



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*Schema di decreto legislativo recante 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
(AG 183)*

*SENATO DELLA REPUBBLICA
9^a Commissione (Industria, commercio, turismo, agricoltura
e produzione agroalimentare)*

*CAMERA DEI DEPUTATI
X Commissione (Attività produttive, Commercio e Turismo)*

Roma, 19 settembre 2024

Premessa

Confcommercio – Imprese per l'Italia ringrazia per l'opportunità offerta da Codeste Commissioni di rappresentare il punto di vista delle imprese del terziario di mercato in merito all'AG183 intitolato *“Schema di decreto legislativo recante 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”*, adottato in attuazione della delega di cui all'art. 27 della Legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

La liberalizzazione nel settore del commercio ha creato – congiuntamente alle varie crisi e all'effetto dirompente dell'e-commerce – una situazione particolarmente difficile per tutto il sistema distributivo. Fenomeni di desertificazione commerciale avanzano nelle città italiane, mettendo a dura prova la tenuta di quel modello di pluralismo distributivo che riteniamo essere un valore distintivo del nostro Paese e che il decreto 114/1998 si prefiggeva di sviluppare. Il Rapporto 2024 sulla demografia di impresa nelle città, predisposto dal nostro Ufficio Studi, documenta che il commercio in sede fissa nelle città italiane ha perso in 11 anni oltre 111 mila unità, facendo registrare un complessivo -20% rispetto ai dati del 2012. È un andamento che espone le nostre città al rischio di desertificazione commerciale.

La perdita di questi luoghi comporterebbe la scomparsa di un irripetibile patrimonio materiale e immateriale, fatto di spazi unici e di saperi tramandati da generazioni, riducendo il senso di identità delle comunità e impoverendo quell'esperienza urbana tipica delle città italiane che tanto viene apprezzata dai visitatori del nostro Paese.

Uno degli obiettivi chiave delle politiche a supporto delle imprese del terziario di mercato deve essere dunque il contrasto alla progressiva chiusura e dequalificazione delle attività economiche nei centri urbani, alla perdita di identità, cultura e tradizioni locali, all'aumento delle situazioni di insicurezza, alla perdita di posti di lavoro e alla svalutazione degli immobili.

Condividiamo quindi l'utilità di un intervento legislativo che – come configurato nella delega al Governo della lettera l-bis) del comma 1, dell'articolo 27, della legge 118/2022 – si prefigga di salvaguardare il decoro urbano, le caratteristiche commerciali specifiche o tradizionali dei centri storici o di delimitate aree, d'intesa con le associazioni degli operatori, intervenendo sia attraverso le “misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi”, sia tramite “limitazioni all'insediamento di determinate attività in talune aree”. In particolar modo, è apprezzabile che la questione della valorizzazione delle attività economiche urbane possa essere affrontata coniugando aspetti di politica attiva e aspetti regolativi secondo un approccio integrato che apprezziamo e che come Confcommercio sosteniamo da tempo.

Ciò premesso sul piano delle valutazioni generali, venendo al merito dell'articolato, si riportano di seguito alcune osservazioni più di dettaglio su alcuni aspetti che si ritiene meritevole di essere reconsiderati per rendere un provvedimento più incisivo e rispondente alle esigenze delle imprese.

Imprese commerciali e artigiane storiche e di qualità – requisiti (art. 2, comma 1)

È apprezzabile un intervento nazionale che preveda misure uniformi al fine di tutelare e valorizzare il carattere storico-culturale che attività commerciali, botteghe artigiane ed esercizi pubblici rappresentano.

La disposizione prevede, infatti, il riconoscimento in capo ai comuni, alle unioni dei comuni e alle regioni della facoltà di costituire specifici albi in cui inserire le attività in base a determinati requisiti unitari quali:

- la collocazione dell'attività nel territorio dell'ente che istituisce l'albo;
- l'esistenza dell'attività da almeno 50 anni;
- l'interesse merceologico, culturale, storico, artistico o legato alle tradizioni locali, anche in connessione con le aree in cui sono insediati;
- le caratteristiche dimensionali degli esercizi di vicinato.

