

Relazione

Esistono almeno tre ragioni essenziali per un'iniziativa legislativa in materia di liberalizzazione degli usi urbani, nella Regione Emilia-Romagna, ed ognuna di queste ragioni appare tale da presentare un sicuro carattere strutturale.

La prima ragione si può ritrovare nell'**obiettivo di limitare il consumo della risorsa suolo**, secondo le indicazioni emerse inizialmente e da tempo nell'Unione Europea, che giustamente si pone, per le necessarie e conseguenti difficili politiche, un obiettivo di lungo termine, fissato al 2050. Pur trattandosi di un tema a volte enfatizzato da pulsioni ideologiche, spesso presenti in campo urbanistico, il problema è reale e va assumendo caratteri strutturali, in particolare in una Regione come l'Emilia Romagna, in cui nell'intero arco che va dal dopoguerra ad oggi, lo sviluppo ha assunto in larga misura un carattere diffusivo, provocando non poche diseconomie nell'utilizzo delle risorse territoriali, ed in particolare della "risorsa suolo", non senza conseguenze sugli stessi equilibri idrogeologici dell'intero territorio regionale. Una politica di liberalizzazione degli usi nelle città piccole, medie e grandi, estesa anche ai centri minori, potrebbe assicurare una molteplicità di azioni ed iniziative per invertire quelle tendenze, portando verso modalità efficaci e fattive di messa in valore di un patrimonio immobiliare che ha visto emergere nel medio periodo forme crescenti di sottoutilizzo delle risorse patrimoniali, con esiti frequenti anche di dismissione delle attività insediate. Liberalizzare gli usi consentirebbe di avviare processi, che si ha ragione di ritenere di sicuro rilievo, per orientare la domanda di mercato, oltre che la domanda sociale, verso un riuso più accentuato del costruito nelle città, innescando processi fisiologici di sostituzione. E tutto ciò secondo percorsi che la stessa domanda potrebbe sostenere in modo esteso e diffuso nei tessuti urbani, secondo logiche che un aggiornato processo di pianificazione urbanistica potrebbe opportunamente accompagnare garantendo ogni necessario equilibrio, all'interno di dinamiche di trasformazione graduale e diffusa delle città. Tutto ciò appare ben più efficace, ed anche ben più praticabile rispetto a politiche che puntano ad una "densificazione" dei tessuti urbani, politiche che si scontrerebbero con i limiti insuperabili derivanti da un frazionamento spinto della proprietà immobiliare e che richiederebbero azioni caratterizzate, per un marcato carattere dirigistico. Per non parlare degli impatti insostenibili, su già difficili equilibri urbani, indotti in molti casi dalle suddette iniziative di densificazione. Al contrario, **una liberalizzazione degli usi potrebbe svilupparsi, in modo semplice e lineare, attraverso fisiologici processi di mercato, avviando così il superamento di molti degli squilibri che le tradizionali politiche del controllo hanno indotto sull'insieme degli assetti presenti nelle reti urbane regionali.**

La seconda ragione, di analogo rilievo strutturale, si deve senza incertezze individuare nella necessità/opportunità di **sostenere in ogni modo utile e possibile una presenza effettiva e rispondente di un ambiente concorrenziale all'interno delle dinamiche urbane**; quelle stesse dinamiche con cui ogni giorno si confronta una molteplicità di attori e soggetti diversi presenti sulla scena urbana, sul versante della domanda come su quello dell'offerta. Va in tal senso la stessa applicazione alle città ed ai processi urbani della Direttiva Bolkestein, che ha trovato crescenti motivazioni all'interno dei percorsi responsabili di una pianificazione urbanistica aggiornata, rispondente sul fronte di una attenzione crescente alle effettive dinamiche di mercato. Liberalizzare gli usi urbani, rendendo semplici e agevoli le azioni e le iniziative che vanno sviluppandosi in direzione dei cambi d'uso, assumerebbe dunque il significato di creare le condizioni per una più marcata presenza di ambienti concorrenziali nelle nostre città, aperte verso un'ampia pluralità di operatori. Sarebbe anche un modo per accrescere la produttività delle attività più diverse insediate

nelle città, assicurando un contributo utile in un ambito essenziale nelle attuali difficili congiunture economiche. Anche in questo caso, dunque, ci troviamo di fronte a criticità che incontrano diffusamente le politiche per la concorrenza, che non riguardano solo casi evidenti come quelli dei balneari e dei taxisti, ma rappresentano un problema strutturale del Paese, ben presente anche in Emilia-Romagna. Ancora, non si può evitare di notare come le politiche del controllo, ben presenti nella nostra tradizione urbanistica spesso intessuta di un alto tasso di dirigismo, abbiano determinato conseguenze forse non troppo visibili, ma presenti in modo diffuso in una molteplicità di settori e comparti produttivi, a cominciare dalle criticità a volte drammatiche che investono oggi le reti degli esercizi commerciali in tutte le città dell'Emilia-Romagna

