CAMERA DEI DEPUTATI N. **362**-A

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MOLINARI, ANDREUZZA, BENVENUTO, BISA, BITONCI, BORDONALI, CAPARVI, CATTOI, CAVANDOLI, CECCHETTI, COMAROLI, DARA, FORMENTINI, FRASSINI, FURGIUELE, GIGLIO VIGNA, GUSMEROLI, IEZZI, LAZZARINI, MACCANTI, MARCHETTI, PANIZZUT, PRETTO, STEFANI, TOCCALINI, ZIELLO, BAGNAI, BARABOTTI, BILLI, BOF, CANDIANI, CARLONI, LOIZZO, MONTEMAGNI, MORRONE, NISINI, PIERRO, ZOFFILI

Istituzione e disciplina delle zone del commercio nei centri storici

Presentata il 17 ottobre 2022

(Relatrice: **ANDREUZZA**)

NOTA: La X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo), il 23 settembre 2026, ha deliberato di riferire favorevolmente sulla proposta di legge. In pari data la Commissione ha chiesto di essere autorizzata a riferire oralmente.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

Il Comitato permanente per i pareri della I Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge n. 362, recante disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle attività commerciali negli ambiti di interesse storico, culturale e paesaggistico dei centri storici, come modificato nel corso dell'esame in sede referente;

rilevato che:

il nuovo testo del provvedimento, che si compone di 5 articoli, individua l'ambito di applicazione e le finalità dell'intervento normativo (articolo 1), attribuisce ai comuni il potere di individuare, nei centri storici, ambiti territoriali di interesse storico, culturale e paesaggistico in cui rendere applicabili peculiari prescrizioni per regolare l'esercizio delle attività commerciali, prevedendo altresì che gli stessi comuni possano vietare l'esercizio di determinate attività commerciali e artigianali (articolo 2), definisce i criteri per l'individuazione dei predetti ambiti territoriali (articolo 3), disciplina i poteri di regolazione attribuiti ai comuni in relazione allo svolgimento delle attività commerciali nei citati ambiti territoriali (articolo 4) e reca la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano (articolo 4-*bis*);

ritenuto:

per quanto attiene al rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite, che:

la proposta di legge è prevalentemente riconducibile alla competenza residuale delle regioni nelle materie « commercio » e « artigianato », di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, nonché alla competenza esclusiva statale in materia di « tutela della concorrenza », di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione;

assumono altresì rilievo la competenza esclusiva statale nella materia « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali », di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, e quella concorrente tra lo Stato e le regioni nelle materie « valorizzazione dei beni culturali e ambientali » e « governo del territorio » – quest'ultima con riferimento all'individuazione di ambiti territoriali e alla previsione di distanze minime tra gli esercizi – di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

vengono, infine, in rilievo i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, atteso il richiamo, operato dall'articolo 1, comma 2, alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno;

la giurisprudenza costituzionale ha costantemente sottolineato – stante il carattere finalistico della materia « tutela della concorrenza » – la sua « trasversalità », con conseguente possibilità per il legislatore statale di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni (sentenze n. 104 del 2021 e n. 291 del 2012);

in questo quadro, la procedimentalizzazione dell'esercizio della potestà comunale operata dall'articolo 4 della proposta di legge – che richiede una previa istruttoria e la verifica periodica della regolamentazione adottata – e la delimitazione dei divieti di cui all'articolo 2, comma 2, con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, risultano collocarsi nello spazio consentito dall'articolo 31, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011, che fa salva la possibilità per regioni ed enti locali di prevedere aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali, per esigenze di tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali, senza discriminazioni tra gli operatori e nel rispetto dei princìpi di stretta necessità e proporzionalità;

per quanto attiene al rispetto degli altri princìpi costituzionali, che:

vengono in rilievo la libertà di iniziativa economica privata, garantita dall'articolo 41 della Costituzione, e i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alla direttiva 2006/123/CE, che ammette la previsione di requisiti per l'esercizio delle attività di servizi solo se non discriminatori, giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e proporzionati;

