

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2000

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLE DEPUTATE

D'ORSO, PAVANELLI

Disposizioni per la valorizzazione dei centri commerciali naturali
e per la rivitalizzazione dei centri storici

Presentata il 31 luglio 2024

ONOREVOLI COLLEGHI! — Molti centri storici italiani si trovano, oggi, in una situazione di crisi per una serie di concause di natura demografica, sociale, culturale ed economica che ne hanno determinato lo spopolamento e la perdita dell'identità culturale, parallelamente alla progressiva riduzione della capacità di richiamo della piccola distribuzione commerciale di prossimità rispetto all'avanzata di fenomeni quali il commercio elettronico e le più aggressive politiche di concorrenza della moderna distribuzione (ipermercati, centri commerciali, *factory outlet village*) che affollano le periferie.

Il numero dei centri commerciali è aumentato enormemente negli anni; si tratta di strutture — anche coperte — che sono di grandi dimensioni, sono servite da ampie aree destinate a parcheggio, presentano una vasta offerta commerciale e hanno lunghi

orari di apertura: nonostante la loro dislocazione periferica, risultano pertanto essere la destinazione più comoda per chi vuole dedicare qualche ora agli acquisti.

Per fare fronte a questa situazione e per contribuire con iniziative concrete alla riqualificazione e alla rivitalizzazione dei centri storici e di altre aree delle città, dei borghi antichi e delle zone che erano, un tempo, luoghi privilegiati per il commercio, l'incontro e la socializzazione, è opportuno creare condizioni favorevoli affinché le persone tornino a passeggiare tra le vetrine dei centri cittadini.

Questi luoghi, a volte, sono difficili da raggiungere a causa del traffico e della difficoltà di trovare parcheggio o per le condizioni meteorologiche cui sono esposti, come la pioggia, che possono scoraggiare gli acquirenti. Per queste ragioni, è necessario adottare una strategia finalizzata alla

rivitalizzazione di tali aree urbane coinvolgendo i vari soggetti interessati, in particolare gli esercenti delle attività commerciali al dettaglio.

È in questo contesto e per queste ragioni che, negli ultimi anni, sono sorti e si stanno sviluppando alcuni centri commerciali naturali, ossia circuiti dello *shopping* cittadino che si concentrano in determinate zone o quartieri della città, comprendendo negozi ed esercizi commerciali di diversa natura, e che promuovono moderne forme di aggregazione e cooperazione di tutti gli operatori economici presenti nel centro urbano (attività di commercio, di pubblici esercizi, di artigianato, di turismo, di servizi e attività professionali). Il loro obiettivo è quello di realizzare politiche comuni di promozione e di comunicazione a beneficio delle aree del centro urbano nonché dei singoli operatori economici coinvolti.

I centri commerciali naturali sono forme di aggregazione tra imprese commerciali, artigianali e di servizio di una determinata area della città, nati per valorizzare i piccoli negozi, per salvaguardare la vivibilità dei centri urbani e per permettere a molte attività economiche di restare competitive. Essi rappresentano un modello utile per contrastare lo spopolamento dei centri storici, dei piccoli borghi, di aree o paesi interi, per invertire la tendenza al deterioramento della qualità della vita dei residenti e per aumentare l'attrattività turistica di tali luoghi.

Le regioni, negli anni, hanno adottato diverse misure in favore dei centri commerciali naturali tramite bandi pubblici per sostenerli e stimolarli e per valorizzare l'immagine di città, di paesi e di borghi con una vivace attività commerciale e con strade piene di negozi.

Le iniziative regionali, diversificate in base al numero di abitanti e alla zona geografica, hanno cercato di sostenere l'attività dei centri commerciali naturali prevedendo il cofinanziamento da parte sia delle associazioni di esercenti, per le loro attività di animazione, sia delle amministrazioni comunali, per riqualificare e rendere più funzionali le aree nelle quali sono insediati tali centri, offrendo contributi per

l'arredo urbano e per la rigenerazione degli spazi commerciali.

