



Osservazioni di ANAC sulla proposta di legge A.C. n. 362
“Istituzione e disciplina delle zone del commercio nei centri storici”

**X Commissione permanente Attività produttive,
commercio e turismo della Camera dei Deputati**

9 giugno 2025

1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai Componenti della Commissione X della Camera dei Deputati per avere deciso di audire ANAC rispetto ad una proposta di legge concernente una tematica – quella del commercio nei centri storici – particolarmente rilevante e sentita dalla cittadinanza, in quanto direttamente connessa alla tutela del decoro urbano e dell’ordine pubblico.

La materia, ancorché non ricompresa negli specifici settori di intervento dell’Autorità che ho l’onore di presiedere, presenta comunque profili di notevole interesse per la stessa, soprattutto per quanto attiene all’esigenza di assicurare adeguati livelli di trasparenza.

Su tale aspetto, pertanto, e sugli elementi ad esso in qualche modo correlati, si focalizzerà prevalentemente l’attenzione nel presente documento, con l’intento di suggerire possibili interventi migliorativi che si auspica possano trovare accoglimento nel corso dell’*iter* di approvazione del testo.

2) Considerazioni generali

La proposta normativa in esame, attraverso la regolamentazione dell’esercizio delle attività commerciali nei centri storici, mira a salvaguardare i caratteri tradizionali degli stessi dal rischio di degrado e di incuria e a realizzare, così, gli obiettivi di interesse generale di tutela dell’ambiente, dei consumatori, dell’ordine pubblico, della sicurezza e dell’incolumità pubblica, della sanità pubblica e della conservazione del patrimonio nazionale storico, artistico e culturale (articolo 1).

Si intende, in tal modo, effettuare un **bilanciamento** tra i **principi di libera iniziativa economica privata e di libera concorrenza**, che trovano enunciazione, rispettivamente, nell’articolo 41 della nostra Costituzione e nella normativa euro-unitaria e che hanno ispirato i diversi interventi legislativi in materia di liberalizzazioni susseguitisi negli anni, e la necessaria **tutela dell’interesse generale**, anche sulla base del vincolo che lo stesso dettato costituzionale pone attraverso il divieto che la libera

iniziativa si svolga in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno, tra l'altro, alla salute, all'ambiente e alla sicurezza.

A tal fine, la proposta normativa in esame introduce e disciplina un regime di autorizzazione per l'esercizio delle attività commerciali ubicate in zone ricomprese all'interno dei centri storici, affidando ai comuni la predisposizione di un elenco di dette zone e attribuendo allo sportello unico per le attività produttive la competenza in merito al rilascio dell'autorizzazione.

2.1) Assicurare il necessario presidio della trasparenza

La *ratio* della proposta normativa in esame si basa sulla **deroga di cui all'articolo 9 della direttiva 2006/123/CE** (c.d. Bolkestein)¹, ove si consente agli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione, purché siano soddisfatte le condizioni seguenti: a) il regime di autorizzazione non sia discriminatorio nei confronti del prestatore; b) la necessità di un regime di autorizzazione sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale; c) l'obiettivo perseguito non possa essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo *a posteriori* interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia.

Al riguardo, si rileva tuttavia che, anche al fine di garantire il rispetto dei richiamati vincoli europei, sarebbe opportuno integrare il testo in esame con la previsione di **adeguate misure di trasparenza** in merito ai provvedimenti adottati e alle relative motivazioni.

Il presidio della trasparenza, infatti, appare necessario, innanzi tutto, per **controbilanciare la compressione della libertà di iniziativa economica privata e della libera concorrenza**.

In secondo luogo, la trasparenza, in quanto **garanzia di parità di trattamento**, risulta indispensabile per assicurare che il regime di autorizzazione non risulti discriminatorio nei confronti degli esercenti, secondo la condizione posta dalla direttiva Bolkestein, e a garantire, quindi, la **conformità delle disposizioni normative in esame alla disciplina euro-unitaria**, scongiurando il rischio di eventuali procedure di infrazione.

