

RELAZIONE ESPLICATIVA ATTO RICOGNITIVO SUGLI USI AMMISSIBILI AI SENSI DELL'ART. 28, COMMA 2, L.R. 15/2013

1) Quadro normativo di riferimento

- Normativa statale

Il mutamento di destinazione d'uso è disciplinato a livello nazionale dall'**art. 23-ter del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380**, introdotto con il D.L. 133/2014 (convertito dalla L. 164/2014) e recentemente modificato con il **D.L. 69/2024** (c.d. "Salva Casa"), convertito con modificazioni dalla **L. 105/2024**.

L'articolo dispone che:

- Il mutamento d'uso è considerato "senza opere" anche quando comporta interventi edilizi riconducibili all'edilizia libera, ed è sempre ammesso;
- il mutamento di destinazione d'uso è sempre considerato urbanisticamente rilevante quando comporta il passaggio da una categoria funzionale ad un'altra, anche in assenza di opere edilizie, salvo quanto diversamente stabilito dalla normativa regionale;
- è consentito il mutamento d'uso **di una singola unità immobiliare** tra categorie funzionali differenti (es. da residenziale a commerciale) anche per una sola unità immobiliare, se situata in zona A, B o C (o equipollenti).
- nei mutamenti tra categorie funzionali diverse (comma 1-ter) non è richiesto il reperimento di nuove aree a standard o parcheggi.
- Resta ferma la possibilità per Regioni e strumenti urbanistici comunali di prevedere specifiche condizioni per i cambi d'uso

Si evidenzia che sulla base di quanto indicato nelle "linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del DL 69/2024" del MIT (punto D.2.4.1), nel "caso di immobile costituito da un'unica unità immobiliare" non risultano applicabili le disposizioni di cui all'art. 23-ter comma 1 bis del decreto stesso configurandosi la fattispecie di "intero immobile".

Il comma 1-bis dell'art. 23-ter prevede inoltre che i Comuni possono mantenere una disciplina più restrittiva solo se fondata su specificità locali motivate, in relazione agli obiettivi e alle finalità della pianificazione vigente.

- Normativa regionale

La **L.R. 15/2013** disciplina all'art. 28 il mutamento della destinazione d'uso, disponendo al **comma 2** che la trasformazione funzionale è ammessa **esclusivamente negli usi espressamente previsti dagli strumenti urbanistici vigenti**, e subordinata al rispetto delle destinazioni d'uso consentite, dei parametri insediativi e delle condizioni stabilite nel PSC, nel RUE e nella ValSAT.

La **L.R. 2/2025**, entrata in vigore il 1° aprile 2025, impone ai Comuni l'adozione di un **atto ricognitivo**, per verificare e accertare le previsioni urbanistiche ed edilizie che, pur in presenza delle modifiche introdotte dal D.L. 69/2024, continuano a trovare applicazione, in quanto fondate su esigenze territoriali specifiche, chiaramente identificate e motivate.

La successiva **L.R. 5/2025**, in vigore dal 26 luglio 2025, ha recepito formalmente le modifiche introdotte dal "Salva Casa", apportando aggiornamenti alla disciplina regionale del mutamento di destinazione d'uso, con particolare riferimento:

- alle procedure autorizzative;
- all'inquadramento delle categorie funzionali;
- alla compatibilità con gli strumenti comunali;

- alla salvaguardia delle previsioni vigenti, purché coerenti e motivate.

La disciplina regionale ha recepito tali disposizioni con la L.R. 2/2025 e successiva L.R. 5/2025 che hanno modificato l'art. 28 della L.R. 15/2013, e precisamente:

- nel comma 1 si è recepita la specifica del D.L. n. 69/2024 per cui il mutamento d'uso si considera senza opere anche qualora accompagnato dall'esecuzione di interventi riconducibili alle attività di edilizia libera di cui all'articolo 7 della stessa L.R. n. 15/2013. Tale previsione si estende quindi anche a tutti gli interventi individuati nel Glossario unico delle opere edilizie realizzabili in regime di attività libera, approvato con il Decreto 2 marzo 2018 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- il nuovo comma 1- bis specifica che il cambio d'uso di una singola unità immobiliare o di un intero immobile, all'interno della medesima categoria funzionale («ORIZZONTALE») e tra le diverse categorie funzionali indicate dal comma 3 dello stesso art. 28 («VERTICALE»), è sempre consentito:
 - a) nel rispetto delle norme di settore, statali e regionali, relative all'attività che si intende insediare
 - b) nell'osservanza delle specifiche condizioni fissate dagli strumenti urbanistici comunali per l'insediamento di determinati usi.

