



Unione dei Comuni

Valli e Delizie

ARGENTA | OSTELLATO | PORTOMAGGIORE

Ricognizione della disciplina urbanistica in merito al mutamento di destinazione d'uso

Art. 6 comma 1 lettera a) della LR n.2 del 31.03.2025

SINDACI

Andrea Baldini
Dario Bernardi
Elena Rossi

SEGRETARIO GENERALE

Rita Crivellari

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Ing. Alice Savi

GARANTE DELLA COMUNICAZIONE E DELLA PARTECIPAZIONE

Geom. Gabriella Romagnoli

UFFICIO DI PIANO

Ing. Alice Savi
Geom. Claudia Benini
Ing. Elena Bonora
Dott.ssa Rita Crivellari
Dott. Francesca Pirani
Geom. Paolo Orlandi
Dott.ssa Barbara Peretto
Geom. Gabriella Romagnoli
Arch. Rita Vitali

Premessa normativa

L'art. 1, comma 1, lett. c), del D.L. 69/2024, convertito con modificazioni con legge 105/2024, che ha inserito all'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001, dopo il comma 1, i seguenti commi:

"1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare senza opere all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-ter. Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione d'uso senza opere tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-quater. Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, qualora il mutamento sia finalizzato alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile.

Il mutamento non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra il passaggio alla destinazione residenziale è ammesso nei soli casi espressamente previsti dal piano urbanistico e dal regolamento edilizio.

1-quinquies. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto alla segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, ferme restando le leggi regionali più favorevoli. Restano ferme le disposizioni del presente testo unico nel caso in cui siano previste opere edilizie."

Inoltre, al comma 3, terzo periodo, dopo le parole "il mutamento della destinazione d'uso", ha aggiunto le seguenti: "di un intero immobile".

Al fine di dare attuazione a quanto previsto dalla nuova norma nazionale in merito all'ammissibilità del mutamento d'uso nel rispetto delle "specifiche" norme di piano che regolano gli usi ammessi, dettando motivate e circostanziate previsioni sulle condizioni a cui l'insediamento di determinati usi è subordinato, l'art. 6 della L.R. 31 marzo 2025, n. 2 recante "Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2025", in vigore dal 1° aprile 2025, stabilisce che:

"i Comuni dotati di piani già conformi alla normativa statale, entro sei mesi dell'entrata in vigore della stessa L.R. n. 2/2025 (ossia entro il 1° ottobre 2025), possono approvare un atto ricognitivo del Consiglio comunale, per accertare quali previsioni dei piani urbanistici vigenti, relative al mutamento di destinazione d'uso, continuano a trovare applicazione anche a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 69/2024, presentando quel requisito di "specificità" richiesto dal medesimo decreto-legge"

In considerazione dei contenuti della L.R. 25.07.2025 n. 5 e come ribadito nella circolare illustrativa della L.R. 5/2025, Prot. 05/08/2025.0768361.U, la Regione precisa che le **"specifiche condizioni" stabilite dal piano urbanistico devono rispondere a CRITERI OGGETTIVI, stabiliti nelle norme tecniche di attuazione del piano, che siano supportati da ADEGUATA MOTIVAZIONE presente nel documento di ValSAT (art. 18 L.R. n. 24/2017) o in altri elaborati dello strumento di pianificazione, quali la relazione illustrativa dello stesso e la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale (art. 34 L.R. n. 24/2017).**

Quanto all'estensione della loro applicazione, esse possono riguardare solo il centro storico, per le indiscusse esigenze di regolazione particolareggiata dello stesso, e altri ambiti specificamente determinati dal piano, in ragione delle particolari problematiche che gli stessi presentano.

Queste puntuali e motivate condizioni possono essere sia limitative (es. una superficie minima per l'insediamento di una destinazione funzionale), sia preclusive (es. l'espressa esclusione di una destinazione d'uso in uno specifico ambito)."

La strumentazione urbanistica dell'Unione dei Comuni Valli e Delizie

Occorre innanzi tutto premettere quanto segue:

- la Legge Regionale n. 24/2017 ha determinato la nascita di un nuovo sistema pianificatorio articolato in un unico Piano Urbanistico Generale (PUG), che stabilisce la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, con particolare riguardo ai processi di riuso e di rigenerazione urbana;
- la Legge Regionale n. 24/2017 ha individuato altresì gli accordi operativi (AO) e piani attuativi di iniziativa pubblica (PAIP) con i quali, in conformità al PUG, l'amministrazione comunale attribuisce i diritti edificatori, stabilisce la disciplina di dettaglio delle trasformazioni e definisce il contributo delle stesse alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale. Gli AO e i PAIP sostituiscono ogni piano urbanistico operativo e attuativo di iniziativa pubblica e privata, comunque denominato, previsto dalla legislazione vigente;
- nel sistema pianificatorio configurato dalla L.R. 24/2017, il Regolamento Edilizio (RE) non costituisce strumento urbanistico;
- l'articolo 2-bis della LR n. 15/2013 (Semplificazione della disciplina edilizia), fissa l'obiettivo di uniformare su tutto il territorio regionale la disciplina dell'attività edilizia, recependo la normativa statale in materia e dando attuazione agli accordi e alle intese tra Stato, Regioni e Autonomie locali aventi la medesima finalità;
- la deliberazione di G.R. n. 922 del 28.06.2017 ha approvato l'atto di indirizzo e coordinamento tecnico regionale, che ha previsto la conformazione del Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) alla struttura generale uniforme ed ai criteri espositivi previsti nello schema di regolamento edilizio-tipo di cui all'Allegato I della deliberazione di G.R. stessa, definendo la procedura per riorganizzare compiutamente le norme regolamentari in materia edilizia secondo la struttura generale uniforme indicata.