Tuttavia, si sollevano delle perplessità in merito proprio ad alcuni di tali requisiti, in quanto non solo di difficile conciliazione con le normative regionali e comunali vigenti ma anche perché inadeguati rispetto all'eterogeneità che caratterizza le diverse categorie di attività.

Una delle criticità della proposta risiede nel criterio della storicità, ricondotto ad almeno 50 anni di attività. In tale ambito andrebbe tenuto conto delle differenze che caratterizzano le diverse categorie, declinando l'indicazione temporale per ciascuna di esse, al fine di accrescerne le potenzialità di rappresentazione dei valori storici e culturali. Nell'ambito delle attività commerciali, per esempio una soglia abbassata ai 40 anni (alcune regioni indicano 30) potrebbe essere sufficiente ad indicarne la storicità, alla luce dei profondi cambiamenti che hanno interessato questa categoria e della diminuzione dell'età media delle attività. Al contrario, la soglia dei 50 anni andrebbe elevata a 70 nel caso di un bar o di un ristorante, per meglio rappresentare la storicità di queste tipologie, che tendono a conservare maggiore continuità.

L'ulteriore criterio su cui si intende porre l'attenzione è quello relativo al "particolare interesse merceologico o culturale o storico o artistico o legato alle tradizioni locali". Tale requisito risulta eccessivamente generico e limitativo dei diversi aspetti che possono caratterizzare un'attività.

Sarebbe più opportuno invece integrarlo, facendo riferimento anche a criteri oggettivi e chiari che possano al meglio individuare le imprese storiche, esplicitati ad esempio, all'interno di una regolamentazione *ad hoc*, da prevedere nell'ambito del provvedimento interministeriale di cui all'art. 5.

A titolo esemplificativo, nel caso dei pubblici esercizi, la normativa tecnica di riferimento potrebbe essere la norma UNI 11891-1, grazie alla quale le attività verrebbero certificate come storiche a seguito della verifica di un Ente terzo, che riscontri la sussistenza delle condizioni ed effettui un controllo periodico sullo stato dell'esistenza dei requisiti nel tempo. Tale controllo agevolerebbe così anche l'attività delle Regioni e dei Comuni.

Per ciò che attiene, invece, alle attività alberghiere, ricomprese nell'ambito della categoria di esercizi pubblici (cfr. art. 86 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) si ritiene più funzionale che le caratteristiche e i requisiti relativi agli alberghi storici siano determinati da un comitato costituito presso il Ministero del Turismo e composto da un rappresentante del Ministero del Turismo, un rappresentante delle Regioni e delle Province autonome e da due rappresentanti delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese alberghiere, a cui non spettano rimborsi, gettoni di presenza, emolumenti o indennità comunque denominati.

Richiesta per iscrizione all'albo (art. 2, comma 3)

Si rileva che attualmente in Lombardia l'elenco delle attività storiche è tenuto dalla Regione e il procedimento di riconoscimento può essere avviato indistintamente da camere di commercio, enti locali, associazioni di rappresentanza delle imprese e associazioni dei consumatori, imprese con propria autocandidatura.

In proposito, si ritiene quindi necessario chiarire o specificare che il procedimento può essere svolto anche dalle associazioni di rappresentanza delle imprese, conformemente a quanto già previsto dalla normativa della Regione Lombardia (art. 148 ter L.r. n. 6/2010).

Decreto sulle modalità di attuazione (art. 2, comma 9)

La disposizione prevede che con un successivo decreto interministeriale verranno stabilite le modalità con cui le regioni possono ampliare anche ad altre attività, o derogare a fronte di specifiche esigenze, i requisiti necessari per l'accesso alla qualifica di storicità delle attività.

