

Conf
com



Confcommercio

*DISEGNO DI LEGGE
ISTITUZIONE E DISCIPLINA DELLE ZONE DEL COMMERCIO
NEI CENTRI STORICI
(AC 362 Nuovo Testo Base)*

*CAMERA DEI DEPUTATI
X Commissione
(Attività produttive, commercio e turismo)*

Roma, 6 maggio 2026

Premessa

Onorevoli Deputati,

Confcommercio desidera anzitutto rinnovare il proprio ringraziamento alla Commissione per l'opportunità di esporre il proprio punto di vista sulla proposta di legge in esame.

L'occasione consente, prima di ogni altra considerazione, di esprimere apprezzamento per l'impostazione data al nuovo testo base, che ha superato molte delle criticità da noi evidenziate anzitutto con riferimento all'introduzione di un regime autorizzativo di dubbia compatibilità con le disposizioni unionali, oggi sostituito da una disciplina di tutela che auspichiamo scaturisca dal confronto con le rappresentanze delle imprese.

Il presente documento intende offrire alla Commissione alcune ulteriori riflessioni volte ad arricchire il provvedimento, nella convinzione che la salvaguardia dei centri storici – obiettivo fortemente condiviso – richieda anche strumenti normativi efficaci in tema di tutela e valorizzazione del commercio.

Si tratta di una materia che interseca una pluralità di profili – urbanistici, culturali, economici, sociali – e che si è progressivamente arricchita, nell'ultimo decennio, di norme specifiche a livello nazionale e di significative esperienze applicative a livello locale. È a partire da questo patrimonio di regolamenti ed esperienza che la presente proposta di legge potrà esprimere appieno il proprio potenziale.

1. Il commercio come presidio dei centri storici

L'attenzione del legislatore al tema del commercio nei centri storici giunge in un momento particolare per la vita sociale ed economica del nostro Paese, nel quale i fenomeni di trasformazione del tessuto distributivo italiano hanno raggiunto un'intensità tale da imporre una riflessione sistemica sulle politiche di tutela dell'identità delle nostre città.

I dati elaborati dall'Ufficio Studi di Confcommercio parlano chiaro: **negli ultimi tredici anni, l'Italia ha visto la chiusura di circa 129 mila punti vendita del commercio in sede fissa.** In assenza di interventi correttivi e di un deciso cambio di passo nelle politiche pubbliche, il sistema rischia ulteriori 114 mila chiusure complessive nel prossimo decennio, aprendo scenari di potenziale degrado e abbandono difficili anche da immaginare.

Il fenomeno presenta, peraltro, un **profilo particolarmente accentuato proprio nei centri storici**, ai quali è dedicata la presente proposta di legge. Le rilevazioni sui 122 Comuni medio-grandi monitorati da Confcommercio evidenziano come, tra il 2012 e il 2025, il commercio ubicato nei centri storici abbia subito una **contrazione superiore al 25 per cento**, con punte ancora più severe per le categorie merceologiche storicamente legate all'identità delle aree centrali: oltre il 50 per cento di edicole in meno, una flessione del 37 per cento per i negozi di abbigliamento e calzature, una riduzione di analoga intensità per le librerie e i negozi di giocattoli, una contrazione di oltre il 35 per cento per gli esercizi di mobili e ferramenta.

Si tratta di dati che restituiscono gli effetti dei processi in atto, tra cui la crescita dell'e-commerce, i cambiamenti negli stili di vita, la molteplicità delle crisi attraversate e in corso, a

cui si sommano gli impatti dei costi energetici, della tassazione e del livello dei canoni di locazione raggiunto in molte località.

La portata di queste cifre, di per sé, descrive solo parzialmente i caratteri del fenomeno. La contrazione numerica delle attività commerciali, infatti, si accompagna a una **trasformazione qualitativa** del tessuto distributivo che merita pari attenzione. Le rilevazioni dell'Ufficio Studi confermano una progressiva riduzione delle attività che storicamente hanno caratterizzato il commercio italiano – dalla libreria al negozio di abbigliamento di vicinato, dalla ferramenta alla rivendita di mobili – e una contestuale espansione di tipologie diverse, talvolta riconducibili ad altri settori più che a quello del commercio in senso proprio. Si tratta di una dinamica che, pur rispondendo a logiche di mercato comprensibili, produce sui centri storici effetti che vanno ben oltre il dato meramente economico. I centri storici possono apparire impoveriti anche quando le serrande sono alzate, qualora le attività che vi si svolgono non dialoghino più con le caratteristiche storico-culturali del contesto, non rispondano alle esigenze quotidiane dei residenti, non sappiano restituire a quella esperienza di autenticità che costituisce uno dei principali fattori di attrattività delle nostre città.