L'Unione dei comuni Valli e Delizie ha così ottemperato alle disposizioni della normativa regionale in materia urbanistica:

- con deliberazione n. 36 del 29.09.2023 il Consiglio Unione ha approvato il PUG dell'Unione Valli e Delizie ai sensi e per gli effetti di cui alla L.R. n. 24/2017, efficace dal 26.10.2022, data di pubblicazione dell'avviso di approvazione sul BUR della regione Emilia Romagna Parte Seconda n. 316;
- tra i documenti che compongono il PUG vi è la "*Disciplina degli interventi edilizi diretti*", parte normativa del Piano contenente norme direttamente operative e cogenti per gli interventi edilizi diretti, in cui vi sono frequenti rimandi, tra gli altri, al Regolamento Edilizio;
- in data 29.09.2022 è stato approvato il nuovo Regolamento Edilizio dell'Unione Valli e Delizie con deliberazione del Consiglio Unione n. 37 29.09.2023, successiva variante approvata con delibera di CU n. 29 del 30.11.2023 ed aggiornamento approvato con delibera di CU n. 3 del 13.02.2025.

Disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso nella strumentazione urbanistica dell'Unione dei Comuni Valli e Delizie

La scelta operata dall'Unione afferente alla **disciplina generale** dei mutamenti di destinazione d'uso, è stata quella di ricondurne le definizioni nell'articolato del Regolamento Edilizio agli articoli "*Art.6 - Definizione delle destinazioni d'uso urbanistiche*" ed "*Art.7 - Definizione dell'intervento di cambio d'uso (CD)*", riprendendole nella *Disciplina degli interventi edilizi*

diretti del PUG, nell' articolo "Art. 1.6. - *Definizioni delle destinazioni d'uso urbanistiche*" che rimanda al RE.

La **disciplina di dettaglio** legata agli usi ammissibili nelle varie zone urbanistiche del territorio ed ai possibili mutamenti di destinazione d'uso, è stata esaustivamente esplicitata nell'articolato della *Disciplina degli interventi edilizi diretti* del PUG con riferimento ad ogni singola zona, nei Titoli III, IV, V e VI.

Disciplina delle dotazioni territoriali nella strumentazione urbanistica dell'Unione dei Comuni Valli e Delizie

La materia delle dotazioni territoriali è stata normata all'interno del Titolo II della *Disciplina degli interventi edilizi diretti* del PUG, che riporta anche uno schema per gli interventi di cambio d'uso CD, con le specifiche per la realizzazione e cessione delle dotazioni nella misura prevista per il nuovo uso.

Argomentazioni sulle specifiche condizioni di piano contenute nel PUG e nel RE dell'Unione dei Comuni Valli e Delizie

In fase di redazione del PUG, è stato effettuato l'aggiornamento del Quadro Conoscitivo Diagnostico (QCD), precedentemente predisposto in fase di redazione degli strumenti urbanistici della L.R. 20/2000, cogliendo l'occasione per una analisi approfondita del territorio dei tre comuni sia a livello di studio dei tessuti edilizi che di censimento delle dotazioni territoriali e dei servizi presenti.

L'analisi aggiornata è stata strutturata in modo da offrire una nuova lettura integrata (ed intersettoriale) delle criticità non solo riferite al singolo territorio comunale nel suo complesso, bensì riferite alle singole realtà territoriali (frazioni, quartieri).

Nell'Allegato 6 del QCD e nelle relative Tavv. 6.1 sono rappresentate le analisi condotte sulle caratteristiche dei tessuti edilizi di tutti i centri abitati dell'Unione, evidenziando differenti situazioni in termini di tipologie edilizie preminenti, di densità di occupazione di suolo, di disponibilità di spazio pubblico.

Le varie aree dei centri abitati si distinguono fra loro soprattutto in base all'epoca di edificazione, passando da isolati o gruppi di isolati che presentano un'edificazione più asfittica o disordinata, con lotti molto piccoli ad elevato tasso di occupazione del suolo, strade molto strette e carenza di dotazioni, ad isolati più recenti con edificazione di maggior respiro, fino ad arrivare alle porzioni di edificato più recenti, frutto di Piani urbanistici attuativi, con maggiori dotazioni di spazi pubblico (parcheggi, verde, sedi stradali adeguate) e connotati di omogeneità stilistica.