Sul punto, si sottolinea che in diverse regioni sono già previsti dei riconoscimenti per altre attività ("locale da ballo storico" ad esempio in base alla L.r. Lombardia n. 7/2022 e "strutture ricettive storiche e di qualità" in base all'art. 78 della L.r. n. 27/2015) che si ritiene necessario inserire anche all'interno dell'ambito di applicazione del presente albo.

Ancora, se l'obiettivo del decreto sarà quello di promuovere la conoscenza e la valorizzazione delle attività storiche, a testimonianza della tradizione commerciale delle città italiane, nell'albo sarebbe opportuno includere il commercio su aree pubbliche, come già avviene in diverse realtà [in Emilia, Lazio, Piemonte, Puglia, Veneto]. Mercati locali e fiere costituiscono infatti parte integrante dell'offerta commerciale e del modello di pluralismo distributivo, e sono presenti in Italia moltissimi casi di eccellenza e lunga tradizione – talvolta secolare – che costituiscono, alla pari del commercio in sede fissa, motivo di attrazione turistica, occasione di incremento dell'attrattività dei centri urbani, oltre che opportunità di socialità tra i cittadini secondo una forma tipica del nostro Paese.

Infine, proprio per le finalità di valorizzazione di attività storico-culturali connaturata alla misura in esame, anche in chiave turistica, andrebbero ricomprese nell'elenco anche le attività economiche che operano nei settori della cultura, dello spettacolo, dell'intrattenimento e della creatività, come realtà quali cinema, teatri, librerie.

Attività storiche di eccellenza (art. 3)

Nella definizione di “attività di eccellenza” vi sono alcuni criteri che non sembrano capaci di garantire adeguata tutela e valorizzazione delle imprese che caratterizzano in modo unico e straordinario l’offerta commerciale delle nostre città.

In primo luogo, la prosecuzione dell’attività da parte delle generazioni successive - che tramandano la storia e la tradizione familiare- può essere considerato come un aspetto qualificante. Tuttavia, il vincolo del mantenimento dell’attività nell’ambito di una stessa famiglia per almeno tre generazioni appare eccessivamente selettivo e non sempre indicativo di qualità o di eccellenza dell’attività stessa. È fondamentale infatti tenere conto della difficoltà che incontrano le imprese nel passaggio generazionale, anche a causa dei bassi tassi di natalità del nostro Paese. Rispetto ad esso, il principio guida da considerare dovrebbe essere invece quello **della continuità dell’attività**, intesa come mantenimento di tradizione e merceologia/servizio offerto, indipendentemente da eventuali trasferimenti della titolarità, così come già prevedono le leggi regionali in materia. Come requisito per identificare una attività storica di eccellenza connotata da lunga tradizione, si potrebbe piuttosto introdurre un criterio di maggiore anzianità, ad esempio 75 anni.

Sempre seguendo il principio di continuità summenzionato, anche lo svolgimento dell’attività nello stesso locale appare un fattore troppo limitante, in quanto un’attività di eccellenza lo è a prescindere dalla sua sede, laddove questa fosse modificata. Andrebbe piuttosto riconosciuto il **mantenimento delle caratteristiche peculiari** dell’attività in relazione alla località in cui sono insediati, nonostante nel tempo abbia mutato sede ma sia rimasta nell’ambito insediativo della precedente ubicazione (disposizione prevista in alcune norme regionali).

Inoltre, vincolare l’eccellenza all’ubicazione in determinate aree come i centri storici o aree “di pregio commerciale” (posto che esse andrebbero definite, per uniformità, a livello nazionale) introdurrebbe un criterio discriminante tra imprese che presentano comunque caratteri di storicità ed eccellenza. In particolare, si pensi ai pubblici esercizi e agli alberghi storici che spesso non sono situati nei centri urbani ma in località di eccezionale valore paesaggistico, che generano turismo e promozione della nostra cultura portando turisti in loco. Anche l’aspetto della localizzazione andrebbe quindi attentamente calibrato sulla base delle diverse categorie di attività economica.

