

26/77/CR8A/C11

**DOCUMENTO SUL NUOVO TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 362
MOLINARI, RECANTE**

**“DISPOSIZIONI PER LA TUTELA E LA VALORIZZAZIONE DELLE ATTIVITA’
COMMERCIALI NEGLI AMBITI DI INTERESSE STORICO, CULTURALE E
PAESAGGISTICO DEI CENTRI STORICI”**

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha esaminato il testo della PDL 362 “Disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle attività commerciali negli ambiti di interesse storico, culturale e paesaggistico nei centri storici” e propone le seguenti osservazioni.

Premessa

Si osserva che, nel tempo, già si sono susseguite numerose normative che hanno introdotto e disciplinato la possibilità di prevedere alcune limitazioni delle attività commerciali al fine di tutelare all’interno dei Comuni i centri storici e le zone di particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico.

In particolare,

-l’art. 52 del Codice dei Beni Culturali di cui al D. Lgs. n. 42 del 22/01/2004 individua la possibilità di introdurre, attraverso previ accordi tra Regione, Comune e la competente Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio (di seguito denominata “Soprintendenza”) divieti e vincoli cui sottoporre l’esercizio del commercio in determinate aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico;

-l’art. 1 comma 4 del D. Lgs. n. 222 del 25/11/2016 recita: “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”;

-il D.L. n. 201 del 06/12/2011, “Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito con L. n. 214 del 22/12/2011, “Conversione in legge, con modificazioni,

del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”, in particolare l’art. 31, comma 2, come modificato dalla L. n. 214 del 30/12/2023, “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022”, art. 12, comma 3, intervengono ulteriormente in materia;

Non si ravvisano quindi motivazioni per l’introduzione di un’ulteriore legge che detti disposizioni in una materia già disciplinata in modo efficace, andando a creare una sovrapposizione e difficoltà interpretative.

Per quanto riguarda la previsione di limitazioni delle attività commerciali, Il testo proposto sembra prevedere che i Comuni possano procedere in autonomia, individuando in proprio anche le zone territoriali in cui tali limitazioni vengano imposte, con il solo vincolo di sentire “le organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori”, senza alcun accenno all’intervento da parte della Regione e della Soprintendenza.

Il meccanismo delle Intese prevede che i vincoli alle attività commerciali vengano stabiliti a seguito di una procedura che garantisce la legittimità e l’opportunità di tale intervento, il quale costituisce comunque un’eccezione rispetto alle regole della libera concorrenza e deve quindi essere utilizzato con cautela: l’iter prevede infatti il parere favorevole delle Soprintendenze, competenti a confermare la presenza di caratteristiche storiche, artistiche e paesaggistiche che giustifichino l’applicazione di limitazioni alle attività commerciali, e l’accordo con le Regioni, che garantiscono un’approfondita indagine per verificare che vengano rispettate le normative vigenti nell’imposizione dei divieti e che svolgono anche un’azione di coordinamento a livello dei propri territori.

L’approvazione della nuova normativa sembrerebbe quindi prevedere, per i Comuni, la possibilità di agire in proprio, snaturando e rendendo più debole il sistema legislativo che negli anni ha previsto procedure più rigorose e condivise per l’imposizione di limitazioni alle attività commerciali, creando anche dubbi riguardo all’utilità della normativa in materia di Intese, che in questo modo verrebbe in qualche modo “scavalcata” dalle nuove disposizioni.

1) Necessità di raccordo con le normative nazionali in vigore.

- l'art. 2 comma 2 appare in contrasto con l’art. 1 comma 4 del D. Lgs. 222/2016, che subordina la possibilità di limitare l’insediamento di talune attività economiche a una previa intesa con la competente regione, sentito il soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. Sotto tale aspetto, la norma proposta appare contenere possibili profili di incostituzionalità, essendo lesiva delle competenze pianificatorie regionali nonché delle funzioni attribuite alle Soprintendenze (cfr. art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42);
- all’art. 2, comma 2, l’inciso «...valori ambientali e urbanistici» appare formulato in termini eccessivamente generici e discrezionali, in quanto non individua parametri oggettivi, con il conseguente rischio di contenzioso amministrativo e di decisioni arbitrarie da parte dei Comuni.
- La PDL n. 362 non introduce elementi di novità nella disciplina in questione rispetto a quanto già disposto all’art 12 della legge 30.12.2023, n. 214: comma 3 lettera b) e comma 4, neanche quando, all'art. 4, comma 1, lett. b), prevede la possibilità di imporre distanze minime tra esercizi commerciali, in quanto tale disposizione riprende quanto previsto dal D.L. 223/2006 che, all'art. 3, comma 1, lett. b), vieta limiti e prescrizioni, quali "*b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio,*

fatto salvo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214".

