

**LEGACOOP**



**AGCI**  
ASSOCIAZIONE  
GENERALE  
COOPERATIVE  
ITALIANE

**Proposta di legge recante Istituzione e disciplina delle zone del  
commercio nei centri storici  
(C. 362 Molinari)**

*Camera dei Deputati*

*X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)*

*24 giugno 2025*

## Sommario

<b>Premessa .....</b>	<b>2</b>
<b>Articoli 2 e 3: il regime di autorizzazione .....</b>	<b>2</b>
<b>Articolo 4: Il supporto economico .....</b>	<b>5</b>
<b>Conclusioni .....</b>	<b>6</b>

### Premessa

Il Disegno di Legge in esame si pone **l'obiettivo di tutelare l'identità storica, culturale e commerciale dei centri storici**, istituendo e disciplinando un regime di autorizzazione per l'esercizio delle attività commerciali ivi ubicate, sostenendo incrementi occupazionali e favorendo gli insediamenti commerciali, compresi quelli temporanei, per rivitalizzare le vie storiche, elementi a cui il mondo cooperativo guarda con attenzione.

Infatti, **le imprese cooperative sono diffusamente presenti nelle aree interne del Paese** nel commercio di prossimità la cooperazione opera con cooperative di consumatori e cooperative di dettaglianti associati.

Inoltre, esse spesso erogano servizi essenziali in paesi e centri storici dove altri non operano. Si tratta di attività in aree a fallimento di mercato, sovente in perdita ma sostenute da reti cooperative più ampie e vocate alla funzione sociale che la cooperazione svolge. Queste realtà e questi imprenditori meritano sostegno.

### Articoli 2 e 3: il regime di autorizzazione

In particolare, i comuni, sentite le organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori, sono chiamati a predisporre un elenco di zone del centro storico, da individuare sulla base dei criteri di cui all'art. 3, **in cui l'insediamento, l'apertura, l'ampliamento di superficie, il mutamento di settore merceologico, il trasferimento di sede e il subingresso degli esercizi commerciali sono soggetti al rilascio di un'autorizzazione da parte dello sportello unico per le attività produttive.**

In sintesi verrebbe assoggettata ad autorizzazione anche l'apertura delle piccole strutture di vendita, ora soggetta a SCIA, e verrebbero parimenti sottoposte a regime autorizzatorio attività come il mutamento del settore merceologico che, pur nella diversità delle regolamentazioni regionali, attualmente, entro determinate soglie, ne sono escluse. Tali restrizioni peraltro, per come formulata la norma, sembrerebbero destinate a valere, nelle zone indicate, per tutti gli operatori e per tutti i settori merceologici.

La misura proposta non appare condivisibile in quanto segna un ulteriore evidente arretramento sul fronte dei principi di liberalizzazione già incisi dalla legge concorrenza 2022 (Legge n. 214/2023).

Si ricorda a questo riguardo che la legge sopra citata ha modificato l'**art. 31, comma 2 del Salva Italia (L. 201/2011)** attribuendo alle Regioni, città metropolitane e Comuni la possibilità di prevedere, 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.**

Quindi, già oggi, gli enti locali possono individuare aree del proprio territorio che richiedano **limitazioni e prescrizioni cui sottoporre specifiche attività commerciali** (dunque anche l'assoggettamento all'autorizzazione anziché a mera SCIA o la previsione di attività o merceologie incompatibili con le esigenze di tutela).

Ciò, tuttavia, non deve indurre nell'errore di concludere nel senso che il ddl in esame, non introducendo strumenti innovativi, non sia rilevante.

Esso, infatti, aggrava il vulnus ai principi di liberalizzazione, nella misura in cui, cambiando paradigma, **fa assurgere le limitazioni e prescrizioni per l'esercizio di attività commerciali nei centri storici da eccezione, consentita solo per specifiche attività ed in nome del perseguimento di ben determinati interessi** (*la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali, art. 31 comma 2*), **a regola generale attuabile a discrezione dei Comuni trasversalmente per tutte le attività collocate in una determinata zona, da individuare a sua volta sulla base di criteri assolutamente generici.**

Valgono quindi, a maggior ragione, le considerazioni critiche già espresse dalle scriventi organizzazioni in occasione della modifica all'art. 31 del decreto Salva Italia: previsioni normative che attribuiscono agli enti locali il potere discrezionale di derogare in modo così pervasivo ai principi di liberalizzazione non appaiono compatibili con i principi costituzionali ed europei e rischiano di fatto di determinare gravi distorsioni concorrenziali tra operatori.

