OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.01	23/02/2026	PG/2026/246997 del 24/02/2026	BAP – Centro Interdipartimentale di Ricerca per i Beni Architettonici e Ambientali e per la Progettazione Urbana

Sintesi dell'Osservazione

Il Centro Interdipartimentale di Ricerca per i Beni Architettonici e Ambientali e per la Progettazione Urbana dell'Università degli Studi di Napoli Federico II propone le seguenti modifiche:
1) All'art. 21 della variante generale al P.R.G. approvata con D.P.G.R.C. n. 323 dell'11/06/2024, aggiungere il seguente comma: *"3. E' consentito in deroga ai limiti stabiliti ai commi precedenti il mutamento di destinazione d'uso negli edifici sottoposti a vincolo ex D.Lgs. 42/2004 art.10";*
2) All'art. 63 aggiungere il seguente comma: *"10. Le destinazioni d'uso di cui alle lettere a.2), a.3) e c.2) sono sempre consentite negli edifici sottoposti a vincolo ex D.Lgs. 42/2004 art.10."*

La proposta *parte dalla constatazione che "L'intera area di cui alla variante rientra all'interno della perimetrazione del Centro Storico Unesco, di cui rappresenta per molti versi la parte più significativa. Come è noto, sottoponendo alla procedura per annoverare il centro storico di Napoli nel patrimonio dell'Umanità Unesco, si è inteso salvaguardarlo, anche in relazione alle generazioni future, nei suoi valori immateriali e materiali. Le misure della variante generale, nella sua attuale stesura, agendo a favore della residenzialità, vanno nella direzione della tutela dei valori immateriali. Per quanto attiene invece ai valori materiali, essi sono particolarmente importanti nei beni monumentali vincolati ex D.Lgs. 42/2004 art.10. In ragione delle preminenti esigenze di tutela e di valorizzazione di questi ultimi, presenti nell'area in questione soprattutto nella forma eccezionale di ex palazzi nobiliari, si propone tale emendamento in considerazione di molti fattori: spesso le generose dimensioni degli appartamenti storici, la presenza di grandi saloni e di decorazioni, impongono che il discorso sul loro utilizzo parta dalle considerazioni che per norma si fanno sugli immobili vincolati, in termini di congruità della utilizzazione, di considerazione dei costi di manutenzione e restauro, di accessibilità al pubblico generale, ivi compresi i visitatori. Escludere a priori una parte degli usi, senza lasciare la valutazione di discrezionalità alle competenti soprintendenze, confliggerebbe con le preminenti esigenze di tutela, attribuendo all'ente territoriale parte delle competenze che invece sono dello Stato, anche ai sensi dell'art.9 della Costituzione*."

Controdeduzioni

Occorre premettere che la pianificazione urbanistica e la tutela dei beni culturali operano su piani distinti al fine di tutelare interessi pubblici differenti, e di conseguenza, il rilascio del titolo edilizio in conformità alle norme urbanistiche non legittima in alcun modo gli interventi anche dal punto di vista della tutela e viceversa.
Tale presupposto è ben noto in giurisprudenza e in particolare "*Si deve al contrario ritenere, alla luce del tenore del dato positivo e della ratio che lo informa, che il piano regolatore*

generale possa recare previsioni vincolistiche incidenti su singoli edifici, configurati in sé quali "zone", quante volte la scelta, pur se puntuale sotto il profilo della portata, sia rivolta non alla tutela autonoma dell'immobile ex se considerato ma al soddisfacimento di esigenze urbanistiche evidenziate dal carattere qualificante che il singolo immobile assume nel contesto dell'assetto territoriale. In tale caso, infatti, non si realizza alcuna duplicazione rispetto alla sfera di azione della legislazione statale di settore in quanto il pregio del bene, pur se non sufficiente al fine di giustificare l'adozione di un provvedimento impositivo di vincolo culturale o paesaggistico in base alla considerazione atomistica delle caratteristiche del bene, viene valutato come elemento particolare valore urbanistico e può quindi, costituire oggetto di salvaguardia in sede di scelta pianificatoria. E tanto in coerenza con una nozione ampia della materia urbanistica, che valorizza la funzione di governo del territorio attraverso la disciplina, nella loro globalità, di tutti i possibili insediamenti e delle altre utilizzazioni del territorio" (Sentenza *del Consiglio* di Stato, Sez. V, n. 02265/2013).

Inoltre, *"2.2. Tanto premesso quanto alla ricognizione del dato positivo, merita condivisione l'insegnamento giurisprudenziale alla stregua del quale "l' art. 1 l. 19 novembre 1968 n. 1187, che ha esteso il contenuto del piano regolatore generale anche all'indicazione dei "vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico", legittima l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica a valutare autonomamente tali interessi e, nel rispetto dei vincoli già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, ad imporre nuove e ulteriori limitazioni. Ne consegue che la sussistenza di competenze statali e regionali in materia di bellezze naturali non esclude che la tutela di questi stessi beni sia perseguita in sede di adozione e approvazione di un piano regolatore generale." (Cons. Stato, sez. IV, 5 ottobre 1995, n. 781). Si è del pari ritenuto che "il piano regolatore generale, nell'indicare i limiti da osservare per l'edificazione nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, può disporre che determinate aree siano sottoposte a vincoli conservativi, indipendentemente da quelli disposti dalle commissioni competenti nel perseguimento della salvaguardia delle cose di interesse storico, artistico o ambientale" (Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 1990, n. 78).*

Nel caso di specie, gli immobili vincolati sono valutati dalla variante nel contesto territoriale in cui risultano inseriti e concorrono anch'essi alla determinazione della soglia di residenzialità, restando, al fine della salvaguardia dell'offerta abitativa in centro storico, sottoposti alle limitazioni introdotte dalla variante, indipendentemente dal valore culturale tutelato che è oggetto di autonoma e separata valutazione della competente Soprintendenza.

Ne discende che non è condivisibile, in particolare, la parte dell'osservazione in cui si dichiara che: *"Escludere a priori una parte degli usi, senza lasciare la valutazione di discrezionalità alle competenti soprintendenze, confliggerebbe con le preminenti esigenze di tutela",* per cui le norme di tutela del Prg attribuirebbero *all'ente territoriale parte delle competenze che invece sono dello Stato, anche ai sensi dell'art.9 della Costituzione"*.

Come visto, le limitazioni d'uso che il PRG vigente ha imposto mediante la disciplina tipologica prima e quelle che la presente variante oggi introduce, non costituiscono, dunque, una limitazione dell'attività delle Soprintendenze, ma rientrano legittimamente nella facoltà di pianificazione del Comune al fine di salvaguardare i valori materiali e immateriali degli stessi.

Viceversa, le modifiche proposte, finalizzate a sottrarre dall'applicazione della variante gli immobili vincolati, produrrebbero una distorsione della lettura della quantità del patrimonio edilizio introducendo deroghe non motivate rispetto al quadro conoscitivo e pianificatorio delineato, ma giustificate da un non rilevabile conflitto di competenze, e pertanto risultano non accoglibili. Diversamente da quanto proposto, la variante opera una lettura complessiva del rapporto tra abitanti e patrimonio edilizio, a cui tutti gli immobili inclusi quelli vincolati appartengono, delineando una soglia minima di residenzialità da tutelare. La variante, dunque, risponde ad un evidente interesse pubblico la cui tutela attiene appieno al governo del territorio.

Conclusioni

Per quanto sopra controdedotto l'osservazione è da ritenersi **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.02	24/02/2026	PG/2026/252741 del 25/02/2026	Onofrio Piccolo (host privato)

Sintesi dell'Osservazione

Il sig. Piccolo segnala che:
"le piattaforme non effettuano alcuna verifica effettiva dei codici o della legittimità degli annunci. In concreto, chiunque può pubblicare dati falsi, penalizzando gli operatori onesti e minando la credibilità del settore turistico napoletano".
A tal proposito propone, in sinergia con la Regione Campania e con il Ministero del Turismo, di inserire l'obbligo per le piattaforme *(Airbnb, Booking, Expedia, Vrbo, ecc.)* di controllare la validità dei codici CIN/CUSR e *prevedere la rimozione immediata degli annunci con codice falso.*

Controdeduzioni

La finalità della manovra urbanistica, oltre a quella principale di mantenimento della residenzialità all'interno del centro storico, è proprio quella di combattere le forme illegittime delle attività ricettive in oggetto. La manovra in sé non può contenere elementi che riguardino esclusivamente il controllo che, in quanto attività di gestione, è demandata a verifiche da effettuare *ad hoc*. Infatti, nel Documento Strategico e nella Relazione che accompagna la Variante relativa al centro storico si ritiene necessario che questa manovra sia affiancata da altre tipologie di azioni: da una parte, è possibile sopperire alle necessità di una residenzialità di tipo stanziale attraverso un'offerta pubblica nelle aree che presentano questa tipologia di problematica; dall'altra sarà necessario incentivare le attività di autorizzazione, controllo e verifica dei singoli edifici a cura dei soggetti competenti allo svolgimento di dette attività.
Tutto ciò premesso, la proposta è dunque condivisibile in quanto l'Ente è interessato a qualsiasi azione che possa effettivamente limitare la presenza di attività illegittime sia per le motivazioni della Variante stessa, sia per limitare la concorrenza sleale; tuttavia, non può trovare una sua espressione nell'ambito di una variante urbanistica.

Conclusioni

L'osservazione, seppur condivisibile, risulta **non pertinente** in quanto non può trovare una sua espressione nell'ambito di una variante urbanistica.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.03	24/02/2026	PG/2026/252785 del 25/02/2026	Onofrio Piccolo (host privato)

Sintesi dell'Osservazione

Il sig. Piccolo segnala una incongruenza con quanto contenuto nella Variante e quanto stabilito dalla legge regionale della Campania in merito ai bed & breakfast gestiti in forma imprenditoriale. Nello specifico si legge che: "*La legge regionale della Campania in materia di bed&breakfast non prevede alcun cambio di destinazione d'uso né per le attività non imprenditoriali né per quelle imprenditoriali, e, anzi, impone la residenza o stabile domicilio del titolare per entrambe le tipologie.*" E ancora: "*Nella proposta di Variante attuale, invece, i bed&breakfast imprenditoriali verrebbero riclassificati nella destinazione d'uso "attività per la produzione di servizi", sottocategoria C.2, la quale non consente la residenza all'interno*."

