



Istituzione e disciplina delle zone del commercio nei centri storici

A.C. 362

Dossier n° 332 - Schede di lettura
10 febbraio 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	362
Titolo:	Istituzione e disciplina delle zone del commercio nei centri storici
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	MOLINARI
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	5
Date:	
presentazione:	17 ottobre 2022
assegnazione:	7 dicembre 2022
Commissione competente :	X Attività produttive
Pareri previsti:	Commissioni I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio e Tesoro, VII Cultura, VIII Ambiente, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

Ai sensi dell'**articolo 1, comma 1**, della proposta di legge in esame, le disposizioni da essa dettate sono volte alla **valorizzazione della qualità e delle tradizioni degli esercizi commerciali al dettaglio** in sede fissa, al fine di **tutelare i caratteri tradizionali dei centri storici dal rischio di degrado e di incuria**. La proposta muove infatti dal rilievo secondo cui i centri storici di molte città italiane vedono minacciate le loro caratteristiche tradizionali, a causa del degrado e della trascuratezza in cui versano anche a seguito dei processi di liberalizzazioni economiche che hanno contribuito a creare una forte concorrenza, abbassando la qualità dei servizi commerciali e influenzando negativamente sull'ambiente urbano.

Più precisamente, il **comma 2** statuisce che, in conformità ai principi contenuti nella stessa normativa sulle liberalizzazioni - in particolare nella [direttiva 2006/123/UE](#), relativa ai servizi nel mercato interno, e nel [D.Lgs. n. 59/2010](#) - la proposta di legge in esame va a disciplinare il **regime autorizzatorio** afferente l'esercizio delle attività commerciali ubicate in zone all'interno dei centri storici, a garanzia di alcuni obiettivi di interesse generale, quali la tutela dell'ambiente e dei consumatori, l'ordine pubblico, la sicurezza e l'incolumità pubblica, la sanità pubblica e la conservazione del patrimonio nazionale storico, artistico e culturale. La citata normativa sulle liberalizzazioni, si ricorda nella relazione di accompagnamento della proposta, ammette infatti eccezioni per motivi di interesse generale, come ordine pubblico, sicurezza e tutela dell'ambiente urbano.

La proposta di legge mira quindi a sviluppare i centri storici valorizzando la qualità e le tradizioni degli esercizi commerciali, per salvaguardare le realtà locali dal degrado.

In relazione alle finalità di cui al provvedimento in esame, si ricorda anzitutto che, nell'ambito della disciplina europea in materia di accesso ed esercizio dell'attività dei servizi, di cui alla direttiva 2006/123/CE (c.d. "direttiva Servizi" o "direttiva *Bolkestein*"), i **regimi autorizzatori** per l'esercizio delle attività economiche rivestono un carattere residuale, ma "**motivi imperativi di interesse generale** possono giustificare l'applicazione di regimi di autorizzazione e altre restrizioni".

Il legislatore europeo, infatti, ha considerato necessario stabilire **principi** quadro di semplificazione amministrativa **comuni** per tutti gli Stati membri, a partire dalla **limitazione dell'obbligo di autorizzazione preliminare** ai casi in cui essa è indispensabile, alla luce del **principio di proporzionalità**, di non discriminazione, e di necessità, e dall'introduzione del **principio della tacita autorizzazione** da parte delle autorità competenti allo scadere di un determinato termine (cit. considerando n. 43).

La [direttiva Bolkestein](#), in particolare:

- prevede che gli Stati membri **possano subordinare** l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio **ad un regime di autorizzazione soltanto se** sono soddisfatte le condizioni seguenti:
 - a) **il regime di autorizzazione non deve essere discriminatorio** nei confronti del prestatore;
 - b) la necessità di un regime di autorizzazione deve essere giustificata da un **motivo imperativo di interesse generale**;
 - c) **l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva**, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia (articolo 9);
 - obbliga a **rispettare taluni principi** quanto alle condizioni e procedure di **rilascio dei titoli autorizzatori**. I regimi di autorizzazione – secondo la direttiva - devono in particolare basarsi su criteri che inquadrino l'esercizio del potere di valutazione da parte delle autorità competenti affinché tale potere non sia utilizzato in modo arbitrario. Tali criteri devono essere non discriminatori; giustificati da un motivo imperativo di interesse generale; commisurati all'obiettivo di interesse generale; chiari e inequivocabili; oggettivi; resi pubblici preventivamente; trasparenti e accessibili (articolo 10).

I principi sanciti dalla direttiva hanno trovato recepimento nell'ordinamento nazionale, con il [D.lgs. n. 59/2010](#), che enuncia (articolo 8, comma 1, lett. h)) la **nozione di motivi imperativi di interesse generale**, ricalcando essenzialmente quella indicata nel considerando n. 40 della Direttiva Servizi, a sua volta ricavata dalla Giurisprudenza della Corte di giustizia: ragioni di pubblico interesse, tra i quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, **la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale**.

Il **Consiglio di Stato** (Sez. V Sent. 5157/2018) ha peraltro avuto modo di rilevare come, "fra le ipotesi di deroga, possa rientrare anche la salvaguardia del patrimonio culturale e in genere dell'interesse storico-culturale (cfr. per tutti il Considerando 40 e l'art. 4 della direttiva 2006/123/CE e conseguente art. 8, L. 26 marzo 2010, n. 59), nel quale per sua natura rientra il **profilo storico-identitario, quand'anche su supporto commerciale**: sia come valore culturale in sé, dunque indipendentemente dalla considerazione economica; sia anche come qualificatore e attrattore turistico del contesto, e dunque come apprezzabile elemento di valorizzazione dell'immateriale economico dell'intero ambiente circostante".

La disciplina di liberalizzazione delle attività commerciali è contenuta nell'**articolo 31, comma 2 del D.L. n. 201/2011** (L. n. 214/2011).

Tale disciplina, nella sua **formulazione previgente alle modifiche introdotte dalla legge sulla concorrenza 2022 di cui si dirà a breve**, invero già stabiliva **taluni limitati vincoli**: richiamando la disciplina europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, sanciva quale principio generale dell'ordinamento nazionale **la libertà di apertura** di nuovi esercizi commerciali sul territorio **senza** contingentanti, 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**. Il medesimo comma ha imposto alle Regioni e agli enti locali l'obbligo di adeguare a tale principio i propri ordinamenti, **consentendo loro, comunque, di prevedere, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali**, ovvero **limitazioni** ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei **beni culturali**.

