

Istituzione e disciplina delle zone del commercio nei centri storici (AC. 362)

Osservazioni e proposte

Premessa

ANCC-Coop e Federdistribuzione, quali associazioni rappresentative della Distribuzione Moderna, accolgono con favore l'obiettivo della proposta di legge di valorizzare i centri storici, preservandone l'identità culturale e storica e promuovendo la qualità e la tradizione del tessuto commerciale. Si tratta di una finalità condivisibile, anche alla luce del ruolo che il commercio svolge non solo come presidio di prossimità, ma anche come elemento qualificante della vita economica, sociale e urbana dei territori.

Tuttavia, pur prendendo atto delle modifiche introdotte nel nuovo testo base — e, in particolare, dell'eliminazione del regime autorizzatorio previsto nell'originaria versione del disegno di legge — riteniamo che l'impianto normativo continui a presentare criticità tali da rendere la proposta, nel suo complesso, non condivisibile.

1) SOVRAPPOSIZIONE CON IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE

Una prima considerazione riguarda l'inquadramento complessivo della proposta. Le disposizioni in esame, anche nella versione aggiornata, si inseriscono in un ambito già ampiamente disciplinato dall'ordinamento vigente. In particolare, l'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011 (c.d. decreto "Salva Italia") e l'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 222/2016 già consentono agli enti territoriali di intervenire per tutelare specifiche aree di pregio, introducendo limitazioni mirate all'esercizio di determinate attività commerciali, purché giustificate da specifici interessi pubblici.

A questo proposito, va ricordato che, già ai sensi dell'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011, come da ultimo modificato dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022, il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, non è un principio assoluto, ma può già essere derogato dagli enti territoriali.

Tali deroghe, tuttavia, sono ammesse solo entro confini ben definiti: devono essere introdotte **d'intesa** con le associazioni degli operatori (**intesa che costituisce comunque un elemento di garanzia e che manca nella proposta di legge in esame che si limita a prevedere che le associazioni debbano essere "sentite"**), **senza discriminazioni** tra essi, e devono riguardare l'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree, **in ragione di interessi pubblici qualificati**, tra cui la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei

beni culturali, nonché la salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali.

Parimenti, l'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 222/2016 conferisce già ai Comuni incisivi poteri limitativi, consentendo, d'intesa con la Regione, sentito il competente Soprintendente e le associazioni di categoria, di delimitare zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali l'esercizio di una o più attività — individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica — può essere vietato o subordinato ad autorizzazione, laddove risulti non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Alla luce di tale quadro, appare evidente il rischio che il disegno di legge si sovrapponga a poteri già esistenti, determinando incertezza applicativa e difficoltà di coordinamento tra discipline diverse. Oltre a quanto osservato, si aggiunge che nel nuovo quadro normativo viene eliminata la competenza regionale che, nel disegno precedente, aveva il delicato compito di garantire uniformità dei parametri regolamentari oltre che un importante compito di controllo.

2) MUTAMENTO DI PARADIGMA: DALLA DEROGA ALLA REGOLA

Non bisogna tuttavia ritenere che il rischio insito nella proposta sia solo quello di sovrapposizione rispetto ad altre normative, in quanto il provvedimento, pur non introducendo poteri innovativi, segna comunque un cambio di passo rispetto al sistema attuale.

Ciò che il sistema attuale richiede, correttamente, è che gli interventi limitativi siano eccezionali, motivati da rilevanti interessi pubblici e non discriminatori. La **proposta in esame, invece, sembra muoversi in una direzione diversa, ampliando e generalizzando tali poteri, anche rispetto alla precedente versione.**

2.1) In merito all'ampliamento dei poteri – prescrizione sulle distanze minime e orari di apertura:

Il venir meno dell'autorizzazione formale, previsto dalla precedente versione, è compensato dall'attribuzione ai Comuni di un potere molto ampio di intervento, che consente di individuare ambiti territoriali e, al loro interno, imporre prescrizioni particolarmente incisive: limitazioni sulle tipologie commerciali ammesse, introduzione di distanze minime tra esercizi, regolazione degli orari di apertura, fino al divieto di determinate attività.