Come considerazione generale, i tre principi sopra menzionati sembrano legare la definizione di “attività di eccellenza” unicamente alla “storicità”, direzione confermata anche dall’ulteriore criterio di conservazione dell’aspetto storico, degli interni e degli arredi. Andrebbe invece fatta chiarezza tra i due concetti, in quanto l’eccellenza non dovrebbe essere legata così fortemente al tempo di attività, al mantenimento della sede e alla ubicazione nei centri storici.

Inoltre, considerata l’evoluzione intervenuta negli anni che ha progressivamente previsto e normato altre forme di ricettività turistica che si sono aggiunte a quella tipicamente alberghiera, si ritiene opportuno prevedere che la norma espliciti ovunque e chiaramente la sua applicabilità anche alle “attività turistico ricettive”, in coerenza con l’ambito complessivo di applicazione delle misure previste nel provvedimento in esame che, appunto, ricomprende gli esercizi pubblici e richiama l’interesse turistico come elemento di connotazione, tra gli altri, dell’attività di eccellenza.

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

Non si rilevano particolari obiezioni in merito alla disposizione che riconosce il diritto di prelazione ai titolari di attività storiche o di eccellenza - per l'acquisto dell'immobile comunale o privato in cui hanno sede - anche in caso di vendita dell'intero complesso immobiliare, nonostante la norma appaia di difficile applicazione nel settore privato.

Potrebbe, però, essere una previsione interessante per quanto riguarda gli immobili pubblici.

A titolo meramente esemplificativo, con riferimento all'articolato proposto, si potrebbe formulare un intervento all' art. 4 comma 2, prevedendo che per i proprietari di locali, si intendano anche coloro che godono di beni immobili in virtù di una concessione pubblica.

In taluni casi, attività commerciali qualificate come "storiche" operanti in immobili pubblici goduti in "concessione", in occasione di messa a bando da parte del Comune del godimento dell'immobile (es. per scadenza contrattuale), non godono di alcun tipo di sostegno/riconoscimento, nonostante la qualifica e la significatività. Per accordarsi con i termini della Direttiva Servizi, si potrebbe esplicitare anche per questi casi il riconoscimento di un (motivo imperativo di) "interesse generale" tale da giustificare un sostegno alle attività esistenti.

Peraltro, proprio a proposito del comma citato, si evidenzia che nella relazione illustrativa si fa riferimento a "trasferimenti di proprietà" di cui non si ha riscontro poi nell'articolato e che il concetto di "percorsi conciliativi" appare altresì piuttosto generico, e quindi di efficacia incerta.

Pertanto, data la centralità del rapporto tra istituzioni pubbliche, titolari delle attività storiche e proprietari degli immobili si dovrebbe incentivare una collaborazione fondata sul garantire un equilibrio equo nei canoni di locazione, una promozione della trasparenza nelle trattative commerciali e una prevenzione dei fenomeni di speculazione o illegalità. Per realizzare ciò, è fondamentale stabilire meccanismi di monitoraggio e controllo per assicurare il rispetto degli accordi nel corso del tempo.

A tal proposito potrebbero anche essere introdotti istituti innovativi per la locazione destinati ad attività storiche e di eccellenza in modo da contrastare la desertificazione commerciale (es. cedolare secca con contestuale attivazione di un meccanismo per la riduzione del canone verso gli esercenti storici da parte dei proprietari immobiliari). Trattandosi di una misura di carattere oneroso, la sua attuazione dovrebbe poi essere sostenuta da finanziamenti adeguati.

Istituzione dell'Albo nazionale delle imprese commerciali e artigiane storiche e delle relative sottosezioni (art. 5)

Per l'attuazione della misura in commento, il successivo provvedimento interministeriale in esame appare centrale. Alla luce di quanto sin qui commentato, si espongono di seguito alcune considerazioni.

