

# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

XII legislatura

N. 46

23 luglio 2026

## PROGETTO DI LEGGE

PROGETTO DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE FERRERO

**NORME PER LA TUTELA DELLA VIVIBILITÀ URBANA E LA VALORIZZAZIONE DELL'IDENTITÀ  
COMMERCIALE ED ENOGASTRONOMICA DEL TERRITORIO REGIONALE**

**Oggetto assembleare n.2916**

## RELAZIONE

Il presente progetto di legge nasce dalla necessità di fornire ai Comuni strumenti efficaci per governare le trasformazioni del tessuto commerciale urbano. Negli ultimi anni, il fenomeno della cosiddetta "omologazione commerciale" ha generato processi di desertificazione dei servizi di vicinato e una saturazione merceologica di bassa qualità. Ciò ha compromesso non solo l'identità culturale delle nostre città, ma anche la sicurezza e la vivibilità dei residenti. L'intervento legislativo si muove nel solco delle competenze regionali in materia di commercio e governo del territorio, puntando a bilanciare la libertà di iniziativa economica con la tutela del bene comune e della memoria storica del territorio.

Il provvedimento persegue quattro obiettivi fondamentali: contrastare il degrado estetico e architettonico legato ad attività commerciali non integrate nel contesto, salvaguardare le produzioni locali, le botteghe storiche e la filiera agroalimentare dell'Emilia-Romagna, regolare i flussi e le modalità di consumo che generano impatti negativi sulla residenzialità, garantire una rete diversificata di servizi minimi per i cittadini, evitando zone mono-funzionali.

Tale legge si rende necessaria poiché, in Emilia-Romagna, la situazione è attualmente caratterizzata da una frammentazione normativa: il presente progetto mira, pertanto, a dare uniformità e forza giuridica ai Comuni.

Attualmente, infatti, i Comuni non dispongono di una legge regionale specifica così dettagliata e al passo con il mutato contesto socio-economico, ma si muovono usando le norme regionali sulla disciplina del commercio, come la legge regionale 14/1999 che, tuttavia, appare datata e non include i concetti moderni di "carico urbanistico" o le percentuali di saturazione inserite nel progetto di legge. I Comuni, inoltre, utilizzano spesso ordinanze o regolamenti locali per imporre standard estetici, ma questi possono apparire fragili se non sono agganciati a una solida pianificazione urbanistica regionale.

La presente proposta mira, perciò, a introdurre elementi di novità fondamentali che oggi mancano o sono incerti. Le norme attuali, ad esempio, sembrano concentrarsi solo sulle "città d'arte" o sui centri storici. La presente proposta interviene anche per le periferie e per le frazioni. L'attuale proposta introduce il vincolo alla "destinazione d'uso merceologica" dell'immobile, un potere che i Comuni oggi non hanno in modo così esplicito per il commercio. L'inserimento di soglie numeriche di saturazione fornisce, poi, ai Comuni, un parametro oggettivo per limitare le licenze e, in generale, quegli strumenti urbanistici molto più incisivi per regolare il mix commerciale su tutto il territorio.

Questa legge non intende limitare il mercato, ma qualificarlo. Attraverso il conferimento di poteri regolatori certi ai Comuni, si intende trasformare il commercio da potenziale fattore di degrado a elemento centrale di rigenerazione urbana, rendendo le nostre città non solo più attrattive per i turisti, ma soprattutto più vivibili per chi le abita quotidianamente.

**L'articolo 1** definisce l'obiettivo della legge: promuovere la qualità urbana e la coesione sociale in Emilia-Romagna. Stabilisce che il commercio deve evolversi in modo sostenibile, contrastando la desertificazione dei servizi di vicinato e proteggendo l'identità culturale e le tradizioni enogastronomiche locali.

**L'articolo 2** introduce il potere dei Comuni di vincolare i locali commerciali al rispetto di requisiti di "tradizione locale". In caso di cambio gestione o nuova apertura, il Comune può negare il mantenimento della vecchia categoria merceologica, imponendo l'offerta di prodotti della filiera regionale o standard di arredo più elevati.

**L'articolo 3** fornisce ai Comuni i parametri per i regolamenti di decoro urbano, vietando soluzioni estetiche impattanti (come vetrine oscurate o insegne luminose eccessive). Permette inoltre di fissare tetti massimi (limiti percentuali) per attività a basso valore aggiunto, come i servizi di trasferimento denaro o il commercio "mordi e fuggi".