Sono state adottate, inoltre, ulteriori misure di sostegno a progetti di investimento volti alla qualificazione e alla valorizzazione dei luoghi del commercio e alla rigenerazione degli spazi urbani, aventi ad oggetto l'elevazione qualitativa della rete commerciale, forme di semplificazione, di incentivazione e di sostegno per il riutilizzo di immobili a destinazione commerciale o artigianale rimasti vuoti, il recupero di spazi urbani attraverso la riqualificazione e il recupero di immobili nella disponibilità di amministrazioni pubbliche da destinare ad attività economiche e sociali.

Le regioni hanno, quindi, inteso sostenere i centri commerciali naturali finanziando le attività volte alla valorizzazione dei centri storici e delle imprese che costituiscono spesso elementi di eccellenza imprescindibili del territorio, ma lo hanno fatto spesso con interventi *una tantum* od occasionali e, comunque, per lo più disomogenei nella loro ripartizione territoriale.

L'emergenza epidemiologica del COVID-19 ha aggravato tutti i problemi esposti e impone, quindi, di dedicare maggiore attenzione agli esercizi di vicinato e al recupero della dimensione sociale che i centri storici sono in grado di esprimere, fornendo una risposta strutturata e unitaria in tutto il territorio nazionale, che non può essere limitata a interventi occasionali. È invece necessario sostenere attraverso appositi finanziamenti o misure alternative, come le agevolazioni fiscali o la semplificazione degli oneri fiscali e amministrativi per l'avvio di un'attività economica, i progetti e le azioni che permettano di rafforzare queste aree del territorio e l'offerta turistica che esse possono garantire per l'avvenire.

Un centro commerciale naturale nasce per volontà di alcuni esercenti che si costituiscono in consorzio o in associazione al fine di rafforzare la propria competitività, organizzando e finanziando, in comune, servizi e attività promozionali. Il successo delle iniziative di creazione e sviluppo dei centri commerciali naturali nei centri storici è condizionato dal superamento di vari

problemi di natura organizzativa, giuridica e di gestione economico-finanziaria.

Occorre, pertanto, adottare misure di tipo economico, fiscale e amministrativo per porre i singoli operatori economici nelle condizioni di realizzare, collettivamente, un centro commerciale naturale dotato di un'organizzazione in grado di proporre ai residenti, ai visitatori e ai turisti un'offerta commerciale unica e forte con servizi di qualità, eventi culturali e iniziative attraenti, anche grazie all'ubicazione in luoghi di notevole valore storico-artistico.

In tutto ciò è necessario coinvolgere le autorità istituzionali competenti a livello regionale e comunale quali attuatori delle strategie per i centri urbani, integrando le loro azioni nella più generale attività progettuale dei comuni riguardante le infrastrutture, la viabilità, i parcheggi, i trasporti, l'arredo urbano, la raccolta dei rifiuti, la sicurezza e la promozione di attività culturali.

La presente proposta di legge, che riproduce sostanzialmente l'analogo atto d'iniziativa legislativa presentato alla Camera dei deputati il 3 agosto 2021 (XVIII legislatura – atto Camera n. 3251, d'iniziativa dei deputati D'Orso ed altri), al fine di promuovere la valorizzazione dei centri commerciali naturali e la rivitalizzazione dei centri storici, dispone l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, del Fondo nazionale per il sostegno dei centri commerciali naturali, per l'erogazione di finanziamenti a fondo perduto da destinare anche a piccoli interventi di rigenerazione urbana, mediante l'utilizzo di arredi omogenei, l'apposizione di pannelli informativi ovvero la realizzazione di campagne promozionali collettive, o all'adozione di misure di fiscalità agevolata nonché di semplificazione fiscale e amministrativa degli adempimenti necessari ad avviare un'attività economica in favore dei singoli operatori economici delle aree urbane esposte al rischio di depauperamento del tessuto commerciale.

La presente proposta di legge si compone di sette articoli.

L'articolo 1 reca i principi generali riguardanti la valorizzazione dei centri commerciali naturali da parte dello Stato, delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli altri enti locali, da realizzare attraverso una serie di interventi di qualificazione e di sostegno economico del sistema commerciale nazionale, di promozione dei territori e di contrasto dello spopolamento dei centri urbani.