i poteri comunali di prescrizione e di divieto di cui agli articoli 2 e 4 della proposta di legge sono riferiti a finalità – tutela dell'ambiente urbano, del patrimonio culturale, della sicurezza e della salute pubblica – riconosciute dal legislatore statale e dalla giurisprudenza costituzionale quali valide ragioni di deroga al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali, fermo restando che, alla luce della giurisprudenza costituzionale (in particolare, le sentenze n. 104 del 2014 e n. 165 del 2014), l'esercizio in concreto di tali poteri non potrà tradursi in divieti assoluti o in discriminazioni tra gli operatori,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

La II Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il nuovo testo della proposta di legge n. 362 Molinari, recante « Disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle attività commerciali e artigianali negli ambiti di interesse storico, culturale e paesaggistico dei centri storici », come modificato dalle proposte emendative approvate;

premesso che la proposta di legge in esame reca disposizioni volte a salvaguardare i caratteri tradizionali dei centri storici dal rischio di degrado e di incuria, valorizzando la qualità e le tradizioni degli esercizi commerciali di vicinato e dell'artigianato;

preso atto che l'unica disposizione contenente sanzioni – originariamente presente nella proposta di legge e di competenza di questa Commissione – non è più presente nel nuovo testo adottato dalla Commissione di merito,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

La V Commissione,

esaminato il nuovo testo della proposta di legge n. 362, recante disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle attività commerciali negli ambiti di interesse storico, culturale e paesaggistico dei centri storici, come risultante dalle proposte emendative approvate in sede referente;

preso atto che le attività che potranno essere esercitate dai comuni in attuazione del presente provvedimento rientrano nell'ambito delle funzioni amministrative già svolte a legislazione vigente dai medesimi enti in materia di regolamentazione delle attività commerciali e artigianali nei rispettivi territori e, pertanto, potranno essere esercitate nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente;

rilevata l'esigenza di introdurre una clausola di invarianza che precisi espressamente che le amministrazioni interessate dovranno provvedere all'attuazione del provvedimento con le risorse umane,

strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione:

dopo l'articolo 4-bis, aggiungere il seguente: Art. 4-*ter*. *(Clausola di invarianza finanziaria)* – 1. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PARERE DELLA VII COMMISSIONE PERMANENTE

(CULTURA, SCIENZA E ISTRUZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)

PARERE FAVOREVOLE

PARERE DELLA XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

La XIV Commissione,

esaminato, per i profili di propria competenza, il nuovo testo della proposta di legge n. 362 recante disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle attività commerciali e artigianali negli ambiti di interesse storico, culturale e paesaggistico dei centri storici;

considerato che il provvedimento si propone di valorizzare e tutelare i centri storici attraverso la salvaguardia della qualità e delle

tradizioni degli esercizi commerciali di vicinato e degli esercizi artigianali, nonché di prevenire fenomeni di degrado e incuria che interessano numerose realtà urbane italiane;

rilevato altresì che l'articolo 1 disciplina un regime di autorizzazione per le attività commerciali ubicate nei centri storici, in conformità ai princìpi della direttiva 2006/123/CE, prevedendo limitazioni giustificate dal perseguimento di obiettivi di interesse generale riconosciuti dal legislatore europeo nel novero dei motivi imperativi di interesse generale;

rilevato pertanto che il provvedimento non evidenzia profili di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

TESTO

DELLA PROPOSTA DI LEGGE

—

Istituzione e disciplina delle zone del commercio nei centri storici.

—

Art. 1.

(Ambito di applicazione e finalità)

1. La presente legge, al fine di salvaguardare i caratteri tradizionali dei centri storici dal rischio di degrado e di incuria, detta disposizioni per la valorizzazione della qualità e delle tradizioni degli esercizi commerciali al dettaglio in sede fissa.

