'art. 12, comma 3, che, al fine di tutelare la salute, i lavoratori, l'ambiente e i beni culturali, la sicurezza, il decoro urbano e le caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali, le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 52 del d.lgs. n. 42/2004, possono prevedere, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici albi volti a valorizzarli. Lo stesso comma stabilisce che tali disposizioni verranno applicate decorsi quattro mesi dalla data dell'entrata in vigore della legge.

La normativa introduce dunque un ulteriore strumento che gli enti locali possono utilizzare per disciplinare, all'interno di specifiche aree ed in presenza di determinate motivazioni, limitazioni a tipologie di attività commerciali e misure di valorizzazione di esercizi di vicinato e botteghe artigiane meritevoli di tutela.

Infine si richiama l'art 1 del dl.gs 219/2014 che introduce disposizioni analoghe per la tutela e valorizzazione dei luoghi storici del commercio e delle botteghe artigiane di particolare rilevanza e importanza sotto il profilo storico, culturale e commerciale.

L'introduzione di un'altra specifica norma in materia di regime autorizzatorio (peraltro già previsto per le medie e le grandi strutture di vendita) finisce per rappresentare un'inutile ripetizione, senza nulla aggiungere a quanto già vigente, sembrando gli strumenti esistenti più funzionali di un'autorizzazione al perseguimento di obiettivi di tutela, valorizzazione, ordine pubblico, sanità pubblica e conservazione del patrimonio nazionale storico, artistico e culturale.

Criticità della proposta di legge

Alla luce del quadro normativo sopra riportato, non si comprende quale sia la finalità della PDL in oggetto, visto che la normativa vigente già garantisce in modo ampio ed efficace quanto viene oggi proposto. Si rileva che si verrebbe a creare una stratificazione normativa foriera di dubbi applicativi in assenza di una disposizione di coordinamento all'interno della PDL.

L'introduzione di un regime autorizzativo per l'apertura e la modifica delle attività commerciali nei centri storici potrebbe configurare (a seconda della tipologia di attività) una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libera concorrenza, risultando non conforme ai principi comunitari. Inoltre, **si evidenzia un aggravio procedurale** (in palese contrasto con la finalità di semplificazione dei procedimenti amministrativi che si sta perseguendo, anche a livello nazionale, ormai da qualche tempo), considerato che, ad oggi, le attività commerciali di vicinato e quelle di somministrazione (salvo non si trovino in zone tutelate), vengono avviate tramite presentazione di apposita SCIA. Per quanto riguarda, invece, le medie e le grandi strutture di vendita, le stesse sono già sottoposte al regime autorizzatorio e, pertanto, il ddl non introdurrebbe alcuna novità normativa.

In particolare, si ritiene che la finalità di valorizzazione della qualità e degli esercizi commerciali perseguita dalla PDL possa essere altresì raggiunta tramite azioni di tutela di alcune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, rilevanti sotto il profilo storico-culturale o commerciale, come già peraltro previsto nelle vigenti normative sopraccitate.

Inoltre, l'articolo 2 del ddl demanda ai comuni sia la delimitazione delle aree commerciali soggette a vincoli, sulla base di criteri generici indicati all'articolo 3, sia l'individuazione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione: la mancanza di parametri precisi e di un coordinamento generale in materia, originerà **interpretazioni difformi da parte dei singoli comuni** con conseguente frammentazione e differenziazione delle modalità di individuazione delle "zone del commercio" e dei relativi procedimenti autorizzatori, anche tra comuni contermini contraddistinti dalle medesime caratteristiche territoriali. Il documento prevede in modo generico che siano soggette al regime dell'autorizzazione "le attività commerciali" ubicate all'interno dei centri storici, senza specificare a quale tipologia di insediamenti si faccia riferimento: se si tratta delle Medie e Grandi Strutture di Vendita, il regime dell'autorizzazione è già stabilito in modo generale dal D.Lgs. n. 222/2016, per cui non si rinviene alcuna innovazione.

Pertanto, all'art. 2, comma 1 si rileva anzitutto la necessità di specificare che trattasi di esercizi di vicinato, come meglio indicato all'art. 4, e non genericamente di "esercizi commerciali", tenuto conto che le medie e le grandi strutture di vendita sono già soggette al regime autorizzatorio, secondo il D.Lgs. n. 114/1998, indipendentemente dall'area di insediamento, tutelata o non tutelata.

Inoltre, non si ritiene opportuno specificare quali siano i requisiti oggettivi e soggettivi da dichiarare nella domanda per il rilascio dell'autorizzazione ai fini dell'avvio dell'attività commerciali e di vicinato, come indicato al comma 2, in quanto parziali e in ogni caso già previsti all'art. 7 del D.Lgs. n. 114/1998 e nelle relative disposizioni regionali. Lo stesso dicasi per i termini procedurali.

La previsione, all'art. 2, commi 2 e 3 del DDL, delle dichiarazioni che il richiedente deve effettuare nella domanda di autorizzazione e dei termini per la conclusione del procedimento, appare soltanto ripetitiva di quanto già previsto a livello generale, sia dall'art. 71 del d.lgs. 59/2010 che dalla L. 241/1990.

All'art. 3 sono previsti criteri generici per l'adozione da parte dei Comuni dell'elenco delle zone commerciali, risultando essere più verosimilmente assimilabili a principi generali, ai quali le disposizioni legislative e regolamentari vigenti in materia di commercio a livello regionale devono essere adeguate, qualora non siano già previsti. La generalità di tali criteri potrebbe creare difformità fra i Comuni nelle modalità di individuazione delle zone del commercio.

Inoltre, la predisposizione da parte dei Comuni degli elenchi di zone all'interno dei centri storici ove gli insediamenti degli esercizi commerciali sono soggetti ad autorizzazione contrasta con quanto previsto dal citato art. 1, comma 4, D.Lgs. n. 222/2016, in quanto non è previsto l'intervento delle Soprintendenze di Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, che costituiscono gli enti in grado di garantire la corretta perimetrazione dei centri storici meritevoli di tutela.

Il ddl prevede, poi, che le regioni e gli enti locali adeguino le proprie disposizioni legislative e regolamentari in materia di commercio alle disposizioni dello stesso, nonostante, come già indicato al primo punto, le regioni abbiano competenza legislativa esclusiva nella materia.

Fondo per la qualificazione

La creazione di un **fondo** di 300 milioni di euro annui per il triennio 2023-2025 a favore delle attività commerciali nei comuni con meno di 5.000 abitanti, pur rappresentando uno strumento di supporto, potrebbe comportare problemi di gestione delle risorse per i piccoli comuni. Inoltre, nella relazione, non viene giustificato il motivo per cui il fondo sia destinato soltanto a tali comuni. Infine, facendo riferimento ad una ripartizione del fondo stesso "in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione dalle singole regioni e province autonome", **il ddl sembra sancire un obbligo a carico delle Regioni di mettere a disposizione risorse economiche proprie e la cui ripartizione sarebbe più opportuno svincolare dall'effettiva disponibilità di risorse economiche regionali.**

Disposizioni sanzionatorie

Con riferimento alle disposizioni sanzionatorie di cui all'art. 5 si ritiene necessario rinviare a quelle già previste all'art. 29 del D.Lgs. n. 114/1998 per motivi di coordinamento e certezza giuridica.

Roma, 10 luglio 2025