Controdeduzioni

L'osservazione presentata circa l'incompatibilità della classificazione dei B&B "imprenditoriali" nella categoria c.2, che imporrebbe di fatto un cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, ovvero un passaggio dalla categoria *a–residenziale* alla categoria *c-produzione di servizi*, risulta accoglibile per le seguenti ragioni. La Legge regionale n. 5/2001, che disciplina le attività di *Bed and Breakfast*, all'articolo 1 prevede, tra l'altro, che l'esercizio dell'attività ricettiva di B&B esercitata da un nucleo familiare utilizzando parte della propria abitazione, ancorché svolta "in forma imprenditoriale", mantenga "*l'obbligo di residenza o di stabile domicilio nella stessa*" per il titolare dell'abitazione, coincidente con il titolare della partita IVA. Il comma 5 del medesimo articolo precisa, inoltre, che tale esercizio non costituisce cambio di destinazione d'uso dell'immobile. Pertanto, diversamente dalle altre tipologie di attività ricettive extralberghiere a carattere imprenditoriale, la fattispecie dei *Bed and Breakfast,* in virtù del mantenimento dei requisiti di residenzialità sia anagrafici (obbligo di residenza o domicilio stabile nell'immobile oggetto dell'attività) sia fiscali (coincidenza del titolare della P.IVA con il titolare dell'abitazione) sia edilizi (requisiti igienico-sanitari di cui al DM 1975), è da ricondurre alla categoria *a.2* della Variante in argomento (*abitazioni e complessi di abitazioni assimilabili a strutture ricettive extralberghiere*).

Conclusioni

In ragione delle argomentazioni suesposte, si ritiene l'osservazione **accolta**, relativamente alle attività di B&B, in conformità a quanto disciplinato dall'art. 1 comma 5 della L.R. n. 5/2001 e pertanto verrà adeguata la normativa di variante.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.04	27/02/2026	PG/2026/266783 del 27/02/2026	ADSI ETS Sezione Campania

Sintesi dell'Osservazione

L'Associazione Dimore Storiche Italiane, sezione Campania, propone le seguenti modifiche:

1) proposta di integrazione dell'art. 21:
all'art. 21 della variante generale al P.R.G. approvata con D.P.G.R.C. n. 323 dell'11/06/2024 come modificata dalla variante urbanistica finalizzata alla salvaguardia dell'offerta abitativa nel Centro Storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso della categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii., aggiungere il seguente comma:
"3. Negli edifici sottoposti a vincolo ex D.Lgs. 42/2004 parte II, il mutamento della destinazione d'uso è sempre consentito, fatta salva la necessità di autorizzazione ex art. 21 dello stesso Decreto per le eventuali opere a farsi.";

2) proposta di integrazione dell'art 63:
si propone di aggiungere all'art. 63, dopo il comma 9, un ulteriore comma:
"10. Le disposizioni di cui ai precedenti commi 8 e 9 non si applicano agli edifici sottoposti a vincolo diretto ai sensi del D.Lgs 42/2004, art. 10".

Sul punto l'Associazione rappresenta quanto segue:
a) coordinamento con la tutela statale già pienamente operante
Gli immobili vincolati ai sensi del Decreto Legislativo 42/2004 sono già sottoposti ad un rigoroso controllo pubblico attraverso il preventivo rilascio dell'autorizzazione della Soprintendenza.
Il sistema di tutela statale garantisce di per sé la compatibilità degli interventi con i valori storico-artistici del bene. Un ulteriore limite urbanistico generalizzato ai mutamenti di destinazione d'uso rischierebbe di:
- determinare una duplicazione del regime vincolistico;
- comprimere irragionevolmente il diritto di proprietà;
- generare fenomeni di inutilizzo o abbandono, in contrasto con la stessa finalità di tutela.

b) Peculiarità tipologiche e storico-architettoniche
Le notevoli dimensioni, la cubatura, le altezze interne e la distribuzione dei vani di tali dimore storiche rendono le stesse generalmente non idonee alla locazione abitativa ordinaria, se non in segmenti di mercato molto ristretti.

c) Valorizzazione e fruizione pubblica
La conversione in forme di ricettività extralberghiera consente l'apertura al pubblico di dimore storiche altrimenti non accessibili, incentivando investimenti nella riqualificazione e nella manutenzione, anche delle parti comuni negli edifici condominiali.

d) Evidenze concrete di riqualificazione

Esperienze significative di valorizzazione sono riscontrabili in dimore storiche quali:
- Palazzo Doria d'Angri
- Palazzo Diomede Carafa
- Palazzo Riario Sforza
- Palazzo Marigliano

Tali edifici risultano in parte destinati ad attività extralberghiere in forma imprenditoriale, con effetti positivi sulla loro conservazione.

e) Impatto occupazionale e funzione economica

Le dimore ospitali, specie se gestite in forma imprenditoriale, generano lavoro (…).

f) Assenza di pregiudizio fiscale per l'Erario (…)

Controdeduzioni

Occorre premettere che la pianificazione urbanistica e la tutela dei beni culturali operano su piani distinti al fine di tutelare interessi pubblici differenti, e di conseguenza, il rilascio del titolo edilizio in conformità alle norme urbanistiche non legittima in alcun modo gli interventi anche dal punto di vista della tutela e viceversa.

Tale presupposto è ben noto in giurisprudenza e nel dettaglio si rimanda ai passaggi giurisprudenziali citati nella scheda istruttoria relativa all'osservazione 1. Si evidenzia che nel caso di specie, gli immobili vincolati sono valutati dalla variante nel contesto territoriale in cui risultano inseriti e concorrono anch'essi alla determinazione della soglia di residenzialità, restando, al fine della salvaguardia dell'offerta abitativa in centro storico, sottoposti alle limitazioni introdotte dalla variante, indipendentemente dal valore culturale tutelato che è oggetto di autonoma e separata valutazione della competente Soprintendenza.

Le limitazioni d'uso che il PRG vigente ha imposto mediante la disciplina tipologica prima e quelle che la presente variante oggi introducono, non costituiscono, dunque, una limitazione dell'attività delle Soprintendenze, ma rientrano legittimamente nella facoltà di pianificazione del Comune al fine di salvaguardare i valori materiali e immateriali degli stessi.

Viceversa, le modifiche proposte, finalizzate a sottrarre dall'applicazione della variante gli immobili vincolati, produrrebbero una distorsione della lettura della quantità del patrimonio edilizio introducendo deroghe non motivate rispetto al quadro conoscitivo e pianificatorio delineato, ma giustificate da un non rilevabile conflitto di competenze, e pertanto risultano non accoglibili. Diversamente da quanto proposto, la variante opera una lettura complessiva del rapporto tra abitanti e patrimonio edilizio, a cui tutti gli immobili inclusi quelli vincolati appartengono, delineando una soglia minima di residenzialità da tutelare. La variante, dunque, risponde ad un evidente interesse pubblico la cui tutela attiene appieno al governo del territorio.

Quanto appena richiamato spiega che la competenza delle Soprintendenze nelle valutazioni degli interventi sugli immobili tutelati, pur indispensabile, non surroga quella esercitata legittimamente dai Comuni.

Riguardo alla circostanza che la destinazione d'uso extralberghiera potrebbe favorire la fruizione dei beni culturali al pubblico si evidenzia che la visitabilità del pubblico dei suddetti beni è imposta in attuazione del Codice dei beni culturali ove previsto e che circoscriverla ai soli utenti dell'attività extralberghiera non soddisferebbe tale prescrizione. Analogamente, il Codice richiede anche la "conservazione" del bene indipendentemente dall'utilizzo cui è destinato e ciò determina gli effetti positivi sulla valorizzazione dell'intorno urbano e sull'impiego di maestranze locali specializzate, che viene evidenziato. La Variante non incide negativamente in tal senso.

Si ricorda, altresì, che la disciplina tipologica vigente già prevede, anche per gli immobili vincolati, la definizione delle utilizzazioni compatibili tra le quali vi è quella ricettiva laddove coerente con la tipologia considerata.

Conclusioni

Le motivazioni addotte ai fini delle modifiche normative richieste non si ritengono condivisibili per i motivi sopra esposti e conseguentemente l'osservazione è **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.05	24/02/2026	PG/2026/275311 del 02/03/2026	ACEN

Sintesi dell'Osservazione

L'Associazione A.C.E.N. propone 3 emendamenti:

Sub 1) Riformulare in maniera più chiara la disposizione dell'Art. 21 comma 2.

Motivazione:
a) Eccessivo rinvio a fonti esterne e interne. L'operatore sarebbe costretto a consultare diverse fonti normative e questo andrebbe contro i principi esposti dalle Linee di indirizzo e criteri interpretativi del c.d. Salva Casa e con quanto stabilito dalla sentenza TAR Lazio n. 2533/2026, *rendendo la norma di difficile lettura e applicazione, frammentando la disciplina e aumentando il rischio di errori interpretativi*;
b) Rischio di disallineamento normativo. Il riferimento puntuale a specifici commi dell'art. 23-ter del DPR n. 380/2001 espone la norma comunale al rischio che qualsiasi modifica della disciplina statale renda i rinvii imprecisi o obsoleti;
c) Utilizzo di terminologia generica. Le espressioni "*limiti di superficie fissati dalle norme vigenti*" o "*corrispondenti procedure legittimanti*" sono generiche e non forniscono indicazioni chiare.