Sul punto, la normativa nazionale a tutela dei beni culturali ha dettato specifiche condizioni. L'**articolo 52 del D.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)** consente così ai **comuni**, sentito il Soprintendente, di individuare, con proprie **deliberazioni**:

- le **aree pubbliche** aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a **condizioni particolari l'esercizio del commercio** (art. 52, comma 1);
- 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** dall'UNESCO (ai sensi delle convenzioni per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale del 3 novembre 2003 e per la protezione e la promozione delle diversità culturali del 20 ottobre 2005), al fine di assicurare apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione.

Rimane fermo quanto previsto dall'**articolo 7-bis** dello stesso **Codice**, ai sensi del quale le **espressioni di identità culturale collettiva** contemplate dalle Convenzioni UNESCO sono assoggettabili alle norme del codice qualora siano **rappresentate da testimonianze materiali** e sussistano i presupposti e le condizioni per l'applicabilità dell'articolo 10, e dunque per la **tutela** in quanto **beni culturali** (art. 52, comma 1-bis, aggiunto dall'articolo 2-bis, comma 1, lett. a) del D.L. n. 91/2013).

Il medesimo articolo 52 prevede, infine, al comma 1-ter (aggiunto dall'articolo 4-bis del D.L. n. 91/2013 e successivamente modificato) che - al fine di assicurare il **decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale** interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini - i competenti **uffici territoriali del Ministero, d'intesa con la regione e i Comuni**, adottino apposite determinazioni volte a **vietare gli usi da ritenere 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.

In sede **giurisprudenziale**, con riferimento alla disciplina di tutela del Codice dei beni culturali e del paesaggio, si è posto il problema se un **esercizio commerciale** (un ristorante) possa essere **espressione di identità culturale o collettiva** e dunque possa essere oggetto di tutela quale bene culturale e conseguente vincolo di destinazione d'uso. A tale quesito l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ([Cons. Stato, Ad. Plenaria n. 5/2023](#)), esaminando il caso del ristorante storico "Il Vero Alfredo", sito in Roma, già riconosciuto, con delibere comunali, "negoziario storico di eccellenza", ha, con alcune precisazioni, dato risposta positiva, valorizzando il concetto di compenetrazione tra l'interesse culturale apprezzato dall'amministrazione e la *res* oggetto del vincolo. Oggetto di controversia è stata dunque la legittimità di un provvedimento amministrativo con cui il Ministero della cultura, pur dichiarando l'interesse culturale di cose materiali (l'unità immobiliare e le opere e gli arredi in essa contenuti), ha comunque tutelato l'immobile quale ristorante, in relazione cioè all'attività commerciale in esso esercitata.

Secondo il Consiglio di Stato, il **vincolo di destinazione d'uso del bene culturale può essere imposto a tutela di beni che sono espressione di identità culturale collettiva**, non solo per disporre la conservazione sotto il profilo materiale, ma **anche per consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale, di cui la cosa contribuisce a costituirne la testimonianza**.

Facendo seguito a tale approdo giurisprudenziale, si segnalano le pronunce del **Consiglio di Stato n. 6752/2023** e della **Cassazione n. 19350/2024**. In particolare, con la prima sentenza, il **Consiglio di Stato** ha chiarito che il vincolo di culturale di destinazione d'uso non si appunta sull'attività imprenditoriale in sé considerata, ma su come la stessa è esercitata in relazione ai beni che ne costituiscono testimonianza materiale; tale vincolo vale perciò, per un verso, a precludere in negativo qualsiasi uso incompatibile con la conservazione materiale della *res* (intesa nel suo complesso) nonché, per un altro verso, ad imporre, in positivo, la continuità dell'uso attuale, cui la cosa è stata storicamente adibita. Con la seconda sentenza, invece, la **Cassazione** ha affermato che, qualora un bene immobile, per il quale sia stato stipulato un contratto di locazione ad uso commerciale, risulti destinatario di un vincolo culturale di destinazione d'uso, la sussistenza di tale vincolo non si traduce nel divieto per il proprietario di intimare al conduttore la licenza per finita locazione, ma soltanto nell'obbligo di garantire la continuità della destinazione culturale del bene.

Come anticipato, l'articolo 12 della **legge sulla concorrenza 2022 (L. n. 214/2023)** ha inciso **considerevolmente sull'originario quadro di liberalizzazione** delineato dall'articolo 31, comma 2 del D.L. n. 201/2011, nonché anche sull'impianto di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio, creando ulteriori condizioni e vincoli che appaiono andare al di là della *ratio* di tutela approntata da quest'ultimo.

L'articolo 12, comma 3, lett. *b*), nel confermare, quale principio generale dell'ordinamento nazionale, la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, prevede – però – che le ragioni in presenza delle quali è consentito fare eccezione a tale principio comprendano **anche la salvaguardia della sicurezza, o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali**. Per tali finalità, si prevede che le **regioni, le città metropolitane e i comuni** possano disporre, **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**. La norma fa salvo, inoltre, quanto già previsto dal citato **articolo 52 del D.lgs.**

n. 42/2004 a tutela delle aree di valore culturale e dei locali storici tradizionali (vedi *supra*). I comuni possono altresì promuovere **percorsi conciliativi tra esercenti e i proprietari dei locali, volti ad evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici**. Le disposizioni introdotte dalla dall'articolo 12 della legge si applicano a decorrere dal 30 aprile 2024 (quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge).

Lo stesso articolo 12 della legge sulla concorrenza 2023 ha modificato l'articolo 3, comma 1, lett. *b*) del D.L. n. 223/2006 (L. n. 248/2006), il quale prescrive che le **attività commerciali** e di somministrazione di alimenti e bevande **sono svolte senza vincoli inerenti il rispetto di distanze minime obbligatorie** tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio. La legge interviene su tale previsione, facendo **salvo quanto disposto dal comma 2 dell'articolo 31** come sopra modificato; dunque, facendo salva la facoltà per gli enti territoriali di imporre limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali e di adottare misure di tutela di esercizi di vicinato e botteghe artigiane.