Certamente utile è la suddivisione dell'Albo in sezioni per le diverse categorie di cui si è detto (commercio, pubblici esercizi, strutture ricettive, mercati su aree pubbliche, attività culturali e

creative) anche riservando una particolare attenzione alle nicchie merceologiche scarsamente rappresentate nei centri cittadini, in modo da contribuire alla loro riqualificazione e prevenirne lo spopolamento. Ma altrettanto utile potrebbe essere la previsione di una ulteriore caratterizzazione nell'ambito di una data categoria che consenta di distinguere e declinare in modo appropriato i concetti di "storicità" e di "eccellenza". Tenendo presente la finalità espressa dalla delega di "valorizzazione turistica e commerciale" delle attività, la creazione dell'Albo dovrebbe infatti consentire di esprimere al massimo i diversi contributi dati dalle attività economiche ad un'offerta di qualità e turisticamente attrattiva. Si possono considerare, al riguardo:

- attività di eccezionale valore storico-artistico, culturale e di lunga tradizione che costituiscono un rilevante patrimonio per la collettività;
- attività connotate da una riconosciuta storicità e radicamento al luogo e alla comunità;
- attività di più recente avvio ma che si distinguono per l'eccellenza nel servizio offerto o nella merceologia trattata, per l'arricchimento e la diversificazione dell'offerta del tessuto commerciale locale, per l'impegno nella conduzione della propria attività secondo valori oggi rilevanti come la sostenibilità, la prossimità, la promozione del territorio, il recupero di antichi saperi, la cura dei beni comuni.

Simili distinzioni – peraltro già presenti in alcune norme regionali ed esperienze locali – consentirebbero da un lato di riconoscere e promuovere in modo integrale l'offerta di qualità, dall'altro permetterebbero di adottare misure di sostegno o rivolte alla totalità delle imprese presenti nel registro o riferite in modo più puntuale rispetto alle diverse specificità ed esigenze.

Misure di valorizzazione (art. 6)

Riteniamo che nell'ambito delle misure di valorizzazione e delle campagne informative richiamate dalla norma, il ruolo delle associazioni rappresentative sia eccessivamente marginale.

Si evidenzia, infatti, la necessità di prevedere la consultazione delle associazioni di categoria comparativamente più rappresentative a livello nazionale al fine di acquisire una visione più completa e dettagliata delle esigenze e delle problematiche che caratterizzano l'intero settore delle imprese considerate, comprese naturalmente quelle storiche. Le associazioni di categoria a livello nazionale dispongono di competenze consolidate e di un ramificato sistema di strutture territoriali che le rende particolarmente qualificate per fornire osservazioni e riscontri basati su esperienze concrete e diversificate. Le associazioni di categoria nazionali, inoltre, includono al loro interno gruppi specifici focalizzati sulla tutela e valorizzazione delle imprese storiche, permettendo così di mantenere un focus sull'eccellenza senza sacrificare la rappresentatività. Prevedere la loro consultazione garantirebbe quindi che le politiche adottate siano il frutto di un processo decisionale più inclusivo e rappresentativo delle realtà economiche del Paese, favorendo così l'adozione di misure normative più equilibrate ed efficaci.

Assolutamente essenziale, infine, è l'accompagnamento di questa disposizione con misure di sostegno finanziario e agevolazioni nell'accesso al credito, incluse le agevolazioni sulla fiscalità locale per le quali, naturalmente, serviranno adeguate coperture e accordi nelle sedi opportune. In ogni caso, per quanto riguarda l'assegnazione dei contributi, sarebbe consigliabile affidare l'eventuale verifica dei requisiti a soggetti riconosciuti ed accreditati secondo le normative regionali, come ad esempio i centri di assistenza tecnica per le imprese riconosciuti in diverse regioni. Questo garantirebbe un processo decisionale trasparente e imparziale, riducendo al minimo il rischio di controversie o violazioni normative.

Conclusioni

In conclusione, si condividono le linee direttrici del provvedimento che andrebbero però coordinate con i criteri e le modalità previsti dalle normative regionali e comunali ed implementate con un maggiore coinvolgimento delle associazioni rappresentative di categoria. Si auspica che, nel corso dell'iter legislativo, tali richieste possano essere tradotte in azioni concrete con meccanismi che ne garantiscano cogenza ed effettività.