L'articolo 2, al comma 1, reca la definizione di centro commerciale naturale, inteso come un'area urbana con una specifica vocazione commerciale, da valorizzare o da creare, nella quale gli esercizi commerciali di vicinato e le imprese artigianali, di turismo e di servizi svolgono, anche nella forma del consorzio o dell'associazione, attività comuni dirette a fornire un'offerta integrata di prodotti e di servizi finalizzata ad attrarre i consumatori, i residenti e i turisti. Il comma 2 individua le finalità dei centri commerciali naturali, tra le quali vi è quella di promuovere il rilancio economico-sociale delle aree urbane di piccola, media e grande dimensione mediante la valorizzazione e la riqualificazione del commercio e il miglioramento della competitività degli operatori dei centri commerciali naturali.

L'articolo 3 istituisce il citato Fondo nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del *made in Italy* e dispone in merito agli interventi e alle misure da realizzare da parte di soggetti pubblici e privati, aventi quale obiettivo i centri storici, i quartieri, anche periferici, le frazioni e le località minori connotati da caratteristiche identitarie, sociali, culturali e territoriali locali.

L'articolo 4 reca disposizioni sul funzionamento del Fondo, stabilendo che le sue risorse siano ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e assegnate ai comuni che abbiano presentato domanda di finanziamento per l'anno di riferimento. Le regioni e le province autonome provvedono alla ripartizione delle risorse del Fondo tra i comuni sulla base delle esigenze e delle caratteristiche, anche dimensionali, delle aree interessate dagli interventi. I comuni ammessi al finanzia-

mento emanano bandi o attivano altre procedure ad evidenza pubblica per l'erogazione di contributi o per la concessione di agevolazioni fiscali e adottano misure di semplificazione degli adempimenti fiscali e amministrativi richiesti per l'avvio delle attività economiche in favore degli operatori insediati o che intendano insediarsi nei centri commerciali naturali. Al comma 2 si prevede che entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, con decreto dei Ministri interessati, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sia adottato il regolamento di attuazione dell'articolo, che riguarda anche la ripartizione delle risorse del Fondo tra i diversi interventi di cui al comma 2 dell'articolo 3, le modalità di assegnazione di tali risorse, l'individuazione dei requisiti dei soggetti beneficiari e delle aree territoriali interessate, i compiti attribuiti alle regioni, alle province autonome e ai comuni, tenuti a erogare i finanziamenti pre-

via pubblicazione di bandi pubblici, i criteri generali di accesso ai finanziamenti a fondo perduto o alle agevolazioni fiscali ovvero alle misure di semplificazione degli adempimenti fiscali e amministrativi per l'avvio dell'attività di commercio, di turismo e di servizi in favore degli operatori dei centri commerciali naturali. Con il medesimo regolamento sono stabiliti i criteri di priorità e le modalità per l'accesso ai finanziamenti o alle misure di altra natura adottate dai comuni.

L'articolo 5 prevede la collaborazione, anche mediante forme di cofinanziamento, tra le regioni, gli enti locali, le associazioni rappresentative di categoria e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e regola il cofinanziamento per la definizione di progetti volti allo sviluppo dei centri commerciali naturali.

L'articolo 6 reca le disposizioni finali.

L'articolo 7 determina gli oneri e le fonti di copertura finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Principi generali e finalità)

1. Nel rispetto dei principi in materia di tutela della concorrenza e del mercato, della libertà di iniziativa economica privata e delle competenze attribuite in tale materia alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in coerenza con gli articoli 41 e 117 della Costituzione, la presente legge stabilisce i principi generali e le finalità per la valorizzazione dei centri commerciali naturali, come definiti ai sensi dell'articolo 2, al fine di promuovere la qualificazione e il rafforzamento economico del sistema commerciale nazionale, favorire lo sviluppo dei territori e contrastare lo spopolamento dei centri urbani.

2. Lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli altri enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, agevolano la costituzione e la valorizzazione dei centri commerciali naturali attraverso l'adozione di un sistema integrato di interventi e di risorse nel rispetto dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza, economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità e unicità dell'amministrazione nonché autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali.

3. Il sistema integrato di interventi e di risorse di cui al comma 2 persegue i seguenti obiettivi:

a) concorrere alla salvaguardia e alla riqualificazione delle aree urbane, dei centri storici e dei territori, favorendo il processo di aggregazione degli esercizi commerciali di vicinato e delle imprese artigianali, di turismo e di servizi, nel rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico e ambientale e delle caratteristiche morfologiche del territorio interessato;

b) favorire l'attrattività commerciale e turistica del territorio in cui sono situati i

centri commerciali naturali, con la collaborazione e il sostegno degli enti locali, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) e delle associazioni rappresentative di categoria degli operatori economici;

c) incentivare la realizzazione di una rete di centri commerciali naturali che promuova la migliore produttività del sistema economico del territorio e la qualità dei servizi da rendere al consumatore nel rispetto del principio della libera concorrenza;

d) favorire lo sviluppo dei centri commerciali naturali destinati al recupero produttivo delle piccole e medie imprese già operanti nel territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali, eventualmente concorrendo alla concessione di incentivi o agevolazioni fiscali;

e) sostenere le amministrazioni comunali che promuovono interventi di riqualificazione delle aree commerciali, mercatali e turistiche e di sviluppo dei centri commerciali naturali.

4. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono definire la disciplina di dettaglio avente ad oggetto l'istituzione e il riconoscimento dei centri commerciali naturali, sentite le rappresentanze degli enti locali e le associazioni di categoria interessate. A tale fine, le regioni possono stabilire il termine entro il quale i comuni sono tenuti ad attuare le disposizioni regionali; in caso di inerzia dei comuni, le regioni possono provvedere in via sostitutiva adottando le disposizioni necessarie, che rimangono in vigore fino all'adozione della disciplina attuativa da parte dell'ente locale competente.

Art. 2.

(Definizione)

1. Ai fini della presente legge, per « centro commerciale naturale » si intende un'area urbana a vocazione commerciale, da valorizzare o da creare, nella quale gli esercizi commerciali di vicinato e le im-

prese artigianali, di turismo e di servizi svolgono, anche nella forma del consorzio o dell'associazione, attività comuni dirette a fornire un'offerta integrata di prodotti e di servizi finalizzata ad attrarre i consumatori, i residenti e i turisti.

2. Il centro commerciale naturale ha la finalità di:

a) valorizzare e riqualificare il commercio nelle aree urbane in armonia con il contesto architettonico, sociale e culturale, con particolare riferimento al rilancio economico e sociale delle aree urbane di piccole, medie e grandi dimensioni;

b) favorire i processi di aggregazione di esercizi commerciali di vicinato e di imprese artigianali, di turismo e di servizi con la partecipazione dei diversi soggetti dell'economia urbana;

c) migliorare la competitività degli operatori economici dei centri commerciali naturali attraverso lo sviluppo delle competenze del personale e la realizzazione di un sistema di offerta integrata produttiva, commerciale, turistica e di servizi nonché di iniziative condivise di promozione e di comunicazione dirette alla fidelizzazione dei clienti;

d) gestire immobili, aree mercatali, spazi e aree pubbliche per finalità di sviluppo socio-economico e di riqualificazione urbana e ambientale del territorio in cui è situato il centro commerciale naturale, sulla base di concessioni o di convenzioni con le amministrazioni competenti.

Art. 3.

(Istituzione del Fondo nazionale per il sostegno dei centri commerciali naturali)

1. È istituito, nello stato di previsione del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, il Fondo nazionale per il sostegno dei centri commerciali naturali, di seguito denominato « Fondo », con la dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027, destinato a promuovere la competitività economica dei centri urbani attraverso il finanziamento di inter-

venti specifici in materia di commercio, di turismo e di servizi ritenuti di fondamentale importanza per lo sviluppo locale e per la promozione del territorio.

