

**Variante alla vigente disciplina urbanistica finalizzata alla salvaguardia della offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso orizzontali nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23ter del Dpr 380/2001 s.m.i**

**Documento di sintesi per la verifica di esclusione dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (Vas) ai sensi del DPGR della Campania n.17 del 18/12/2009 "Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (vas) in Regione Campania"**

### **Finalità del documento**

Il presente documento è volto a fornire una sintesi delle motivazioni di esclusione del preliminare di variante denominato "Variante alla vigente disciplina urbanistica finalizzata alla salvaguardia della offerta abitativa nel centro storico" dalla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ai sensi DPGR della Campania n. 17 del 18/12/2009 "Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (vas) in Regione Campania", articolo 2 - *Ambito di applicazione*, comma 5.

Inizialmente verrà riportato il quadro normativo di riferimento della VAS e nei paragrafi successivi, attraverso l'analisi del contenuto della proposta di variante, si valuterà l'applicabilità dei casi di esclusione previsti dal "Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (vas) in Regione Campania".

### **Quadro di riferimento normativo comunitario, nazionale e regionale**

"La valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente" è stata introdotta in ambito europeo dalla direttiva 2001/42/CE (Direttiva VAS), poi recepita in Italia con il D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 s.m.i.

Essa costituisce un importante strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'attuazione di quei piani e programmi ritenuti in grado di determinare effetti significativi sull'ambiente.

La valutazione ambientale strategica garantisce che gli effetti dell'attuazione dei piani e programmi siano presi in considerazione durante la fase di elaborazione e prima della loro adozione. A tale scopo essa valuta la coerenza degli obiettivi di piano con gli obiettivi ambientali e con il quadro normativo e programmatico esistente nonché gli effetti previsti dell'attuazione del piano sull'ambiente anche in relazione a sue ragionevoli alternative. Essa definisce, inoltre un sistema di

monitoraggio che accompagnerà la fase di attuazione del piano, suggerendo eventuali revisioni dello stesso.

All'art. 2 lett b della Direttiva 2001/42/CE viene specificato il contenuto della valutazione ambientale ovvero "l'elaborazione di un rapporto di impatto ambientale, lo svolgimento di consultazioni, la valutazione del rapporto ambientale e dei risultati delle consultazioni nell'iter decisionale e la messa a disposizione delle informazioni sulla decisione (...)".

Il Decreto n. 152/2006 è stato successivamente modificato ed integrato in più occasioni e da ultimo, per quanto attiene la VAS, con le Leggi n. 108 del 2021 e n. 233 del 2021.

La Regione Campania, ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs. 152/2006 comma 1 ha adeguato il proprio ordinamento in base alle disposizioni del decreto.

Con DPGR 17/2009 e successiva deliberazione del consiglio regionale è stato emanato il "Regolamento di Attuazione della VAS in regione Campania". Successivamente con D.G.R. n. 203 del 5/3/2010 sono stati approvati gli "*Indirizzi Operativi e Procedurali per lo svolgimento della V.A.S. in Regione Campania*" .

La legge Regione Campania 16/2004 "Norme sul governo del territorio" all'art. 47, così come modificato dalla legge regionale n.1/2011, prevede che "*1. I Piani e i Programmi di cui alla presente legge sono accompagnati dalla valutazione ambientale di cui alla direttiva n. 42/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e al decreto legislativo 152/2006, da effettuarsi durante la fase di redazione dei Piani e dei Programmi. 2. La valutazione scaturisce da un rapporto ambientale in cui sono individuati, descritti e valutati gli effetti significativi dell'attuazione del piano sull'ambiente e le alternative, alla luce degli obiettivi e dell'ambito territoriale di riferimento del piano*".