Contestualmente, l'articolo 12, comma 4 della legge sulla concorrenza 2023, ha integrato i **principi e i criteri direttivi della delega legislativa** al Governo per semplificare, rendere più efficaci ed efficienti e coordinare i controlli sulle attività economiche, di cui al comma 1 dell'articolo 27 della legge sulla concorrenza 2021 (L. n. 118/2022), inserendovi una **nuova lettera I-bis**). La nuova **lettera I-bis**), reca la previsione che le **regioni e gli enti locali**, possano adottare **misure per la salvaguardia del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche o tradizionali dei centri storici** o di delimitate aree, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, mediante limitazioni all'insediamento di determinate attività in talune aree o l'adozione di specifiche 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. Gli albi possano essere raccolti, secondo criteri unificati, a livello nazionale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività. Dette misure devono essere adottate, si precisa, **nel rispetto delle disposizioni per la liberalizzazione del commercio e fermo restando quanto previsto dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio** (D.lgs. n. 42/2004).

Con riferimento a tale specifico criterio di delega, si osserva che in data 25 luglio 2024 il Governo ha presentato alle Camere l'**A.G. 183**, e quindi adottato il **decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. 219** (recante la *costituzione dell'Albo nazionale delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e degli esercizi pubblici, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività*) di cui si darà conto nel presente dossier sulla proposta di legge A.C. 362, vista la parziale sovrapposibilità del relativo ambito materiale.

L'**articolo 2, comma 1**, dispone che i comuni, al fine di garantire una **razionale gestione del territorio** nonché di **promuovere l'attrattività del territorio** stesso e col fine di **valorizzare le zone aventi più marcata vocazione commerciale**, sentite le organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori, predispongono un **elenco di zone all'interno del centro storico** in cui sono soggetti al rilascio di un'**autorizzazione** da parte dello **sportello unico per le attività produttive** le seguenti attività:

- l'insediamento;
- l'apertura;
- l'ampliamento di superficie;
- il mutamento di settore merceologico;
- il trasferimento di sede;
- il subingresso degli esercizi commerciali.

Il **comma 2** specifica che nella domanda atta al rilascio dell'autorizzazione di cui sopra, il richiedente deve dichiarare:

- il possesso dei requisiti di cui all'[articolo 71 del D.Lgs. n. 59/2010](#);
- il settore merceologico, l'ubicazione e la superficie di vendita dell'esercizio commerciale.

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

Si valuti l'opportunità di disciplinare direttamente, mediante fonte di rango primario, il procedimento di rilascio dell'autorizzazione. Difatti, un generico rinvio alla normativa secondaria di produzione comunale potrebbe risultare in contrasto con l'interpretazione consolidata data dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa all'articolo 97 della Costituzione, secondo cui la legalità amministrativa dev'essere intesa in senso forte, per cui devono essere disciplinati dalla legge (o da fonte secondaria cui quest'ultima faccia un rinvio specifico) sia l'attribuzione di potere, sia il fine, sia, per quel che qui rileva, le modalità procedurali.

Il **comma 4** statuisce che l'esercizio dell'attività è subordinato al rilascio dell'autorizzazione sopra indicata.

L'**articolo 3, comma 1**, indica i criteri di cui il comune deve tener conto nel redigere l'**elenco delle zone** di cui al **comma 1 dell'articolo 2**. In particolare, vengono in rilievo le seguenti finalità:

- la salvaguardia della sostenibilità territoriale e ambientale, attraverso iniziative di riqualificazione del tessuto commerciale, ai fini di un maggiore rispetto delle caratteristiche del territorio;
- lo sviluppo del commercio tradizionale attraverso il rafforzamento e la diffusione degli esercizi di vicinato, ai fini di una maggiore tutela del consumatore;
- la tutela del consumatore attraverso la creazione di una rete del commercio orientata alla qualificazione dei consumi, alla trasparenza delle informazioni e alla sicurezza dei prodotti;
- sviluppo e valorizzazione di attività commerciali di particolare valore storico e artistico, quali testimonianze delle identità commerciali delle aree di antica formazione.

Il **comma 2** specifica che l'elenco di cui sopra è adottato sulla base di **strumenti e programmi** stabiliti dalla **regione**, nel rispetto dei criteri di cui al **comma 1**.

Inoltre, il **comma 3** impone alle regioni e agli enti locali di adeguare le disposizioni legislative e regolamentari in materia di commercio alle norme della legge in esame entro il **31 dicembre 2023**.

Il **comma 4** dispone che per esercizi ricadenti all'interno delle zone del commercio di cui alla normativa in esame si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni dell'[articolo 3 del D.L. n. 223/2006](#).

L'**articolo 4, comma 1**, istituisce, nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico (oggi Ministero delle imprese e del *made in Italy*), 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**, con una dotazione di **300 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2023, 2024 e 2025**.

Ai sensi del **comma 2**, il **MIMIT**, previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-regioni, stabilisce con **proprio regolamento**, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, a norma dell'articolo 17, comma 3, della L. n. 400/1988, 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.

Il **comma 3** stabilisce che una quota delle risorse del Fondo, stabilita con il regolamento sopra menzionato, 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.

Il **comma 4** specifica che, agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 4 in esame, 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 D.L. n. 282/2004](#).

Il **comma 5** dispone che il regime di aiuti così approntato è, tuttavia, 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 TFUE**.

Infine, il **comma 6** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L'**articolo 5** disciplina le sanzioni applicabili all'esercizio di attività commerciali in **assenza dell'autorizzazione** di cui al **comma 1 dell'articolo 2**, nonché ove vi sia **assenza o perdita dei requisiti** di cui al **comma 2** del medesimo **articolo 2**. Ciò impone al comune di disporre, previa contestazione, l'**immediata chiusura dell'esercizio** e, ove rilasciata, la **revoca dell'autorizzazione**, oltre all'applicazione di una **sanzione amministrativa pecuniaria da 1.500 euro a 10.000 euro**.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La Costituzione, dopo la **riforma del Titolo V**, affianca, alla libertà di iniziativa economica (articolo 41), la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (articolo 117). A sua volta, la competenza in materia di commercio è affidata in via residuale alle regioni.

In particolare, per quel che rileva ai fini della presente proposta di legge, la **tutela dei negozi storici** è oggetto di diversi interventi regionali. Se ne segnalano in questa sede taluni di particolare rilievo.