A questo si aggiunge una considerazione di prospettiva. I centri storici italiani non sono semplici concentrazioni di edifici antichi, ma rappresentano luoghi in cui si sedimenta l'identità delle comunità locali. La pressione che essi subiscono – al tempo stesso dai fenomeni di omologazione commerciale, dalle dinamiche del mercato immobiliare e dalle trasformazioni indotte da flussi turistici non sempre governati con la dovuta lungimiranza – richiede una risposta articolata, capace di coniugare la salvaguardia dell'autenticità con le legittime esigenze di sviluppo economico delle imprese che vi operano. È in questa cornice che si dovrebbe collocare un intervento legislativo nazionale e, in tale prospettiva, gli strumenti di qualificazione dell'offerta dovrebbero essere solo uno dei numerosi tasselli di attuazione di una strategia più ampia, che riconosca al commercio di qualità, alle botteghe storiche e agli esercizi di prossimità il ruolo di presidio dei centri urbani e di garante della loro vitalità nel tempo.

In questa direzione, l'esperienza maturata in questi anni dai territori italiani costituisce un patrimonio conoscitivo e applicativo di valore non trascurabile.

2. L'esperienza dei territori: un patrimonio da valorizzare

Il tema della regolazione qualitativa del commercio nei centri storici è oggetto da ormai un decennio di una ricca e articolata sperimentazione applicativa da parte dei Comuni italiani.

A vario titolo e con strumenti diversi, numerose città - tra le quali, a titolo esemplificativo, si possono citare Arezzo, Bergamo, Bologna, Ferrara, Firenze, Lucca, Napoli, Palermo, Parma, Pisa, Roma, Siena, Venezia, Vicenza, oltre alla città di Genova di cui si dirà più ampiamente nel seguito - hanno elaborato propri regolamenti di tutela e valorizzazione del tessuto commerciale dei rispettivi centri storici, fondandoli sulle basi giuridiche progressivamente messe a disposizione dal legislatore nazionale e regionale. Si è trattato di percorsi nei quali le Amministrazioni locali hanno tentato di conciliare il principio della libertà di apertura delle

attività economiche con le esigenze di tutela del patrimonio storico-culturale, della qualità del tessuto commerciale, dei bisogni dei residenti e dell'identità dei luoghi.

Da questo percorso emerge un patrimonio applicativo significativo, caratterizzato da una pluralità di soluzioni tecniche che, pur nella varietà delle architetture giuridiche adottate, convergono su alcuni elementi di fondo:

- la **perimetrazione** di ambiti territoriali, e spesso anche di sub-ambiti, all'interno del centro storico;
- la **selezione delle attività** compatibili con la vocazione dei luoghi attraverso strumenti che possono operare per esclusione (elenchi "in negativo" di attività incompatibili) o per inclusione (elenchi "in positivo" di attività ammesse) o per combinazione dei due;
- l'**attenzione al decoro** dei fronti commerciali e dei locali sfitti,
- il coinvolgimento delle **associazioni di categoria** nel processo decisionale e nella revisione dei regolamenti nel tempo.

Il dato che merita di essere sottolineato è che ciò che oggi la proposta di legge in esame intende disciplinare in via generale è stato sperimentato sul campo da un numero significativo di Comuni. Si tratta di un patrimonio di esperienze, di soluzioni operative, e anche di precedenti giurisprudenziali, che il legislatore nazionale ha oggi l'opportunità di riconoscere e mettere a disposizione anche di quelle realtà – tipicamente i Comuni di minori dimensioni – che non hanno ancora avuto modo o gli strumenti tecnici per dotarsi di una propria disciplina.

Approfondimento applicativo: il caso della città di Genova

A titolo di approfondimento di una delle tante esperienze maturate nel Paese, anche con il contributo delle Associazioni territoriali di Confcommercio, può essere utile soffermarsi sul modello sviluppato dal **Comune di Genova**, che presenta caratteristiche di particolare interesse sia per la sua continuità temporale sia per la complessità dell'architettura adottata.