In questo senso, il passaggio da un modello autorizzatorio esplicito a un sistema di prescrizioni e divieti non comporta una reale attenuazione dell'impatto della norma. Al contrario, rischia di introdurre un meccanismo che, pur formalmente diverso, opera in senso ancora più limitativo sull'accesso al mercato e sull'esercizio delle attività economiche. Un'attività che non può insediarsi perché non rientra tra le tipologie consentite, perché non rispetta una distanza minima o perché viene assoggettata a vincoli orari incompatibili con il modello organizzativo dell'impresa subisce, nella sostanza, un limite non meno rilevante di quello derivante da un regime autorizzatorio.

In questo senso particolare criticità presenta la possibilità di introdurre **distanze minime tra attività commerciali dello stesso tipo, che solleva forti dubbi di legittimità costituzionale per violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e).**

Le distanze minime tra esercizi si traducono, infatti, come più volte affermato dalla Suprema Corte, in barriere all'ingresso di nuovi operatori e pertanto incidono sulla concorrenza, creando una discriminazione ai danni dei nuovi entranti (cfr Corte Costituzionale n.239/2016 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali, sotto questo profilo, affermando un principio applicato al caso dei distributori di carburante ma estensibile a tutte le attività commerciali).

L'imposizione di distanze minime non appare una misura direttamente correlata alla tutela dei centri storici, bensì **uno strumento di programmazione economica e di controllo dell'offerta commerciale che esula dalle finalità di tutela ammesse come deroga ai principi di liberalizzazione**, ponendosi in aperto contrasto con i principi della Direttiva servizi. Tali misure sono già state censurate sia dalla Corte costituzionale sia dalla giurisprudenza amministrativa (Corte cost. n. 165/2014; TAR Lombardia n. 326/2014). Inoltre, l'assenza di una preventiva valutazione del fabbisogno commerciale rende tali previsioni ulteriormente vulnerabili sotto il profilo della legittimità.

Anche la facoltà di regolare gli "orari di apertura" presente seri profili di incostituzionalità. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 38 del 2013, ha ribadito che l'eliminazione dei limiti agli orari favorisce un mercato più dinamico a beneficio dei consumatori e rientra pienamente nella competenza statale. Con la sentenza n. 104 del 2014 è stata dichiarata incostituzionale una legge regionale che escludeva il commercio su aree pubbliche dalla liberalizzazione degli orari, affermando che tale principio deve applicarsi a tutte le attività commerciali.

In conclusione, sulle limitazioni agli orari di apertura, c'è consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha più volte annullato interventi regionali analoghi, ritenuti lesivi della concorrenza e dell'interesse dei consumatori all'accessibilità dei servizi (ex multis, oltre alle sentenze già citate, Corte cost., n. 65/2013, n. 27/2013).

È vero che la stessa normativa statale e la giurisprudenza ammettono limitazioni per motivi imperativi di interesse generale (peraltro di necessaria competenza statale, non altrimenti declinabili in ambito comunale), ma la proposta di legge, nella misura in cui prevede la possibilità di introdurre limiti di orari generalizzati su un'intera area, motivati da finalità molto generiche come la tutela dei valori storico culturali dei centri storici, rischierebbe di essere considerata non proporzionata.

In conclusione, sotto questo profilo, la proposta di legge, pur partendo da finalità condivisibili, presenta significativi rischi di incostituzionalità rispetto alla competenza statale in materia di concorrenza.