Regione Abruzzo – la legge regionale 31 luglio 2018, n. 23 "Testo unico in materia di commercio", articolo 66 e ss., come sostituiti dalla **L.R. n. 2 del 10 gennaio 2024**, dispone che la regione, ferma restando la disciplina di cui al Codice dei beni culturali e del paesaggio, per i beni ivi contemplati, promuove la conoscenza e la valorizzazione delle attività commerciali che costituiscono testimonianza della storia, dell'arte, della cultura e della tradizione imprenditoriale locale e che si svolgono in locali o aree aventi valore storico, artistico, architettonico ed ambientale. Nel perseguimento delle finalità, la regione promuove forme di coinvolgimento delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA).

L'articolo 67 definisce **negozi storici** gli esercizi commerciali al dettaglio o di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande caratterizzati da una combinazione di fattori legati alla continuità nel tempo dell'attività, della tipologia di prodotti offerti, alla collocazione in strutture architettoniche, artistiche e decorative di pregio, nonché in contesti urbani di particolare interesse, al mantenimento di attrezzature storiche, all'espressività sociale, economica e culturale dell'offerta e dell'ambientazione in stretta coerenza con il contesto locale.

Al **riconoscimento** dei negozi storici **provvede il comune territorialmente competente** previa verifica del possesso di una serie di seguenti requisiti, quali:

a) svolgimento della medesima attività da **almeno quaranta anni continuativi**, salvo interruzioni per eventi straordinari o calamità naturali, nello stesso locale o nella stessa area, anche se con denominazioni, insegne, gestioni o proprietà diverse, a condizione che siano state mantenute le caratteristiche originarie identificative;

b) **collegamento funzionale** e strutturale dei **locali e degli arredi** con l'attività svolta che evidenzii il radicamento nel tempo dell'attività stessa o del metodo di lavoro;

c) **accesso dei locali su area pubblica** oppure su area privata gravata da servitù di pubblico passaggio;

d) **presenza nei locali, negli arredi, sia interni che esterni, di elementi di particolare interesse storico, artistico, architettonico** e ambientale o particolarmente significativi per la tradizione e la cultura del luogo.

Per effetto del provvedimento di accoglimento, l'attività commerciale è riconosciuta negozio storico ed al titolare è concesso l'uso del relativo logo, che in ogni caso non costituisce un marchio di qualità o di certificazione.

La revoca del riconoscimento è disposta dal comune nei seguenti casi:

a) qualora venga meno una delle caratteristiche dell'attività sulla base delle quali è stato assegnato il riconoscimento;

b) in caso di cessazione o di trasformazione dell'attività o di modifica di destinazione d'uso dei locali.

Il comune provvede alla comunicazione dei provvedimenti di riconoscimento e di revoca adottati al Servizio regionale competente. Il Servizio regionale competente è incardinato presso il Dipartimento dello sviluppo economico e turismo della regione ove è istituito l'**Elenco ricognitivo regionale dei negozi storici della Regione Abruzzo**.

Il Servizio, sulla base delle comunicazioni dei comuni, provvede all'aggiornamento dell'elenco.

Regione Lazio – la **L.R. n. 1 del 10 febbraio 2022** *Disciplina per la salvaguardia e la valorizzazione delle botteghe e attività storiche*, all'articolo 1, qualifica come botteghe e attività storiche:

a) i **locali storici**, i **locali e botteghe connotati da valore storico-artistico e architettonico**, destinati ad attività di commercio, somministrazione, artigianato, artistiche o miste, compresi cinema, teatri, librerie e

cartolibrerie, **svolte continuativamente** anche da soggetti diversi e in modo documentabile **da almeno settanta anni**;

b) i **locali storici tradizionali**, individuati ai sensi dell'articolo 52, comma 1 *bis*, del D.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio);

c) le **botteghe d'arte e di antichi mestieri**, botteghe nelle quali sono svolte, in modo documentabile da almeno cinquanta anni, attività artistiche consistenti in creazioni, produzioni e opere di elevato valore estetico, comprese quelle che richiedono l'impiego di tecniche di lavorazione tipiche della tradizione regionale, e attività artigiane e commerciali che hanno conservato antiche lavorazioni, prevalentemente manuali, e tecniche di produzione derivanti da tradizioni, usi o culture locali che rischiano di scomparire, ivi comprese le attività di restauro dei beni culturali e degli oggetti d'arte, dell'antiquariato e da collezione;

d) le **attività storiche e tradizionali**, attività di commercio e somministrazione in sede fissa, artigianato, artistiche o miste, compresi cinema, teatri, librerie, cartolibrerie ed edicole, svolte, in modo documentabile, continuativamente, nel medesimo locale, **da almeno cinquanta anni**, con la **stessa tipologia di vendita, somministrazione o lavorazione** e di cui siano **mantenute l'identità e le caratteristiche originarie** restando ininfluenti l'eccellenza degli arredi, il valore storico, artistico, architettonico della bottega storica in cui detta attività si svolge. Ai fini del riconoscimento non sono ostativi:

a) l'eventuale utilizzo di nuove tecnologie nel processo creativo e produttivo, purché non sostituisca completamente l'attività artigianale;

b) l'utilizzo di nuove tecnologie funzionali alla promozione commerciale, alla relazione con il cliente o alle forme di collaborazione con altre attività;

c) la sospensione dell'attività per un periodo continuativo non superiore a dodici mesi, salvo proroga, da parte del comune, in caso di comprovata necessità.

L'articolo 3 della legge demanda ai comuni di effettuare un **censimento delle botteghe e attività storiche presenti sul proprio territorio** sulla base dei criteri e delle modalità definiti nel medesimo regolamento, anche avvalendosi delle CCIAA, delle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative e delle associazioni maggiormente di salvaguardia e di promozione delle botteghe e attività storiche, **e lo trasmettono alla regione**, la quale provvede, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e a valere sulle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, all'istituzione dell'**Elenco regionale delle botteghe e attività storiche** e al suo aggiornamento, anche tenendo conto di eventuali elenchi gestiti dai comuni. L'iscrizione nell'Elenco regionale comporta l'acquisizione della qualifica di bottega e attività storica con il rilascio di specifica attestazione e di un logo di riconoscimento. Le **botteghe e attività storiche, tenuto conto della compatibilità con l'esercizio dell'attività svolta, sono sottoposte a vincoli di continuità merceologica, di mantenimento delle caratteristiche morfologiche di pregio** degli arredi, delle vetrine, delle insegne, dei serramenti e delle suppellettili presenti all'interno, **ovvero degli elementi tradizionali e tipici dell'attività nonché delle apparecchiature d'epoca e degli strumenti produttivi** relativi agli antichi mestieri. Il mancato rispetto dei vincoli comporta la cancellazione dall'Elenco regionale.

