



CAMERA DEI DEPUTATI

X Commissione (Attività produttive, commercio e turismo)

Documento di osservazioni

**Audizione informale nell'ambito dell'esame della proposta di legge
recante "Disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle attività
commerciali negli ambiti di interesse storico, culturale e paesaggistico
dei centri storici" (AC. 362)**

Roma, 6 maggio 2026

Confesercenti condivide l'obiettivo di cui alla proposta di legge sulla quale viene oggi audita, che è tesa alla salvaguardia dei caratteri tradizionali dei centri storici dal rischio di degrado e di incuria, e che pertanto punta alla valorizzazione della qualità degli esercizi commerciali in sede fissa oggetto di iniziativa imprenditoriale in specifici ambiti territoriali individuati all'interno degli stessi centri storici.

La relazione all'originaria proposta, il cui testo è stato in seguito rivisto, evidenzia i "fenomeni di degrado e di trascuratezza che rischiano, senza interventi adeguati, di disperdere i caratteri tradizionali dei centri storici, con particolare riguardo ai territori a vocazione commerciale", e sottolinea come le liberalizzazioni che negli anni scorsi hanno investito diversi settori economici del Paese portino almeno una parte di responsabilità nell'aver fatto sì che in determinate aree urbane la forte concentrazione di attività commerciali abbia comportato un abbassamento della qualità dei servizi commerciali offerti. E ciò con notevole impatto sull'ambiente e sul decoro urbano di molte città.

La proposta di legge si prefigge dunque un ambito di intervento limitativo dell'iniziativa privata, a garanzia degli obiettivi di interesse generale della tutela dell'ambiente e dei consumatori e della conservazione del patrimonio nazionale storico, artistico e culturale.

Va detto che la riforma del commercio di cui al D. Lgs. n. 114, del 31 marzo 1998, già prevedeva che le Regioni dovessero definire gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, perseguendo l'obiettivo di salvaguardare e riqualificare i centri storici, anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico ed ambientale.

Non solo, le Regioni avrebbero dovuto altresì fissare i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuassero i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale.

In relazione all'apertura di medie e grandi strutture di vendita la legislazione regionale avrebbe dovuto prevedere tutta una serie di indirizzi programmatici e criteri, tali da tutelare ampiamente le aree urbane, rendendo compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzando la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano.

Quanto poi alla liberalizzazione degli esercizi di vicinato, la riforma del commercio prevedeva, per i centri storici o le aree o edifici aventi valore storico, archeologico, artistico e ambientale, l'attribuzione di maggiori poteri ai Comuni relativamente alla localizzazione e alla apertura degli esercizi di vendita, in particolare al fine di rendere compatibili i servizi commerciali con le funzioni territoriali in ordine alla viabilità, alla mobilità dei

consumatori e all'arredo urbano, utilizzando anche specifiche misure di agevolazione tributaria e di sostegno finanziario.

Tali principi e criteri, pur con il passaggio della potestà legislativa in materia di commercio alle Regioni, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, costituiscono comunque parte fondante della legislazione regionale in materia di commercio.

Non vi è dubbio, tuttavia, che i centri storici delle città risentano, da qualche tempo, di un “allentamento” dell’attenzione delle amministrazioni, con i descritti rischi di degrado e incuria, anche a causa di una legislazione regionale poco omogenea sul punto.

Al fine di limitare tali rischi, l’originaria versione della proposta di legge prevedeva mezzi eccessivamente pervasivi, i quali, a nostro avviso, rischiavano sensibilmente di impattare sui principi pro-concorrenziali di cui alla “Direttiva servizi”.

La versione attuale della pdl, ora, limita intanto le zone oggetto di particolare attenzione ad ambiti territoriali da individuare, da parte dei Comuni, all’interno dei centri storici in base all’esistenza di testimonianze di valore storico e artistico o di zone iconiche, alla presenza di luoghi storici del commercio o di botteghe artigiane che presentino particolare rilevanza e importanza sotto il profilo storico, culturale e commerciale, alla presenza di aree di interesse paesaggistico, culturale o di particolare interesse turistico, religioso, enogastronomico.