L'esperienza genovese ha preso avvio nel 2015, con il Patto d'Area di Prè, primo strumento di natura consensuale finalizzato alla qualificazione commerciale di un ambito specifico del centro storico. A partire dal 2018, l'Amministrazione comunale – d'intesa con la Regione e sentita la Soprintendenza – ha progressivamente sviluppato un **sistema di intese commerciali** a efficacia generale, fondate sul combinato disposto del Codice dei beni culturali e del decreto legislativo n. 222 del 2016. Tali intese hanno individuato perimetri territoriali specifici – ambito Unesco, centro storico e Sampierdarena – e definito, per ciascuno di essi, un regime differenziato (con elenchi "in positivo" e "in negativo") per la selezione delle attività commerciali compatibili con le esigenze di tutela del patrimonio storico-artistico e con le caratteristiche specifiche del contesto.

Con la legge regionale 3 maggio 2024, n. 7 – che ha recepito e declinato nel testo unico del commercio le previsioni di cui all'art. 31, comma 2, del DL. n. 201 del 2011 così come modificato dall'art. 12 della legge 30 dicembre 2023, n. 214 (Legge annuale per il mercato e

la concorrenza 2022) – il sistema ha ricevuto un fondamento legislativo regionale esplicito e si è dotato, per la prima volta, di un apparato sanzionatorio autonomo. Nel febbraio del 2025, **il modello è stato esteso a quattordici ulteriori ambiti distribuiti sull'intero territorio comunale**, segnando il passaggio da uno strumento circoscritto al centro storico a un sistema di governo del commercio a scala urbana.

Un elemento aggiuntivo che caratterizza l'esperienza genovese risiede nella **combinazione tra strumenti restrittivi – le intese che selezionano le attività compatibili – e strumenti incentivanti – i bandi che sostengono economicamente l'insediamento e la riqualificazione delle attività**. La sola regolazione può, infatti, impedire l'apertura di attività indesiderate ma non garantire l'arrivo di quelle qualificanti; specularmente, incentivi economici privi di un quadro selettivo a monte avrebbero rischiato di disperdere risorse pubbliche su attività non coerenti con gli obiettivi di valorizzazione del centro storico.

Questa architettura è l'esito di una continua **concertazione tra l'Amministrazione comunale, la Regione, la Camera di Commercio, la Soprintendenza, la Prefettura e le Associazioni di categoria maggiormente rappresentative**, che assicura la manutenzione del sistema e ne garantisce la legittimità giuridica, economica e sociale.

Si tratta, come accennato, di una sola tra le esperienze maturate sul territorio nazionale. Quel che merita di essere sottolineato sono tre principi di fondo:

- 1) la necessità di **combinare regolazione restrittiva, strumenti attivi e risorse**;
- 2) il ruolo strutturale, e non meramente consultivo, della **concertazione con le associazioni di categoria**;
- 3) l'importanza di una **governance multilivello**, capace di coinvolgere i diversi soggetti pubblici e privati.

3. Una considerazione di sistema: il rapporto con il quadro normativo vigente

Una volta richiamato, sia pure per cenni, il patrimonio di soluzioni maturate nei territori, occorre svolgere una considerazione di sistema che costituisce la premessa logica alle osservazioni sulle singole disposizioni della proposta di legge.

Il tema oggetto del provvedimento si inserisce in un quadro normativo nazionale che si è progressivamente arricchito di una articolata serie di disposizioni che abilitano i Comuni a intervenire sul commercio nei centri storici per finalità di tutela del patrimonio storico-artistico, del decoro urbano e delle caratteristiche commerciali specifiche delle aree di pregio. Si tratta di un quadro che merita di essere brevemente richiamato, perché è proprio in dialogo con esso che la presente proposta di legge potrà esprimere appieno la propria utilità.

In una sintetica ricognizione, può essere utile ricordare che l'art. 52 del **decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42**, recante Codice dei beni culturali e del paesaggio, prevede che «*i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio*». Tale disposizione, è stata successivamente arricchita, dal decreto-

legge 8 agosto 2013, n. 91, con la possibilità di individuare *«altresì i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali [...] al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica»*.