2.2) In merito al rischio di applicazione generalizzata

La criticità sopra esposte sono rese ancora più evidenti dal fatto che tali misure restrittive possono operare in modo preventivo e generalizzato su intere aree urbane, senza una valutazione puntuale della singola attività, del concreto impatto che essa produce sul contesto urbano e della effettiva necessità della restrizione rispetto all'interesse pubblico perseguito. Il rischio, quindi, è che il divieto o la prescrizione diventino strumenti ordinari di governo del commercio nei centri storici, anziché misure eccezionali e proporzionate.

Questo aspetto è determinante al fine di apprezzare il mutamento di paradigma rispetto ai principi di liberalizzazione. Come noto, ai sensi della Direttiva 2006/123/CE e delle norme nazionali di recepimento (DL n. 223/2006, DL n. 201/2011 e D.Lgs. n. 59/2010), il principio di libertà di insediamento delle attività economiche costituisce un principio fondamentale, derogabile solo in presenza di specifici ed eccezionali motivi imperativi di interesse generale. La nuova disciplina sembra invece invertire tale rapporto, trasformando l'eccezione in regola di carattere generale e svuotando, di fatto, il valore di garanzia delle norme eurounionali.

In altri termini nel sistema vigente la libertà di apertura degli esercizi commerciali rappresenta la regola, mentre le limitazioni costituiscono un'eccezione. La proposta di legge, al contrario, tende **a trasformare le limitazioni in regola**, attribuendo ai Comuni un potere ampio e poco delimitato, ancorato a finalità formulate in termini generici.

In particolare, al netto del divieto di esercizio di determinate attività commerciali previsto dall'art. 2, comma 2 — che presenta un più puntuale riferimento a specifici interessi pubblici — i poteri prescrittivi di cui all'art. 4 risultano collegati a una finalità molto più ampia e indeterminata: quella di coniugare la promozione e valorizzazione delle attività commerciali e artigianali con la tutela dell'ambiente urbano e dei valori storico-culturali. Una formulazione di questo tipo rischia di legittimare interventi restrittivi molto estesi, non sempre riconducibili a esigenze concrete e verificabili.

In questo contesto risultano particolarmente problematici anche i criteri previsti per l'individuazione degli ambiti territoriali. Il riferimento a nozioni quali "zone iconiche", "luoghi storici del commercio", "aree di interesse turistico, religioso o enogastronomico" è estremamente ampio e privo di definizione normativa puntuale. Si tratta di categorie che, nella pratica, potrebbero ricomprendere la gran parte dei centri storici italiani, con il rischio di un'applicazione estesa e generalizzata delle misure restrittive.

Ulteriori criticità emergono sotto il profilo della non discriminazione. Il testo non contiene un esplicito richiamo a tale principio, con la conseguenza che i Comuni potrebbero introdurre discipline differenziate tra tipologie di esercizio, in contrasto con consolidati orientamenti della Corte costituzionale e con le segnalazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (cfr. Corte cost. n. 165/2014; AGCM, segnalazione AS981 del 20 luglio 2012).

Una preoccupazione per il nostro settore visto che nelle esperienze recenti l'introduzione di limiti insediativi all'interno dei centri storici si è tradotta nella imposizione di limiti e difficoltà sempre crescenti agli esercizi del Settore Distributivo (anche nella forma degli Esercizi di Vicinato e delle Medie Strutture di Vendita) nonostante questi esercizi costituiscano un presidio fondamentale per garantire un servizio di prossimità e anche per tutelare il potere di acquisto dei consumatori.

Il tutto, peraltro, senza che queste misure siano vincolate, come invece previsto dall'art. 31, comma 2, del decreto-legge n. 201/2011 da una previa intesa con le associazioni delle categorie interessate.

3) FRAMMENTAZIONE TERRITORIALE

Da quanto sopra esposto deriva, oltretutto, un ulteriore profilo critico, rappresentato dal rischio di frammentazione territoriale. L'attribuzione ai Comuni di un potere così ampio comporta inevitabilmente **una moltiplicazione di discipline locali, con effetti distorsivi sulla concorrenza e trattamenti differenziati tra operatori economici in situazioni analoghe.**

Ciò risulta particolarmente problematico per le imprese della distribuzione moderna, che operano su scala nazionale e risentono in modo significativo della disomogeneità regolatoria.