- Si ritiene che le limitazioni previste dall'articolo 4 comma b) e c) dovrebbero essere armonizzate con i procedimenti di liberalizzazione già previsti a livello regionale per non creare disparità di trattamento o eccessivi oneri burocratici per le imprese locali.
- Nello specifico, quanto alle distanze minime di cui all'articolo 4, lettera b), si rileva che la giurisprudenza costituzionale e la normativa europea sono generalmente contrarie ai limiti di distanza tra esercizi. Tale potere concesso ai Comuni potrebbe essere limitato a casi eccezionali e rigorosamente motivati da ragioni di tutela del patrimonio culturale, per non incorrere in profili di incostituzionalità per violazione della libera concorrenza.
- In tema di orari di cui all'articolo 4, lett. c), si osserva che la competenza sugli orari è stata ampiamente liberalizzata e la disciplina degli orari nei centri storici deve rimanere una facoltà dei sindaci legata esclusivamente alla sicurezza urbana o alla quiete pubblica, senza diventare uno strumento di regolazione economica del mercato.
- La previsione di cui all'art. 4, comma 1, lett. c) della PDL n. 362 sembra inoltre in contrasto con il citato art. 3 del D.L. 223/2006 che, al comma 1, lett. d-bis, vieta limiti e prescrizioni relativi a "*d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio*".

La PDL n. 362 sembra, pertanto, ricalcare norme già vigenti nell'Ordinamento, senza introdurre elementi di novità o di semplificazione ma piuttosto rischiando di creare sovrapposizione di norme e di conseguenza confusione per i Comuni.

2) Necessità di raccordo con la disciplina comunitaria

La proposta di attribuire ai comuni un generico potere di "*vietare l'esercizio di determinate attività commerciali quando sono incompatibili con le esigenze di tutela dei valori ambientali e urbanistici e del patrimonio culturale [...]*" appare stridere con il principio del mercato unico europeo e con le politiche di libera concorrenza. Non si comprende, infatti, quali siano le "*determinate attività*" (si fa riferimento a intere categorie merceologiche? a sottocategorie merceologiche ancora da codificarsi?), né quali possano essere i caratteri in base ai quali fondare la motivazione di "*tutela dei valori ambientali e urbanistici e del patrimonio culturale*". Non è dato sapere, infine, come il contingentamento delle tipologie commerciali e/o la possibilità per i comuni di filtrare quali categorie commerciali possano insediarsi negli "*ambiti territoriali*" possa portare alla "*salvaguardia dei caratteri tradizionali dei centri storici dal rischio di degrado e di incuria*".

In aggiunta a questo si segnala la vaghezza con la quale appare formulata la proposta normativa in quanto non sono previsti regolamenti ministeriali attuativi.

Più puntualmente, si osserva:

con riferimento all'art 1:

l'articolo 1, comma 2, richiama la Direttiva 2006/123/CE (Bolkestein): si ritiene che sarebbe opportuno chiarire i "motivi imperativi di interesse generale" che giustificano le restrizioni (come il divieto di determinate attività previsto dall'art. 2, comma 2), anche specificando che le restrizioni debbano essere proporzionate e non discriminatorie, per evitare contenziosi in sede europea che ricadrebbero sulle amministrazioni locali.

con riferimento all'art. 3:

lett. b) - limitare la possibilità di insediare un'attività commerciale in base alla presenza o meno di un'altra attività economica appare distorsiva del principio di sana competizione concorrenziale.

con riferimento all'art. 4:

lett. a) - non è dato sapere quali siano le tipologie commerciali consentite (il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 all'art. 5 distingue esclusivamente tra l'alimentare e il non alimentare);

lett. b) - l'individuazione di distanze minime può generare fenomeni artefatti di esclusione di nuovi insediamenti commerciali all'interno dei centri storici.

3) Mancato coinvolgimento di alcuni soggetti consultivi

Premesso quanto sopra illustrato in merito alla mancanza di originalità del testo rispetto alle normative vigenti è necessario integrare i soggetti consultivi (Art. 2, comma 1):

- coinvolgendo non solo le organizzazioni del commercio, ma anche quelle rappresentative dell'artigianato, per l'apporto che possono dare in termini di qualità e tradizione.
- inserendo i Distretti Urbani del Commercio (DUC) come organismi tecnico-consultivi per l'individuazione degli ambiti territoriali.

4) Necessità di raccordo con la pianificazione strategica (Art. 2, comma 2)

Si suggerisce che gli ambiti territoriali individuati ai sensi dell'Art. 2, comma 2, siano formalmente recepiti nei Documenti Strategici del Commercio adottati dai Comuni, per assicurarne la coerenza con la visione urbanistica e commerciale complessiva.

5) Inserimento della clausola di salvaguardia per le Province autonome

Infine, si chiede di inserire una clausola di salvaguardia per la Province autonome.

Roma, 21 maggio 2026