E' infatti evidente che il ddl demandando ai Comuni il compito di identificare, sulla base di criteri generici, le zone all'interno dei centri storici da sottoporre ad autorizzazione, comporta il rischio concreto di una applicazione diversificata sul territorio nazionale, con adozione di politiche più o meno restrittive e con conseguenti trattamenti differenziati per imprese simili in territori diversi, a parità di condizioni strutturali, violando il principio di uguaglianza sostanziale tra operatori economici e falsando la concorrenza sul mercato interno.

Senza contare che le imprese della grande distribuzione, che per loro natura, struttura e capillarità avvertono in modo forte le complessità burocratiche e amministrative e le differenziazioni territoriali nella gestione delle stesse, si troveranno a dover affrontare ulteriori oneri legati a procedure amministrative diverse.

Il tutto in controtendenza rispetto alle esigenze di semplificazione e sburocratizzazione, sancite dalla Legge 7 agosto 2015, n. 124, (c.d. Legge Madia) e oggi, come non mai, fattore strategico di crescita delle attività produttive, oltretutto rispondenti alle indicazioni fornite dalla Commissione Europea.

Si ricorda, a questo ultimo proposito, che la Commissione Europea ha da tempo avviato un monitoraggio sul **livello effettivo di concorrenza e liberalizzazione del settore commercio negli Stati Membri**, per conoscere (e, quindi, intervenire eventualmente con una Raccomandazione) vincoli e restrizioni che impediscano o limitino l'accesso al mercato da parte di taluni operatori.

Nella Raccomandazione del Consiglio UE del 21 ottobre 2024 è stata rilevata la necessità di “[...] *superare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio* [...]” e, nell’analisi effettuata a livello UE sull’indicatore di restrittività, con riferimento all’Italia, è stata messa in evidenza proprio **la disomogeneità e le restrizioni a livello regionale**.

**In conclusione il ddl in esame, pur ponendosi nel solco delle modifiche già apportate all’art. 31, comma 2 del Decreto salva Italia** – nella misura in cui stabilisce come regola generale che i Comuni individuino zone dei centri storici in cui tutte le attività commerciali sono soggette autorizzazione - **le porta alle estreme conseguenze, attribuendo agli enti locali il potere discrezionale di attuare misure restrittive generalizzate, non modulate rispetto alle specifiche esigenze e ai motivi imperativi di interesse generale e dunque non proporzionate**, con tutti i possibili impatti negativi anche in materia di **concorrenza** che, come previsto dall’art. 117 della Costituzione, è di **competenza legislativa esclusiva dello Stato**.

La Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno prevede che:

- eventuali regimi autorizzatori siano giustificati da motivi imperativi di interesse generale;
- le condizioni per il rilascio siano trasparenti, non discriminatorie e proporzionate **ossia idonee a garantire il conseguimento dell’obiettivo perseguito e non eccedenti quanto necessario per raggiungere tale obiettivo**.

Il sistema delineato dal ddl invece:

- consente di fatto l’applicazione arbitraria delle autorizzazioni sulla base di criteri assolutamente generici;
- risulta potenzialmente contrario al principio di proporzionalità ex art. 15 della direttiva

Per gli stessi motivi la proposta di legge A.C. 362 **si pone in potenziale contrasto con i principi fondamentali della Legge Madia** nella misura in cui:

- **reintroduce forme generalizzate di autorizzazione** in settori già sottoposti a semplificazione normativa;
- **non motiva adeguatamente** l’imposizione di tali vincoli in relazione ai parametri costituzionali (libertà d’impresa) e sovranazionali (Direttiva 2006/123/CE);
- **crea un regime frammentato e potenzialmente discriminatorio** tra comuni, alimentando la disomogeneità normativa.

Si ricorda che la riforma Madia ha posto al centro il principio di proporzionalità e ha conferito carattere residuale all'introduzione di regimi autorizzatori, i quali devono essere giustificati da esigenze effettive e attuali e proporzionati e non eccessivamente onerosi rispetto all'interesse pubblico tutelato.

Il decreto legislativo 222/2016 (c.d. SCIA 2), attuativo della Legge Madia, ha riclassificato le attività economiche proprio al fine di **ridurre al minimo le autorizzazioni preventive** e favorire l'utilizzo di moduli semplificati come SCIA e comunicazioni.