In altri termini un esercizio del potere limitativo così ampio da parte dei Comuni italiani, storicamente frammentati ed oggi articolati in quasi 7.900 realtà differenziate, determinerebbe una **regolamentazione frammentata sul territorio nazionale** che opera in danno dello sviluppo economico, della chiarezza del diritto e che avrebbe effetto sulla concorrenza tra operatori, che si troverebbero soggetti a requisiti diversi su base territoriale (anche su questo punto si rinvia ai precisi moniti e rilievi della Corte Costituzionale, che in diverse occasioni ha dichiarato la incostituzionalità di disposizioni analoghe; v. Corte Cost. n. 38/2013, n. 8/2013).

Tale assetto si pone, inoltre, in controtendenza rispetto agli obiettivi di semplificazione e uniformità normativa, oggi centrali nelle politiche di sviluppo economico. La reintroduzione, su scala potenzialmente generalizzata, di vincoli preventivi e prescrizioni localistiche rischia di rappresentare un arretramento rispetto al percorso di liberalizzazione e semplificazione intrapreso negli ultimi anni.

Analoghe preoccupazioni emergono anche sul piano europeo. Le istituzioni europee hanno più volte richiamato la necessità di ridurre le restrizioni all'accesso al mercato nel settore del commercio al dettaglio, evidenziando, con riferimento all'Italia, proprio la criticità legata alla frammentazione territoriale e alla presenza di vincoli non sempre proporzionati. Nella **Raccomandazione del Consiglio del 21 ottobre 2024 è stata evidenziata la necessità di superare le restrizioni alla concorrenza**, in particolare nel settore del commercio al dettaglio, e nelle analisi svolte a livello europeo sull'indicatore di restrittività è stata richiamata, con riferimento all'Italia, proprio la criticità legata alla disomogeneità e alle restrizioni a livello territoriale.

4) MUTATO CONTESTO ECONOMICO

A ciò si aggiunge un elemento di contesto che riteniamo fondamentale. La proposta sembra muovere dall'idea che la principale criticità dei centri storici sia rappresentata da un eccesso di liberalizzazione o da una proliferazione incontrollata di attività commerciali. L'esperienza concreta degli ultimi anni mostra invece una realtà diversa: il problema oggi è spesso la progressiva desertificazione commerciale, **la difficoltà di attrarre nuovi investimenti, il mutamento delle abitudini di consumo e la crescente difficoltà di mantenere presidi commerciali nei centri urbani, soprattutto nei centri minori.**

Tale mutamento delle abitudini di consumo rappresenta un fattore strutturale e non contingente: la diffusione del commercio elettronico, l'evoluzione dei modelli di acquisto verso formule più flessibili e orientate all'esperienza, nonché i cambiamenti negli stili di vita e nella mobilità urbana hanno profondamente inciso sulla domanda di beni e servizi. In questo contesto, i centri storici rischiano di perdere attrattività commerciale e la funzione essenziale di luoghi di servizio per residenti e visitatori.

Diventa, quindi, imprescindibile garantire un adeguato livello di servizi di base e di offerta commerciale diversificata, capace di rispondere ai bisogni quotidiani delle comunità locali. La presenza equilibrata di attività non costituisce soltanto un elemento economico, ma rappresenta un presidio di vivibilità, sicurezza e coesione sociale. Politiche eccessivamente restrittive e discriminatorie rischiano, in tal senso, di compromettere ulteriormente tale equilibrio,

riducendo l'accessibilità ai servizi e accelerando i processi di svuotamento funzionale dei centri storici.