Sub 2) Modifica dell'Art. 63 comma 8:
Dopo le parole "*La soglia minima di residenzialità ordinaria è applicata*" sostituire la parole "*all'intera unità edilizia, rientrante nell'area di regolamentazione, come individuata con foglio e particella dal Nuovo Catasto Edilizio Urbano, ed individua un valore percentuale minimo di superficie catastale delle unità immobiliari rientranti nella sottocategoria urbanistica a.1 rispetto a quella complessiva delle sottocategorie urbanistiche a.1 e a.2 da applicare all'intera unità edilizia come definita*" con le parole "La soglia minima di residenzialità ordinaria è applicata per zone omogenee, come specificamente individuate e differenziate all'interno dell'area di regolamentazione perimetrata nella tav. 7a".

Motivazione:
L'applicazione di una soglia fissa del 70% riferita ad un'intera unità edilizia individuata esclusivamente tramite dati catastali, rischierebbe di tradursi in un criterio rigido e potenzialmente non equo, (…) in alcune situazioni risulterebbe eccessivamente restrittiva, ostacolando anche modesti interventi di riconversione in immobili già prevalentemente residenziali, mentre in altre circostanze, potrebbe rivelarsi insufficiente a conseguire l'obiettivo prefissato.
L'applicazione della norma potrebbe precludere l'insediamento di nuove strutture ricettive negli edifici che potrebbero risultare più idonei. In alternativa viene proposta l'applicazione

della soglia per zone omogenee.

Sub 3) Modifica dell'Art. 63 comma 9:
Sostituire il comma 9 con il seguente "*9, Le modifiche relative all'estensione dell'area di regolamentazione di cui alla tavola 7a e al valore della soglia minima di residenzialità ordinaria costituiscono variante allo strumento urbanistico generale e sono soggette alla disciplina statale e regionale vigente prevista per la procedura di adozione e approvazione*".

Motivazione:
Le modifiche degli elementi sostanziali della norma urbanistica, quali l'estensione dell'area di regolamentazione di cui alla tavola 7a e la variazione della soglia minima di residenzialità ordinaria, in quanto *variazioni pianificatorie*, devono seguire il procedimento tipico della variante urbanistica e assicurare la partecipazione dei cittadini e degli interessati.

Controdeduzioni

L'osservazione al **Sub 1)** risulta non circostanziata in quanto segnala delle "criticità" connesse al testo della variante senza una concreta proposta di rettifica delle norme tecniche proposte. In particolare, in riferimento alla presunta criticità connessa agli eccessivi rinvii a fonti esterne, si rappresenta che sarà valutata l'opportunità di inserire nelle modalità applicative, di cui all'art. 63 comma 8, i riferimenti che chiariscano a quale aggiornamento del DPR 380/2001 si fa riferimento, al fine di evitare il rischio di errori interpretativi.
Relativamente, invece, alle espressioni evidenziate come "terminologia generica" si precisa che le stesse non sono state modificate dalla presente disciplina e fanno correttamente riferimento a specifiche normative che possono evolversi nel tempo ad opera di altri soggetti (Stato e/o Regione) e che, pertanto, non possono che essere richiamati in forma generica.

In relazione a quanto rappresentato al **Sub 2)** circa la possibilità di applicare la soglia minima di residenzialità a zone omogenee invece che all'intera unità edilizia, la proposta non si ritiene accoglibile in quanto la scelta di applicare la verifica della soglia alla singola unità edilizia trova una duplice ragione. In primo luogo, la necessità di garantire una distribuzione omogenea degli usi nel tessuto edilizio e urbano, scongiurando la formazione di aree monofunzionali che minerebbero la mixité tutelata dalla stessa Variante (ad esempio la concentrazione di attività extra-alberghiere lungo gli assi principali del centro storico).
In secondo luogo, la verifica della soglia per singolo edificio permette l'applicazione di un criterio di proporzionalità equo, in quanto basato sul rapporto tra superfici (superficie dell'unità abitativa ad uso turistico rapportata alla superficie complessiva dell'intero edificio), garantendo, pertanto, un equilibrio delle funzioni, nonché il diritto di esercizio per singolo edificio. Intervenire per "zona omogenea", come proposto, significherebbe, al contrario, oltre all'arbitrarietà nella scelta dei parametri di omogeneità (quartieri?) oltretutto sperequativo, poiché potrebbe determinare il paradosso della saturazione turistica in specifici edifici e l'assenza in altri a causa della saturazione per "zona omogenea" e, di conseguenza, generare l'effetto contrario agli obiettivi perseguiti dalla presente Variante.

In relazione a quanto rappresentato al **Sub 3)** occorre preliminarmente precisare che la presente Variante modifica l'art. 21 delle norme vigenti e stabilisce dei criteri di valutazione per l'area di regolamentazione e per la verifica della soglia. Il Consiglio, approvando la variante, stabilisce dunque quali siano i criteri operativi entro i quali può operare la Giunta, alla quale è demandata difatti l'approvazione di un provvedimento che dettaglia il meccanismo di verifica e le modalità operative, di cui all'art. 63 comma 8.
Con riferimento alla specifica osservazione circa la necessità di avviare un procedimento di variante urbanistica ogniqualvolta si intenda modificare l'estensione dell'area di regolamentazione, di cui alla tavola 7a, e variare la soglia minima di residenzialità ordinaria, si rappresenta che la stessa non risulta condivisibile. Il comma 9 dell'art. 63, infatti, demanda comunque al Consiglio l'approvazione della variazione del perimetro e della soglia, precisando "*ferme restando le procedure di evidenza pubblica"*. Quest'ultimo riferimento fa salve le garanzie partecipative oggi delineate dal Regolamento regionale n. 3/2025.
A tal riguardo, il procedimento individuato è lo stesso previsto dall'art. 63 comma 4 delle norme di attuazione vigenti per quanto concerne la rettifica della classificazione tipologica.

L'iter previsto, infatti, pur non configurandosi come procedimento di variante urbanistica, assicura in ogni caso la partecipazione di tutti gli interessati, mediante le procedure di evidenza pubblica espletate attraverso la pubblicazione all'Albo Pretorio, sul sito web istituzionale e sul BURC della "*manifestazione di volontà a procedere"*, ai fini dell'avvio della fase di presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati, e solo successivamente l'approvazione da parte del Consiglio.
Per completezza, si ritiene utile precisare che il meccanismo ipotizzato è stato concepito come naturalmente flessibile, prevedendo un monitoraggio periodico, proprio in ragione della dinamicità di alcuni processi di cambiamento, consentendone la revisione laddove i dati ufficiali dovessero mostrare la necessità di modificare i parametri fissati in prima istanza.

Conclusioni

L'osservazione è nel complesso non accoglibile e in particolare:
Sub 1) **non circostanziata**;
Sub 2) **non accoglibile**;
Sub 3) **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.06	03/03/2026	PG/2026/280579 del 03/03/2026	Boundless Housing s.r.l. e RE Advising and Management

Sintesi dell'Osservazione

L'avvocato Pierpaolo Acone, nell'interesse delle società Boundless Housing s.r.l. e RE Advising and Management, evidenzia quanto segue.
La variante introduce un parametro che incide sulle scelte dei proprietari, imponendo un vincolo conformativo a livello di intera unità edilizia. La misura proposta non risulta proporzionata e coerente con un quadro fattuale adeguatamente istruito e aggiornato. I dati utilizzati sono parziali e non aggiornati, la disciplina è applicata in modo uniforme, senza analisi puntuali e la soglia rischia di penalizzare soprattutto i piccoli proprietari.
Alla luce di tali criticità, non appare opportuno procedere all'approvazione della variante nella sua formulazione attuale.
Si propone quindi di modificare l'art. 63, comma 8, della variante, sostituendo (...) *In sede di prima applicazione la soglia di residenzialità minima è pari al 70%. Il meccanismo di verifica e le modalità applicative sono definite nel dettaglio con separato provvedimento di Giunta comunale (…)* con il seguente testo (...) *La soglia minima di residenzialità ordinaria è determinata, in sede di prima applicazione, con separato provvedimento di Giunta comunale, previa istruttoria aggiornata e documentata, che assuma a riferimento dati ufficiali e verificabili.*
Si propone, in alternativa al rinvio della soglia, una riduzione significativa del valore iniziale rispetto al 70%, così da evitare effetti immediati e sproporzionati sui proprietari. Tale soluzione garantirebbe, nell'attuale incertezza istruttoria, un equilibrio più adeguato tra tutela della residenza e diritti proprietari ed economici.
In conclusione, si chiede all'Amministrazione di:
Sub 1) *1. non procedere all'approvazione della variante proposta, disponendo invece un approfondimento istruttorio basato su dati ufficiali aggiornati e su analisi territoriali più coerenti;*
Sub 2) *2. in subordine, accogliere almeno una delle modifiche proposte al comma 8 dell'art. 63 NTA, secondo le alternative sopra formulate;*
Sub 3) *3. dare atto, in sede procedimentale, dell'avvenuto esame delle osservazioni.*

Dette osservazioni rinviano al documento allegato contenete nel dettaglio i dati tecnici, statistici e di mercato da cui emergerebbe l'errato presupposto su cui si basa la Variante e, nello specifico, vengono ribadite le forti perplessità sull'urgenza del provvedimento, sui dati utilizzati, sul metodo di analisi e sulla scelta di estendere le limitazioni all'intero centro storico, a fronte di criticità, peraltro contestate, riscontrate solo in due quartieri.
Nello specifico: Le analisi alla base della Variante si fondano su dati non scientifici, ricavati

quasi esclusivamente da Inside Airbnb, piattaforma che presenta numerosi limiti. Inoltre, il periodo considerato (fino al primo semestre 2024) coincide con il picco storico del fenomeno e non riflette l'andamento attuale.
Dati aggiornati al 2025–2026, incluse le rilevazioni AirDNA, più affidabili perché aggregano informazioni da più piattaforme, escludono annunci inattivi e sono aggiornate quotidianamente, mostrano invece una netta contrazione degli affitti brevi a Napoli. Alla luce di questi elementi, l'assunto della Variante (crescita "esponenziale e non esaurita") risulta superato dai dati più recenti e privato di una solida base istruttoria, rendendo priva di fondamento la presunta urgenza del provvedimento.
L'Amministrazione, attraverso il SUAP, dispone già di dati ufficiali affidabili, quali il CUSR e i dati catastali che, se incrociati, permetterebbero di conoscere con precisione quante strutture extralberghiere sono oggi realmente attive e dove si trovano. L'uso di fonti approssimative risulta quindi ingiustificato e finisce per alimentare una falsa urgenza.
La Variante estende i vincoli a tutto il centro storico, nonostante solo due quartieri mostrino livelli significativi di pressione turistica.
L'estensione dell'area e la soglia del 70% risulterebbero, quindi, ingiustificate e sproporzionate, colpendo soprattutto i piccoli proprietari.
La tutela della residenzialità potrebbe essere garantita più semplicemente attraverso i dati già disponibili dal SUAP, limitando il rilascio di nuovi codici senza imporre onerosi cambi di destinazione d'uso.

