



MEMORIA AUDIZIONE

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione Attività produttive, commercio e turismo della

Istituzione e disciplina delle zone del commercio nei centri storici

A.C. 362

Nuovo testo adottato come testo base

Roma, 7 Maggio 2026

PREMESSA

La proposta di legge C. 362 Molinari, recante *Disposizioni per la tutela e la valorizzazione delle attività commerciali negli ambiti di interesse storico, culturale e paesaggistico dei centri storici*, nel nuovo testo adottato come testo base, al fine di salvaguardare i caratteri tradizionali dei centri storici dal rischio di degrado e di incuria, detta disposizioni per la valorizzazione della qualità e delle tradizioni degli esercizi commerciali al dettaglio in sede fissa.

In particolare, si prevede che al fine 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, i comuni, sentite le organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori, possono individuare ambiti territoriali all'interno del centro storico ove sono applicabili peculiari prescrizioni per regolare l'esercizio delle attività commerciali.

Negli ambiti territoriali individuati, i Comuni possono altresì vietare l'esercizio di determinate attività commerciali quando sono incompatibili con le esigenze di tutela dei valori ambientali e urbanistici e del patrimonio culturale, nonché relativi alla sicurezza e alla salute pubblica.

Relativamente all'individuazione degli ambiti territoriali nel centro storico, la proposta prevede che gli stessi siano individuati sulla base di uno dei seguenti criteri: *a)* l'esistenza di testimonianze di valore storico e artistico o di zone iconiche; *b)* la presenza di luoghi storici del commercio o di botteghe artigiane che presentano particolare rilevanza e importanza sotto il profilo storico, culturale e commerciale; *c)* la presenza di aree di interesse paesaggistico, culturale o di particolare interesse turistico, religioso, enogastronomico.

Individuati gli ambiti, i comuni possono adottare prescrizioni relative a: *a)* tipologie commerciali consentite; *b)* distanze minime da rispettare tra gli esercizi commerciali per l'apertura e in caso di trasferimento dell'attività; *c)* orari di apertura.

OSSERVAZIONI

Il tema che il DDL si prefigge di affrontare rappresenta un tema di stretto interesse per i Comuni, chiamati a realizzare quotidianamente un delicato bilanciamento fra le esigenze di complessiva vivibilità dei territori, la salvaguardia del tessuto urbano e la salvaguardia del tessuto commerciale nel rispetto delle caratteristiche del territorio; ciò nel quadro di una complessiva desertificazione commerciale che, per effetto dei mutamenti demografici, delle abitudini di consumo e dello scenario economico complessivo, sta assumendo dimensioni certamente significative e con connotazioni molto diverse nei piccoli centri e nei contesti urbani di maggiori dimensioni.

Si esprime dunque apprezzamento per la finalità generale dell'intervento, volto a definire, nel quadro dell'ordinamento comunitario, ulteriori strumenti per i Comuni per governare il fenomeno dell'eccessiva concentrazione in determinate aree dei centri abitati di attività commerciali spesso di bassa qualità e comunque non rispettose dei caratteri tradizionali dei centri storici. Si formulano tuttavia alcune osservazioni e considerazioni puntuali sul testo.

Innanzitutto, si evidenzia la necessità di chiarire e circoscrivere in maniera puntuale l'ambito di applicazione, le finalità e i presupposti del nuovo intervento normativo, in considerazione del fatto che nel nostro ordinamento esistono già strumenti che con finalità simili o assimilabili consentono ai Comuni di intervenire per limitare l'insediamento di attività economiche in zone urbane da preservare.

Ci si riferisce, in particolare:

- in via generale *all'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*
- alle previsioni di cui *al comma 4 dell'art. 1 del D. Lgs n. 222/2016*, ai sensi del quale il comune, d'intesa con la regione, sentito il competente soprintendente del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, 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.
- alle previsioni di cui *all'art. 12 della Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 (Legge n. 214/2023)*, che ha previsto che, per le finalità di 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, le regioni, le città metropolitane e i comuni possono 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 di vicinato e di

botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici albi volti a valorizzarli.

Al fine di evitare dubbi interpretativi e rendere effettivamente utilizzabili gli strumenti proposti, occorre un adeguato coordinamento con le richiamate normative per evitare sovrapposizioni ed incertezze in fase applicativa, in considerazione anche dei rilevanti profili di responsabilità derivanti dalla violazione dei principi comunitari in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi.

Inoltre, si evidenzia come i principi comunitari di libertà di insediamento delle attività economiche e i principi di concorrenza rappresentano principi fondamentali, derogabili solo in presenza di specifici ed eccezionali motivi imperativi di interesse generale. Tali deroghe richiedono dunque una motivazione che deve trovare il suo fondamento in previsioni normative puntuali e in finalità specifiche. A tal proposito, appare estremamente generica la definizione nella proposta di legge in esame dei criteri sulla base dei quali i Comuni possono individuare gli ambiti territoriali in cui applicare peculiari prescrizioni per regolare l'esercizio delle attività commerciali; ciò rischia di esporre le Amministrazioni a difficoltà applicative e conseguenti contenziosi, vanificando così l'obiettivo di dotare i Comuni di strumenti utili a realizzare un adeguato bilanciamento tra le esigenze di complessiva vivibilità dei territori, la salvaguardia del tessuto urbano e la salvaguardia del tessuto commerciale.

Si evidenzia infine come nel nuoto testo è venuta meno la previsione di un Fondo per la riqualificazione e il potenziamento delle attività commerciali di vicinato nei centri storici; in considerazione dei rilevanti problemi di spopolamento commerciale che molti centri stanno vivendo, si ritiene assolutamente indispensabile la previsione di risorse utili per favorire politiche attive dei Comuni per la realizzazione di iniziative volte ad incentivare l'insediamento di attività commerciali all'interno delle zone del commercio soggette a spopolamento e a desertificazione. Occorrono strumenti e risorse adeguate, per offrire nuove opportunità alle imprese, sviluppare modelli innovativi di crescita per attrarre iniziative e rivitalizzare tessuti urbani e commerciali, nel quadro dei nuovi stili di consumo e fruizione degli spazi urbani da parte dei cittadini. Diversamente, la proposta in esame assume una funzione esclusivamente limitativa e non più anche propositiva, volta a superare gli effetti della crisi e del complessivo impoverimento dell'offerta commerciale nei centri storici delle città.