Con il Regolamento 5/2011 "Regolamento di attuazione per il governo del territorio" all'art. 2 comma 3, è individuata come Autorità competente per la VAS dei propri piani e varianti, nonché per i piani di settore, il comune medesimo. Ai sensi dell'art. 8 comma 2, l'ufficio preposto alla valutazione ambientale strategica deve essere obbligatoriamente individuato in un servizio che sia distinto per funzioni da quelli competenti in materia urbanistica ed edilizia.

Tale previsione normativa è stata confermata con la recente modifica della Legge regionale n. 16/2004 avvenuta con la Legge regionale n. 5 del 29/04/2024. In particolare, l'art. 47 al comma 4 bis prevede che "*Ai sensi dell'articolo 11, comma 4 del decreto legislativo 152/2006, le competenze in materia di valutazione ambientale, nel rispetto della normativa statale, sono così distinte: (...)*

*c) il Comune è autorità competente per la VAS e la VinCA dei piani e programmi comunali e loro varianti*", mentre al comma 4 ter è previsto "*Le funzioni in materia ambientale e quelle in materia di edilizia e urbanistica, da esercitare in forma prioritariamente associata, sono assegnate a strutture amministrative distinte*".

All'interno dell'Amministrazione comunale, in base alla disposizione del Direttore generale n. 56 del 31/07/2023 il Servizio Tutela dell'ambiente, della salute e del paesaggio dell'Area Ambiente risulta "Autorità competente in materia di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) in ambito comunale, su delega ai sensi del Regolamento Regionale n. 5/2011".

L'autorità procedente è invece l'ufficio che elabora il piano o programma soggetto alle disposizioni del decreto 152/2006 ovvero, nel caso della presente proposta di variante, il Servizio Pianificazione urbanistica generale e attuativa dell'Area Urbanistica.

Un ultimo riferimento può essere fatto a "I quaderni del governo del territorio - Manuale operativo del Regolamento 5 del 4 agosto 2011 di attuazione alla L.R. 16/2004 in materia di Governo del Territorio". In tale documento vengono messe in relazione le fasi del procedimento di approvazione di piani e varianti definite dal

Regolamento n. 5/2011 e quelle relative alla procedura VAS, al fine di chiarire come debbano integrarsi le due distinte ma parallele procedure.

## Contenuti della proposta di variante

La costante crescita dell'afflusso turistico legata alla diffusione di forme di soggiorno alternative a quelle tradizionali è un fenomeno in rapida espansione che interessa molte città italiane ed europee, anche per effetto delle piattaforme digitali che ospitano annunci per affitti brevi.

L'incremento significativo dell'offerta turistica delle locazioni brevi a Napoli (2016-2024) determina la necessità di limitare gli effetti negativi dell'overtourism sul tessuto edilizio, sociale ed economico, per preservare l'identità socioculturale del territorio, con particolare riferimento al centro storico.

Di tale esigenza si fa carico, tra l'altro, il Documento "Per una città giusta, sostenibile, vivibile e attrattiva", contenente gli indirizzi per la redazione del Puc e della varianti alla vigente disciplina urbanistica approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 20/2024. In applicazione degli indirizzi specificamente dedicati alla tematica della salvaguardia della residenza ordinaria in centro storico e, in particolare, al fine di *"mantenere un giusto equilibrio tra l'offerta di residenza urbana e quella di breve permanenza"*, il Documento Strategico propone uno studio sul fenomeno dei cosiddetti "affitti brevi" in centro storico per individuarne la rilevanza e proporre la sua regolamentazione.

La finalità della variante, oltre a perseguire la tutela del patrimonio storico culturale della città dagli effetti negativi del turismo è quella di salvaguardare un'adeguata offerta abitativa "ordinaria" per gli abitanti del centro storico che, negli ultimi anni, ha visto un processo di progressivo assottigliamento a causa, soprattutto, della forte e crescente espansione dell'offerta ricettiva extralberghiera e dell'offerta abitativa ad uso turistico (locazione breve) rientranti nella medesima categoria residenziale, con conseguenze urbanistiche e socio-economiche che potrebbero diventare significative.