Controdeduzioni

In riferimento al **Sub 1) e al Sub 2)** occorre premettere che la Relazione di Variante oggetto delle presenti osservazioni segue una struttura ben definita, riepilogabile in tre macrosezioni: 1. analisi del fenomeno, confronto con i dati ufficiali e verifica di eventuali fattori di correlazione con altri fenomeni; 2. raccolta e analisi di dati ufficiali e implementazione di un modello di stima del fabbisogno abitativo residenziale basato sul DM 1444/68 per l'individuazione della soglia minima di residenzialità; 3. criteri per l'individuazione dell'area di regolamentazione e definizione delle norme.
La prima sezione riguarda la fase di studio e di analisi dell'overtourism finalizzata alla mera conoscenza dell'entità del fenomeno e della sua evoluzione nel tempo, come più volte precisato nella trattazione, e pertanto i dati quantitativi riportati permettono di approfondirne l'andamento sia in termini assoluti che relativi. A tal riguardo, la principale critica riferita alla non attualità dei dati, risulta infondata per due motivi: in primo luogo, perché i dati sono stati aggiornati al I semestre 2025 e riportati in un paragrafo di postfazione (par. 3.7 della Relazione), per una migliore fluidità della lettura; in secondo luogo, per ragioni intrinseche ad ogni studio, necessariamente riferito ad un arco temporale ben definito, che difficilmente può coincidere con le complesse e articolate fasi procedurali di approvazione di una variante urbanistica.
Con riferimento, invece, all'osservazione sull'inaffidabilità e parzialità dei dati provenienti da *Airbnb*, si rappresenta che la piattaforma *Inside Airbnb* consultata per lo studio del fenomeno è stata utilizzata come elemento di raffronto per monitorare come, nel corso del tempo, il rapporto tra i dati ufficiali e non si sia andato a stabilizzare (emersione del sommerso).
In ragione dell'obiettivo prioritario della presente Variante, corrispondente alla tutela della residenzialità in centro storico, il meccanismo di regolamentazione ipotizzato non si è basato sui dati turistici rilevati nelle prime due sezioni di analisi, **ma sulla capienza teorica (superfici minime per abitante, ai sensi del DI 1444/68, desunte a partire dai dati catastali e dai dati sulla popolazione, provenienti da fonti ufficiali)**. Nello specifico, si è verificato se con l'attuale patrimonio abitativo fosse possibile "accomodare" la totalità dei residenti e quali quartieri fossero prossimi ad una soglia di stress abitativo indipendentemente dal tasso turistico eventualmente rilevabile.
Da quanto premesso, ne è scaturito un meccanismo regolatorio che non si limita ad intervenire nei soli quartieri che presentano il maggior numero di attività turistiche (in termini assoluti), ma estende la sua efficacia anche a quei quartieri che, pur registrando una densità di annunci non preoccupante, presentano un patrimonio edilizio con un margine di accomodamento residenziale estremamente ridotto. In questo modo, la norma agisce in chiave preventiva, proteggendo il diritto all'abitare anche laddove il fragile equilibrio tra residenti e spazio disponibile rischia di essere compromesso da pressioni esterne.

Per le ragioni appena esposte, la critica mossa *sull'insensatezza della manovra urbanistica in argomento e sull'incomprensibilità dell'estensione dell'area di salvaguardia al di fuori dei quartieri Porto e San Giuseppe*, unici a riportare evidenze di stress abitativo prossimo alla soglia del 30%, non può ritenersi fondata, in quanto parte dall'assunto erroneo secondo cui gli indirizzi normativi sottesi alla presente Variante siano riferiti alle risultanze dell'analisi condotta sui dati di *Airbnb*. A tal proposito, si ribadisce che le azioni individuate dalla Variante non possono che basarsi su dati ufficiali che, nel caso specifico, fanno riferimento al numero di attività ad uso turistico presenti nell'area di regolamentazione (individuate mediante i CUSR rilasciati dal SUAP) e alla banca dati del Nuovo Catasto Edilizio Urbano (fornita dall'Agenzia delle Entrate). Analogamente, **la soglia individuata del 70% di residenza stabile garantita e, complementarmente, del 30% ad uso promiscuo residenziale-turistico è basata su un criterio di proporzionalità che rapporta la superficie complessiva del singolo edificio (particella NCEU) a destinazione residenziale (categoria catastale da A1 ad A9) con la superficie dell'immobile da destinare ad uso turistico**. Pertanto, il suggerimento indicato secondo cui l'amministrazione dovrebbe basare il proprio provvedimento sul numero di CUSR attribuiti dal SUAP e la loro localizzazione e "*negare il rilascio di nuovi CUSR ogni qualvolta si è raggiunta la quota limite prefissata*" è da intendersi già recepito, in quanto rappresenta il criterio reale su cui sarà basato il meccanismo di verifica della "capienza turistica".

In ultimo, per quanto attiene all'osservazione che vede la presente manovra agevolare i gruppi immobiliari a svantaggio dei piccoli proprietari, non se ne ravvisa il ragionamento sotteso, in quanto la soglia agisce sulla superficie catastale dell'intero edificio alla quale viene rapportata quella dell'immobile da destinare ad uso turistico. Ciò premesso, qualora l'osservazione facesse riferimento all'ampiezza dell'alloggio, si ribadisce che il meccanismo di ingresso che verrà introdotto si baserà necessariamente sulla cronologia di presentazione dell'istanza e, pertanto, può essere penalizzato sia il piccolo proprietario che il gruppo immobiliare. Qualora, invece, l'osservazione facesse riferimento alla quantità di alloggi in disponibilità ai gruppi immobiliari e, di conseguenza, alla maggiore possibilità per gli stessi di metterli a reddito, tale circostanza è naturalmente ascrivibile a leggi di mercato e ai grandi numeri e non ad una manovra urbanistica a vantaggio dei gruppi immobiliari. Con riferimento a quest'ultima ipotesi, si rappresenta che la presente manovra consente indirettamente di estendere le ricadute positive dell'ospitalità turistica ad aree attualmente sottoutilizzate per tali attività rispetto a quelle che presentano un livello di capienza già ai limiti. Tra l'altro, i quartieri in cui lo "stress abitativo" risulta già elevato hanno anche una minore possibilità che possa aumentare l'accoglienza turistica proprio per la saturazione dell'attuale patrimonio abitativo. Di contro, le aree limitrofe potrebbero rappresentare quelle di maggiore interesse per chi agisce secondo logiche di investimento, che vanno nella direzione della professionalizzazione del settore.
Ad ogni buon conto, si ribadisce che il meccanismo ipotizzato è stato concepito come naturalmente flessibile, sia nel raggiungimento della definizione della soglia sia nella delineazione dell'area di regolamentazione. In tal senso, il meccanismo illustrato assume un carattere dinamico, nell'intento di non essere né repressivo né penalizzante, prevedendo un monitoraggio periodico che consiste nella revisione del meccanismo stesso laddove i dati ufficiali dovessero mostrare la necessità di modificare i parametri, anche differenziandoli per quartieri qualora dovessero ricorrerne i presupposti.

In sintesi:
- Da quanto sopra si evince che l'approfondimento istruttorio posto alla base della variante e contenuto nella Relazione risulta idoneo e sufficiente a motivare le scelte operate e, pertanto, il **Sub 1)** non risulta accoglibile.

- Relativamente al **Sub 2)** le modifiche proposte inerenti al rimando della norma ad una successiva fase e a una riduzione della soglia del 70% risultano non accoglibili in quanto la definizione del meccanismo della variante è stato basato su una specifica e approfondita analisi del fenomeno e alla definizione della soglia secondo le modalità tecniche evidenziate.

- In riferimento al **Sub 3)** la presente scheda istruttoria è finalizzata all'esame

dell'osservazione proposta e, come previsto dall'art. 6 comma 5 del Regolamento regionale n. 3/2025, di tale valutazione si darà atto nel procedimento di variante.