Il citato art. 52 ha rappresentato il principale fondamento degli interventi comunali in materia sino all'approvazione del **decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222** – il cosiddetto «Decreto SCIA 2» – che ha reso operativa la previsione del Codice, prevedendo che *«il comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente [...] può adottare deliberazioni volte a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione [...], l'esercizio di una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale»*. Su questa base giuridica hanno trovato fondamento la maggior parte dei regolamenti e delle delibere comunali di disciplina del commercio nei centri storici adottati nel corso dell'ultimo decennio.

A completare il quadro è infine intervenuto l'art. 31, comma 2, del **decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201**, così come modificato dall'art. 12, comma 3, della **legge 30 dicembre 2023, n. 214** (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022). Si tratta di una disposizione che merita una particolare attenzione in questa sede, sotto un duplice profilo. Sul piano sostanziale, essa ha ampliato in modo significativo le finalità che possono giustificare limitazioni all'insediamento delle attività commerciali, includendo espressamente, accanto alle tradizionali tutele della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, *«la salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali»*. Sul piano procedurale, la stessa disposizione ha disciplinato le modalità con cui i Comuni, le città metropolitane e le Regioni possono perseguire tali finalità, prevedendo che le limitazioni siano adottate *«d'intesa con le associazioni degli operatori»*, e contemplando inoltre la possibilità di adottare misure di tutela e valorizzazione di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane tipizzati sotto il profilo storico-culturale, nonché di promuovere percorsi conciliativi tra esercenti e proprietari dei locali.

A margine, e per completezza ricognitiva, può essere utile menzionare anche il **decreto legislativo 23 dicembre 2024, n. 219**, che ha istituito l'**Albo nazionale delle attività commerciali, delle botteghe artigiane e dei pubblici esercizi di valore storico, artistico e di tradizione**. Si tratta di uno strumento che opera su un piano distinto rispetto a quello della proposta di legge in esame – essendo orientato alla valorizzazione attiva delle attività storiche e di pregio piuttosto che alla regolazione dell'insediamento – ma che presenta evidenti elementi di contiguità tematica con il provvedimento.

Da questa sintetica ricognizione emerge che **la presente proposta di legge andrebbe a costituire un'ulteriore fonte nazionale di disciplina della materia**. Si tratta di un dato che, di per sé, non costituisce necessariamente un elemento di criticità: la stratificazione normativa è, in molti casi, l'esito fisiologico di un'evoluzione legislativa che si arricchisce progressivamente di nuove sensibilità e nuovi strumenti. Diventa tuttavia un profilo

meritevole di attenzione laddove le diverse fonti operino sullo stesso terreno applicativo senza un coordinamento esplicito. A tal proposito, è opportuno segnalare che la proposta di legge in esame non chiarisce se intenda porsi come norma speciale che supera o assorbe le precedenti, ovvero come norma cumulativa che si affianca ad esse, lasciando ai Comuni la scelta del fondamento giuridico di volta in volta più adeguato.

Sotto il profilo del coordinamento, va inoltre evidenziato come un possibile elemento di criticità possa essere costituito dall'art. 15 della Legge annuale per le piccole e medie imprese 2025 che conferisce al Governo una delega per operare la revisione organica della Legge Quadro sull'artigianato (L. n. 443/1985).

Alla luce delle criticità che caratterizzano i principi e criteri direttivi della legge di delega e dei possibili effetti distorsivi che ne potrebbero derivare sul mercato, il rischio è quello di introdurre **discipline differenziate per attività sostanzialmente omogenee**, in contrasto con il principio di parità concorrenziale ("stesso mercato, stesse regole").

La delega, infatti, appare orientata a costruire una nuova configurazione di impresa artigiana, superando il tradizionale criterio civilistico fondato sulla prevalenza del lavoro personale rispetto all'organizzazione del lavoro altrui e attraendo, di fatto, nella qualifica di attività di impresa artigiana anche l'attività di commercio e somministrazione.

Così operando, si assottiglierebbe in maniera artificiale la linea di confine tra impresa artigiana, impresa industriale/manifatturiera e impresa di commercio e somministrazione.

