La politica per il commercio nei territori e nelle leggi delle Regioni italiane

Camilla Buzzacchi, Salvatore La Porta

Il Rapporto 2024 dell'Osservatorio Diritto & Innovazione Pubblica Amministrazione dell'Università Milano-Bicocca è dedicato alla legislazione regionale riguardante il commercio, che rappresenta un settore economico di primaria rilevanza per i sistemi produttivi dei territori¹.

Il punto di partenza della regolamentazione in materia di commercio risale all'avvio del primo ordinamento italiano, in vigore dello Statuto, e appariva allora interamente rimesso ai Comuni: lo Stato interveniva solo in alcuni ambiti – quali la vendita delle armi, la somministrazione di alimenti e bevande e il commercio ambulante – nei quali era necessario che interessi pubblici e sociali² fossero assicurati da «norme di polizia». Nel secolo successivo la materia è stata più organicamente disciplinata dal r.d.l. 16 dicembre 1926, n. 2174, la cui filosofia è stata mantenuta fino agli anni Settanta: in quel decennio sono state adottate varie normative sul commercio al dettaglio, sulla somministrazione di alimenti e bevande e sul commercio ambulante, nel quadro di una competenza che – alla luce della prima formulazione dell'art. 117 Cost. – si riteneva interamente spettante allo Stato.

Due decenni dopo le riforme amministrative, ispirate ad una valorizzazione delle autonomie territoriali, hanno riguardato anche il commercio: questo ambito è stato oggetto di ampio decentramento amministrativo, a partire dal 1997, a cui è poi seguita la revisione costituzionale del Titolo V nel 2001 che, non inserendo il commercio tra le materie esclusive dello Stato e concorrenti, ha permesso di qualificare tale potestà come «residuale»³. Come è stato ricostruito, «le competenze

¹ Si rinvia a G. SAPUTELLI, *Lo Stato regionale italiano e il riparto di competenze in materia di attività produttive e sviluppo economico, tra devoluzione e accentramento*, in *Federalismi*, 22, 2017.

Si rinvia anche a L. PRINCIPATO, *Commercio e commercio con l'estero*, in D. MORANA, G. GUZZETTA, F.S. MARINI (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli 2015.

² La lettura dell'ordinamento del commercio si deve a A. AMORTH, *Commercio (disciplina amministrativa)*, in *Enc. dir.*, vol. VII, Milano, 1960, 807 ss.

³ Cfr. M. CLARICH, A. PISANESCHI, *La legge costituzionale n. 3/2001, la competenza esclusiva*

delle Regioni diventano significativamente più incisive con l'emanazione, sulla base della delega contenuta nell'art. 4, comma 4, lett. c) della legge 15 marzo 1997, n. 59, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114. Esso introduce una nuova disciplina generale in tema di distribuzione commerciale al dettaglio, sia in sede fissa, sia sulle aree pubbliche, che richiede attuazione a livello regionale e locale. Questo provvedimento è considerato come uno dei primi casi di effettiva realizzazione del federalismo, attuando un significativo trasferimento di competenze a beneficio delle Regioni e degli enti locali»⁴.

Sulla base della competenza regionale integrativa-attuativa, il d.lgs. n. 114/1998 ha assegnato alle Regioni importanti attribuzioni sul terreno della programmazione della rete distributiva, della definizione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali e della fissazione dei criteri di programmazione urbanistica di settore. Le Regioni hanno avuto titolo a regolare lo sviluppo della rete commerciale nelle aree montane, rurali ed insulari; la riqualificazione commerciale dei centri storici; lo svolgimento delle vendite straordinarie; l'istituzione degli osservatori regionali sul commercio; le deroghe agli orari di vendita; le modalità di esercizio del commercio sulle aree pubbliche.

L'attuazione del decreto delegato del 1998 è stata caratterizzata dall'esercizio di interventi legislativi da parte delle Regioni, benché con notevoli ritardi e all'insegna di una disomogeneità, che non è stata valutata come virtuosa differenziazione ma come disorganico approccio delle amministrazioni del territorio a questo nuovo ambito di competenza⁵.