Conclusioni

Per i motivi sovraesposti si ritiene l'osservazione complessivamente **non accoglibile** e in particolare:
Sub 1) **non accoglibile;**
Sub 2) **non accoglibile;**
Sub 3) **pleonastica.**

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.07	04/03/2026	PG/2026/280984 del 04/03/2026	AIGAB (Associazione Italiana Gestori Affitti Brevi)

Sintesi dell'Osservazione

L'Associazione AIGAB rappresenta quanto segue:
la Relazione di Variante si basa su dati incompleti e ipotesi non dimostrate, attribuendo agli affitti brevi effetti che non trovano riscontro nei fatti. In realtà, lo spopolamento dei quartieri centrali è precedente e indipendente, e l'ospitalità diffusa ha spesso contribuito alla loro ripresa. Il percorso partecipativo risulta insufficiente e le conclusioni sembrano orientate a giustificare decisioni politiche già definite.
Nello specifico vengono evidenziati i seguenti punti:

a) Mancanza di correlazione diretta tra dinamiche demografiche e affitti brevi;
Il documento non dispone di dati adeguati per valutare l'impatto degli affitti brevi sugli spostamenti di popolazione tra quartieri. Il calo dei residenti nelle aree centrali rientra in una tendenza cittadina più ampia e precedente, con Napoli passata da oltre 1 milione di abitanti nel 2010 a circa 913 mila nel 2023, senza prove che colleghino direttamente questo declino alle locazioni turistiche.

b) Incoerenze e limiti nell'analisi del mercato immobiliare e delle locazioni brevi;
La Relazione di Variante si basa su assunzioni non dimostrate e su dati obsoleti, ignorando studi istituzionali e accademici che mostrano effetti molto limitati degli affitti brevi su prezzi, residenti e mercato immobiliare. Le stesse fonti citate nella Relazione (OMI, Agenzia delle Entrate, dati 2024) non evidenziano né una riduzione delle locazioni ordinarie, né un aumento degli sfratti, né una correlazione chiara fra affitti brevi e perdita di residenti. I dati più aggiornati 2025–2026 mostrano anzi stabilità o calo dei canoni nel centro storico. Nonostante ciò, il documento formula proiezioni e conclusioni non supportate dalle evidenze disponibili.

c) Incongruenza tra dati presentati nella Relazione di Variante e dati dalle piattaforme;
La differenza tra dati SUAP e annunci Airbnb è dovuta a fonti non comparabili e non aggiornate; i dati più recenti (AirDNA 2026) mostrano invece un forte calo degli annunci attivi e nessuna "emergenza turistificazione", rendendo sproporzionate le restrizioni proposte dalla Relazione.

d) Arbitrarietà delle soglie minime di residenzialità proposte;
La soglia del 70% di residenzialità fissata dalla Variante è arbitraria: deriva semplicemente dalla media dell'area (69,5%) e non è supportata da analisi comparative, simulazioni né studi di fattibilità. Si basa inoltre su parametri obsoleti (DM 1444/1968) e contraddice i dati di quartiere, dove le zone più turistiche risultano tra le meno sature, con valori tra il 34% e il 40%.

e) Assenza di una valutazione preventiva dell'impatto economico e sociale delle modifiche introdotte
Nella Relazione non sono contenute previsioni degli effetti economici, fiscali e sociali derivanti

dall'introduzione della soglia minima del 70% di SUL residenziale e delle limitazioni ai mutamenti di destinazione d'uso.

f) Criticità connesse alla modifica delle destinazioni d'uso per attività ricettive extra alberghiere e locazioni brevi;

La proposta di modificare le destinazioni d'uso non tiene conto che gli alloggi turistici vengono usati in modo flessibile (turisti, affitti transitori, uso personale). Obbligare continui cambi catastali renderebbe il sistema impraticabile per cittadini, imprese e uffici comunali, generando un forte carico burocratico senza raggiungere gli obiettivi dell'Amministrazione.

g) Percorso partecipativo lacunoso e insufficiente;

La Variante è stata adottata senza un adeguato processo partecipativo, limitandosi a due incontri e senza coinvolgere davvero gli stakeholder.

In conclusione, si chiede di rivedere la Variante aggiornando le analisi ai dati 2025–2026, confrontando soglie e criteri con altre città, valutando in modo completo gli impatti economici e sociali, e garantendo un vero percorso partecipativo (Conferenza di Pianificazione). In mancanza di queste integrazioni, si richiede il ridimensionamento della proposta.

Controdeduzioni

La richiesta di ridimensionamento della proposta si basa, come visto nella sintesi proposta, su una serie di presunte criticità che è necessario affrontare singolarmente al fine di verificare se le conclusioni cui si perviene siano o meno accoglibili.

A tal fine occorre premettere che la presente variante ha come obiettivo la tutela della residenzialità nelle aree della città maggiormente interessate dal fenomeno turistico e in quelle, ad esse adiacenti, in cui il patrimonio edilizio presenta margini esigui di utilizzo diverso da quello residenziale stanziale, nell'intento di ricercare equilibri sostenibili tra l'offerta turistica e quella abitativa. In questo modo, la norma agisce in chiave preventiva proteggendo il diritto all'abitare introducendo una soglia minima da riservare alla residenzialità stanziale anche laddove il fragile equilibrio tra residenti e spazio disponibile rischia di essere compromesso da pressioni esterne. L'entità della soglia non si basa dunque sui dati turistici rilevati e consente di estendere le ricadute positive dell'ospitalità turistica ad aree attualmente sottoutilizzate per tali attività rispetto a quelle che presentano un livello di capienza già ai limiti. Per quanto appena esposto non si ritiene corretta la criticità rilevata riguardante la presunta "*sproporzione delle limitazioni introdotte (quali la soglia minima del 70% di SUL residenziale a.1 e le restrizioni ai cambi di destinazione d'uso) rispetto agli obiettivi dichiarati*".

Analogamente la richiesta di revisionare la soglia di prima applicazione sulla base di un aggiornamento dei dati delle attività extralberghiere non risulta accoglibile sia perché i dati sono stati aggiornati rispetto alla stesura iniziale del documento (I semestre 2025), sia perché, come appena sopra accennato, parte dall'assunto, erroneo, secondo cui gli indirizzi normativi della presente Variante siano riferiti alle risultanze dell'analisi condotta sui soli dati delle attività ricettive. Al fine di perseguire l'obiettivo enunciato in premessa, ovvero la salvaguardia della residenza ordinaria, la presente Variante esamina, infatti, il tasso di "accomodamento residenziale" nei quartieri del centro storico, partendo dai dati sullo stock abitativo (fonte *Nuovo Catasto Edilizio Urbano*) e da quelli demografici (fonti *Istat* e *Servizio Anagrafe comunale*) per stabilire la quantità di superficie necessaria a garantire l'attuale presenza di residenti. La soglia minima di residenzialità, stimata al 70%, non è altro quindi che il risultato del rapporto tra i suddetti dati ufficiali e non è stimata in base ai dati dei flussi turistici. D'altronde, lo stesso meccanismo ipotizzato, nell'intento di non essere né repressivo né penalizzante, è stato concepito come naturalmente flessibile (sia nel raggiungimento della definizione della soglia, sia nella delineazione dell'area di regolamentazione) prevedendo un monitoraggio periodico che ne consenta la revisione laddove i dati ufficiali dovessero mostrare la necessità di modificare i parametri fissati in prima istanza.

Riguardo all'assenza di una relazione causale diretta tra aumento delle locazioni brevi e pressione sui canoni e sullo stock abitativo che sarebbe confermata da uno studio dell'Agenzia delle Entrate del 2024 si evidenzia che il testo dell'Agenzia delle Entrate cui si fa riferimento viene estrapolato da un discorso più articolato la cui conclusione recita testualmente: "*È indubbio che un'espansione della quota di alloggi utilizzata con formula home sharing, soprattutto se indiscriminata, non opportunatamente monitorata e regolamentata può avere conseguenze sulla tipologia di tessuto urbano modificando sostanzialmente la struttura socio-*

economica dei quartieri centrali delle città" (Ghiraldo, Marignoli, Festa, *Locazioni brevi: un'analisi del fenomeno in alcune città italiane*, p. 63, 2024). Inoltre, una pubblicazione più recente (2025), ad opera della stessa Agenzia, che peraltro viene citata nella Relazione della Variante (pag. 92) evidenzia, per l'appunto, che "*Le locazioni brevi rappresentano una realtà complessa con una forte dinamica che certamente offre opportunità economiche; è però fondamentale affrontare le sfide legate alla regolamentazione e alla sostenibilità per massimizzare benefici e minimizzare gli impatti negativi. Se è vero che le locazioni brevi possono generare redditi significativi per i proprietari di abitazioni, non bisogna trascurare possibili problemi di sostenibilità per le comunità locali*".
Nella stessa direzione propende il "Piano Casa Europeo" n. 2025/1053, approvato dalla Commissione Europea a Dicembre 2025 nell'ambito del lavoro svolto dal Parlamento europeo sulla crisi degli alloggi in Europa. Il Piano individua 4 "pilastri" e 10 "settori-chiave" su cui si ritiene necessario intervenire, sulla base di una consultazione pubblica estesa che ha coinvolto oltre 13.300 soggetti e portatori d'interessi, oltre a rappresentanti delle città e delle regioni, Comitati europei istituzionali e indipendenti. Il III pilastro affronta, tra l'altro, il tema delle locazioni a breve termine affermando che "*la loro rapida crescita, pari a quasi il 93 % tra il 2018 e il 2024, si è evoluta passando dall'essere servizi occasionali tra pari a un'attività commerciale significativa, una circostanza questa che potrebbe avere limitato l'offerta di alloggi a prezzi accessibili per i residenti locali in talune zone. Nelle destinazioni molto popolari possono rappresentare fino al 20% del parco immobiliare*." (p.14).

Relativamente alla richiesta di effettuare un confronto con altre città italiane ed europee, si rappresenta che non si ritiene utile un confronto basato sui dati relativi alla sola diffusione del fenomeno turistico in ambito residenziale, in quanto occorre considerare altri aspetti peculiari di ciascuna realtà urbana. Più semplicemente, i dati assoluti rappresentano certamente un aspetto importante nell'analisi di un fenomeno, ma che occorre relativizzare e calare nella realtà in cui lo stesso si innesta. La tensione abitativa che si intende scongiurare non viene fuori, infatti, dai soli dati quantitativi, strettamente legati al fenomeno indagato (nel caso specifico il numero di attività e la densità delle stesse in certe aree), ma anche da ulteriori dati, che seppur non necessariamente correlabili al fenomeno, possono rivelarsi significativi ai fini di una lettura complessiva dello stesso. Si fa riferimento non solo ai dati demografici, ai valori immobiliari o alla presenza di specifiche attività commerciali e servizi di prossimità, ma anche alla conformazione territoriale, alla quantità di patrimonio pubblico residenziale attivo, allo stato di salute del patrimonio edilizio storico, alla presenza di infrastrutture di supporto, alla povertà abitativa e/o lavorativa e quant'altro contribuisca ad una valutazione più esaustiva della "tensione abitativa". Quest'ultima accezione viene mutuata dallo stesso "Piano Casa Europeo" che, tra le altre indicazioni, ribadisce l'importanza di "*individuare misure legislative e non legislative che consentano alle autorità locali di adottare azioni mirate e proporzionate, in particolare nelle zone soggette a tensioni abitative (…). Ciò garantirà una maggiore coerenza giuridica nel mercato unico per le autorità nazionali e locali nella gestione delle locazioni a breve termine, offrendo loro nel contempo flessibilità nel pieno rispetto della sussidiarietà. Consentirà inoltre agli Stati membri, alle città e alle regioni di trovare un equilibrio tra i benefici offerti dalle locazioni a breve termine e i potenziali effetti negativi sui mercati degli alloggi e sulle comunità"* (p. 13).