In sintesi, e fermo restando l'apprezzamento per l'attenzione che la Commissione sta dedicando al tema, Confcommercio ritiene che la proposta di legge in esame possa esprimere appieno la propria utilità solo qualora si configuri come un intervento di **semplificazione del quadro esistente e di livellamento del campo di gioco.**

4. Considerazioni di merito sul testo

Sulla base delle considerazioni generali svolte, si propongono di seguito alcune osservazioni sulle disposizioni della proposta di legge.

4.1 L'ambito di applicazione e il perimetro soggettivo (artt. 1 e 2)

Una prima riflessione attiene al perimetro soggettivo del provvedimento, profilo che merita una particolare attenzione.

L'articolo 1, comma 1, identifica con chiarezza l'oggetto della disciplina indicando quale ambito di applicazione gli «**esercizi commerciali al dettaglio in sede fissa**», formula tecnicamente precisa che richiama le definizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114. Il successivo comma 2 conferma e rafforza tale impostazione, ribadendo che la legge prevede misure «a tutela della qualità delle attività commerciali» ubicate negli ambiti tutelati.

Il dato testuale appare meno univoco nei commi successivi.

Una prima osservazione attiene all'articolo 2, comma 1, laddove si fa riferimento alla finalità di «*coniugare la promozione e valorizzazione delle attività commerciali e artigianali con la*

tutela dell'ambiente urbano e dei valori storico culturale che lo connotano». Il richiamo alle attività artigianali può essere ritenuto coerente con le finalità del provvedimento nella misura in cui esso intenda valorizzare il ruolo delle cosiddette “botteghe artigiane” integrate nel tessuto commerciale dei centri storici, in continuità con quanto già previsto dall'articolo 31 del D.L. 201/2011. Diversa, e meritevole di un chiarimento esplicito, è la situazione che si determinerebbe ove, nel prosieguo dell'iter parlamentare, **si arrivasse a ricomprendere ulteriori categorie che operano in altri settori** dell'economia e che sono soggette a discipline di settore proprie e distinte. Una tale interpretazione, oltre a porsi in tensione con il perimetro chiaramente definito dall'articolo 1, **rischierebbe di alterare la coerenza interna della legge**, costruita attorno alla disciplina del commercio al dettaglio, e di sovrapporsi a regimi che rispondono a logiche e finalità differenti da quelle del provvedimento.

Una seconda osservazione, e per certi versi più rilevante, riguarda l'articolo 2, comma 2, che attribuisce ai Comuni il potere di «vietare l'esercizio di determinate attività commerciali quando sono incompatibili con le esigenze di tutela». La locuzione “attività commerciali”, in senso tecnico, designa in senso proprio le sole attività di cui al d.lgs. 114/1998. In questa accezione rigorosa, **alcune delle tipologie di attività che più frequentemente generano i fenomeni di degrado** e omologazione dei centri storici **non rientrerebbero nella nozione, sfuggendo così al potere che il provvedimento intende attribuire ai Comuni**. Se invece si intende la locuzione in un'accezione ampia e non tecnica, comprensiva di qualsiasi attività economica svolta in un locale di un centro storico, si apre uno spazio di incertezza interpretativa che rischia di produrre applicazioni disomogenee sul territorio nazionale, con esiti difficilmente prevedibili.

Si suggerisce, pertanto, di procedere a un'armonizzazione dei riferimenti soggettivi presenti nei diversi articoli, esplicitando con maggior nettezza l'ambito di applicazione della legge, anche per evitare il rischio di interpretazioni divergenti in sede applicativa.

4.2 Il ruolo delle organizzazioni delle imprese (art. 2, comma 1)

Un secondo profilo che merita una riflessione attenta riguarda il ruolo riconosciuto alle **rappresentanze delle imprese** nel procedimento di individuazione degli ambiti territoriali. Anche tale questione presenta due aspetti distinti ma tra loro strettamente connessi.

Il primo aspetto è di **carattere procedurale** e attiene alla formula adottata dall'articolo 2, comma 1, che prevede l'intervento delle organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori nella forma del «sentire». Si tratta, come è noto, di un atto consultivo non vincolante. Il dato merita di essere segnalato perché si pone in una posizione di non immediata coerenza con il quadro normativo nazionale vigente. L'art. 31 del D.L. 201/2011 – nella formulazione scelta dal legislatore nel 2023 – prevede infatti che le limitazioni all'insediamento delle attività commerciali siano adottate **«d'intesa con le associazioni degli operatori»**.

