

X Commissione – Attività produttive, commercio e turismo

Camera dei Deputati

**9^a Commissione – Industria, commercio, turismo, agricoltura e
produzione agroalimentare**

Senato della Repubblica

**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**

Audizione della Confedilizia

Roma, 19 settembre 2024

La presente nota si propone di analizzare criticamente lo schema di decreto legislativo riguardante 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".

Si fa riferimento, anzitutto, all'articolo 27, comma 1, della legge di delega, il quale ha previsto, quale fine dichiarato della stessa, quello di *«assicurare la semplificazione degli adempimenti e delle attività di controllo, consentendo l'efficace tutela degli interessi pubblici, nonché di favorire la ripresa e il rilancio delle attività economiche»*.

Si fa riferimento, poi, ai principi e ai criteri direttivi oggetto della legge di delega, per come esplicitati alla lettera l-bis) del suddetto comma 1, nel quale si dispone quanto segue: *«previsione che le regioni e gli enti locali, nel rispetto delle disposizioni per la liberalizzazione del settore del commercio e fermo restando quanto previsto dall'articolo 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, 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. Previsione che detti albi possano essere raccolti, secondo criteri unificati, a livello nazionale, ai fini della valorizzazione turistica e commerciale di dette attività»*.

Infine, si fa riferimento all'articolo 4 dello schema di decreto legislativo in esame, il quale ha previsto, in asserita attuazione del suddetto articolo 27, comma 1, lettera l-bis) della legge di delega, quanto segue:

"ART. 4 (Diritti di prelazione ed estensione delle tutele relative ai beni culturali)

1. In caso di cessione o vendita di beni immobili di proprietà di soggetti pubblici o privati, che siano sede operativa di attività commerciali, botteghe artigiane ed esercizi pubblici storici o di eccellenza, in forza di un contratto di locazione o di altro legittimo titolo che ne consente la detenzione o il possesso, il diritto di prelazione di cui all'articolo 38 della legge 27 luglio 1978 n. 392 è riconosciuto anche in caso di vendita dell'intero complesso immobiliare.

2. Le regioni, con propri provvedimenti, possono individuare percorsi conciliativi che agevolano la conclusione di accordi tra gli esercenti di attività commerciali, botteghe artigiane ed esercizi pubblici storici o di eccellenza e i proprietari dei locali, volti a evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici e dalle aree commerciali classificate di pregio.

3. Le attività commerciali, botteghe artigiane ed esercizi pubblici storici o di eccellenza di cui agli articoli 2 e 3, qualora siano espressioni di identità culturale collettiva ai sensi dell'articolo 7-bis del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo

22 gennaio 2004, n. 42, possono essere classificati, su istanza degli interessati, quali beni culturali. In tale ipotesi il Ministero dei beni culturali può apporre vincoli di destinazione e obblighi di conservazione in capo ai soggetti proprietari degli immobili sede di beni o di attività definiti come culturali, tali da consentire il mantenimento della qualifica di storicità o di eccellenza.

4. Restano ferme le competenze del Ministero della cultura in materia di individuazione delle misure di tutela per l'esercizio del commercio in aree di valore culturale, previste dall'articolo 52, commi 1, 1-bis e 1-ter, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

In relazione alle disposizioni sopra trascritte, **si ritiene che l'articolo 4 dello schema di decreto legislativo sopra richiamato ecceda i limiti, quanto a finalità e scopi, conferiti dalla legge di delega al Governo.**

Inoltre, il medesimo articolo 4 presenta – nel merito – più di un aspetto irragionevole, per le ragioni che seguono.

1.- Quanto al **primo profilo**, va evidenziato che lo scopo dalla legge di delega è quello di, come visto sopra, porre in essere vincoli (o adottare misure) volte alla tutela e alla valorizzazione di «attività commerciali», le quali risultano essere «tipizzate sotto il profilo storico-culturale o commerciale».

In tal senso, i vincoli e le misure non riguardano – né potrebbero riguardare – i proprietari delle strutture immobiliari presso le quali tali attività commerciali vengono esercitate. Non si tratta, infatti, di una legge di delega che intenda disciplinare i rapporti tra il proprietario dell'immobile e il gestore delle attività commerciali nello stesso esercitate, ma di legge di delega volta invece a regolare, **soltanto e appunto**, l'attività commerciale in quanto tale.