**L'articolo 4** autorizza i Comuni a creare aree protette nei centri storici o in zone sature. In queste zone, l'apertura di ogni attività è subordinata a un parere obbligatorio di conformità e può essere richiesto l'obbligo di esporre o vendere una quota minima di prodotti artigianali o certificati del territorio.

**L'articolo 5** disciplina il passaggio alle nuove regole, facendo salve le attività già esistenti. Per bilanciare i vincoli imposti ai proprietari di immobili, introduce misure di compensazione come riduzioni IMU o deroghe parziali in cambio di una gestione più rigorosa di orari, rifiuti e decoro.

**L'articolo 6** stabilisce che gli immobili di proprietà di Comuni e Regione devono fungere da modello, con affitti agevolati per botteghe storiche, startup giovanili o attività che promuovono l'artigianato artistico e la socialità nel quartiere.

**L'articolo 7** istituisce un sistema di controllo biennale sull'efficacia della legge. La Giunta regionale dovrà riferire all'Assemblea legislativa i dati sui comuni aderenti, sull'evoluzione del mix merceologico e sull'impatto effettivo delle norme sulla sicurezza e sulla vivibilità urbana.

## PROGETTO DI LEGGE

### **Art. 1**

*(Finalità e ambito di applicazione)*

1. La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle proprie competenze in materia di commercio, governo del territorio e valorizzazione del patrimonio culturale, promuove la qualità urbana e la vivibilità degli insediamenti, quali elementi essenziali per il benessere dei cittadini e la coesione sociale dell'intero territorio regionale.
2. La presente legge fornisce ai Comuni strumenti di programmazione e regolazione volti a garantire uno sviluppo equilibrato delle attività economiche, assicurando che l'insediamento di nuovi esercizi commerciali e di somministrazione sia improntato alla sostenibilità ambientale, sociale e urbana.
3. Attraverso le disposizioni della presente legge, i Comuni intervengono per:
  - a) assicurare la vivibilità dei quartieri, garantendo ai residenti una rete di servizi di vicinato diversificata e accessibile, prevenendo fenomeni di desertificazione o di eccessiva concentrazione merceologica;
  - b) salvaguardare l'identità culturale e le tradizioni enogastronomiche del territorio, quale presidio di qualità e memoria storica delle comunità locali;
  - c) prevenire e contrastare i fenomeni di degrado urbano, assicurando il rispetto del decoro architettonico e dei parametri di sicurezza e igiene pubblica;
  - d) tutelare la specificità dei centri storici, nel rispetto dei principi di vivibilità e ordine urbanistico.

### **Articolo 2**

*(Integrazione su subentri e trasformazioni)*

1. Le disposizioni della presente legge si applicano agli immobili destinati, o da destinare, all'esercizio delle attività di commercio al dettaglio in sede fissa e di somministrazione di alimenti e bevande situati nell'intero territorio comunale.
2. I Comuni, per le finalità di interesse generale di cui all'articolo 1, possono individuare, sull'intero territorio amministrato, ambiti o singoli immobili nei quali l'esercizio dell'attività è subordinato al rispetto di specifici requisiti di compatibilità con la tradizione locale.
3. In tali ambiti, la cessazione di un'attività o il trasferimento della gestione non comporta il diritto automatico al mantenimento della medesima tipologia merceologica o modalità di vendita, qualora questa risulti in contrasto con i criteri di tutela dell'identità e della vivibilità definiti dal Comune.
4. In sede di subentro o di nuova apertura, il Comune può imporre la trasformazione dell'offerta merceologica, vincolando l'utilizzo dell'immobile a tipologie di esercizio che:
  - a) valorizzino la filiera agroalimentare regionale e i prodotti della tradizione italiana;
  - b) assicurino standard di decoro, finiture e arredi coerenti con il contesto urbano;
  - c) non generino impatti negativi sulla vivibilità e sulla sicurezza dell'area interessata.