Diversa attitudine si è vista a partire dal decennio successivo, in ragione dell'acquisizione del commercio quale titolo in via residuale, dal quale lo Stato va considerato escluso. Le Regioni hanno allora intrapreso interventi di varia natura, oscillanti tra la programmazione e la semplificazione. Sono state talvolta adottate legislazioni unitarie e complessive – testi unici o codici – e altre volte le Regioni sono andate a normare singoli fenomeni e manifestazioni della realtà del commercio.

Va tuttavia osservato che lo Stato non può dirsi in alcun modo estromesso dall'ambito del variegato scenario delle dinamiche del commercio: avocando a sé profili di trasversalità legati alla tutela della concorrenza⁶ e ai livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali, lo Stato può riservarsi interventi di uniformazione, che necessariamente ridimensionano le scelte effettuate a livello regionale. In ragione di questo orientamento va detto che proprio in tema di commercio è sorto negli ultimi due decenni un significativo contenzioso, cosicché an-

delle regioni in materia di commercio e il limite «delle grandi riforme economico-sociali», in Disc. comm. e serv., 2, 2002.

⁴ C. CARDONI, *I profili della recente legislazione regionale in materia di commercio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 4, 396.

⁵ *Ibidem*. Nella nota 13 vi è la mappatura della prima normazione regionale.

⁶ Si rinvia a S. SILEONI, *La liberalizzazione del commercio tra concorrenza statale e reazioni regionali*, in *Regioni*, 5-6, 2012.

che la giurisprudenza costituzionale è di grande rilevanza per comprendere l'assetto attuale della normativa riguardante questa attività economica⁷. A tale evoluzione è dedicato un apposito contributo.

Ciò che emerge dalla ricerca effettuata per l'Osservatorio è l'ampia varietà e ricchezza dei provvedimenti presenti nelle Regioni: grazie al lavoro di Auretta Benedetti, Maurizio Campagna, Elena Di Carpegna Brivio, e gli autori di questa introduzione, ogni Regione è monitorata in una scheda, che partendo dai documenti di natura programmatica, procede poi a ricostruire la legislazione in tema di disciplina generale, di regole sulla somministrazione di alimenti, di incentivi finanziari, di promozione delle specificità locali. Alcune osservazioni vanno proposte circa i tratti di questa legislazione.

Numerose Regioni hanno provveduto a dotarsi di un «testo unico» o di un «codice». La Regione Lazio va in questa direzione con la l.r. 6 novembre 2019, n. 22, *Testo Unico del Commercio*; la Regione Liguria presenta una normativa denominata *Testo Unico in materia di commercio*, l.r. 2 gennaio 2007, n. 1 che è stata oggetto di varie modifiche fino alle leggi 13 luglio 2020, n. 17, *Modifiche alla legge regionale 2 gennaio 2007, n. 1 e 3 maggio 2024, n. 7* con la medesima denominazione; la Regione Puglia con la l.r. 16 aprile 2015, n. 24 ha istituito il *Codice del commercio*, poi successivamente aggiornato; grazie alla l.r. 23 novembre 2018, n. 62, la Regione Toscana si è dotata di un *Codice del Commercio*; nella Regione Umbria la l.r. 13 giugno 2014, n. 10 reca il *Testo Unico in materia di commercio*; la Regione Abruzzo ha adottato con la l.r. 31 luglio 2018, n. 23 il *Testo Unico del commercio*; nella Regione Lombardia è presente fin dalla l.r. 2 febbraio 2010, n. 6 il *Testo Unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere*; anche la Regione Campania è fornita di un *Testo Unico sul commercio* ai sensi della l.r. 21 aprile 2020, n. 7; per finire la Provincia autonoma di Bolzano completa l'elenco con la l.p. 2 dicembre 2019, n. 12, intitolata *Codice del commercio*.