Tale finalità viene perseguita mediante un adeguamento normativo alle recenti novità legislative in materia di cambio di destinazione d'uso introdotte dal D.L. 69/2024, convertito, con modificazioni, nella Legge 105/2024 (di seguito, DL Salva Casa). In particolare, il Decreto ha modificato l'articolo 23 ter del DPR 380/2001 al fine di "agevolare i mutamenti di destinazione d'uso" sia all'interno della stessa categoria funzionale (mutamenti di destinazione d'uso orizzontali) che tra categorie funzionali diverse (mutamenti di destinazione d'uso verticali). Il comma 1bis dell'art. 23 ter prevede che i cambi di destinazione d'uso delle unità immobiliari è consentito sia per i mutamenti di destinazione d'uso orizzontali che verticali ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

La Circolare ministeriale "linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del DL 69/2024 convertito in legge 105/2024" chiarisce, in merito alle suddette "specifiche condizioni", che esse "non potranno essere implicitamente desunte dagli strumenti urbanistici comunali vigenti (...) ma dovranno essere sorrette da adeguata motivazione" andando a limitare l'operatività della legge statale.

Nel caso di specie, riconoscendo la necessità di garantire la complessità sociale e funzionale che ha sempre caratterizzato il centro storico di Napoli e di ricercare equilibri sostenibili tra le varie tipologie di offerta ricettiva e quella abitativa, si ravvisa l'urgenza di introdurre limitazioni ai mutamenti di destinazione d'uso, sia orizzontali che verticali, altrimenti indiscriminatamente consentiti dal decreto Salva Casa.

La misura proposta, dunque, riguarda la riformulazione di alcuni contenuti dell'art. 21 delle Nta relativo alle destinazioni d'uso, introducendo una sub-articolazione della categoria residenziale a) nelle seguenti sottocategorie:

- a1 - abitazioni ordinarie per locazioni "a lungo termine" a canone libero o concordato e abitazioni ordinarie per locazioni "transitorie" comprese tra 30 giorni e 18 mesi;
- a2 - abitazioni ordinarie per affitti brevi e abitazioni assimilate a strutture ricettive (B&B, affittacamere, case vacanza);
- a3 - abitazioni collettive per specifiche categorie di utenti (convitti, collegi, ostelli per la gioventù, case per ferie, studentati, strutture di cohousing, etc.).

Il dispositivo di regolamentazione va a definire un'adeguata ripartizione dimensionale tra immobili destinati a residenza ordinaria (sottocategoria a.1) e quelli ospitanti attività ricettive extralberghiere e locazioni brevi (sottocategoria a.2). Tale ripartizione si basa sulla soglia minima di residenzialità come sopra descritta – da inserire in uno specifico comma dell'art. 63 della parte II delle Nta – corrispondente al valore percentuale minimo di Superficie Utile Lorda (SUL) degli immobili rientranti nella sottocategoria a.1 rispetto a quella complessiva delle sottocategorie a.1 e a.2.

Tale ripartizione dimensionale viene definita all'interno del Documento Strategico ed ha l'obiettivo di definire la soglia minima di residenzialità da porre alla base della proposta normativa. Tale soglia viene applicata su una porzione dell'area centrale del centro storico Unesco, ricadente nella zona A della Variante generale, definita incrociando l'analisi effettuata sulla presenza e pressione delle attività turistiche con gli studi sull'andamento demografico e del mercato immobiliare ed escludendo i quartieri nei quali i valori di pressione turistica risultano percentualmente bassi rispetto ai residenti e che presentano una domanda di residenzialità ampiamente soddisfatta dal patrimonio abitativo esistente e per i quali, dunque, non si ravvisa un rischio di espulsione demografica.

Il Documento Strategico prevede un sistema di monitoraggio dell'area Unesco in modo da poter implementare/restringere l'area di regolamentazione a seguito dell'emergere di nuove evidenze derivanti da futuri studi.