### **Articolo 3**

*(Criteri per la disciplina comunale e contrasto al degrado)*

1. I Comuni, nell'ambito della propria strumentazione urbanistica e dei regolamenti di polizia amministrativa, possono recepire gli strumenti previsti dalla presente legge in relazione alle specifiche esigenze di tutela del proprio territorio, definendo la disciplina per l'insediamento delle attività di cui all'articolo 2 e stabilendo criteri di sostenibilità, volti a prevenire la concentrazione eccessiva di attività non coerenti con l'identità del territorio.
2. Al fine di contrastare il degrado e garantire la vivibilità, i Comuni adottano specifici regolamenti sul decoro urbano, che vincolano l'apertura e l'esercizio delle attività al rispetto dei seguenti parametri:
  - a) Tutela del decoro estetico e architettonico, prevedendo l'obbligo di utilizzo di materiali tradizionali per insegne e infissi coordinati con le facciate storiche, il divieto di oscuramento delle vetrine con pellicole o pannelli, precludendo l'impiego di soluzioni tecnologiche o materiali che, per intensità luminosa, dinamismo o contrasto cromatico, risultino alteranti rispetto al contesto urbano;
  - b) Rispetto degli standard dei dehors e degli arredi esterni, prevedendo uniformità cromatica e materica degli arredi, con divieto di materiali plastici di bassa qualità o strutture precarie non integrate nel contesto urbano;
  - c) Qualità dell'offerta, dando priorità alla vendita e alla somministrazione di prodotti certificati o della tradizione italiana, come requisito o criterio premiante per il rilascio di nuove autorizzazioni in aree sature;
3. I Comuni possono definire limiti percentuali di concentrazione per specifiche tipologie merceologiche o modalità di consumo in particolare per:
  - a) servizi di comunicazione e trasferimento dati o valori con modalità di fruizione esclusivamente istantanea;
  - b) attività di vendita o somministrazione caratterizzate da elevato turn-over, ridotto impatto occupazionale qualificato e basso grado di integrazione con le filiere produttive locali;
  - c) esercizi che, per modalità di consumo o tipologia di offerta, generano un carico antropico incompatibile con la residenzialità o la tutela del decoro urbano nell'area di riferimento.
  - d) Qualora, in una determinata area, la presenza di tali esercizi superi una soglia massima individuata dal regolamento comunale, il Comune ha la facoltà di inibire nuove aperture della medesima tipologia, favorendo esclusivamente il subentro di attività ad alto valore di tipicità locale.
5. I Comuni possono richiedere, per le nuove aperture, la presentazione di un Progetto di Inserimento Urbano che certifichi la compatibilità dell'attività con il contesto residenziale circostante, anche sotto il profilo dell'impatto acustico e odorigeno.

### **Articolo 4**

*(Individuazione delle Zone di Salvaguardia)*

1. I Comuni, attraverso il Piano Urbanistico Generale (PUG), possono individuare specifiche porzioni del territorio comunale denominate "Zone di Salvaguardia dell'Identità Locale".

2. Tali zone sono caratterizzate da particolare valore storico, architettonico o da una saturazione di attività commerciali che altera l'equilibrio dei servizi di vicinato.
3. All'interno delle zone di salvaguardia di cui al comma 1, i Comuni possono:
  - a) subordinare l'apertura di ogni nuova attività a un parere di conformità obbligatorio basato sul rispetto delle tradizioni locali e del decoro;
  - b) stabilire un numero massimo di esercizi per specifiche tipologie merceologiche ritenute impattanti, fino al ripristino delle soglie di equilibrio;
  - c) richiedere, come condizione per l'insediamento, che l'attività offra una percentuale minima di prodotti certificati o di filiera regionale;
  - d) prevedere che una quota della superficie di vendita o delle vetrine sia dedicata alla promozione di prodotti dell'artigianato o dell'enogastronomia locale.