La terza ragione, di carattere più settoriale, ma a sua volta di forte valenza strutturale, per andare verso una liberalizzazione degli usi, si può ritrovare nella **grande questione irrisolta dei fabbricati produttivi dismessi**, sui versanti dell'industria, dell'artigianato produttivo e del commercio all'ingrosso. Nelle città capoluogo, nella fase più recente è venuto emergendo anche un analogo fenomeno di dismissione o sottoutilizzo degli immobili destinati ad uffici, vuoi per le conseguenze di un'accelerazione del lavoro a distanza indotte dal Covid, vuoi per le condizioni del tutto svantaggiose della fiscalità che investe questo segmento del mercato immobiliare. In questo terzo caso si evidenzia un fenomeno cospicuo di perdita di valore nell'economia regionale, non solo, ovviamente, per le attività economiche che sono a suo tempo venute a mancare, ma anche per le ingenti risorse produttive e patrimoniali di fatto inutilizzate, rappresentate dagli stessi capannoni dismessi. Ne derivano anche fenomeni non secondari di degrado urbano e di utilizzazioni abusive o improprie, insieme a forme marcate di iniquità, con una fiscalità immobiliare posta a carico di curatori fallimentari e creditori, nei casi di fallimento delle attività produttive già insediate nei fabbricati dismessi. Non è questa la sede per una valutazione delle cause molteplici di un fenomeno di tale entità, indotto innanzitutto dai cambiamenti epocali conseguenti a processi di globalizzazione crescente dei mercati, ed alle difficoltà drammatiche indotte su molti segmenti dell'economia dalla duplice crisi finanziaria 2008/2011, con tutto quello che ne è seguito. Certo è che non esiste ancora, sorprendentemente, un censimento regionale adeguato di tale fenomeno, che pure si protrae da oltre due decenni, quando si ha ragione di ritenere che i fabbricati dismessi in oggetto assommino non a centinaia, ma più ragionevolmente a molte migliaia di unità, nell'intera regione. Ed appare forse ancor più sorprendente il fatto che nella nuova Legge urbanistica regionale, che è del 2017, il problema venga sostanzialmente ignorato, e così eluso in larga misura anche dai PUG, il nuovo strumento urbanistico generale, subentrato al Piano strutturale della legge 20/2000. Questa elusione investe, così, una questione di assoluto rilievo, oltre che particolarmente accentuata in Emilia-Romagna, sede storica primaria dell'economia periferica e dei distretti, basati su unità produttive di piccola e media dimensione distribuite nell'intero territorio regionale.

Si tratta di tre condizioni essenziali per poter operare efficacemente verso l'obiettivo di una qualificazione delle periferie, riconosciuto come un obiettivo primario della pianificazione urbanistica.

In ordine alle tre criticità strutturali sopra in sintesi evidenziate, ciò che sorprende, ancora, è una significativa assenza di una risposta da parte della Regione Emilia-Romagna, tanto sul versante delle politiche economiche quanto su quello delle politiche urbanistiche; queste ultime pure di forte e solida competenza dei livelli regionali di governo.

Da questo punto di vista, ed in rapporto ai tre ordini di criticità sopra evidenziati, non appaiono soddisfacenti le politiche indotte attraverso le normative regionali in materia, sia con riferimento alla Legge Regionale 15/2013 "Semplificazione della Disciplina urbanistica", con la relativa Circolare

del 11/03/2015, sia relativamente alla più recente Legge Regionale 24/2017 sulla “Tutela ed uso del territorio”. In tali provvedimenti si opera secondo linee tradizionali di cautela e controllo dei cambi d’uso nelle pratiche urbanistiche, con ben poche aperture, oltre che con talune forzature nell’ambito della valutazione del carico urbanistico in caso di cambio d’uso, mentre l’esigenza di garantire pratiche di carattere concorrenziale nei processi urbani viene sostanzialmente ignorata. Come già si ricordava, sul contenimento del consumo di suolo l’opzione della Legge 24 per la formazione dei Piani Urbanistici Generali è quella della cosiddetta densificazione dei tessuti, una pratica di ben difficile perseguimento entro trame edilizie urbane dominate dalla piccola proprietà e dal prevalere di un impianto condominiale per la più parte dei fabbricati. Quanto al problema vistoso, se non drammatico, dei Fabbricati produttivi dismessi, esso, lo abbiamo già evidenziato, risulta di fatto non affrontato nei provvedimenti legislativi ricordati.