L'«intesa» configura un dovere di concertazione effettiva tra l'Amministrazione procedente e le Associazioni di categoria che, in quanto rappresentanti dei destinatari delle misure restrittive e detentrici di una conoscenza diretta delle dinamiche del tessuto commerciale,

sono interlocutori non eludibili nell'elaborazione di politiche di sviluppo economico. Qualora il provvedimento non adottasse la formula dell' «intesa», si determinerebbe un infruttuoso arretramento dallo stato attuale e la **coesistenza nell'ordinamento di due regimi procedurali distinti per finalità sostanzialmente convergenti**.

Un secondo aspetto, di **carattere soggettivo**, che attiene alla qualificazione delle organizzazioni coinvolte. Il testo fa riferimento alle «organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori», senza alcuna specificazione in ordine al grado di rappresentatività. Si tratta di una formula che presenta un rischio non trascurabile: quello di consentire il coinvolgimento, nei tavoli di concertazione, di soggetti privi delle caratteristiche di consistenza associativa che ne giustificano l'intervento nei processi decisionali pubblici, con la conseguenza di indebolire il valore stesso dell'apporto consultivo richiesto.

In coerenza con tale orientamento, e nella convinzione che la qualità della concertazione dipenda anche dalla qualità dei soggetti che vi prendono parte, Confcommercio suggerisce di modificare la formulazione dell'articolo 2, comma 1, prevedendo un'intesa con le **«organizzazioni delle imprese del commercio comparativamente più rappresentative a livello nazionale»**.

4.3 Il rapporto tra prescrizioni in negativo e prescrizioni in positivo (art. 2, comma 2, e art. 4, comma 1, lettera a)

Un'ulteriore considerazione meritevole di attenzione attiene al rapporto, non chiarito dal testo, tra due strumenti regolatori che la proposta di legge sembra mettere a disposizione dei Comuni e che, pur orientati a finalità convergenti, operano secondo logiche profondamente diverse.

Il primo strumento, contenuto all'articolo 2, comma 2, prevede che i Comuni possano «vietare l'esercizio di determinate attività commerciali». Si tratta di un **meccanismo regolatorio che opera per esclusione**: l'Amministrazione individua le tipologie di attività considerate incompatibili con la vocazione dei luoghi, mentre tutto ciò che non risulta espressamente vietato resta liberamente esercitabile. Questo modello – una regolazione in «negativo» – costituisce lo strumento di gran lunga più diffuso nei regolamenti comunali adottati sulla base del d.lgs. 222/2016.

Il secondo strumento, contenuto all'articolo 4, comma 1, lettera a), prevede invece che i Comuni possano adottare prescrizioni relative alle «tipologie commerciali consentite». Si tratta, almeno nella sua formulazione più rigorosa, di un **meccanismo regolatorio che opera per inclusione**: l'Amministrazione individua le tipologie di attività ammesse, mentre le restanti risultano automaticamente escluse. Questo meccanismo è uno strumento di intensità potenzialmente maggiore rispetto al precedente.

I due strumenti, **nella prassi applicativa, non sono di per sé incompatibili**: anzi, alcune esperienze locali li utilizzano in modo combinato, con l'individuazione delle tipologie commerciali vietate nell'intero perimetro tutelato e la prescrizione delle tipologie consentite, più stringente, nelle sole zone di massima sensibilità. Ne sono esempio la “zona rossa” del

centro storico di Genova, le aree di “livello 1” della Città Antica di Venezia, alcune vie di particolare pregio del centro storico di Siena.

Il testo, pur evocando entrambi gli strumenti, non chiarisce il loro rapporto reciproco né le condizioni alle quali è opportuno ricorrere all'uno o all'altro. Si tratta di un'omissione che merita di essere segnalata, perché il ricorso indiscriminato e generalizzato all'individuazione delle tipologie commerciali consentite presenta alcune criticità di rilievo che l'esperienza applicativa ha già messo in evidenza.

Il primo rischio è l'**esclusione per omissione**: nell'individuazione delle attività ammesse, può accadere che alcune tipologie del tutto coerenti con le finalità della legge restino non contemplate. Il rischio è di produrre esiti paradossali: imprenditori interessati ad avviare attività di qualità, possono trovarsi nell'impossibilità di insediarsi per il solo fatto che la specifica tipologia non è stata inclusa.