### **Articolo 5**

*(Gestione delle trasformazioni, subentro e tutela della proprietà privata)*

1. Le disposizioni della presente legge si applicano esclusivamente alle nuove aperture, ai trasferimenti di sede, ai casi di subentro in attività esistenti, verificatisi successivamente all'entrata in vigore dei relativi atti comunali di recepimento. Sono fatte salve le attività legittimamente esercitate alla data di entrata in vigore dei medesimi atti, le quali possono proseguire l'esercizio nel rispetto delle autorizzazioni originarie.
2. Nelle aree soggette a saturazione merceologica o a vincoli di tutela dell'identità locale, la cessazione di un'attività o il rilascio dei locali da parte del precedente conduttore determina l'applicazione dei nuovi criteri di compatibilità merceologica sull'immobile.
3. Al fine di contemperare il diritto alla libera iniziativa economica con le finalità di interesse generale di cui all'articolo 1, il Comune disciplina il rapporto con la proprietà privata secondo i seguenti criteri:
  - a) Certezza del vincolo. Il Comune pubblica la mappatura aggiornata degli immobili soggetti a restrizioni merceologiche, garantendo ai proprietari l'accesso preventivo alle informazioni sulle destinazioni ammesse;
  - b) Accompagnamento e incentivazione. Per gli immobili soggetti a vincoli di trasformazione merceologica, i Comuni possono prevedere misure di compensazione, quali la riduzione dell'Imposta Municipale Propria (IMU) o l'inserimento dell'immobile in circuiti di promozione territoriale, volti a favorire l'insediamento di botteghe storiche o imprese giovanili di qualità.
4. Qualora l'applicazione dei vincoli di cui al presente articolo determini una oggettiva difficoltà nel reperimento di un nuovo conduttore, il proprietario può presentare un Piano di Adeguamento, nel quale si impegna a garantire standard superiori di decoro estetico, di orari di esercizio e di gestione dei rifiuti, a fronte di una parziale deroga alle limitazioni merceologiche, previa valutazione del Comune sull'impatto della specifica attività sulla vivibilità dell'area.

### **Articolo 6**

*(Valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e finalità d'uso)*

1. Gli immobili di proprietà dei Comuni, della Regione e degli altri enti del sistema regionale, destinati o da destinare ad uso commerciale o di somministrazione, sono

- prioritariamente vincolati a funzioni di presidio sociale, culturale e di promozione del territorio.
2. Per le finalità di cui al comma 1, l'assegnazione in locazione o concessione di tali immobili deve avvenire mediante procedure ad evidenza pubblica i cui bandi prevedano criteri di selezione basati su:
    - a) progetti imprenditoriali che valorizzino le filiere agroalimentari ed enogastronomiche dell'Emilia-Romagna e l'artigianato artistico tradizionale;
    - b) attività che favoriscano la socialità e la vivibilità del quartiere, con particolare attenzione al decoro e all'integrazione con il contesto urbano;
    - c) iniziative promosse da imprenditoria giovanile, femminile o startup ad alta valenza sociale e ambientale.
  3. È fatto divieto di destinare gli immobili di cui al presente articolo ad attività merceologiche o modalità di vendita incoerenti con gli obiettivi di salvaguardia dell'identità locale o che concorrano alla saturazione merceologica.
  4. I canoni di locazione per tali immobili possono essere determinati in misura agevolata qualora l'attività proposta svolga una documentata funzione di recupero di botteghe storiche o di riqualificazione di aree soggette a degrado.

#### **Articolo 7**

*(Clausola valutativa e monitoraggio dell'impatto)*

1. L'Assemblea legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e ne valuta i risultati ottenuti nel promuovere la vivibilità urbana e la tutela delle tradizioni locali.
2. A tal fine, la Giunta regionale, con cadenza biennale, presenta alla Commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni su:
  - a) il numero di Comuni che hanno adottato gli strumenti di pianificazione e i regolamenti previsti dalla presente legge, con particolare riferimento all'individuazione delle Zone di Salvaguardia;
  - b) l'evoluzione del mix merceologico nelle aree soggette a vincolo, evidenziando il numero di subentri che hanno comportato una trasformazione qualitativa o una riconversione verso le tradizioni enogastronomiche locali;
  - c) la valutazione, condotta anche sulla base dei dati forniti dalle polizie locali, circa l'impatto delle nuove norme sulla sicurezza urbana, sul decoro e sulla riduzione dei fenomeni di saturazione merceologica;
  - d) il numero e la tipologia di accordi o incentivi fiscali attivati dai Comuni per favorire la locazione di immobili a botteghe storiche e attività di qualità, segnalando eventuali criticità nel reperimento di nuovi conduttori.
3. La relazione di cui al comma 2 dà conto, altresì, delle eventuali criticità emerse in sede di applicazione della norma, al fine di consentire l'aggiornamento dei criteri di proporzionalità e ragionevolezza delle limitazioni adottate.
4. Le strutture della Regione e i Comuni collaborano alla raccolta e all'elaborazione dei dati necessari per la valutazione di cui al presente articolo.