Sul piano delle norme adottate nell'ambito del territorio laziale, a livello comunale, appare anche utile rammentare la Deliberazione di **Assemblea Capitolina** n. 109 del 30 maggio 2023 "[Regolamento per l'esercizio delle attività commerciali e artigianali nel territorio della Città Storica](#)".

Regione Puglia – la legge regionale 6 agosto 2021, n. 30 Promozione e valorizzazione delle attività storiche e di tradizione della Puglia qualifica, all'articolo 2, attività storiche e di tradizione quelle caratterizzate da una combinazione di fattori legati alla continuità nel tempo dell'attività, dell'insegna e delle tipologie di prodotti offerti, alla collocazione in strutture architettoniche, artistiche e decorative di pregio, nonché in contesti urbani di particolare interesse, al mantenimento di attrezzature storiche, alla espressività sociale, economica e culturale dell'offerta e dell'ambientazione in stretta coerenza con il contesto locale e distingue tra

a) **negozi storici**, intesi quali unità locali che svolgono attività di commercio al dettaglio in sede fissa o all'interno dei mercati su aree pubbliche;

b) **botteghe artigiane storiche**, intese quali unità locali artigianali che svolgono la produzione, la vendita diretta al dettaglio di beni o servizi;

c) **locali storici**, intesi quali unità locali esclusivamente o prevalentemente dedite alla ristorazione o alla somministrazione di alimenti e bevande.

A tale fine, per "insegna" la legge regionale intende non necessariamente l'elemento fisico, ma la denominazione aziendale comunemente utilizzata nei confronti della clientela e identificativa dell'impresa. Inoltre, la **sospensione** o l'interruzione dell'attività per un **periodo** continuativo **non superiore a un anno**, le **variazioni nella proprietà aziendale o nella forma d'impresa non configurano interruzione** di continuità purché sia possibile riscontrare la sostanziale costanza dell'insegna nell'accezione e nell'attività svolta.

I negozi storici vengono **suddivisi in tre categorie**:

a) **attività storica**: punto **vendita al dettaglio** come definito dalla legge regionale 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del commercio), caratterizzato da una documentata e accertata continuità nel tempo dell'insegna,

dell'attività e della merceologia offerta, possibilmente anche nella stessa sede fisica, altrimenti in sedi diverse nell'ambito dello stesso quartiere. Sono richiesti almeno **trenta anni di attività svolta senza interruzione di continuità**, con l'eccezione di quanto sopra specificato;

b) **negozio storico**: punto vendita al dettaglio come definito dalla L.R. 24/2015, caratterizzato da una documentata e accertata continuità nel tempo dell'insegna, dell'attività e della merceologia offerta nella stessa sede fisica. Sono richiesti almeno **quarant'anni di attività svolta** con l'eccezione di quanto sopra specificato, nonché l'**ubicazione del negozio in contesti urbani di pregio** o di particolare interesse storico o culturale per la comunità locale, in centri storici o nell'ambito di una struttura architettonica, artistica e decorativa di pregio. È inoltre richiesto il possesso di almeno un requisito che renda manifesto e riconoscibile il radicamento nel tempo dell'attività

c) **negozio storico patrimonio di Puglia**: qualora l'attività abbia titolo per il riconoscimento di "negozio storico" ma vanti **almeno settant'anni** di attività svolta senza interruzione di continuità, con l'eccezione di quanto sopra specificato.

Le **botteghe artigiane storiche** vengono **suddivise in tre categorie**:

a) **attività artigiana storica** per la quale sono richiesti almeno **trent'anni di attività** svolta senza interruzione di continuità, con l'eccezione di quanto sopra specificato;

b) **bottega artigiana storica e di tradizione**: unità locale artigianale ai sensi della normativa regionale e nazionale vigente che si occupa di produzione, vendita di beni o servizi caratterizzata da una documentata e accertata continuità nel tempo dell'insegna, dell'attività e della merceologia offerta o prodotta nella stessa sede fisica. Sono richiesti almeno **quarant'anni di attività svolta senza interruzione di continuità**, con l'eccezione di quanto sopra specificato, nonché l'ubicazione della bottega in contesti urbani di pregio o di particolare interesse storico o culturale per la comunità locale, in centri storici o nell'ambito di una struttura architettonica, artistica e decorativa di pregio. È inoltre richiesto il possesso di almeno un requisito che renda manifesto e riconoscibile il radicamento nel tempo dell'attività.

c) **bottega artigiana storica patrimonio di Puglia**: qualora l'attività abbia titolo e richieste per il riconoscimento di "bottega artigiana storica e di tradizione" ma **possa vantare almeno settant'anni** di attività svolta senza interruzione di continuità, con l'eccezione di quanto sopra specificato.

I locali storici si suddividono anch'essi in **tre categorie**:

a) **attività storica**: unità locale esclusivamente o prevalentemente dedicata alla ristorazione o alla somministrazione di alimenti e bevande caratterizzata da una documentata e accertata continuità nel tempo dell'insegna, dell'attività e della merceologia offerta, possibilmente anche nella stessa sede fisica, altrimenti anche in sedi diverse nell'ambito dello stesso quartiere. Sono **richiesti almeno trent'anni di attività** svolta senza interruzione di continuità, con l'eccezione di quanto sopra specificato;

b) **locale storico**: per il quale richiesti almeno **quarant'anni di attività** svolta senza interruzione di continuità, con l'eccezione di quanto sopra specificato, nonché l'ubicazione dell'attività in contesti urbani di pregio o di particolare interesse storico o culturale per la comunità locale, in centri storici o nell'ambito di una struttura architettonica, artistica e decorativa di pregio. È inoltre richiesto il possesso di almeno un requisito che renda manifesto e riconoscibile il radicamento nel tempo dell'attività

c) **locale storico patrimonio di Puglia**: qualora l'attività abbia titolo per il riconoscimento di "locale storico" ma possa vantare **almeno settant'anni di attività continuata**, con l'eccezione di quanto sopra specificato.