Giova a tale proposito non dimenticare che, al contrario, nel DPR 380/2001 – Testo unico dell’edilizia - con le successive modifiche e integrazioni, riferimento legislativo centrale di ogni politica regionale e locale in materia, le aperture e le possibilità appaiono di notevole rilievo, con specifico riguardo al tema dei cambi d’uso. Appare importante richiamare a tale proposito l’Art 23-ter *Mutamento d’uso urbanisticamente rilevante*, sia per quanto al comma 1 dove le competenze attribuite alle Leggi regionali in materia di cambi d’uso appaiono consistenti, sia per quanto al comma 3, con riferimento alle possibilità di mutamento della destinazione d’uso da disciplinarsi in sede di strumentazione urbanistica comunale.

Nella legislazione regionale ricordata il tema viene affrontato con molta cautela, riproponendo impostazioni tradizionali nell’Art. 28, comma 7, della Legge regionale 15/2013, e nel comma 6, lettera b), dell’Art. 32 della legge regionale 24/2017, limitatamente alla modificazione delle destinazioni d’uso nei centri storici. Mentre l’impressione è che il tema del carico urbanistico dei diversi usi venga in non poche occasioni utilizzato strumentalmente, ed in forme non convincenti, al fine di scoraggiare gli interventi di cambio d’uso.

Si apre così uno spazio significativo per un’iniziativa politica di stampo riformista sull’intero arco delle questioni considerate, riassumibile in sostanza nella necessità/opportunità di operare per una riforma orientata, pur con ogni possibile prudenza e ragionevolezza, alla liberalizzazione degli usi, nella pianificazione urbanistica delle città piccole medie e grandi presenti nel panorama regionale.

Per quanto riguarda l’impianto del Progetto di legge, esso viene impostato su alcuni caposaldi essenziali, quali:

- l’attenta definizione degli obiettivi da perseguire operando sull’intero processo di piano, ed in particolare sui contenuti dei PUG in materia di destinazioni d’uso;
- ogni utile riferimento al DPR 380/2001, e in particolare ai commi 1 e 3 dall’Art. 23-ter, con riferimento alle categorie funzionali relative agli immobili, con la possibilità della legislazione regionale di operare anche in ragione di difformità dalle categorie proposte dal citato comma 1; ed il principio fissato al comma 3, circa la legittimità di cambio d’uso all’interno della medesima categoria di appartenenza;
- una definizione attenta del campo di applicazione del provvedimento di liberalizzazione degli usi urbani;
- una riscrittura dell’Art.28 – Mutamenti della destinazione d’uso - della Legge Regionale 15/2013, con l’abrogazione del testo in vigore, ed una sua completa ridefinizione, mirata sugli obiettivi sopra enunciati.

Gli obiettivi del Disegno di legge, riportati nell'articolo 1, sono i tre obiettivi ricordati nelle premesse:

- promuovere un più intenso utilizzo delle risorse immobiliari nelle città, per assicurare così le condizioni per contenere i processi di consumo di suolo nelle aree extraurbane;
- garantire ambienti urbani più e meglio caratterizzati nel senso della concorrenza fra le diverse attività economiche insediate o insediabili nelle città;
- operare per un recupero dei fabbricati produttivi dismessi.

Nell'Art.2 del Disegno di legge si assume come riferimento generale l'Art. 23-ter del citato DPR 380/2001 che, ai commi 1 e 3, assicura ampi spazi di autonomia all'iniziativa delle Regioni, in materia di destinazioni d'uso.

Nell'Art.3 si individua il campo di applicazione previsto nel Disegno di legge nel cosiddetto Territorio urbanizzato dei Comuni dell'Emilia-Romagna, come definito dall'Art.32, comma 2, della Legge regionale 21/12/2017.

L'Art. 4 provvede invece all'abrogazione ed alla completa riscrittura dell'Art. 28 – *Mutamento di destinazione d'uso*- della citata Legge regionale 15/2013.

Il nuovo articolo 28, al comma 1 prende in considerazione le categorie funzionali relative agli usi dell'Art. 24 ter del DPR 380/2001, riferendole al Territorio urbanizzato, come definito dalla Legge regionale 24/2017, proponendo ulteriori specificazioni, con il fine della massima chiarezza interpretativa.