2. In conformità ai princìpi contenuti nella direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, la presente legge disciplina il regime di autorizzazione per l'esercizio delle attività commerciali ubicate in zone all'interno dei centri storici, a garanzia degli obiettivi di interesse generale di tutela dell'ambiente e dei consumatori**, dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'incolumità pubblica, della sanità pubblica** e della conservazione del patrimonio nazionale storico, artistico e culturale.

Art. 2.

(Regolamentazione del commercio nei centri storici)

1. I comuni, sentite le organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori, al fine di garantire una razionale gestione del territorio nonché di promuovere l'attrattività del territorio stesso e di valorizzare le zone aventi più marcata vocazione commerciale, predispongono un elenco di zone all'interno del centro storico in cui l'insediamento, l'apertura, l'ampliamento di superficie, il mutamento di set-

TESTO

DELLA COMMISSIONE

—

Disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle attività commerciali e artigianali negli ambiti di interesse storico, culturale e paesaggistico dei centri storici.

—

Art. 1.

(Ambito di applicazione e finalità)

1. La presente legge, al fine di salvaguardare i caratteri tradizionali dei centri storici dal rischio di degrado e di incuria, detta disposizioni per la valorizzazione della qualità e delle tradizioni degli esercizi commerciali **di vicinato e degli esercizi artigianali**.

2. In conformità ai princìpi contenuti nella direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, **e tenuto conto di quanto previsto dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222,** la presente legge **prevede misure a tutela della qualità** delle attività commerciali **e artigianali** ubicate in zone all'interno dei centri storici, a garanzia degli obiettivi di interesse generale di tutela dell'ambiente e dei consumatori e della conservazione del patrimonio nazionale storico, artistico e culturale.

Art. 2.

*(Regolamentazione del commercio **e dell'artigianato** nei centri storici)*

1. **Al** fine di **coniugare la promozione e la valorizzazione delle attività commerciali e artigianali con la tutela dell'ambiente urbano e dei valori storico-culturali che lo caratterizzano, i** comuni, sentite le organizzazioni delle imprese del commercio**, quelle rappresentative degli artigiani** e **quelle** dei consumatori, **possono individuare, in accordo con i distretti urbani del commercio ove presenti, ambiti territoriali** all'in-

tore merceologico, il trasferimento di sede e il subingresso degli esercizi commerciali sono soggetti al rilascio di un'autorizzazione da parte dello sportello unico per le attività produttive.

2. Nella domanda per il rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 1 il soggetto richiedente deve dichiarare in particolare:

a) il possesso dei requisiti di cui all'articolo 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59;

b) il settore merceologico, l'ubicazione e la superficie di vendita dell'esercizio commerciale.

3. Il comune disciplina il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 1 prevedendo un termine di conclusione del procedimento stesso non superiore a sessanta giorni, decorsi i quali le domande si intendono accolte qualora non sia comunicato il provvedimento di diniego.

4. L'esercizio dell'attività è subordinato al rilascio dell'autorizzazione.

Art. 3.

(Criteri per l'adozione dell'elenco di zone del commercio)

1. L'elenco delle zone di cui al comma 1 dell'articolo 2 è predisposto nel rispetto dei seguenti criteri:

a) salvaguardia della sostenibilità territoriale e ambientale, attraverso iniziative di riqualificazione del tessuto commerciale, ai fini di un maggiore rispetto delle caratteristiche del territorio;

b) sviluppo del commercio tradizionale attraverso il rafforzamento e la diffusione degli esercizi di vicinato, ai fini di una maggiore tutela del consumatore;

c) tutela del consumatore attraverso la creazione di una rete del commercio terno del centro storico, **sulla base dei criteri e dei requisiti individuati all'articolo 3, ove sono applicabili peculiari prescrizioni dirette a disciplinare l'esercizio delle attività commerciali secondo le modalità di cui all'articolo 4**.