1. All'interno della stessa categoria funzionale (o mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente irrilevanti o **ORIZZONTALI**)

Per quanto attiene ai **mutamenti di destinazione d'uso ORIZZONTALI**, la riforma conferma il principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee, come individuate dalla legge statale o regionale. Ciò, al fine di semplificare il ricorso allo strumento nei casi in cui il mutamento non abbia rilevanza urbanistica e, quindi, non comporti variazioni significative sui rispondenti carichi urbanistici, ovverosia sul fabbisogno di dotazioni territoriali.

2. Tra categorie funzionali diverse (o mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti o **VERTICALI**)

Per quanto attiene ai **mutamenti di destinazione d'uso VERTICALI** di singole unità immobiliari, la riforma ha inteso fornire una disciplina chiara dello strumento, agevolando, in generale, il mutamento tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale. In queste ipotesi, è riconosciuta la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare, qualora se ne ravvisi la necessità, *specifiche condizioni*, volte a prevedere misure di contingentamento delle richieste di mutamento di destinazione d'uso, al fine di preservare l'assetto e lo sviluppo armonico del territorio, oltre che una distribuzione equilibrata dei carichi insediativi.

Le categorie funzionali sono identificate all'art. 28 della L.R. 15/2013 (come riportate nel quadro sinottico degli usi:

- A. **Residenziale**
- B. **Turistico-ricettiva**
- C. **Produttiva**
- D. **Direzionale**
- E. **Commerciale**
- F. **Rurale**

2) Gli strumenti urbanistici comunali vigenti. PSC, RUE e PUA con convenzione in corso

La presente ricognizione si basa sulla valutazione dell'attuale disciplina contenuta negli strumenti urbanistici vigenti del Comune di Santarcangelo di Romagna, con riferimento ai contenuti del Piano Strutturale Comunale

(PSC), del Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e della relativa ValSAT, nonché ai contenuti della pianificazione sovraordinata e degli atti regionali di indirizzo.

Gli strumenti urbanistici vigenti del comune di Santarcangelo di R. sono stati redatti in conformità con la L.R. 20/2000 e con le disposizioni di suddivisione del territorio negli ambiti individuati nello specifico allegato, individuando pertanto:

- Gli **ambiti del sistema insediativo storico AS, ES ed IS**, per i quali viene incentivato il recepimento delle funzioni culturali, sociali ed economiche, per incentivare e valorizzare l'offerta dei servizi al cittadino, di mantenimento della residenza, di sviluppo di attività economiche compatibili, di promozione dell'identità storico-culturale del territorio (art. 41- 43 PSC).

L'art.10 delle Norme di RUE, riporta come:

“Gli usi nel Centro Storico sono definiti nel rispetto dei criteri generali della conservazione dei caratteri tipologici e storico-architettonici degli edifici e sono sempre ammissibili per tutte le classi di edifici, secondo il "Quadro sinottico degli usi", salvo ulteriori specifiche ove indicate. Ai fini del mantenimento e rafforzamento della vitalità del centro, e ai sensi del comma 3 dell'art. A-7 della L.R. 20/2000, per gli edifici ricadenti in Centro Storico (AS) in particolare per quelli ricadenti nelle classi 1 e 2, sono escluse rilevanti modificazioni alle destinazioni d'uso in atto, che possano comprometterne il valore monumentale o storico-architettonico. In generale devono essere salvaguardati gli usi residenziali, artigianali, di commercio di vicinato.

Devono essere mantenute e promosse, le particolari caratteristiche dovute a peculiari funzioni dei locali (botteghe storiche o testimoniali di funzioni storiche) anche preesistenti che è opportuno conservare.