Nel comma 2 si procede alla relativa specificazione, attribuendo ad ognuna delle 5 categorie, *Residenziale, Turistico ricettivo, Produttiva, Direzionale e Commerciale*, tutta una serie di sottocategorie, che ne completano adeguatamente la definizione, affinché non possano permanere equivoci interpretativi o di attribuzione, relativamente agli usi.

Nel comma 3 si chiarisce come definire il carico urbanistico, attribuendo agli standard dei parcheggi pertinenziali afferenti ad ognuno degli usi, con riferimento rispettivamente agli interventi di nuova costruzione e di recupero, nel rispetto della legislazione di settore, come ad esempio la Legge 122/1989. Tali standard vengono fissati in sede di Piano Urbanistico Generale.

Nel comma 4 si esprime il contenuto fondamentale di tutto il Disegno di legge, ove si afferma che, all'interno del Territorio urbanizzato, il cambiamento della destinazione d'uso è sempre ammesso fra le tre categorie del *Residenziale, Turistico ricettivo e Commerciale*, e nello stesso tempo non costituisce mutamento d'uso rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio. Quanto al carico urbanistico si tratta di rispettare gli standard relativi ai rispettivi parcheggi pertinenziali, con la possibilità solo quando necessario di monetizzare la mancata realizzazione degli stessi parcheggi. È da notare il fatto che, negli interventi di recupero, i suddetti standard risultano piuttosto contenuti.

Il comma 5 interviene sui fabbricati produttivi dismessi da almeno tre anni, a far tempo dalla data di assunzione del PUG, ancora all'interno del Territorio urbanizzato, chiarendo come, attraverso Permesso di costruire convenzionato (se del caso anche in deroga) siano ammessi interventi di recupero o nuova costruzione, riferiti al Volume esistente, relativamente agli usi *Residenziale, Turistico ricettivo, Direzionale e Commerciale*. La convenzione verifica il rispetto di adeguate condizioni di sostenibilità ambientale. Il riferimento al Volume dei Fabbricati dismessi costituisce un adeguato incentivo alla realizzazione degli interventi.

Il comma 6 si occupa dei casi in cui il Comune non disponga di un Piano Urbanistico Generale. In tal caso, in luogo del Territorio Urbanizzato si assumono come riferimento le zone classificate come Zone A e Zone B, ai sensi del DM 1444/1968. Relativamente, invece, ai fabbricati produttivi dismessi, il medesimo riferimento si assume nel Centro Abitato, come definito dal Codice della Strada in vigore. Quanto ai tempi della dismissione, si assumono come riferimento tre anni antecedenti alla data di presentazione della domanda del Permesso di costruire convenzionato.

Il comma 7 prevede che la nuova normativa sulla liberalizzazione degli usi urbani entri immediatamente in vigore, con l'approvazione della Legge, e che i Comuni provvedano ad adeguare in tal senso la propria strumentazione urbanistica con semplice Deliberazione consiliare, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge. I Comuni che intendono operare non in conformità, o in parziale conformità al provvedimento, hanno la facoltà di limitare le possibilità di cambio d'uso, motivandolo in modo specifico in ragione dei caratteri particolari degli ambiti urbani interessati, con la medesima Deliberazione.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 1 Finalità

1. Le seguenti norme per la liberalizzazione degli usi urbani nelle città dell'Emilia-Romagna perseguono tre obiettivi:
 - a) promuovere un crescente e più intenso utilizzo delle risorse immobiliari nelle città, assicurando così le condizioni strutturali per contenere il consumo di suolo per nuovi insediamenti;
 - b) garantire ai molteplici attori della scena urbana le condizioni per operare entro un ambiente urbano concorrenziale, da cui può conseguire il più efficace utilizzo delle risorse produttive patrimoniali e immobiliari presenti nelle città;
 - c) operare attivamente per un recupero dei fabbricati industriali dismessi presenti nei Territori urbanizzati, di cui all'Art. 3, che rappresentano la più rilevante risorsa produttiva e patrimoniale da recuperare nell'intero sistema insediativo della regione.

Art. 2 Riferimenti e legittimazione

1. Le presenti norme operano nei limiti fissati dall'Art. 23 ter del Decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 e successive modifiche e integrazioni – Testo Unico dell'Edilizia – ed in particolare dai commi 1 e 3, che assicurano e riconoscono significativi spazi di iniziativa legislativa alle Regioni in materia di destinazioni d'uso.

Art. 3 Campo di applicazione

1. La presente legge per la liberalizzazione degli usi urbani trova applicazione nel Territorio urbanizzato dei Comuni dell'Emilia-Romagna, come definito dalla Legge regionale 24 del 21/12/2017 all'Art. 32 comma 2.