La reintroduzione generalizzata di autorizzazioni, come proposto nel ddl, **rappresenta un passo indietro rispetto a questo assetto normativo**, introducendo, in modo assolutamente sproporzionato, un regime autorizzatorio **estensivo e non differenziato**, applicabile ad una pluralità di attività (anche minime) **senza una motivazione puntuale che ne giustifichi l'onerosità** in relazione al rischio effettivo per l'interesse pubblico tutelato.

Inoltre l'attribuzione ai comuni del potere di individuare le "zone del commercio" soggette ad autorizzazione, come già detto, genera **forti asimmetrie regolatorie tra territorio e territorio**, così non solo minando il principio di parità di trattamento tra operatori ma generando **incertezza giuridica**, in palese contrasto con l'obiettivo di semplificazione uniforme e con il principio di uniformità e trasparenza amministrativa, perseguito dalla riforma Madia.

La possibilità di intervenire a livello locale con misure restrittive di così ampia portata non può essere giustificata dall'asserita esigenza di **mantenimento e valorizzazione del tessuto commerciale tradizionale storico o artigianale, aspetto che va senz'altro garantito, ma con altri strumenti, quale quello di incentivare le iniziative commerciali che si considerano più meritevoli**, in ottica di tutela dei centri storici, senza per questo introdurre un regime generalizzato di penalizzazione indiscriminata delle attività commerciali nel loro complesso.

#### **Articolo 4: Il supporto economico**

Va sicuramente nel senso auspicato la **costituzione di un Fondo per la riqualificazione** e il potenziamento delle attività commerciali di vicinato nei centri storici dei piccoli comuni.

Pur tuttavia, riteniamo auspicabile un'amplificazione del raggio d'azione della normativa che possa includere zone commerciali non storiche, e limitativo prevedere la possibilità di intervento solo all'interno dei comuni con popolazione inferiore 5.000 abitanti, ove la concezione di centro storico appare oltremodo effimero.

Come riportato nella *Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale*, riteniamo opportuno che in questo ambito le autorità pubbliche nazionali possano prendere **sfruttare appieno l'attuale ambito di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato** per sostenere l'economia sociale qualora il mercato da

solo non sia in grado di consentire un accesso soddisfacente al mercato del lavoro e l'inclusione sociale.

I negozi multiservizio del Trentino rappresentano un'esperienza virtuosa in tal senso.

Infine, occorre evidenziare che **il costo del lavoro e di affitto degli immobili ad uso commerciale sono i due fattori di costo cruciali** per la sostenibilità di una attività commerciale in particolare nei centri storici. Opportuno che la norma punti su questi aspetti per dare concretezza ed effettività agli obiettivi generali enunciati.

## Conclusioni

Infine, al di là della valutazione giuridica e dell'intento dichiarato di tutelare il commercio tradizionale nei centri storici, risulta opportuno sottolineare che l'impianto della proposta di legge in esame si fonda su un'analisi **datata e parziale** del fenomeno. Oggi, infatti, la vera criticità che interessa i centri storici italiani non è la "liberalizzazione selvaggia" degli insediamenti commerciali, bensì la loro **progressiva e inesorabile desertificazione**. Si tratta di un processo strutturale in atto da anni, le cui cause sono molteplici — demografiche, urbanistiche, tecnologiche — e di certo **non ascrivibili alle riforme di liberalizzazione del commercio** introdotte negli ultimi decenni, né tantomeno alla concorrenza dei grandi centri commerciali, i quali, peraltro, versano anch'essi in una fase di crisi e riconversione.

In questo contesto, l'introduzione di **nuovi regimi autorizzatori**, come previsti dall'articolo 2 della proposta, appare **non solo giuridicamente discutibile**, ma anche potenzialmente controproducente rispetto agli obiettivi che la stessa proposta mira a raggiungere.

**L'inasprimento procedurale previsto dal disegno di legge** non tiene infatti conto del reale contesto socioeconomico e, anzi, rischia di **scoraggiare ulteriormente l'insediamento di nuove attività**, aggravando il già critico quadro di desertificazione commerciale in molti borghi e centri storici. Ne deriva un quadro **rigido e potenzialmente disincentivante per l'avvio di nuove attività nei centri storici**, laddove la priorità dovrebbe essere semmai quella di **attrarre iniziativa imprenditoriale**, in particolare giovanile, attraverso strumenti di **semplificazione, incentivo e sostegno**. Ciò che occorrerebbe, in conclusione, è un quadro normativo che, nel rispetto delle tutele costituzionali e sovranazionali, **renda più semplice e attrattivo avviare un'attività nei centri urbani**, sostenendo forme di commercio innovative, sostenibili e capaci di rispondere alle mutate abitudini di consumo, anche in chiave digitale.