Con riferimento alla richiesta di indizione di una conferenza di partecipazione ai sensi dell'art. 12 comma 6 del Regolamento regionale n. 3/2025, occorre precisare preliminarmente che la presente Variante è stata avviata prima dell'entrata in vigore del citato Regolamento e, pertanto, come indicato nella delibera di adozione, è stata predisposta in conformità al Regolamento 5/2011 art. 7 (*partecipazione al procedimento di formazione dei piani e delle loro varianti*). Ad ogni modo, il procedimento avviato risulta comunque coerente con il nuovo Regolamento 3/2025, risultando soddisfatte anche le modalità di partecipazione obbligatorie previste da quest'ultimo.
Entrando nel merito della richiesta, si rappresenta che sia l'art. 7 comma 4 del Regolamento 5/2011 che l'art. 12 comma 6 del Regolamento 3/2025 non prevedono l'indizione di una conferenza di pianificazione come adempimento obbligatorio, lasciando all'amministrazione la scelta di utilizzare tale strumento aggiuntivo. Più semplicemente, l'indizione della Conferenza rappresenta una possibilità per l'amministrazione di aprire un ulteriore confronto laddove fosse necessario approfondire le osservazioni presentate con l'obiettivo di sciogliere dubbi

significativi circa l'accoglimento di modifiche/integrazioni alla disciplina. Considerato il mancato verificarsi di tale circostanza, la richiesta risulta non condivisibile in quanto le osservazioni pervenute sono state accolte o meno in quanto ritenute fondate ovvero non pertinenti nell'ottica di una reciproca collaborazione pubblico-privato finalizzata all'interesse collettivo. Pertanto, considerando esaustiva l'intera fase di partecipazione espletata per l'approvazione della presente disciplina, che ha visto in ordine cronologico la predisposizione di tavoli di consultazione per la redazione del PUC e delle sue varianti, dettagliati nel capitolo 9 del Documento Strategico, e successivi incontri con le parti interessate, effettuati prima dell'adozione della presente variante (capitolo 8 della Relazione di Variante), non si ritiene condivisibile la carenza procedurale rilevata, in quanto non prevista dalla norma richiamata e non si ritiene necessario ricorrervi a seguito delle presenti controdeduzioni.

Inoltre, non si ritiene di accogliere le ulteriori criticità rilevate rispetto al lavoro svolto in quanto ritenute infondate o non ragionevoli.
In particolare, per quanto riguarda l'invito a considerare il presunto decremento dei valori delle locazioni immobiliari, l'analisi proposta nell'osservazione fa riferimento all'ultimo anno (2024-2025) mentre lo studio presentato nella Variante propone un'analisi più rigorosa relativa ad un intervallo più ampio, per lo meno pluriennale su cui fondare ipotesi di sviluppo più verosimili. Inoltre, il confronto viene proposto sulla base di dati derivanti dalla fonte *immobiliare.it* che sarebbero di provenienza OMI ma senza aver chiarito le modalità di aggregazione dei dati, né se l'area di riferimento sia sovrapponibile all'area di studio così come individuata e analizzata dalla presente Variante. Risulta, pertanto, impraticabile operare confronti tra dati non omogenei.
Analogo discorso va considerato con riferimento alla "*assenza di una valutazione preventiva dell'impatto economico e sociale delle modifiche introdotte e, in particolare, (…) sulle ricadute occupazionali dirette e indirette connesse al comparto (…) e gli effetti sul gettito locale e sull'indotto economico generato dal turismo diffuso (…) indicando le coperture finanziarie certe per eventuali misure compensative.*"
A tal proposito, occorre fare delle precisazioni. La disciplina urbanistica, nella regolamentazione del fenomeno degli affitti brevi, ricerca un equilibrio sostenibile tra l'offerta residenziale e quella turistica, a salvaguardia della residenza ordinaria e dei servizi alla stessa connessi. Pertanto, il campo d'azione di tale disciplina non può essere ridotto all'analisi del gettito fiscale locale (per il quale peraltro è ragionevole attendersi un incremento) o alla valutazione dell'indotto economico generato dai flussi turistici. Al contrario, l'intervento della presente Variante, ascrivibile nella cornice del governo del territorio, trova un suo fondamento nella "funzione sociale" della proprietà, garantita peraltro dall'ordinamento costituzionale (art. 42). La Variante proposta si configura, infatti, come un provvedimento urbanistico volto alla salvaguardia della residenza ordinaria, a garanzia del diritto all'abitare.
D'altronde, la stessa pianificazione dei servizi pubblici (cd. standard urbanistici) è parametrata sulla base della popolazione residente e delle sue necessità. In tal senso, l'utilizzo di patrimonio abitativo a solo scopo turistico genera una domanda di servizi non legati alla cittadinanza, configurando di fatto una trasformazione del tessuto edilizio e sociale urbanisticamente rilevante. Il mantenimento delle caratteristiche architettoniche e distributive proprie di un'abitazione, a fronte di un utilizzo diverso da quello residenziale in senso stretto, determina infatti una variazione della destinazione d'uso che si riflette sulla funzione sociale ed economica che la stessa assolve all'interno del tessuto urbano.
La regolamentazione dei cambi di destinazione d'uso verticali e orizzontali delle attività turistiche diventa, così, una misura necessaria per garantire la sostenibilità complessiva del tessuto urbano del centro storico, assicurando che la funzione ricettiva non si traduca in un processo di squilibrio sociale e di peggioramento della qualità della vita per i residenti.

Non si condivide, infine, la preoccupazione relativa alle difficoltà impresse agli operatori nell'effettuare un cambio di destinazione d'uso da residenziale-turistico (a2) a ricettivo puro (c2) in ragione dei tempi lunghi di gestione delle pratiche da parte degli uffici preposti.
Riguardo ad attività extralberghiere attualmente in esercizio in ambito residenziale pur avendo natura imprenditoriale esse potranno continuare a svolgere l'attività legittimamente comunicata e della quale è stato rilasciato regolare CUSR avendo la possibilità di regolarizzarsi con modalità e tempi che verranno individuati con apposito provvedimento amministrativo di cui all'art. 63 comma 8. Laddove non fosse possibile la suddetta regolarizzazione le stesse

attività potranno continuare a svolgere l'attività in ambito residenziale ma in tal caso contribuiranno alla saturazione della soglia per il singolo edificio in cui sono presenti. Per le nuove attività a carattere imprenditoriale la normativa di riferimento e le procedure ad essa connesse sono quelle già in essere previste dal vigente Prg per le strutture ricettive che al momento non è stato possibile utilizzare per l'assenza di una normativa che classificasse tali usi che la presente Variante introduce.

Conclusioni

In conclusione, la richiesta di completa revisione della disciplina introdotta dalla Variante, basata sulle criticità di cui sopra, si è valutata negativamente, considerata l'assenza di fondatezza delle stesse, e pertanto l'osservazione è **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.08	03/03/2026	PG/2026/280989 del 04/03/2026	Mario Morra (Dimorra srl)

Sintesi dell'Osservazione

Il sig. Mario Morra, legale rappresentante della società Dimorra srl, rappresenta quanto segue:
La Variante si basa su dati non aggiornati e presupposti errati, portando a misure sproporzionate come la soglia del 70% di SUL e le limitazioni ai cambi d'uso.
Nello specifico:

a) I Dati su Airbnb/extralberghieri sono datati e non sono aggiornati post-CIN;
La Relazione usa i picchi del 2024 per descrivere la pressione turistica, ignorando che i dati aggiornati AirDNA 2026 mostrano un calo reale del 15–17% degli annunci attivi post-CIN. Sono quindi sovrastimate sia la saturazione dello stock abitativo sia la crescita degli extra-alberghieri, basata su dati fermi al 2022.

b) Si rileva una proiezione errata sull'andamento dei canoni di locazione residenziali;
La Relazione prevede un "marcato innalzamento" dei canoni, ma i dati aggiornati 2025–2026 mostrano invece stabilizzazione o calo nel centro storico, mentre gli annunci brevi attivi sono diminuiti del 15–17% post CIN. Le proiezioni della Relazione sono quindi sovrastimate e non supportano misure restrittive come la soglia del 70%.

c) Le scelte operate dal Comune con la variante si basano su assunzioni non provate;
La Relazione assume un nesso causale tra affitti brevi e espulsione dei residenti senza evidenze, né modelli econometrici, mentre studi istituzionali (Oxford Economics 2024–2025; Agenzia delle Entrate 2024) mostrano effetti molto limitati e non significativi.

d) Le scelte operate dal Comune con la variante si basano su Soglie Arbitrarie;
La soglia del 70% di SUL residenziale è arbitraria: deriva semplicemente dalla media dell'area (69,5%) senza studi, benchmark o simulazioni che la giustifichino, ed è calcolata con parametri obsoleti del DM 1444/1968 (30 mq/abitante).

e) Assenza di una valutazione preventiva dell'impatto economico e sociale delle modifiche introdotte;
Nella Relazione non sono contenute previsioni degli effetti economici, fiscali e sociali derivanti dall'introduzione della soglia minima del 70% di SUL residenziale e delle limitazioni ai mutamenti di destinazione d'uso.

f) Criticità connesse all'introduzione della nuova categoria funzionale a.2 e c.2 per attività ricettive extralberghiere e locazioni brevi gestite in forma imprenditoriale;
L'introduzione della nuova categoria c.2 e l'obbligo di cambio di destinazione d'uso rischiano di bloccare molte attività extralberghiere, generando carichi burocratici ingestibili e ignorando la natura flessibile degli affitti brevi, spesso utilizzati in modo misto o alternato. La misura sarebbe impraticabile e produrrebbe effetti opposti agli obiettivi dichiarati.

g) Si rappresenta che sono state effettuate delle consultazioni limitate e si lamenta una insufficiente partecipazione;

La Variante è stata adottata senza un vero processo partecipativo, con soli due incontri e senza coinvolgere gli stakeholder.
In conclusione, si chiede di rivedere la Variante aggiornando i dati, confrontando le soglie con altre città, valutando gli impatti economici e sociali con scenari alternativi e garantendo un percorso partecipativo strutturato; in mancanza di ciò, si richiede il ridimensionamento della proposta.