Giova evidenziare, infine, che la trasparenza può altresì essere funzionale anche agli stessi esercizi commerciali, per i quali la pubblicazione delle autorizzazioni rilasciate potrebbe contribuire ad assicurare visibilità alle proprie attività e alle relative modalità di esercizio.

Ciò premesso, posto che nel progetto di legge in esame la trasparenza risulta assicurata solo in relazione alle informazioni di interesse per la tutela dei consumatori – ove si prevede, all'articolo 3, comma 1, lettera c), la creazione di reti del commercio orientate alla trasparenza delle informazioni per la tutela dei consumatori –, si evidenzia l'opportunità che il testo venga integrato con la previsione di specifiche misure di trasparenza finalizzate a garantire la parità di trattamento e la non discriminazione delle imprese e, conseguentemente, l'apertura del mercato, anche nell'ottica del rispetto dei vincoli europei.

In pieno spirito collaborativo, pertanto, si ritiene di poter offrire un contributo al miglioramento del testo con una specifica proposta emendativa attinente proprio ai profili di pubblicità e trasparenza, come si dirà meglio a breve.

¹ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno.

2.2) *Circoscrivere la discrezionalità dei comuni nell'individuazione delle zone interessate dal regime di autorizzazione*

Un'ulteriore criticità si rinviene nella definizione delle modalità con le quali si consente ai comuni di individuare le zone, ricomprese all'interno del centro storico, 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 siano da assoggettare al rilascio di autorizzazione.

L'articolo 2 del testo in esame prevede che "i comuni, sentite le organizzazioni delle imprese del commercio e dei consumatori, al fine di garantire una razionale gestione del territorio nonché di promuovere l'attrattività del territorio stesso e di valorizzare le zone aventi più marcata vocazione commerciale, predispongono un elenco di zone all'interno del centro storico 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".

Al riguardo si ritiene che una simile formulazione, estremamente vaga e priva di qualsiasi riferimento a limiti o vincoli, rischi di attribuire ai comuni un'**eccessiva discrezionalità** nell'individuazione delle zone aventi vocazione commerciale da assoggettare al regime delle autorizzazioni, con il rischio, ancora una volta, di un'elusione della direttiva Bolkestein e di una conseguente procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese.

La stessa nozione di "centro storico", infatti, si presenta eccessivamente generica, e comunque non idonea ad individuare con la necessaria precisione l'area potenzialmente interessata dal regime autorizzatorio in argomento.

Pertanto, in pieno spirito collaborativo, sebbene la tematica esuli dalle competenze di ANAC, si suggerisce al Legislatore di valutare l'opportunità di un'integrazione dell'articolo 2 della proposta di legge in esame con l'introduzione di un **limite legato alla superficie del comune** – individuabile, ad esempio, in una determinata percentuale – eventualmente differenziando tale percentuale in funzione della classe demografica del comune stesso, in modo da circoscrivere la discrezionalità degli enti nella selezione delle zone da sottoporre al nuovo regime di autorizzazione.

3) *La disciplina del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione (Art. 2)*

L'articolo 2 del testo in esame prevede, come si è detto, che i comuni, sentite le organizzazioni delle imprese e dei consumatori, predispongano un elenco di zone all'interno del centro storico in cui l'insediamento, l'apertura, l'ampliamento di superfici, 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.

Il comma 3 dello stesso articolo 2, inoltre, rimette ad ogni singolo comune la disciplina del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, fermo restando l'obbligo di conclusione dello stesso entro sessanta giorni, con applicazione dell'istituto del silenzio assenso.

3.1) La trasparenza dei provvedimenti e delle relative motivazioni

Come si è evidenziato nelle considerazioni generali, al fine di controbilanciare la compressione della libera concorrenza e, insieme, di garantire la parità di trattamento degli esercenti, anche nell'ottica della conformità alla normativa euro-unitaria, si ravvisa l'opportunità di integrare la proposta di legge in esame con la previsione di specifiche misure di trasparenza.

Soprattutto, si ritiene opportuno che la legge, in via generale, vincoli espressamente i comuni al rispetto di **adeguati livelli di trasparenza amministrativa** in relazione ai **provvedimenti adottati**, alle **motivazioni** ad essi sottese e agli ulteriori **elementi informativi e documentali** sui quali si fonda la decisione assunta.