Inoltre, ai fini dell'applicazione della legge 105/2024 (Decreto Salva Casa), occorre introdurre un ulteriore comma nell'art. 63 che confermi le utilizzazioni già previste dalla disciplina tipologica di cui alla parte II delle Nta e consenta, pertanto, solo i cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti coerenti con tale disciplina, altrimenti consentiti dall'applicazione diretta del Decreto.

### **Motivazioni di esclusione dalla procedura di VAS**

Da quanto sopra emerge che la proposta di variante introduce delle precisazioni nelle norme di attuazione della Variante generale come richiesto dal DL 69/2024 convertito in legge 105/2024 e dalla circolare interpretativa ministeriale.

Ne consegue che la proposta di variante persegue una chiara finalità di interesse pubblico relativa alla tutela del patrimonio storico culturale della città dagli effetti negativi del turismo, costituendo materialmente la mera precisazione delle norme di attuazione resa necessaria dalla sopravvenuta disposizione normativa statale e che costituisce al più una limitazione, come visto, delle possibilità di utilizzo degli immobili residenziali già previste dalla vigente disciplina urbanistica.

I contenuti della variante risultano, dunque, ricompresi tra i casi di esclusione dalla procedura di VAS previsti dal DPGR della Campania n. 17 del 18/12/2009 "Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (vas) in Regione Campania", di cui all'articolo 2 comma 5, che di seguito si riporta: "Fermo restando quanto previsto ai commi 2 e 3, non sono di norma assoggettati a VAS:[...] e)

varianti ai PUC o ai Piani regolatori generali, di seguito denominati PRG, che non comportano modifiche alle destinazioni d'uso delle aree, alle norme tecniche di attuazione del piano, alla distribuzione dei carichi insediativi ed alla dotazione degli standard urbanistici, che contengono solo la reiterazione dei vincoli preordinati all'espropriazione o precisazioni o interpretazioni relative alle norme tecniche di attuazione del piano e che comportano solo cambi di destinazione d'uso di immobili pubblici esistenti al fine di continuare ad adibire prevalentemente ad uso pubblico; [...]".

La proposta di variante non consiste, infatti, in previsioni di trasformazione del territorio, ma si concretizza nella definizione delle condizioni per l'utilizzo a scopo turistico degli immobili residenziali in uno specifico territorio. In altre parole il Comune, con la variante, recepisce le nuove indicazioni dell'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi, definendone le condizioni per l'applicazione.

La variante inoltre non prevede incrementi di carico urbanistico rispetto a quelli già previsti dalla strumentazione urbanistica vigente, né rende necessario il reperimento di ulteriori standard urbanistici.

In definitiva i contenuti della variante limitando la possibilità di utilizzare a fini turistici parte del patrimonio edilizio residenziale, attraverso la precisazione delle norme di attuazione della Variante generale ha comunque effetti migliorativi delle condizioni ambientali attuali del centro storico Unesco (limitando gli impatti dell'overtourism sul traffico, produzione di rifiuti, inquinamento acustico, atmosferico e luminoso, ecc.).

Per tutto quanto sopra illustrato, la proposta di variante di cui trattasi può essere ricompresa tra i casi di esclusione dalla procedura di VAS previsti dal DPGR della Campania n. 17 del 18/12/2009 "Regolamento di attuazione della valutazione ambientale strategica (vas) in Regione Campania", di cui all'articolo 2 comma 5.

*Sottoscritta digitalmente dal Dirigente  
arch. Andrea Ceudech*

*La firma, in formato digitale, è stata apposta sull'originale del presente atto ai sensi dell'art. 24 del D.lgs 7/3/2005, n. 82 e s.m.i. (CAD). La presente è conservata in originale negli archivi informatici del Comune di Napoli, ai sensi dell'art. 22 del D.Lgs. 82/2005.*