Sotto tale angolazione, l'articolo 4 sopra citato, nella parte in cui attua vincoli ed oneri in capo al proprietario, ma non in capo al gestore dell'attività commerciale, risulta essere di gran lunga al di fuori della finalità (ed ancor prima dell'oggetto) della legge di delega di cui si discute.

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata costante nel ritenere come la legge di delega sia da ritenersi «fondamento e limite del potere legislativo delegato». Sotto questa angolazione, se è vero che «la delega legislativa non esclude in capo al legislatore delegato ogni discrezionalità [di contenuto], tuttavia la maggiore o minore ampiezza di [tale discrezionalità] va apprezzata e ritenuta "in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega"» (Corte Cost. n. 166/2023). Al riguardo, e più precisamente, se «al legislatore delegato può ben essere riconosciuto un margine di discrezionalità da consentirgli di introdurre norme che rappresentino un coerente sviluppo e, se del caso, anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante», d'altro canto «la discrezionalità del Governo [...] va apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la ratio sottesa a questi ultimi» (Corte Cost. n. 98/2024).

Alla luce di quanto precede, è necessaria la stretta comparazione tra la *ratio* sottesa ai principii e ai criteri indicati con la legge di delega, e le norme introdotte con l'articolo 4 dello schema di decreto legislativo in esame, al fine di verificare se queste ultime possano rappresentare un «*coerente sviluppo*», ovvero un «*completamento*», della legge di delega stessa, e non costituire un eccesso di legge in violazione dell'atto legislativo adottato dal Parlamento.

Nel caso di specie, come già sopra evidenziato, l'articolo 4 dello schema di decreto legislativo in questione è ultroneo e differente dalla norma delegante. Mentre, infatti, l'articolo 1 lettera I-bis) della legge di delega, prevede come obiettivo la sola tutela di attività commerciali che siano tipizzate sotto il profilo storico-culturale, la disposizione in commento introduce invece dei vincoli, non su tali attività commerciali, bensì in capo ai proprietari dei beni in cui tali attività sono svolte. Sotto tale profilo, **l'articolo 4 dello schema di decreto legislativo in parola è illegittimo poiché in contrasto, quanto a finalità e scopi, alla legge di delega conferita al Governo.**

2.- Fermo quanto precede, le disposizioni in commento, oltre ad eccedere la legge di delega per come evidenziato, presentano, **nel merito, più di un aspetto irragionevole.**

A) **In primo luogo**, l'articolo 4, **comma 1**, dello schema di decreto legislativo in esame, laddove riconosce in capo al gestore dell'attività di interesse storico il diritto di prelazione in caso di cessione dell'intero immobile presso il quale l'attività viene svolta, **è radicalmente illegittimo, in quanto impone vincoli ed oneri in capo al proprietario del bene, ma non in capo al gestore dell'attività storica esercitata all'interno del bene.** Sicché laddove il proprietario del bene, da un lato, non è libero di vendere il bene a chi meglio ritiene, poiché prima lo deve offrire in prelazione all'esercente dell'attività storica, l'esercente dell'attività storica, dal suo lato, è libero di modificare tale attività storica e financo di chiuderla (per farne altra di interesse anche non storico).

Sicché il fine di protezione dell'attività commerciale (in quanto d'interesse storico) risulta essere, con tale disposizione, tradito poiché evanescente.

Inoltre, per la stessa ragione, sarebbe trattata in modo irragionevole, diseguale e discriminatorio, la categoria dei proprietari di beni immobili nei quali è esercitata un'attività commerciale storica, rispetto alla categoria dei proprietari di altri beni non esercenti attività di interesse storico, e comunque rispetto alla categoria di coloro che gestiscono le attività commerciali di interesse storico (i quali, per primi, dovrebbero essere sottoposti a regole specifiche al fine di preservare l'attività commerciale in discorso). Questo, in contrasto con il principio di uguaglianza e di non discriminazione ai sensi dell'articolo 3 Cost., che impone di trattare in modo eguale categorie omogenee tra loro, ovvero di non differenziare categorie omogenee tra loro sulla base di requisiti che si rivelano arbitrari.