2. **Nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia, negli ambiti** di cui al comma 1, **i comuni possono altresì vietare l'esercizio di determinate attività commerciali e artigianali, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, quando risulta incompatibile con le esigenze di tutela dell'ambiente urbano, del patrimonio culturale, della sicurezza e della salute pubblica**.

Soppresso

Soppresso

Art. 3.

*(Criteri per **l'individuazione degli ambiti territoriali nel centro storico**)*

1. **Gli ambiti territoriali** di cui **all**'articolo 2**, comma 1, sono individuati sulla base di uno** dei seguenti criteri:

a) **l'esistenza di testimonianze di valore storico e artistico o di luoghi iconici;**

b) **la presenza di luoghi storici del commercio o di botteghe artigiane che presentano particolare rilevanza e importanza sotto il profilo storico, culturale e commerciale, anche tenuto conto di quanto previsto dal decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. 219**;

c) **la presenza di aree di interesse paesaggistico, culturale o di particolare in-**

orientata alla qualificazione dei consumi, alla trasparenza delle informazioni e alla sicurezza dei prodotti;

d) **sviluppo e valorizzazione di attività commerciali di particolare valore storico e artistico, quali testimonianze delle identità commerciali delle aree di antica formazione.**

2. L'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 2 è adottato sulla base di strumenti e programmi stabiliti dalla regione, nel rispetto dei criteri di cui al comma 1 del presente articolo.

3. Le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari in materia di commercio alle disposizioni della presente legge entro il 31 dicembre 2023.

4. Agli esercizi ricadenti all'interno delle zone del commercio di cui alla presente legge si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 3 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

teresse turistico, religioso o enogastronomico.

Soppressa

Soppresso

Soppresso

Soppresso

Art. 4.

(Disciplina specifica degli ambiti territoriali)

1. Negli ambiti di cui all'articolo 2, comma 1, i comuni, previa istruttoria e con regolamentazione soggetta a verifica periodica, possono adottare prescrizioni concernenti:

a) **le tipologie di attività commerciali e artigianali consentite;**

b) **le distanze minime tra gli esercizi commerciali e artigianali da rispettare per l'apertura di nuove attività e in caso di trasferimento di attività esistenti;**

c) **gli orari di apertura da fissare nel rispetto della sicurezza urbana e della quiete pubblica.**

Art. 4.

(Istituzione del Fondo per la riqualificazione e il potenziamento delle attività commerciali di vicinato nei centri storici)

1. È istituito, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, il Fondo per la riqualificazione e il potenziamento delle attività commerciali di vicinato nei centri storici dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, di seguito denominato « Fondo », con una dotazione di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025.

2. Il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, stabilisce con proprio regolamento, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, gli indirizzi per il funzionamento e per la ripartizione del Fondo tra le regioni e le province autonome, in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione dalle singole regioni e province autonome.

3. Una quota delle risorse del Fondo, stabilita con il regolamento di cui al comma

Art. 5.

(Clausola di salvaguardia)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione.

Art. 6.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Soppresso

2, è ripartita tra i comuni che ne fanno richiesta per la realizzazione di programmi d'iniziativa pubblica, da attuare in convenzione con soggetti privati, finalizzati a incentivare l'insediamento delle attività commerciali all'interno delle zone del commercio.

4. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari a 300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

5. Il regime di aiuti di cui al presente articolo è subordinato al rispetto della normativa vigente in materia di aiuti di Stato alle piccole e medie imprese, nonché alla definizione delle procedure di cui all'articolo 108, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

6. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 5.

(Sanzioni)

1. L'esercizio di attività commerciali in assenza della prescritta autorizzazione di cui al comma 1 dell'articolo 2, nonché l'assenza o la perdita dei requisiti di cui al comma 2 del medesimo articolo 2, comportano l'obbligo da parte del comune di disporre, previa contestazione, l'immediata chiusura dell'esercizio e, ove rilasciata, la revoca dell'autorizzazione e l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 10.000 euro.

Soppresso

19PDL0206600