Controdeduzioni

Le osservazioni e le richieste conseguenti e conclusive sono sostanzialmente analoghe a quelle presentate nell'osservazione n. 7 e le controdeduzioni ad esse relative sono pertanto altrettanto analoghe a quanto già rappresentato in relazione alla suddetta osservazione.
La richiesta di ridimensionamento della proposta si basa, come visto nella sintesi proposta, su una serie di presunte criticità che è necessario affrontare singolarmente al fine di verificare se le conclusioni cui si perviene siano o meno accoglibili.
A tal fine occorre premettere che la presente variante ha come obiettivo la tutela della residenzialità nelle aree della città maggiormente interessate dal fenomeno turistico e in quelle, ad esse adiacenti, in cui il patrimonio edilizio presenta margini esigui di utilizzo diverso da quello residenziale stanziale, nell'intento di ricercare equilibri sostenibili tra l'offerta turistica e quella abitativa. In questo modo, la norma agisce in chiave preventiva proteggendo il diritto all'abitare introducendo una soglia minima da riservare alla residenzialità stanziale anche laddove il fragile equilibrio tra residenti e spazio disponibile rischia di essere compromesso da pressioni esterne. L'entità della soglia non si basa dunque sui dati turistici rilevati e consente di estendere le ricadute positive dell'ospitalità turistica ad aree attualmente sottoutilizzate per tali attività rispetto a quelle che presentano un livello di capienza già ai limiti. Per quanto appena esposto non si ritiene corretta la criticità rilevata riguardante la presunta "*sproporzione delle limitazioni introdotte (quali la soglia minima del 70% di SUL residenziale a.1 e le restrizioni ai cambi di destinazione d'uso) rispetto agli obiettivi dichiarati*".
Analogamente la richiesta di revisionare la soglia di prima applicazione sulla base di un aggiornamento dei dati delle attività extralberghiere non risulta accoglibile sia perché i dati sono stati aggiornati rispetto alla stesura iniziale del documento (I semestre 2025), sia perché, come appena sopra accennato, parte dall'assunto, erroneo, secondo cui gli indirizzi normativi della presente Variante siano riferiti alle risultanze dell'analisi condotta sui soli dati delle attività ricettive. Al fine di perseguire l'obiettivo enunciato in premessa, ovvero la salvaguardia della residenza ordinaria, la presente variante esamina, infatti, il tasso di "accomodamento residenziale" nei quartieri del centro storico, partendo dai dati sullo stock abitativo (fonte *Nuovo Catasto Edilizio Urbano*) e da quelli demografici (fonti *Istat* e *Servizio Anagrafe comunale*) per stabilire la quantità di superficie necessaria a garantire l'attuale presenza di residenti. La soglia minima di residenzialità, stimata al 70%, non è altro quindi che il risultato del rapporto tra i suddetti dati ufficiali e non è stimata in base ai dati dei flussi turistici. D'altronde, lo stesso meccanismo ipotizzato, nell'intento di non essere né repressivo né penalizzante, è stato concepito come naturalmente flessibile (sia nel raggiungimento della definizione della soglia, sia nella delineazione dell'area di regolamentazione) prevedendo un monitoraggio periodico che ne consenta la revisione laddove i dati ufficiali dovessero mostrare la necessità di modificare i parametri fissati in prima istanza.

Riguardo all'"*assenza di una relazione causale diretta*" tra aumento delle locazioni brevi e pressione sui canoni e sullo stock abitativo che sarebbe confermata da uno studio dell'Agenzia delle Entrate del 2024 si evidenzia che il testo dell'Agenzia delle Entrate cui si fa riferimento viene estrapolato da un discorso più articolato la cui conclusione recita testualmente: "*È indubbio che un'espansione della quota di alloggi utilizzata con formula home sharing, soprattutto se indiscriminata, non opportunatamente monitorata e regolamentata può avere conseguenze sulla tipologia di tessuto urbano modificando sostanzialmente la struttura socio-economica dei quartieri centrali delle città*" (Ghiraldo, Marignoli, Festa, *Locazioni brevi: un'analisi del fenomeno in alcune città italiane*, p. 63, 2024). Inoltre, una pubblicazione più recente (2025), ad opera della stessa Agenzia, che peraltro viene citata nella Relazione della Variante (pag. 92) evidenzia, per l'appunto, che "*Le locazioni brevi rappresentano una realtà complessa con una forte dinamica che certamente offre opportunità economiche; è però*

fondamentale affrontare le sfide legate alla regolamentazione e alla sostenibilità per massimizzare benefici e minimizzare gli impatti negativi. Se è vero che le locazioni brevi possono generare redditi significativi per i proprietari di abitazioni, non bisogna trascurare possibili problemi di sostenibilità per le comunità locali".
Nella stessa direzione propende il "Piano Casa Europeo" n. 2025/1053, approvato dalla Commissione Europea a Dicembre 2025 nell'ambito del lavoro svolto dal Parlamento europeo sulla crisi degli alloggi in Europa. Il Piano individua 4 "pilastri" e 10 "settori-chiave" su cui si ritiene necessario intervenire, sulla base di una consultazione pubblica estesa che ha coinvolto oltre 13.300 soggetti e portatori d'interessi, oltre a rappresentanti delle città e delle regioni, Comitati europei istituzionali e indipendenti. Il III pilastro affronta, tra l'altro, il tema delle locazioni a breve termine affermando che "*la loro rapida crescita, pari a quasi il 93 % tra il 2018 e il 2024, si è evoluta passando dall'essere servizi occasionali tra pari a un'attività commerciale significativa, una circostanza questa che potrebbe avere limitato l'offerta di alloggi a prezzi accessibili per i residenti locali in talune zone. Nelle destinazioni molto popolari possono rappresentare fino al 20% del parco immobiliare*." (p.14).

Relativamente alla richiesta di effettuare un confronto con altre città italiane ed europee, si rappresenta che non si ritiene utile un confronto basato sui dati relativi alla sola diffusione del fenomeno turistico in ambito residenziale, in quanto occorre considerare altri aspetti peculiari di ciascuna realtà urbana. Più semplicemente, i dati assoluti rappresentano certamente un aspetto importante nell'analisi di un fenomeno, ma che occorre relativizzare e calare nella realtà in cui lo stesso si innesta. La tensione abitativa che si intende scongiurare non viene fuori, infatti, dai soli dati quantitativi, strettamente legati al fenomeno indagato (nel caso specifico il numero di attività e la densità delle stesse in certe aree), ma anche da ulteriori dati, che seppur non necessariamente correlabili al fenomeno, possono rivelarsi significativi ai fini di una lettura complessiva dello stesso. Si fa riferimento non solo ai dati demografici, ai valori immobiliari o alla presenza di specifiche attività commerciali e servizi di prossimità, ma anche alla conformazione territoriale, alla quantità di patrimonio pubblico residenziale attivo, allo stato di salute del patrimonio edilizio storico, alla presenza di infrastrutture di supporto, alla povertà abitativa e/o lavorativa e quant'altro contribuisca ad una valutazione più esaustiva della "tensione abitativa". Quest'ultima accezione viene mutuata dallo stesso "Piano Casa Europeo" che, tra le altre indicazioni, ribadisce l'importanza di "*individuare misure legislative e non legislative che consentano alle autorità locali di adottare azioni mirate e proporzionate, in particolare nelle zone soggette a tensioni abitative (…). Ciò garantirà una maggiore coerenza giuridica nel mercato unico per le autorità nazionali e locali nella gestione delle locazioni a breve termine, offrendo loro nel contempo flessibilità nel pieno rispetto della sussidiarietà. Consentirà inoltre agli Stati membri, alle città e alle regioni di trovare un equilibrio tra i benefici offerti dalle locazioni a breve termine e i potenziali effetti negativi sui mercati degli alloggi e sulle comunità"* (p. 13).

Con riferimento alla richiesta di indizione di una conferenza di partecipazione ai sensi dell'art. 12 comma 6 del Regolamento regionale n. 3/2025, occorre precisare preliminarmente che la presente Variante è stata avviata prima dell'entrata in vigore del citato Regolamento e, pertanto, come indicato nella delibera di adozione, è stata predisposta in conformità al Regolamento 5/2011 art. 7 (*partecipazione al procedimento di formazione dei piani e delle loro varianti*). Ad ogni modo, il procedimento avviato risulta comunque coerente con il nuovo Regolamento 3/2025, risultando soddisfatte anche le modalità di partecipazione obbligatorie previste da quest'ultimo.
Entrando nel merito della richiesta, si rappresenta che sia l'art. 7 comma 4 del Regolamento 5/2011 che l'art. 12 comma 6 del Regolamento 3/2025 non prevedono l'indizione di una conferenza di pianificazione come adempimento obbligatorio, lasciando all'amministrazione la scelta di utilizzare tale strumento aggiuntivo. Più semplicemente, l'indizione della Conferenza rappresenta una possibilità per l'amministrazione di aprire un ulteriore confronto laddove fosse necessario approfondire le osservazioni presentate con l'obiettivo di sciogliere dubbi significativi circa l'accoglimento di modifiche/integrazioni alla disciplina. Considerato il mancato verificarsi di tale circostanza, la richiesta risulta non condivisibile in quanto le osservazioni pervenute sono state accolte o meno in quanto ritenute fondate ovvero non

pertinenti nell'ottica di una reciproca collaborazione pubblico-privato finalizzata all'interesse collettivo. Pertanto, considerando esaustiva l'intera fase di partecipazione espletata per l'approvazione della presente disciplina, che ha visto in ordine cronologico la predisposizione di tavoli di consultazione per la redazione del PUC e delle sue varianti, dettagliati nel capitolo 9 del Documento Strategico, e successivi incontri con le parti interessate, effettuati prima dell'adozione della presente variante (capitolo 8 della Relazione di Variante), non si ritiene condivisibile la carenza procedurale rilevata, in quanto non prevista dalla norma richiamata e non si ritiene necessario ricorrervi a seguito delle presenti controdeduzioni.