Ai piani terra degli edifici – al fine di non interrompere la continuità delle funzioni che concorrono a mantenere la vitalità dei centri - non sono ammesse nuove banche, sportelli bancari, bancomat, che occupino più di una vetrina

- gli **ambiti urbani consolidati AUC** con carattere residenziale e misto e all'interno degli stessi si possono localizzare una pluralità di usi;

Nella VALSAT del primo RUE, approvato con DCC n. 42 del 09/05/2012 è stato valutato che:

“Tra gli obiettivi della pianificazione per tali ambiti - è specificatamente indicato -:

- - *il rafforzamento del carattere multifunzionale dei tessuti urbani, mediante una disciplina appropriata degli usi consentiti (che è definita dal RUE), ponendo la necessaria attenzione alle condizioni di reciproca compatibilità di tali usi...”;*

“...Negli ambiti urbani consolidati viene – infatti - consentita una grande varietà di usi, sulla base di condizioni e di criteri generali di intervento definiti dal PSC e dal RUE. Il RUE disciplina anche gli interventi consentiti negli ambiti da riqualificare in assenza di POC, e vi consente tutti gli interventi sul patrimonio esistente che non compromettano le future trasformazioni. Gli usi sono assegnati con criteri di compatibilità, tentando di favorire, negli ambiti consolidati più interni all'urbanizzato, una varietà di funzioni commerciali, terziarie, artigianali e di servizio tali da migliorare la qualità insediativa degli ambiti e dei loro contesti urbani. Anche negli ambiti urbanizzati produttivi la normativa consente una pluralità di usi non solo produttivi ma anche terziari e per altre funzioni urbane non compatibili con la residenza.

Negli ambiti AUC.3, AUC.4, AUC.5, AUC6, AUC.7, AUC.8, AUC.GH sono previsti in generale un numero più ridotto di tipi d'uso, in relazione alla localizzazione e alle specifiche caratteristiche tipologiche (art.19, commi 5 e 6 del RUE).”

- gli **ambiti urbani specializzati per attività produttive APC e APS**, sono le parti del territorio caratterizzate dalla concentrazione di attività economiche, commerciali e produttive». Tali ambiti possono inoltre «contenere una limitata compresenza di insediamenti e spazi collettivi residenziali», perseguendo politiche di gestione degli usi per limitare le incompatibilità funzionali.

Nella VALSAT di PSC approvato con DCC n. 22 del 21/07/2010, per le funzioni produttive e terziarie, era stato valutato che *“In parallelo allo sviluppo del polo produttivo sovracomunale, il PSC persegue la delocalizzazione di attività produttive da sedi urbane non più compatibili con standard attuali di qualità ambientale, di sicurezza e di efficienza energetica, favorendone il trasferimento convenzionato e la riqualificazione e riconversione delle aree attuali, con particolare attenzione al potenziamento degli usi pubblici.*

Ai sensi dell’art.8.4 del PTCP 2007, non è ammissibile in tali ambiti l’introduzione di nuovi usi residenziali complementari all’attività produttiva, fatta salva la possibilità di prevedere un alloggio per custode negli stabilimenti industriali di rilevante dimensione, in caso di necessità. ...gli usi terziari e residenziali complementari all’attività produttiva possono essere introdotti, anche in aumento rispetto alle superfici esistenti, nell’ambito di interventi integrati – estesi a più lotti contigui – che perseguano la riorganizzazione funzionale e il miglioramento della qualità ambientale e dei servizi all’impresa.

Il PSC all’art. 59 delle Norme negli ambiti APS definisce gli usi complementari integrativi di quelli produttivi (commercio di vicinato, terziario di piccola dimensione, pubblici esercizi, artigianato di servizio).

- il **territorio rurale** è oggetto indicazioni specifiche sulla base della L.R. 20/2000 e **non è interessato dalle novità legislative introdotte in tema di mutamento d’uso;**
- gli ambiti di riqualificazione e di nuove urbanizzazioni: la trasformazione rilevante, al di fuori di quanto stabilito per le aree parzialmente pianificate, è condizionata alla presenza di uno strumento attuativo (nello specifico POC e successivo PUA/PdCC);

Gli strumenti urbanistici comunali sono stati più volte revisionati, anche in termini di legittimità degli usi ammessi nei diversi ambiti del territorio.