Esperienza a sé stante è quella dell'Emilia-Romagna, che con la l.r. 3 ottobre 2023, n. 12, recante *Sviluppo dell'economia urbana e qualificazione e innovazione della rete commerciale e dei servizi* ha inteso mutare volto all'economia urbana della Regione: la finalità enunciata dalla normativa è infatti «lo sviluppo dell'economia urbana verso modelli innovativi di riqualificazione, sostenibilità, potenziamento e gestione della rete dei servizi e degli spazi urbani, con l'obiettivo di raggiungere una maggiore competitività, attrattività e resilienza dei territori e del sistema imprenditoriale e rispondere più efficacemente ai cambiamenti negli stili di vita e di consumo». È una legge volta a rigenerare la rete commerciale dei centri abitati, prevedendo un consistente investimento per la riqualificazione dei negozi e dei pubblici esercizi. L'orizzonte è quello di rendere le attività commerciali più solide ma anche dinamiche, affinché svolgano il ruolo di

⁷ Cfr. S. LA PORTA, *Il commercio: una materia al vaglio del "custode della tutela della concorrenza"*, in *Rivista AIC*, 2, 2012, per la perimetrazione della materia operata dal giudice delle leggi; del contenzioso costituzionale tratta anche G. SAPUTELLI, *Lo Stato regionale italiano*, cit., 36 ss.

motore di uno sviluppo sostenibile e della crescita economica e sociale dei centri urbani di tutta la Regione.

Le Regioni Veneto e Basilicata hanno in corso di elaborazione una normativa che assume la fisionomia di un Codice, mentre in altre amministrazioni è tuttora vigente una semplice disciplina delle attività commerciali, più o meno risalente.

Tre aspetti meritano ancora di essere evidenziati.

Anzitutto l'attenzione delle Regioni per i distretti del commercio, intesi quali ambiti territoriali nei quali gli enti pubblici, i cittadini, le imprese e le formazioni sociali sono in grado di fare del commercio un fattore di innovazione, integrazione e valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio per accrescere l'attrattiva, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività delle imprese commerciali, anche attraverso interventi integrati per lo sviluppo dell'ambiente urbano di riferimento. Molteplici realtà regionali li hanno normati e anche attivati, e questo rappresenta un primo elemento di innovazione.

Secondariamente in vari territori sono state adottate discipline il cui obiettivo è tutelare e promuovere attività di carattere storico e specificità locali, o si è provveduto a istituire dei marchi di qualità: anche questo è un indirizzo di apprezzabile originalità.

Per finire ricorrono ormai diffusamente testi normativi di incentivazione del commercio equo e solidale, riconosciuto come forma di sostegno a prodotti che rimandano al perseguimento di fini ulteriori, oltre a quelli strettamente economicistici: anche di ciò va dato conto.

In merito ai distretti del commercio, li si ritrova in Veneto, dove ne esistono 173 sulla base della d.g.r. 25 settembre 2017, n. 1531, *Procedura di individuazione dei distretti del commercio ai sensi dell'articolo 8 della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 50*, che è la disciplina che introduce *Politiche per lo sviluppo del sistema commerciale nella Regione del Veneto*; in Friuli, che li prevede nella l.r. 22 febbraio 2021, n. 3 intitolata *SviluppoImpresa* e ne ha costituiti 20; in Lombardia, dove il d.g.r. 28 marzo 2022, n. XI/6182 ha definito i criteri per l'individuazione e al momento ne risultano costituiti 198; in Puglia già dalla l.r. 7 maggio 2008, n. 5 si erano introdotti i «Distretti Urbani del Commercio» per promuovere una politica organica di sviluppo e supporto al commercio, affinché tale attività agisca da elemento di integrazione e coesione sociale, di sviluppo e salvaguardia del territorio e di contrasto alla marginalizzazione.

Le Regioni Marche, Piemonte e alcune altre li hanno per ora solo disciplinati: si veda la l.r. n. 22/2021 della prima Regione, e la d.g.r. 11 dicembre 2020 per la seconda. In Emilia-Romagna non appaiono formalmente dei «distretti del commercio», ma con la l.r. n. 12/2023 si è provveduto ad avviare l'articolazione degli HUB urbani e degli HUB di prossimità, che possono essere considerati senz'altro l'equivalente dei distretti.

Varie Regioni sono intervenute da tempo a incoraggiare le specificità del territorio; a dare tutela agli esercizi commerciali che presentano un'identità storica; a dotarsi di un marchio di certificazione dei propri prodotti. Si richiama allora per l'Abruzzo la l.r. 10 gennaio 2024, n. 2, *Valorizzazione dei negozi storici*; per