Ciò, anche allo scopo di assicurare che la restrizione della libera concorrenza non avvenga con modalità opache o discriminatorie, che comporterebbero una violazione delle condizioni poste dalla citata direttiva Bolkestein.

Si suggerisce, pertanto, di integrare l'articolo 2 della proposta di legge in esame con l'espressa previsione di misure di pubblicità e trasparenza.

Si tratta di principi fondamentali, che assicurano l'efficace ed efficiente utilizzo delle risorse pubbliche e che sono, quindi, applicabili a tutti i rapporti tra pubblica amministrazione e privati, siano essi riconducibili o meno all'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica disciplinate dal Codice dei contratti².

Gli adempimenti di pubblicità e trasparenza potrebbero essere agevolmente assolti dagli enti interessati, senza maggiori oneri per gli stessi, attraverso la **Piattaforma unica della trasparenza**, già prevista da alcune disposizioni normative³ e attualmente in fase di implementazione da parte di ANAC.

Un simile strumento, infatti, fondato sulla standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione di dati e documenti, riduce gli oneri amministrativi di trasparenza a carico delle amministrazioni e consente alle stesse di realizzare economie di scala, di sfruttare le opportunità dell'interconnessione tra banche dati per alleggerire gli adempimenti di pubblicità e, quindi, in ultima analisi, di liberare energie e risorse da destinare ad altre attività. Tali benefici appaiono particolarmente considerevoli per i comuni di minori dimensioni, ai quali la gestione degli oneri di trasparenza arreca sovente rilevanti criticità sul piano organizzativo, a causa della carenza di personale e mezzi.

Oltre a ciò, nel caso specifico, l'eventuale pubblicazione dei provvedimenti e dei relativi elementi informativi sulla Piattaforma unica della trasparenza consentirebbe anche di **ridurre il rischio di discriminazioni**, spesso legate proprio all'opacità delle procedure autorizzatorie, favorendo la conformità alla normativa euro-unitaria, con particolare riferimento a quanto previsto dal richiamato articolo 9 della direttiva Bolkestein, che espressamente subordina la limitazione della libera concorrenza alla condizione che il regime di autorizzazione introdotto non sia discriminatorio nei confronti dei prestatori di servizi.

La Piattaforma unica della trasparenza, inoltre, agevola la fruizione dei dati per finalità di **monitoraggio e controllo**, anche da parte del Governo e dello stesso Parlamento, oltre a configurarsi come un utile **strumento di gestione** per le amministrazioni

² Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".

³ Si vedano, in proposito, l'articolo 31, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 201/2022, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, e gli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, in materia di contratti pubblici.

comunali, le cui potenzialità potrebbero rivelarsi particolarmente utili in un settore delicato e complesso come quello della pianificazione e del governo del territorio, in relazione al quale si avverte con urgenza l'esigenza di un coordinamento informativo e informatico dei dati, nell'ottica di un monitoraggio efficace degli strumenti urbanistici.

Si segnala, infine, che ANAC ha recentemente presentato al Dipartimento della Funzione Pubblica una proposta emendativa dell'articolo 9-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013⁴ volta proprio a valorizzare la Piattaforma unica della trasparenza quale unico punto di accesso ai dati e ai documenti di cui le amministrazioni e gli enti devono assicurare la pubblicazione.

In coerenza con detta proposta emendativa, si suggerisce dunque di integrare il testo in esame mediante il seguente emendamento.

Dopo l'articolo 2, inserire il seguente:

«Art. 2-bis

(Pubblicità e trasparenza)