2. Le risorse del Fondo sono destinate al finanziamento di:

a) interventi che prevedono la collaborazione tra soggetti pubblici e privati nei centri urbani attraverso iniziative specifiche in materia di commercio di vicinato e di attività artigianali, di turismo e di servizi;

b) misure per incentivare la costituzione di consorzi o di associazioni tra esercizi commerciali di vicinato e imprese artigianali, di turismo e di servizi e la formazione di reti di imprese commerciali e turistiche anche al fine di effettuare attività e prestare servizi in comune;

c) interventi per la rigenerazione urbana, commerciale e turistica del territorio.

3. Gli interventi finanziati dalle risorse del Fondo devono essere destinati ai centri storici, ai quartieri urbani, anche periferici, alle frazioni e alle località che possiedono caratteristiche identitarie comuni dal punto di vista sociale, culturale e territoriale e sono contraddistinte da una forte integrazione tra le aree a destinazione residenziale e le aree a destinazione commerciale con prevalenza di esercizi commerciali e attività artigianali di vicinato.

Art. 4.

(Funzionamento del Fondo)

1. Le risorse assegnate al Fondo sono ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e sono attribuite ai comuni che presentino domanda di finanziamento per l'anno di riferimento. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alla ripartizione delle risorse del Fondo tra i comuni sulla base delle esigenze e delle caratteristiche, anche di natura dimensionale, delle aree interessate dagli interventi. I comuni ammessi al finanziamento emanano bandi o

attivano altre procedure ad evidenza pubblica per l'erogazione di contributi o per la concessione di agevolazioni fiscali ovvero adottano misure di semplificazione degli adempimenti fiscali e amministrativi per l'avvio delle attività economiche in favore degli operatori dei centri commerciali naturali.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, è adottato il regolamento di attuazione del presente articolo, nel quale sono disciplinati, in particolare, le modalità e i criteri di attribuzione delle risorse del Fondo, l'individuazione dei requisiti dei soggetti beneficiari e delle aree territoriali interessate, i compiti attribuiti alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e ai comuni, incaricati di erogare i finanziamenti previa pubblicazione di bandi pubblici, i criteri generali di accesso ai finanziamenti a fondo perduto, alle agevolazioni fiscali o alle misure di semplificazione degli adempimenti fiscali e amministrativi in favore degli operatori economici insediati o che intendono insediarsi nel centro commerciale naturale per l'avvio delle attività di commercio, di turismo e di servizi. Con il medesimo regolamento sono altresì stabiliti i criteri di priorità e le modalità per l'accesso ai finanziamenti, alle agevolazioni o alle misure di semplificazione previsti dai comuni.

Art. 5.

(Cofinanziamento)

1. Nell'ambito degli interventi previsti dall'articolo 3 e al fine di massimizzarne l'efficacia e l'aderenza alle esigenze e alle caratteristiche dei territori, le regioni e gli enti locali promuovono la collaborazione, anche mediante forme di cofinanziamento, tra gli enti pubblici territoriali, le CCIAA e le associazioni di categoria rappresentative degli operatori economici per la defini-

zione di progetti volti allo sviluppo dei centri commerciali naturali, destinati a rimuovere le condizioni di svantaggio delle imprese operanti nei centri storici o nei centri urbani minori rispetto a quelle della grande distribuzione commerciale o che operano all'interno di complessi organizzati.

Art. 6.

(Disposizioni finali)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono, nell'ambito delle competenze loro attribuite, all'attuazione delle disposizioni della presente legge nell'ambito dei propri ordinamenti.

2. Per l'esercizio delle funzioni e dei compiti previsti dalla presente legge, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e i comuni possono avvalersi delle CCIAA sulla base di appositi accordi o convenzioni.

3. Per quanto non espressamente previsto dalle disposizioni della presente legge si applicano la normativa statale generale e speciale, in relazione alle specifiche discipline di settore, nonché la legislazione e i provvedimenti regionali vigenti in materia.

Art. 7.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2024, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

PAGINA BIANCA



19PDL0103760