In particolare;

il RUE, approvato nel 2012, più volte revisionato, con variante 2 RUE e con 3 varianti specifiche, è stato continuamente aggiornato con l’obiettivo di favorire una forte elasticità in termini di cambi d’uso nei limiti e condizioni di sostenibilità e della salvaguardia del valore naturale, ambientale e paesaggistico del territorio ed al miglioramento dello stato dell’ambiente, quale azione prioritaria per lo sviluppo dei sistemi insediativi e socio-economici.

Gli Usi sono stati adeguati alla L.R. 15/2013 (aggiornata sugli usi alla modifica del DPR 380/2001 di cui al DL n. 133/2014 convertito in Legge n. 164/2014), che li raggruppa nelle Categorie funzionali di cui all’art. 28.

Il RUE disciplina specificatamente gli USI AMMESSI nel territorio comunale come segue:

- nel “QUADRO SINOTTICO DEGLI USI”, indicando le particolari “SPECIFICAZIONI PER L’AMMISSIBILITA’ DEGLI USI INDICATI”
- negli articoli 21 e 35 delle Norme di RUE, dove sono disciplinati gli usi ammessi per gli ambiti soggetti a Interventi Diretti Convenzionati: IC (art.21) ad Interventi Diretti Convenzionati in ambito produttivo ICP (art. 35).
- nell’art. 27 delle Norme di RUE in riferimento agli ambiti produttivi APS.N1 e APC.N1, dove è indicato che tali ambiti conservano la disciplina del PUA fino alla scadenza della convenzione; allo scadere di quest’ultima sono ammessi interventi edilizi diretti nel rispetto dei medesimi limiti delle parti esistenti (APS.E ed APC.E);
- nell’art. 23 delle Norme di RUE in riferimento agli ambiti AN, con cui viene stabilito che tali ambiti conservano la disciplina del PUA fino alla scadenza della convenzione, e, dopo la scadenza di quest’ultima i PUA completamente attuati e con obblighi urbanistici assolti sono da considerarsi a tutti gli effetti Ambiti Consolidati AUC.8.

il PSC, aggiornato con ultima variante specifica del 2021, nelle schede d'ambito, riporta gli usi specifici ammessi per ogni ambito di riqualificazione e di nuova urbanizzazione, cui fare riferimento per quanto non specificatamente riportato nel RUE.

L'atto ricognitivo delle previsioni sugli USI ammessi sulla base delle disposizioni di sostenibilità degli strumenti urbanistici comunali vigenti, e dell'applicazione delle nuove disposizioni introdotte dal DL 69/2024 e dalla L.R. 5/2025 in modifica alla L.R. 15/2013, ripropone:

- quadro sinottico usi "Tabella A", per Ambito insediato storico (AS, ES, IS), Ambiti Urbani Consolidati (AUC), Ambiti specializzati per attività produttive (APS.E, APC.E, APC.R); Ambiti agricoli (AVN, AVP; ARP; AAP) – testo comparato e testo definitivo;
- quadro sinottico usi, "Tabella B" per gli ambiti di riqualificazione (AR,) e di nuova urbanizzazione (AN.C) e ambiti produttivi (APC.N2, APS.N2);

da allegare al RUE in aggiornamento delle disposizioni degli strumenti urbanistici comunali vigenti e che prevalgono sulle stesse.

3) Cambio di mutamento d'uso urbanisticamente rilevante per trasformazione di Superficie accessoria in Superficie Utile

In riferimento al parere della Regione Emilia Romagna, Settore Governo e Qualità del Territorio - Area disciplina del governo del territorio, edilizia privata, sicurezza e legalità, parere prot. REG PG/2024/772152 DEL 16/07/2024, si dà atto che:

- la conversione di Superficie accessoria in Superficie Utile, ancorché all'interno della medesima categoria funzionale, ed anche quando non sia accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, costituisce un intervento di **"Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante"** da ricondurre all'art. 28 della L. 15/2013 (art. 23-ter, comma 1 del DPR 380/2001);
- tale intervento è da ricondurre alla **RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA** sia in ipotesi di mutamento di SA in SU senza opere, sia nei casi di mutamento di SA in SU con opere connesse, considerando che:
 - o tale è la categoria d'intervento cui fare riferimento per la trasformazione di organismi edilizi *"mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto od in parte diverso dal precedente"* (lett. f) dell'Allegato alla L.R. n. 15/2013 in conformità all'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001);
 - o la categoria della **manutenzione straordinaria**, secondo quanto prescritto dalla lett. b) dell'Allegato alla L.R. n. 15/2013, **include solo gli interventi che "non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico"**.