- 1. Nella disciplina del procedimento di cui all'articolo 2, comma 3, i comuni assicurano, attraverso l'introduzione di specifici obblighi di pubblicità, adeguati livelli di trasparenza amministrativa in relazione ai provvedimenti adottati, alle motivazioni ad essi sottese e agli ulteriori elementi informativi e documentali sui quali si fonda la decisione assunta.**
- 2. Al fine di ridurre gli oneri amministrativi e di semplificare le attività dei comuni, le pubblicazioni avvengono mediante utilizzo della Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, e degli articoli 23 e 28 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Detta piattaforma costituisce punto di accesso unico per tutti i dati, le informazioni e i documenti corrispondenti agli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. L'obbligo di pubblicazione dei comuni si intende assolto con la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, nella sezione "Amministrazione trasparente", del collegamento ipertestuale alla Piattaforma unica della trasparenza.**
- 3. L'Autorità nazionale anticorruzione, con proprio regolamento, adottato previo parere dell'Agenzia per l'Italia digitale e del Garante per la protezione dei dati personali, disciplina le modalità semplificate**

⁴ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

attraverso le quali è possibile procedere alla pubblicazione dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, mediante utilizzo della Piattaforma unica della trasparenza e definisce i criteri di gestione e di trattamento dei dati contenuti nella Piattaforma medesima. Il regolamento si ispira ai principi di minimizzazione degli oneri per le amministrazioni, accessibilità e usabilità della piattaforma per i cittadini, nonché apertura e riuso dei dati pubblicati.

- 4. Fino alla completa attivazione della Piattaforma di cui al comma 2, per i comuni resta fermo l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al comma 1 nella sezione «Amministrazione trasparente» del proprio sito istituzionale.*

3.2) L'applicazione dell'istituto del silenzio assenso

Come anticipato, l'articolo 2, comma 3, della proposta di legge in esame, nel fissare a sessanta giorni il termine di conclusione del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione, prevede altresì che, decorso detto termine, le domande si intendono accolte qualora non sia comunicato il provvedimento di diniego.

Se la **ratio acceleratoria e semplificatoria** della previsione in argomento può apparire condivisibile, si evidenzia tuttavia che l'istituto del silenzio assenso potrebbe comportare rilevanti **criticità** agli uffici municipali.

Questi, infatti, potrebbero non essere attrezzati (soprattutto in termini di dotazione organica) per evadere le istanze in tempi abbastanza rapidi da impedire che si attivi il silenzio assenso, con la conseguenza che l'autorizzazione potrebbe prodursi per effetto di tale meccanismo, senza che l'amministrazione abbia avuto il tempo per effettuare un'adeguata istruttoria e una ponderata valutazione. Ciò, per giunta, in relazione ad aree di particolare interesse storico o artistico.

Si pone, inoltre, ancora una volta, il rischio che, per effetto di **istruttorie carenti**, vengano lesi i **principi di parità di trattamento e non discriminazione**, con conseguente possibile violazione della direttiva Bolkestein.

Pertanto, al fine di ridurre l'impatto del silenzio assenso sulla correttezza e sull'efficacia dell'operato delle amministrazioni procedenti, si suggerisce di valutare l'opportunità che siano previsti – inserendoli direttamente nel testo normativo in esame, ovvero demandandoli alla attività attuativa lasciata al singolo comune nell'ambito della propria autonomia regolamentare (ed è con riferimento a quest'ultima ipotesi che si formulerà una ipotesi emendativa) – **criteri e vincoli che integrino le istanze presentate**, qualora carenti, con l'esplicito riconoscimento della prevalenza di dette integrazioni su eventuali elementi difformi presenti nelle istanze medesime.

Una simile previsione consentirebbe di controbilanciare il fatto che numerose istanze, in conseguenza del meccanismo del silenzio assenso, non saranno accuratamente esaminate, e al tempo stesso permetterebbe di porre un argine al rischio di effetti negativi correlati ad eventuali carenze istruttorie.

Si suggerisce, pertanto, il seguente intervento emendativo, nel quale, anche nell'ottica del necessario contemperamento tra libera iniziativa privata e tutela dell'interesse generale, si prevede che venga rimessa all'autonomia dei comuni la facoltà di stabilire, in coerenza con la disciplina adottata, criteri e vincoli per l'integrazione delle istanze di autorizzazione carenti.

All'articolo 2, comma 3, è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

«Ciascun comune, con il provvedimento recante la disciplina di cui al primo periodo, può altresì stabilire criteri e vincoli, coerenti con il provvedimento medesimo, che integrano le istanze presentate e che prevalgono su eventuali elementi difformi contenuti nelle istanze stesse».