In questo scenario, dunque, l'introduzione di ulteriori vincoli rischia di produrre **effetti controproducenti, scoraggiando l'insediamento di nuove attività** proprio nelle aree che si intende valorizzare. Un quadro regolatorio rigido e frammentato può rendere meno attrattivo avviare o mantenere un'attività nei centri storici, laddove la priorità dovrebbe essere semmai quella di favorire l'iniziativa imprenditoriale, anche giovanile, attraverso strumenti di semplificazione, incentivo, accompagnamento e sostegno.

La possibilità di intervenire a livello locale con misure restrittive di così ampia portata non può quindi essere giustificata dalla sola esigenza, pur condivisibile, di mantenere e valorizzare il tessuto commerciale tradizionale, storico o artigianale. Tale obiettivo deve essere perseguito con strumenti diversi, capaci di premiare le iniziative commerciali considerate più meritevoli in un'ottica di tutela dei centri storici, senza introdurre un regime generalizzato di penalizzazione indiscriminata delle attività commerciali nel loro complesso.

Per queste ragioni, riteniamo preferibile un approccio fondato **su misure incentivanti e di valorizzazione**, piuttosto che su divieti e prescrizioni generalizzate. In questa prospettiva, potrebbe essere utile prevedere protocolli di qualità o strumenti analoghi, volti a certificare il valore sociale, territoriale, ambientale e di servizio delle imprese che operano nei centri storici. Tali strumenti consentirebbero di valorizzare le attività capaci di contribuire alla vitalità dei centri urbani, garantendo al contempo il rispetto dei valori estetici, culturali e sociali del territorio.

5) CONCLUSIONI

In conclusione, pur nella piena condivisione degli obiettivi di tutela e valorizzazione perseguiti dalla proposta, **riteniamo che il testo, anche nella versione aggiornata, non superi le criticità di fondo già emerse.** L'eliminazione del riferimento espresso all'autorizzazione non appare sufficiente a rendere la disciplina meno impattante, poiché il nuovo impianto continua ad attribuire agli enti locali poteri prescrittivi e interdittivi molto ampi, potenzialmente idonei a incidere in modo significativo sull'accesso al mercato, sulla libertà di impresa e sul corretto funzionamento della concorrenza.

Nonostante la legittimità delle finalità generali, le modalità concrete con cui la proposta di legge intende attuarle presentano significativi profili di potenziale contrasto con la Costituzione e con la normativa europea e nazionale.

L'articolo 117 della Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "tutela della concorrenza" (comma 2, lett. e) e la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (comma 2, lett. s). Sono invece riconducibili alla competenza concorrente di Stato e Regioni la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" e il "governo del territorio" (comma 3).

La proposta di legge, attribuendo ai Comuni ampi poteri regolatori, si colloca dunque in un'area di confine tra materie diverse e costituzionalmente rilevanti. La giurisprudenza ha riconosciuto la possibilità per gli enti locali di intervenire a tutela dei centri storici e del decoro urbano, ma sempre nel rispetto della cornice normativa statale e dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione.

La proposta in esame, pur richiamando tali finalità, rischia tuttavia di eccedere i limiti consentiti dall'ordinamento, soprattutto laddove introduce prescrizioni generalizzate in materia di distanze

e orari. Tali previsioni, infatti, incidono direttamente sulle condizioni di accesso e di esercizio dell'attività economica e finiscono per interferire con la materia della "tutela della concorrenza", riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Un approccio graduale e concertato, fondato su strumenti di incentivo, su criteri realmente selettivi e su una regolazione proporzionata, rappresenta, a nostro avviso, la condizione necessaria per garantire una tutela efficace dei centri storici, senza compromettere lo sviluppo delle attività economiche, la vitalità commerciale dei territori e il corretto funzionamento del mercato.

Il nostro auspicio è quindi quello di un complessivo ripensamento e, in subordine, quanto meno di una modifica dell'art. 4, con eliminazione delle lettere b) e c).

|