Il territorio rurale si presenta invece molto simile su tutta l'Unione, caratterizzato dalle tipologie costruttive tipiche rurali.

Sempre nell'Allegato 6 è stato effettuato un puntuale inventario delle attrezzature e spazi collettivi, un censimento che, dal punto di vista quantitativo fa emergere una situazione di consistenza più che adeguata, con un ampio rispetto delle dotazioni minime previste dalla legislazione regionale e con una distribuzione dei servizi tendenzialmente equilibrata tra le varie funzioni dei servizi. Persino disaggregando i dati per ciascun centro abitato risulta che in quasi tutte le località gli standard minimi sono già raggiunti e superati in rapporto alla popolazione residente.

Tuttavia sono presenti diverse situazioni puntuali chiaramente individuate che necessitano di miglioramenti delle dotazioni territoriali da un punto di vista quantitativo e qualitativo.

Pertanto dal QDC è emerso uno scenario molto chiaro e puntuale dei tessuti insediativi, che è stato essenziale per la redazione della Valsat e successivamente anche della Strategia per la Qualità Urbana ed Ecologico Ambientale SQUEA.

Il dettagliato censimento effettuato, unitamente alle criticità e carenze ulteriormente emerse con la Valsat, hanno poi consentito la suddivisione del territorio in zone urbanistiche con

caratteristiche omogenee, determinate non solo dalle tipologie insediative presenti ma anche dagli usi predominanti e dalla presenza delle dotazioni territoriali.

Attraverso gli indirizzi della SQUEA che, alla luce di quanto emerso dal QCD e dalla Valsat, pone per il PUG obbiettivi prevalentemente di tipo qualitativo ma anche di potenziamento quantitativo, per ogni zona urbanistica e per quelle porzioni limitate di tessuto edilizio con evidenti problematiche o peculiarità particolari (come ben identificate nelle norme e nella cartografia del PUG), è stata quindi redatta una specifica disciplina che detta non solo i parametri per una possibile edificazione, ma anche gli usi ammissibili e gli eventuali cambi d'uso compatibili con la preminente connotazione di zona (residenziale, produttiva, commerciale o rurale), in coerenza con i principi cardine della L.R. 24/2017.

Tutte le scelte effettuate e le conseguenti norme del PUG, sono quindi frutto del capillare studio e censimento del territorio effettuato in fase preliminare, così dettagliato da portare l'Unione a considerare il QCD come un nuovo elaborato che necessitava della Consultazione Preliminare anche se non dovuta, in quanto i Comuni dell'Unione erano tutti enti già dotati degli strumenti urbanistici predisposti ai sensi della L.R. n. 20/2000 approvati e vigenti (PSC-RUE-POC).

A titolo di esempio, si riportano di seguito alcune delle scelte con specifiche condizioni effettuate nel PUG, sulla base delle caratteristiche oggettive della zona urbanistica:

- interventi nel centro storico – considerata la struttura di tali zone, con strade strette e pochi spazi liberi, non viene richiesto il reperimento delle dotazioni territoriali anche in presenza di aumento di carico urbanistico;
- zone residenziali R6 con caratteristiche specifiche (ad es. immobili dismessi, aree inedificate intercluse, ecc.) – sono state tutte puntualmente identificate e per alcune di esse è stata dettata una disciplina ad hoc sulla base delle criticità/peculiarità emerse;
- zone P prevalentemente produttive – è stato limitato il cambio d'uso verso la residenza a fronte delle problematiche di carattere ambientale ed acustico proprie di tali zone;
- zone produttive P5 contenenti edifici per attività economiche diverse (commerciali, logistiche, industriali, artigianali o servizi privati) ricadenti in (o contigue ad) ambiti urbani prevalentemente residenziali - sono state tutte puntualmente identificate e per alcune di esse è stata dettata una disciplina ad hoc sulla base delle criticità/peculiarità emerse;
- aree attrezzate per attività ricreative, fruibili, sportive e turistiche compatibili in territorio rurale – in considerazione della tipologia insediativa presente, non è ammesso il cambio d'uso verso la residenza;
- immobili in ambito rurale che ospitano attività economiche industriali o artigianali – in considerazione della tipologia insediativa presente, non è ammesso il cambio d'uso verso la residenza.

Conclusioni

Alla luce di quanto riportato nei paragrafi precedenti, **si ritiene di confermare interamente le specifiche condizioni stabilite dal piano urbanistico vigente PUG in materia di mutamento d'uso**, in considerazione dei criteri oggettivi riportati nella *Disciplina degli interventi edilizi diretti*, come supportati dalle motivazioni dettagliatamente riportate sia nella Valsat che nella SQUEA, il tutto a fronte dell'analisi puntuale effettuata nel Quadro Conoscitivo Diagnostico in fase di redazione del PUG stesso.