Art. 4 Nuovo Articolo 28 della Legge regionale 15/2013

1. L'articolo 28 della Legge regionale 15/2013 è abrogato e sostituito dal seguente nuovo articolo 28:

Art. 28 Usi e destinazioni d'uso

1. All'interno del Territorio urbanizzato, di cui alla Legge regionale 24/2017, Art. 32 comma 2, trovano applicazione le categorie funzionali, relativamente agli usi, richiamate all'Art. 23 ter del DPR 380/2001, con le ulteriori specificazioni di cui al successivo comma 2.
2. Della categoria a) *Residenziale*, fanno parte gli usi di residenza permanente, le seconde case, i residence, gli uffici, gli studentati, collegi, convitti e case di riposo; della categoria b) *Turistico ricettiva*, fanno parte oltre agli usi alberghieri, con le relative strutture

congressuali, i bed and breakfast e gli affitti brevi; della categoria c) *Produttiva* fanno parte gli usi industriali compatibili e gli usi di artigianato produttivo compatibile, commercio all'ingrosso e logistica; della categoria d) *Direzionale* fanno parte i grandi uffici e i centri congressuali; della categoria e) *Commerciale*, fanno parte gli usi di commercio al dettaglio, gli usi di artigianato di servizio e dei pubblici esercizi, oltre ai centri commerciali di vicinato, entro i 250 Mq di superficie di vendita.

3. Il carico urbanistico dei diversi usi di cui al comma precedente, corrisponde alle dotazioni di parcheggi pertinenziali previsti dal Piano Urbanistico Generale, di cui alla Legge regionale 24/2017, Art. 31, nel rispetto della legislazione di settore, rispettivamente per gli interventi di nuova costruzione e gli interventi di recupero.
4. All'interno del perimetro del Territorio urbanizzato, in sede di Piano Urbanistico Generale, attraverso Permesso di costruire, o Segnalazione certificata di inizio attività -SCIA- nei casi consentiti, è sempre ammesso il cambiamento della destinazione d'uso, fra le categorie a) *Residenziale*, b) *Turistico ricettiva*, e) *Commerciale*, ognuna con i relativi usi come specificati all'Art. 2, nel rispetto delle modalità di intervento previste dal PUG. Tale cambiamento non costituisce mutamento d'uso rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio. Relativamente al carico urbanistico, i soggetti attuatori sono tenuti alla realizzazione dei parcheggi pertinenziali, ovvero, in caso di dimostrata impossibilità, alla corresponsione delle corrispondenti monetizzazioni, gli uni e le altre fissate in sede di PUG, ovvero con specifica Deliberazione consiliare.
5. Sui fabbricati produttivi, dismessi da almeno tre anni precedenti l'assunzione a norma di legge del PUG, all'interno del Territorio urbanizzato sono sempre ammessi interventi di recupero o nuova costruzione, attraverso Permesso di costruire convenzionato, nei limiti del Volume esistente, riferiti, quanto agli usi ammissibili, alle categorie a) *Residenziale*, b) *Turistico ricettiva*, d) *Direzionale*, e) *Commerciale*. La convenzione verifica e definisce le condizioni di sostenibilità ambientale degli interventi.
6. Per i Comuni che, alla data di entrata in vigore della presente Legge regionale, non dispongano di un Piano Urbanistico Generale pervenuto all'assunzione a norma di legge, quanto previsto ai precedenti commi 2, 3 e 4 si applica alle zone classificate A e B ai sensi del DM 1444/1968. Circa i fabbricati produttivi dismessi, di cui al comma 5, in luogo del Territorio urbanizzato quanto previsto al medesimo comma 5 si applica agli ambiti compresi entro i Centri Abitati, come definiti dal Codice della strada, mentre la dismissione deve risultare comprovata a far tempo da almeno tre anni antecedenti rispetto alla data di richiesta del Permesso di costruire convenzionato.
7. Le norme di cui ai commi precedenti si applicano a far tempo dall'entrata in vigore della presente legge regionale. Entro 180 giorni dall'entrata in vigore della medesima legge, i Comuni provvedono ad adeguare con Deliberazione consiliare la propria strumentazione urbanistica a quanto in precedenza stabilito. Le Amministrazioni comunali hanno facoltà, in sede di adozione della Deliberazione consiliare, di limitare le possibilità di intervento di cambio d'uso precedentemente definite, motivandolo in modo puntuale e specifico, in ragione dei caratteri particolari degli ambiti urbani in oggetto.