La legge ha demandato alla Giunta regionale di

a) individuare nel dettaglio i **criteri necessari per ottenere il riconoscimento regionale** delle attività storiche e di tradizione;

b) stabilire le **modalità per il riconoscimento delle attività storiche e di tradizione** e le procedure da attivarsi a mezzo di apposito avviso pubblico che preveda il supporto tecnico e istruttorio della rete dei Centri di assistenza tecnica (CAT) e dei Centri di assistenza tecnica per l'artigianato (CATA) autorizzati dalla Regione Puglia;

c) istituire l'**Elenco regionale delle attività storiche e di tradizione** (botteghe, negozi e locali storici della Puglia) e definire i criteri e modalità per la sua tenuta e per il suo aggiornamento periodico, anche avvalendosi del supporto delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (CCIAA) ai fini dell'annotazione del riconoscimento a margine della visura camerale;

d) istituire i **marchi regionali identificativi**.

La struttura regionale competente (Sezione Attività economiche artigianali e commerciali) procede al **riconoscimento delle attività storiche e di tradizione** e alla loro **iscrizione nell'Elenco regionale**, che viene aggiornato e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia entro il 31 dicembre di ogni anno.

Regione Liguria – l'articolo 5 della L.R. 13 luglio 2020, n. 17, ha integrato il T.U. regionale delle norme in materia di commercio (L. n. 1/2007), con un nuovo articolo 26-ter, il quale – al fine di scongiurare il rischio di chiusura, nonché evitare fenomeni di desertificazione commerciale e sociale – dispone la creazione di un apposito **marchio "Bottega Ligure"** rilasciato dalla regione agli esercizi di vicinato per:

a) la salvaguardia e la promozione dei centri storici e urbani liguri quale elemento di attrazione della Liguria;

b) il sostegno di un sistema di certificazione dell'offerta commerciale in grado di garantire adeguati livelli di qualità e specificità;

c) la creazione di uno strumento di individuazione e riconoscimento dei negozi di qualità da parte del consumatore al fine di una maggiore garanzia e di sicurezza dell'acquisto.

La legge demanda alla **Giunta regionale la definizione**, con proprio provvedimento, adottato sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative del commercio a livello regionale, dei **requisiti e le caratteristiche che devono essere in possesso degli esercizi commerciali** al fine di ottenere il rilascio e l'utilizzo del marchio "Bottega Ligure"; delle le modalità e i termini con cui deve essere presentata domanda di rilascio del marchio "Bottega Ligure"; dei contenuti e la grafica del logo "Bottega Ligure". L'utilizzo abusivo della qualifica e del logo di "Bottega Ligure" da parte di un esercizio commerciale è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria.

Regione Basilicata – la Legge regionale **12 agosto 2015, n. 29**, all'articolo 38, ha previsto l'istituzione, previo apposito censimento, del **registro delle imprese storiche ultracentenarie** aventi i seguenti requisiti:

a) l'età anagrafica e la durata dell'attività calcolata a partire dall'anno di fondazione oppure dalla prima testimonianza documentabile dell'avvio della medesima attività;

b) la tradizione familiare e il mantenimento della titolarità dell'impresa da parte di uno o più discendenti del fondatore delle attività;

c) la continuità della sede ed il suo mantenimento nella sede storica eppure nell'ambito territoriale di riferimento;

d) l'interesse storico-culturale dell'attività esercitata e la rilevanza dal punto di vista storico, artistico, culturale e tradizionale dell'attività svolta.

La legge ha demandato alla **Giunta regionale** la determinazione dei **criteri per la successiva individuazione, da parte dei comuni**, dei locali, dei negozi e delle botteghe d'arte e degli antichi mestieri a rilevanza storica, nonché delle imprese storiche ultracentenarie. L'elenco di tali attività commerciali è poi trasmesso alla Giunta regionale.

Spetta alla Regione, tenuto conto degli elenchi inviati dai Comuni, di provvedere al censimento dei locali, dei negozi, delle botteghe d'arte e degli antichi mestieri a rilevanza storica, nonché delle imprese storiche ultracentenarie, nonché di provvedere all'istituzione degli **elenchi regionali dei locali, dei negozi, delle botteghe d'arte e degli antichi mestieri a rilevanza storica e del registro delle imprese storiche ultracentenarie**, con delibera della Giunta regionale pubblicata nel BUR.

L'inserimento negli elenchi regionali e nel registro regionale comporta l'acquisizione della qualifica di locale, negozio, bottega d'arte e degli antichi mestieri a rilevanza storica, oppure di impresa storica ultracentenaria.

Regione Campania – la **legge regionale 10 marzo 2014, n. 11 "Valorizzazione dei locali, dei negozi, delle botteghe d'arte e degli antichi mestieri a rilevanza storica e delle imprese storiche ultracentenarie"** considera negozi a rilevanza storica le attività commerciali che si svolgono da **almeno cinquant'anni nella medesima struttura e dello stesso genere merceologico**. La legge dispone, altresì, previo apposito censimento, il **registro delle imprese storiche ultracentenarie** aventi i seguenti requisiti:

a) l'età anagrafica e la durata dell'attività calcolata a partire dall'anno di fondazione oppure dalla prima testimonianza documentabile dell'avvio della medesima attività;

b) la tradizione familiare e il mantenimento della titolarità dell'impresa da parte di uno o più discendenti del fondatore della medesima attività;

c) la continuità della sede ed il suo mantenimento nella sede storica oppure nell'ambito territoriale di riferimento;

d) l'interesse storico-culturale dell'attività esercitata e la rilevanza dal punto di vista storico, artistico, culturale e tradizionale dell'attività svolta.

I locali, i negozi, le botteghe d'arte e degli antichi mestieri a rilevanza storica e le imprese storiche ultracentenarie, nei quali sono svolte attività che costituiscono gli elementi tipici della tradizione artistica della Regione, le attività artigiane e commerciali che hanno conservato antiche lavorazioni e tecniche di produzione derivanti da tradizioni o da culture locali, gli esercizi commerciali a rilevanza storica e le imprese storiche ultracentenarie connotate da particolare interesse storico, artistico e tradizionale, iscritte negli elenchi regionali o nel registro regionale si avvalgono di un logo predisposto sulla base di modelli predefiniti con delibera di Giunta, da collocare all'esterno dell'esercizio e da utilizzare nella pubblicitaria, recante la dicitura "Locale a rilevanza storica della Campania", "Negozio a rilevanza storica della Campania", "Bottega d'arte e degli antichi mestieri a rilevanza storica della Campania", "Impresa storica ultracentenaria della Campania".