Fermo quanto precede, **la disposizione in commento risulta in frontale contrasto con la disciplina delle locazioni di immobili ai sensi della legge n. 392 del 1978.**

L'articolo 4 citato, infatti, estende l'applicazione dell'articolo 38 della legge n. 392 del 1978 (dettata in tema di locazione) a fattispecie diverse dalla locazione medesima. Il diritto di prelazione verrebbe infatti riconosciuto sulla base non solo di un contratto di locazione, ma anche «*di altro legittimo titolo che [consente] la detenzione o il possesso*» dell'immobile di interesse. Ciò significa che, nell'ambito applicativo della norma del '78, verrebbero ricomprese anche ipotesi come, ad esempio, il comodato o il diritto di usufrutto. La rottura con l'attuale sistema normativo sarebbe evidente, laddove si passerebbe da un'ipotesi, circoscritta alle sole locazioni per le quali ricorrono determinate condizioni, a plurime fattispecie. Il che è tanto più grave, se sol si consideri che il ricorso, da parte del legislatore, all'istituto della prelazione è tradizionalmente molto misurato rinvenendosi, per lo più, nel diritto agrario.

Inoltre, la disposizione in commento estende il diritto di prelazione «*anche in caso di vendita dell'intero complesso immobiliare*». Al riguardo, l'articolo 38 della suddetta legge n. 392 del 1978 ha ad oggetto, come noto, il solo trasferimento a titolo oneroso ed in via esclusiva dell'immobile oggetto di locazione. Non è mai stata invece ritenuta applicabile la fattispecie al caso di vendita, non del singolo immobile oggetto di locazione, ma dell'intero edificio nel cui ambito tale immobile è inserito.

La modifica che si propone di introdurre andrebbe pertanto a stravolgere l'intero sistema posto in essere dal legislatore del '78, ossia un sistema così concepito per evitare che la locazione in essere in un singolo immobile facente parte di un più ampio fabbricato potesse ostacolare, se non addirittura impedire, un'operazione di cessione in blocco. Effetti che invece si verrebbero senz'altro a verificare con la nuova previsione in questione con grave pregiudizio non solo delle ragioni proprietarie ma del mercato delle compravendite immobiliari in genere.

B) In secondo luogo, l'articolo 4, **comma 2**, dello schema di decreto legislativo in esame, attribuisce alle Regioni la facoltà di emanare «*provvedimenti*» che dispongono «*percorsi conciliativi*» volti ad «*agevola[re] la conclusione di accordi tra gli esercenti di attività commerciali, botteghe artigiane ed esercizi pubblici storici o di eccellenza e i proprietari dei locali*». Questo, al fine di «*evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici e dalle aree commerciali classificate di pregio*».

Tali provvedimenti regionali, disciplinando le modalità di esternazione della volontà delle parti in relazione alla disposizione del bene oggetto di attività commerciale, incidono sulla scelta dei contraenti, quindi sulla loro autonomia negoziale, con ciò intervenendo nell'ambito riguardante l'ordinamento civile, dunque in materia di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 Cost.

C) In terzo luogo, l'articolo 4, **comma 3**, dello schema di decreto legislativo in questione, prevede l'apposizione da parte del Ministero dei beni culturali, di vincoli di destinazione e di obblighi di conservazione in capo ai proprietari di immobili che siano la sede delle attività commerciali di interesse storico.

Anzitutto, la previsione è in frontale contrasto con la disciplina dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in quanto definisce «*bene culturale*», non un bene ma un'attività commerciale.

Inoltre, anche in tal caso **si prevedono in modo irragionevole e discriminatorio vincoli ed oneri in capo al proprietario del bene**, ma non in capo al gestore dell'attività commerciale stessa. Sicché da un lato, il proprietario sarebbe soggetto a vincolo di destinazione e obbligo di conservazione del bene di cui egli dispone. Dall'altro lato, l'esercente dell'attività di interesse storico, in seno al medesimo immobile, sarebbe invece libero di modificare tale attività, per farne altra di interesse anche non storico.

Anche in tal caso si introducono pertanto, in modo irragionevole e discriminatorio, vincoli gravosissimi in capo ai proprietari di immobili che limitano la circolazione del bene e ne pregiudicano il valore.

Peraltro, ed in generale, l'imposizione di vincoli e obblighi sopra criticati, viene prevista senza che sia in alcun modo prospettata alcuna misura che compensi il proprietario in relazione al sacrificio che gli sia imposto.

Conclusione

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, si chiede di **espungere, dal testo dello schema di decreto legislativo in esame, le disposizioni di cui all'articolo 4.**

**Presidenza e Segreteria generale
Centro Studi**

Uffici operativi e amministrativi
00187 Roma - Via Borgognona, 47
tf. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

Uffici Organizzazioni collegate
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4
tf. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

Uffici Enti bilaterali
00198 Roma - Corso Trieste, 10
tf. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456

www.confedilizia.it