Pertanto ne consegue che

- **il titolo richiesto per il cambio d'uso da SA in SU, senza opere o con opere, è la SCIA "onerosa"**, soggetta al versamento del contributo di costruzione secondo le disposizioni contenute nella DAL 186/2018 e smi, recepita dal Comune di Santarcangelo di R. con DCC n. 60/2019

4) Dotazioni pubbliche e parcheggi pertinenziali

Va ricordato che con la Variante 2 al RUE era già stata compiuta una attenta valutazione delle dotazioni territoriali sia pubbliche che private ai fini della sostenibilità ambientale degli interventi e delle trasformazioni degli usi che avevano portato ad una semplificazione normativa sulle modalità di reperimento di parcheggi privati e standard pubblici, prevedendo:

- le monetizzazioni mirate alla riorganizzazione della mobilità sostenibile (fra cui il sistema della sosta) attorno al centro storico, in relazione anche a quanto avrebbe disposto il POC nel Documento della Qualità Urbana.
- che non vi è obbligo di reperire nuovi spazi di parcheggio pertinenziale: in caso di ampliamento e/o di cambio d'uso di una singola unità immobiliare fino a 40 mq di Su e nei casi di sdoppiamento di unità immobiliari abitative negli ambiti storici e nei ghetti (art. 57 c. 2 e 4 delle Norme di RUE);

Considerando che la normativa statale intende agevolare il mutamento d'uso tra gli usi ammessi, con o senza opere, orizzontale o verticale, **di una singola unità immobiliare in deroga agli obblighi generali**

- di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal DM 1444/1968
- di realizzare la dotazione minima di parcheggi pubblici e posti auto di cui alla L.n.1150/1942

si osserva che tale deroga opera, in carenza di specifiche disposizioni della pianificazione urbanistica e territoriale, limitatamente al territorio urbanizzato, sulla base del presupposto che il tessuto del territorio urbanizzato è già stato dotato nell'ambito del processo di urbanizzazione di dotazioni minime funzionali atte a consentire i mutamenti d'uso tra quelli ammessi.

Pertanto, **nel Territorio Urbanizzato**, si può ritenere di derogare dalla richiesta di reperimento degli standards unicamente nei casi in cui le dotazioni dovute per i cambi d'uso siano ricomprese nelle quote per le quali il piano prescrive la monetizzazione, ai sensi dell'art. 59 comma 4 delle Norme di RUE:

- n. 3 p.a. per Parcheggi Pubblici
- 100 mq per il Verde Pubblico

ad eccezione della microzona 1 – Centro storico, Capoluogo dove si conferma tale disposizione di RUE e rimane prescritta la monetizzazione anche per tali quote.

In tutto il territorio comunale, ove si prefigurano, anche per interventi di cambi d'uso di una singola unità immobiliare, aree attrezzate di dimensioni maggiori, le stesse dovranno essere reperite e cedute, fatto salvo che l'A.C. prescriva la monetizzazione nei casi in cui, le ritenga non significative per il quartiere e ritenga più vantaggioso utilizzare i proventi della monetizzazione al fine di realizzare/riqualificare aree di maggiore rilevanza per la città.

Per quanto attiene alle dovute dotazioni territoriali dovute per i mutamenti d'uso, si aggiorna la tabella di cui al comma 5.3 dell'art. 59 delle Norme di RUE

La deroga di cui al comma 5bis dell'art. 28 L.R. 15/2013 non può valere per le **dotazioni pertinentziali** che il RUE qualifica e specifica per ogni destinazione d'uso in ragione del differente carico urbanistico e quindi in ragione del concreto impatto che lo stesso determina nell'ambito di intervento, che costituisce un principio attuale inderogabile di sostenibilità, ancora di più tenuto conto delle specifiche valutazioni effettuate in occasione della redazione della Variante 2 al RUE. Pertanto si confermano le disposizioni di cui all'art. 56, 57, 58 delle Norme di RUE.