L'utilizzo del logo è subordinato al mantenimento dell'iscrizione negli elenchi regionali o nel registro regionale.

Regione Umbria – la L.R. 13 giugno 2014, n. 10 "Testo unico in materia di commercio", articolo 21, considera negozi storici le attività commerciali svolte da almeno cinquanta anni continuativi che costituiscono testimonianza della storia, dell'arte, della cultura e della tradizione imprenditoriale locale e che si svolgono in locali o aree aventi valore storico, artistico, architettonico ed ambientale.

Gli esercizi commerciali al dettaglio o di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, sono riconosciuti dal Comune competente per territorio negozi storici, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, qualora risultino in possesso dei seguenti requisiti 28:

a) svolgimento della medesima attività da **almeno cinquanta anni continuativi**, nello stesso locale o nella stessa area pubblica, anche se con denominazioni, insegne, gestioni o proprietà diverse, a condizione che siano state mantenute le caratteristiche originarie;

b) collegamento funzionale e strutturale dei locali e degli arredi con l'attività svolta che evidenzii il radicamento nel tempo dell'attività stessa; i locali in cui viene esercitata l'attività devono avere l'accesso su area pubblica oppure su area privata gravata da servitù di pubblico passaggio;

c) presenza nei locali, negli arredi, sia interni che esterni, e nelle aree, di elementi di particolare interesse storico, artistico, architettonico e ambientale, o particolarmente significativi per la tradizione e la cultura del luogo.

La Giunta regionale, con norme regolamentari, specifica, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 52 del D.lgs. n. 42/2004, i requisiti e definisce le modalità e le procedure del riconoscimento.

Regione Veneto – l'articolo 11 della [L.R. 28 dicembre 2012, n. 50](#) promuove la valorizzazione e il sostegno delle attività commerciali con valore storico e artistico, il cui esercizio costituisce testimonianza dell'identità commerciale delle aree urbane di antica formazione. In attuazione di tale disposizione, la delibera della Giunta regionale 13 maggio 2014, n. 696, ha istituito l'elenco regionale dei luoghi storici del commercio, nel quale vengono iscritte le attività commerciali aperte al pubblico da almeno 40 anni.

Regione Lombardia – la legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6, articoli 148-*bis* e 148-*ter*, introdotti nel 2019, qualifica **attività storiche e di tradizione** quelle caratterizzate da una combinazione di fattori legati alla continuità nel tempo della **gestione, dell'insegna e della merceologia** offerta, alla **collocazione** in strutture architettoniche, artistiche e decorative **di pregio**, nonché in **contesti urbani di particolare interesse**, al mantenimento di attrezzature storiche, alla espressività sociale, economica e culturale dell'offerta e dell'ambientazione in stretta coerenza con il contesto locale. Sono categorie di tale patrimonio:

a) i **negozi storici**, intesi quali unità locali che svolgono attività di commercio al dettaglio in sede fissa;

b) i **locali storici**, intesi quali unità locali esclusivamente o prevalentemente dedite alla ristorazione o alla somministrazione di alimenti e bevande;

c) le **botteghe artigiane storiche**, intese quali unità locali che svolgono la vendita diretta al dettaglio di beni o servizi, con vetrine poste su strada o situate al piano terreno degli edifici.

Il **requisito della continuità** nel tempo si intende soddisfatto nel caso di attività svolta senza interruzione di continuità per un **periodo non inferiore a quaranta anni** (articolo 148-*bis*).

La legge lombarda demanda alla giunta regionale di:

a) individuare i criteri necessari per ottenere il riconoscimento regionale delle attività storiche e di tradizione;

b) stabilire le modalità e le procedure per il **riconoscimento delle attività storiche e di tradizione** segnalate dalle Camere di Commercio, dagli enti locali, dalle associazioni di rappresentanza delle imprese e dalle associazioni dei consumatori o segnalate direttamente dalle imprese che intendano proporre la propria candidatura;

c) istituisce l'**elenco regionale delle attività storiche e di tradizione** e definisce criteri e modalità per la sua tenuta e per il suo aggiornamento periodico.

La direzione generale competente procede al riconoscimento delle attività storiche e di tradizione e alla loro iscrizione nell'elenco. Viene fatta salva l'iscrizione delle imprese già riconosciute storiche ed inserite nel registro regionale di cui alla precedente disciplina purché le stesse abbiano mantenuto i requisiti richiesti.

Regione Emilia-Romagna – la legge regionale 10 marzo 2008, n. 5 contiene una disciplina organica per la "*Promozione e valorizzazione delle botteghe storiche*" definendo "Bottega storica" e "Mercato storico" le attività commerciali che continuano da **almeno cinquanta anni continuativi**. La regione provvede, con deliberazione della Giunta, ad approvare i **marchi di "Bottega storica" e di "Mercato storico"** che sono conferiti alle attività commerciali ed artigiane ed ai mercati inseriti nell'apposito Albo comunale, definendo i contenuti minimi essenziali del marchio, le modalità e le forme di utilizzazione dello stesso.

Regione Marche – la **legge regionale 4 aprile 2011, n. 5 "Interventi regionali per il sostegno e la promozione dei locali storici"** promuove la conservazione e la valorizzazione dei pubblici esercizi in attività da almeno quaranta anni. La legge si riferisce in particolare a osterie, locande, taverne, bar e spacci di campagna.

Giurisprudenza costituzionale

Il tema della conciliazione tra tutela della concorrenza e tutela dei valori costituzionalmente tutelati, quali la salute, l'ambiente e i beni culturali ha provocato diversi ricorsi alla **Corte costituzionale**, che è quindi ripetutamente intervenuta. Si ricordano in queste sede alcune pronunce.

La **sentenza 299/2012** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'articolo 31, comma 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201. La Corte ha rilevato che sia il comma 1, sia il comma 2 dell'articolo 31, in cui si in cui limitano i motivi che giustificano la possibilità di introdurre vincoli all'apertura di nuovi esercizi commerciali, deve essere ricondotto nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. «tutela della concorrenza», trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale. Va altresì ribadito che la competenza legislativa primaria della Regione in materia di commercio non osta all'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (sentenze n. 12 del 2009 e n. 380 del 2007).

La **sentenza 20 luglio 2012 n. 200**, premesso che "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", ha chiarito che "appare corretto inquadrare il principio di liberalizzazione delle attività economiche nell'ambito della competenza statale in materia di tutela della concorrenza".