Il secondo rischio attiene alla possibile **cristallizzazione del tessuto commerciale** del centro storico in un determinato momento, senza margini di adattamento alle evoluzioni del mercato e dei consumi. Questo profilo è particolarmente delicato in un settore come il commercio che è caratterizzato da una continua trasformazione e che richiede strumenti regolatori capaci di accompagnare il cambiamento.

Il terzo rischio, infine, è di carattere giuridico: l'individuazione delle tipologie commerciali consentite, in assenza di un'istruttoria approfondita e di un'adequata motivazione, può esporre la disciplina a contestazioni in sede giurisdizionale sotto il profilo del **rispetto dei principi di proporzionalità e di non discriminazione** che presiedono, a livello europeo e nazionale, alla disciplina delle restrizioni alle libertà economiche.

Per queste ragioni, Confcommercio suggerisce di intervenire sul testo sotto un duplice profilo. Da un lato, sarebbe opportuno chiarire che la regolazione “in positivo” costituisce uno **strumento eccezionale**, da riservare ad ambiti territoriali di particolare e dimostrata sensibilità. Dall'altro, sarebbe utile prevedere alcune **garanzie procedurali** idonee a mitigare i rischi sopra evidenziati come un obbligo di aggiornamento periodico delle attività ammesse e la presenza di una clausola residuale che consenta l'esame, caso per caso, di richieste di insediamento di attività non espressamente ricomprese ma riconducibili, in via interpretativa, alle finalità dei regolamenti.

Si tratta di accorgimenti tecnici che, lungi dal costituire un appesantimento del procedimento, consentirebbero di evitare incertezze operative ed eccessive disomogeneità applicative tra Comuni.

4.4 Disciplina commerciale specifica per gli ambiti (art. 4)

Nel merito degli strumenti specifici previsti dall'articolo 4 – oltre quanto illustrato al punto 4.3 sul raccordo tra attività vietate e consentite – un aspetto che merita una menzione esplicita riguarda le prescrizioni relative al decoro degli esercizi commerciali.

Si tratta di una dimensione che l'esperienza applicativa dei territori ha dimostrato essere tutt'altro che secondaria: l'impatto visivo delle attività insediate nei centri storici – le insegne,

le vetrine, l'arredo esterno, le modalità di esposizione della merce – incide in modo significativo sulla qualità complessiva del paesaggio urbano e sulla percezione del luogo da parte di residenti e visitatori. Numerosi Comuni che hanno già adottato proprie discipline hanno incluso prescrizioni sul decoro come componente essenziale per le nuove aperture e, in quota parte, anche per le attività esistenti.

Tutelare la qualità dell'offerta commerciale senza governare contestualmente la qualità della sua presentazione fisica produce risultati parziali. Si suggerisce pertanto di **integrare l'elenco degli strumenti con un riferimento esplicito alla facoltà per i Comuni di adottare prescrizioni in materia di decoro degli esercizi commerciali.**

In via generale si sottolinea necessità che **qualsivoglia disciplina commerciale a livello comunale sia preceduta da «intese» con le rappresentanze di categoria**, come da noi auspicato al punto 4.2.

5. Considerazioni conclusive

La proposta di legge interviene su una materia di cruciale importanza per le città italiane e per il tessuto economico e sociale dei loro centri storici. I dati sulla desertificazione commerciale richiamati nel primo capitolo danno conto della severità di un fenomeno che si è ulteriormente acuito negli ultimi anni e che richiede risposte tempestive ed efficaci.

L'attenzione che il Parlamento sta dedicando al tema è dunque preziosa e apprezzata da Confcommercio. Il confronto in atto offre l'occasione per dotare il Paese di uno strumento normativo che potrebbe permettere di valorizzare il patrimonio di esperienze già maturato dai territori e di metterlo a disposizione, in forma agevolata, anche di quelle realtà che non hanno ancora avuto modo di costruire una propria disciplina specifica.

Le considerazioni fornite intendono evidenziare alcuni profili di affinamento del testo che, ad avviso di chi scrive, potrebbero contribuire a rendere il provvedimento maggiormente aderente alla complessità della materia, coerente con il quadro normativo nazionale vigente e più efficace sotto il profilo applicativo.