All’interno di tali ambiti, individuati sentite le Organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori, i Comuni possono:

- vietare l’esercizio di determinate attività commerciali, quando siano incompatibili con le esigenze di tutela dei valori ambientali e urbanistici e del patrimonio culturale, nonché relativi alla sicurezza e alla salute pubblica;
- adottare prescrizioni relative alle tipologie commerciali consentite, alle distanze minime da rispettare tra gli esercizi commerciali per l’apertura e in caso di trasferimento dell’attività, agli orari di apertura.

Ad avviso di Confesercenti è fondamentale che non solo la previa individuazione degli ambiti territoriali, ma anche le prescrizioni relative a divieti, vincoli, limitazioni siano oggetto non di mera consultazione, ma anche di condivisione con le Organizzazioni maggiormente rappresentative del commercio.

Il rischio, infatti, è che, se non ben ponderate e condivise, le ipotetiche “peculiari prescrizioni per regolare l’esercizio delle attività commerciali” vadano incontro alla scure dell’Antitrust e della Commissione UE, come è più volte e anche di recente accaduto, con il Governo e le Regioni chiamati a rispondere della persistenza di disposizioni restrittive della concorrenza.

In questo quadro, appare opportuno sottolineare che le criticità che oggi investono la rete commerciale, in particolare quella di prossimità nei centri storici, non possono essere ricondotte esclusivamente a profili di compatibilità o di impatto qualitativo delle iniziative imprenditoriali, ma discendono da fattori economici e competitivi di carattere sistemico.

In secondo luogo, ma solo in ordine di elencazione e non per indice di importanza, **va evidenziato come le problematiche che la rete commerciale, specie quella di prossimità, incontra nei centri storici, con grave compromissione della funzione e con conseguenziale verificarsi delle descritte condizioni di degrado delle attività commerciali e degli stessi ambiti urbani che si intende tutelare, sono dovute ad altri fattori, diversi dalla mera compatibilità di iniziative che si ritengano impattanti o dequalificanti.**

Si parla dell'esigenza della tutela e del rafforzamento della rete degli esercizi di vicinato, ormai "alla canna del gas" per l'impossibilità di sostenere il confronto impari non più solo con i tradizionali *competitor* della grande distribuzione, ma soprattutto con il commercio *online*, senza dire della forte problematica relativa ai costi non sostenibili dell'energia e dei canoni di locazione, tali da comportare la cessazione di migliaia di micro imprese del commercio e la sostituzione di queste, all'interno dei locali cessati, da parte di altre tipologie di attività, quali attività di servizi, *temporary shop* o negozi-vetrina delle grandi marche.

Si tratta di fattori che, per loro natura, non risultano governabili attraverso sole misure di indirizzo o di limitazione delle attività insediate, ma richiedono un approccio più ampio e strutturato, capace di affiancare alla tutela dei valori urbani e culturali anche strumenti idonei a sostenere la sostenibilità economica delle imprese.

La stessa proposta di legge, originariamente, si poneva il problema ponendo attenzione: alla salvaguardia della sostenibilità territoriale e ambientale, attraverso iniziative di riqualificazione del tessuto commerciale, ai fini di un maggiore rispetto delle caratteristiche del territorio; allo sviluppo del commercio tradizionale attraverso il rafforzamento e la diffusione degli esercizi di vicinato, ai fini di una maggiore tutela del consumatore; alla 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; allo sviluppo e valorizzazione di attività commerciali di particolare valore storico e artistico, quali testimonianze delle identità commerciali delle aree di antica formazione.

Non solo: **la pdl prevedeva l'istituzione di un 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. Tali previsioni sono scomparse dalla proposta di legge, la cui funzione così rimane solo limitativa e non più anche propositiva o proattiva nella direzione della soluzione dei problemi di tipo economico e competitivo che costituiscono il nodo della crisi del commercio nei centri storici delle città.**