La **sentenza 23 gennaio 2013, n. 8**, ha sottolineato che "il principio di liberalizzazione delle attività economiche - adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela di altri beni di valore costituzionale - si rivolge tanto al governo centrale (...) quanto a Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni (...), perché solo con la convergenza dell'azione di tutti i soggetti pubblici esso può conseguire risultati apprezzabili".

La **sentenza 14 aprile 2014, n. 104**, ha – tra l'altro - dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione di una legge regionale della Val d'Aosta che poneva il divieto di apertura e trasferimento di sede nei centri storici per le grandi strutture di vendita. Se è vero che l'articolo 31 del decreto-legge n. 201 del 2011 consente di introdurre limiti alla apertura di nuovi esercizi commerciali per ragioni di tutela dell'ambiente, «ivi incluso l'ambiente urbano», riconoscendo alle Regioni la possibilità di prevedere anche aree interdette agli esercizi commerciali, è altresì vero che la disposizione statale stabilisce che ciò debba avvenire senza discriminazioni tra gli operatori nel rispetto dei principi di stretta necessità e proporzionalità della limitazione. Un divieto assoluto pertanto costituisce una indebita limitazione alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, andando ad incidere direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato.

La **sentenza 11 giugno 2014, n. 165**, infine, ha conferito alla tutela della concorrenza un ruolo privilegiato, sottolineando che "l'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistematico, complessivo e non frazionato (...), tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (...) o in altre materie".

Rapporti con altri atti normativi in corso di approvazione

Come anticipato nel riquadro a commento dell'articolo 1 della proposta di legge, in data **25 luglio 2024** il Governo ha trasmesso la Parlamento uno schema di decreto legislativo ([A.G. 183](#)) che insiste su materie in parte sovrapponibili (qui il relativo [dossier](#) del Servizio Studi). A seguito dell'espressione del parere favorevole con [osservazioni](#) da parte delle Commissioni parlamentari, è stato quindi adottato il [decreto legislativo 27 dicembre 2024, n. 219](#), recante la costituzione dell'Albo nazionale delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e degli esercizi pubblici, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività

Invero, l'obiettivo dichiarato del decreto legislativo è di istituire un sistema di tutela e valorizzazione degli esercizi di vicinato e delle botteghe artigiane storiche, al fine di preservarne il valore storico, culturale e commerciale e di promuovere il turismo locale.

Tuttavia, mentre la proposta di legge in esame intende perseguire tale obiettivo mediante la predisposizione di un regime autorizzatorio circa le attività di insediamento, apertura, ampliamento di

superficie, mutamento di settore merceologico, trasferimento di sede e subingresso degli esercizi commerciali, se operate da attività incidenti in zone all'interno del centro storico inserite negli appositi elenchi comunali, il decreto legislativo adotta un approccio differente: il principale strumento è l'**istituzione di albi delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e degli esercizi pubblici storici**. Nello specifico, comuni, unioni di comuni e regioni possono istituire albi per censire le attività storiche presenti sul loro territorio, i quali vengono a costituire collettivamente considerati un **Albo nazionale**. Inoltre, per ottenere l'**iscrizione** le attività devono rispettare **specifici criteri dimensionali**, avere almeno **cinquant'anni** di storia e un particolare **valore merceologico o culturale**. Nella normativa governativa è specificato che la **qualificazione può essere mantenuta** anche in caso di **subentro** nella titolarità e nei locali sedi di attività commerciali, di botteghe artigiane ed esercizi pubblici storici, **a condizione che i soggetti subentranti garantiscano la continuità** nell'attività per quanto concerne il settore merceologico, le modalità di vendita o di produzione e, ove possibile, le caratteristiche strutturali dei locali

In aggiunta, il decreto legislativo introduce una nozione ulteriore, di "**attività di eccellenza**". Per essere qualificate in tal modo, occorre che le attività storiche soddisfino requisiti più stringenti: settant'anni di attività, gestione familiare, valore storico-culturale elevato. Alle "attività storiche di eccellenza" è dedicata una specifica sezione dell'Albo nazionale.

Di particolare interesse è l'**articolo 4** della normativa governativa, ove disciplina i diritti di prelazione e l'estensione delle tutele relative ai beni culturali. Il **comma 1** riconosce ai **gestori di attività storiche** il **diritto di prelazione** nel caso in cui i **beni immobili che ospitano la sede operativa** dell'attività siano oggetto di **cessione o vendita**, anche in caso di vendita dell'intero complesso immobiliare. Inoltre, lo stesso articolo consente di **classificare fra i beni culturali**, su istanza degli interessati, le **attività commerciali, botteghe artigiane ed esercizi pubblici storici o di eccellenza** che siano **espressioni di identità culturale collettiva** ai sensi dell'articolo 7-bis del D. Lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Infine, il decreto legislativo stabilisce che il Ministero del turismo è tenuto ad adottare, misure di valorizzazione e di campagne informative rivolte al turismo nazionale e internazionale in favore dei negozi e delle botteghe storici e di eccellenza iscritti all'Albo nazionale.

Alla luce di quanto esposto, si evince **il diverso approccio che muove le due iniziative legislative, nonostante le finalità analoghe**.

Difatti, la proposta di legge in esame sembra focalizzarsi maggiormente sulla tutela dei centri storici e, solo in via incidentale, delle attività ivi presenti, sottoponendo le trasformazioni di attività esistenti e l'apertura di nuove ad un'autorizzazione amministrativa.

Al contrario, il decreto legislativo, attraverso la redazione degli albi comunali (o di unioni di comuni o di regioni) sembra incentrarsi sulla tutela diretta delle attività produttive storiche, valorizzandole in modo autonomo, dando rilevanza al contesto geografico del centro storico solo successivamente. Infatti, per il decreto legislativo la storicità è una qualità intrinseca dell'attività tutelata, perciò la finalità di valorizzazione dei centri storici si concreta nel momento in cui si evita l'espulsione di tali attività dai centri storici delle città.

La proposta di legge intende piuttosto disciplinare l'attività economica di alcune zone cittadine, definite "zone del commercio" e indicate secondo i criteri dell'articolo 3, per salvaguardare i caratteri tradizionali dei centri storici dal rischio di degrado e di incuria, senza indicare in modo specifico le attività da tutelare. Ciò si desume, peraltro, dall'assenza di una norma volta a predisporre albi e/o elenchi di attività da sottoporre a tutela rafforzata.