Inoltre, non si ritiene di accogliere le ulteriori criticità rilevate rispetto al lavoro svolto in quanto ritenute infondate o non ragionevoli.
In particolare, per quanto riguarda l'invito a considerare il presunto decremento dei valori delle locazioni immobiliari, l'analisi proposta nell'osservazione fa riferimento all'ultimo anno (2024-2025) mentre lo studio presentato nella Variante propone un'analisi più rigorosa relativa ad un intervallo più ampio, per lo meno pluriennale su cui fondare ipotesi di sviluppo più verosimili. Inoltre, il confronto viene proposto sulla base di dati derivanti dalla fonte *immobiliare.it* che sarebbero di provenienza OMI ma senza aver chiarito le modalità di aggregazione dei dati, né se l'area di riferimento sia sovrapponibile all'area di studio così come individuata e analizzata dalla presente Variante. Risulta, pertanto, impraticabile operare confronti tra dati non omogenei.
Analogo discorso va considerato con riferimento alla "*assenza di una valutazione preventiva dell'impatto economico e sociale delle modifiche introdotte e, in particolare, (…) sulle ricadute occupazionali dirette e indirette connesse al comparto (…) e gli effetti sul gettito locale e sull'indotto economico generato dal turismo diffuso (…) indicando le coperture finanziarie certe per eventuali misure compensative.*"
A tal proposito, occorre fare delle precisazioni. La disciplina urbanistica, nella regolamentazione del fenomeno degli affitti brevi, ricerca un equilibrio sostenibile tra l'offerta residenziale e quella turistica, a salvaguardia della residenza ordinaria e dei servizi alla stessa connessi. Pertanto, il campo d'azione di tale disciplina non può essere ridotto all'analisi del gettito fiscale locale (per il quale peraltro è ragionevole attendersi un incremento) o alla valutazione dell'indotto economico generato dai flussi turistici. Al contrario, l'intervento della presente Variante, ascrivibile nella cornice del governo del territorio, trova un suo fondamento nella "funzione sociale" della proprietà, garantita peraltro dall'ordinamento costituzionale (art. 42). La Variante proposta si configura, infatti, come un provvedimento urbanistico volto alla salvaguardia della residenza ordinaria, a garanzia del diritto all'abitare.
D'altronde, la stessa pianificazione dei servizi pubblici (cd. standard urbanistici) è parametrata sulla base della popolazione residente e delle sue necessità. In tal senso, l'utilizzo di patrimonio abitativo a solo scopo turistico genera una domanda di servizi non legati alla cittadinanza, configurando di fatto una trasformazione del tessuto edilizio e sociale urbanisticamente rilevante. Il mantenimento delle caratteristiche architettoniche e distributive proprie di un'abitazione, a fronte di un utilizzo diverso da quello residenziale in senso stretto, determina infatti una variazione della destinazione d'uso che si riflette sulla funzione sociale ed economica che la stessa assolve all'interno del tessuto urbano.
La regolamentazione dei cambi di destinazione d'uso verticali e orizzontali delle attività turistiche diventa, così, una misura necessaria per garantire la sostenibilità complessiva del tessuto urbano del centro storico, assicurando che la funzione ricettiva non si traduca in un processo di squilibrio sociale e di peggioramento della qualità della vita per i residenti.

Non si condivide, infine, la preoccupazione relativa alle difficoltà impresse agli operatori nell'effettuare un cambio di destinazione d'uso da residenziale-turistico (a2) a ricettivo puro (c2) in ragione dei tempi lunghi di gestione delle pratiche da parte degli uffici preposti.
Riguardo ad attività extralberghiere attualmente in esercizio in ambito residenziale pur avendo natura imprenditoriale esse potranno continuare a svolgere l'attività legittimamente comunicata e della quale è stato rilasciato regolare CUSR avendo la possibilità di regolarizzarsi con modalità e tempi che verranno individuati con apposito provvedimento amministrativo di cui all'art. 63 comma 8. Laddove non fosse possibile la suddetta regolarizzazione le stesse attività potranno continuare a svolgere l'attività in ambito residenziale ma in tal caso

contribuiranno alla saturazione della soglia per il singolo edificio in cui sono presenti. Per le nuove attività a carattere imprenditoriale la normativa di riferimento e le procedure ad essa connesse sono quelle già in essere previste dal vigente Prg per le strutture ricettive che al momento non è stato possibile utilizzare per l'assenza di una normativa che classificasse tali usi che la presente Variante introduce.

Conclusioni

In conclusione, la richiesta di completa revisione della disciplina introdotta dalla Variante, basata sulle criticità di cui sopra, si è valutata negativamente, considerata l'assenza di fondatezza delle stesse, e pertanto l'osservazione è **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.09	03/03/2026	PG/2026/280993 del 04/03/2026	ANIAI Campania

Sintesi dell'Osservazione

L'Associazione ANIAI Campania, considerato che *"gli edifici vincolati secondo l'ex D. Lgs. 42/2004 presentano particolari caratteristiche dal punto di vista artistico e giuridico, meritevoli di una disciplina differenziata ed eccezionale"* e che *"è da apprezzare l'obiettivo della variante di mantenere la residenzialità all'interno del Centro Storico UNESCO evitando fenomeni di migrazione a favore di un overtourism passeggero e di breve durata",* ritiene che *"una parte limitata degli immobili siti nel Centro Storico della città e attualmente soggetti a vincolo, secondo l'ex D. Lgs. 42/2004, potrebbero rivestire una funzione differente da quella abitativa così da consentirne la fruizione del pubblico e dei turisti* (…).
L'operazione di cambio di destinazione d'uso per attività legate all'ospitalità – albergo o altro - oltre a garantire l'accessibilità a questi luoghi della cultura, porterebbe ad incentivare gli investimenti per la loro riqualificazione e/o manutenzione (...) *Tale nuova destinazione d'uso, in situazioni limitate e nel rispetto dei valori del bene storico-artistico, contribuirebbe ad una migliore conservazione, azione prioritaria per la Costituzione e il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio attualmente vigente.*
Pertanto chiede di: *escludere gli immobili siti nel Centro Storico, e sottoposti a vincolo secondo l'ex D. Lgs. 42/2004, dalla normativa proposta per consentirne il cambio di destinazione d'uso così da aumentarne la fruizione e valorizzare i beni con regolari interventi di manutenzione e di restauro.*

Controdeduzioni

L'osservazione chiede, in sostanza, di escludere gli immobili vincolati dal DLgs. 42/2004 dall'applicazione della variante al fine di destinarli ad alberghi o attività extralberghiere assimilabili ad attività ricettive.
Va innanzitutto evidenziato che l'attuale disciplina tipologica della Variante generale già stabilisce gli usi ammissibili anche di carattere ricettivo per le diverse tipologie.
A tal proposito, si richiama quanto chiarito nel Cap. 4 – *Le scelte per il centro Storico* - della *Relazione* alla Variante al Piano Regolatore per il centro storico, zona orientale, zona nord-occidentale, uno degli elaborati fondamentali dello strumento urbanistico generale, dal quale si evince che il modello normativo esistente – sul quale la variante in argomento non incide – prevede un equilibrio efficace tra tutela del patrimonio storico-architettonico, in tutte le sue specificità, e possibilità di intervento per la fruizione e la vita urbana.
La risposta a questo tema è stata la scelta di utilizzare, come detto, il metodo della *Classificazione tipologica* come fondamento della normativa di dettaglio nel *Centro Storico*, dove, ai sensi dell'art. 63 comma 1 delle Norme Tecniche di attuazione, il piano si attua mediante interventi diretti per ciascuna delle unità di spazio individuate e classificate nella tavola 7, a eccezione delle parti sottoposte a piani urbanistici esecutivi.
Nell'insieme, il carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale del Centro Storico della città di Napoli ha imposto un approccio di tutela e valorizzazione distinto per ogni

tipologia individuata. Grazie alla normativa tipologica, la città storica è disciplinata da norme che, pur prevedendo l'attuazione diretta, assicurano la conservazione delle tipologie originarie, senza escludere usi compatibili che garantiscano una giusta vivibilità della città.
La presente variante, nel rispetto della disciplina tipologica, intende invece regolare la possibilità di cambio d'uso orizzontale all'interno della categoria residenziale garantendo, attraverso il meccanismo della soglia, una quota di residenzialità ordinaria.
In tal senso, la presente Variante non modificando quanto già determinato con il PRG vigente in relazione alle possibilità che alcune tipologie possano ospitare strutture ricettive, ne estende l'efficacia anche alle attività extralberghiere che non mantengono i requisiti della residenzialità e come tali inquadrabili in strutture ricettive. Tale attribuzione è fondata su ragioni di carattere urbanistico che, come specificato nella Relazione che accompagna la Variante normativa, a sua volta sono supportate dalle pronunce giurisprudenziali amministrative.
In tal senso l'osservazione risulta **non pertinente**.
Valutando l'osservazione in senso più generale, ovvero "*escludere gli immobili siti nel Centro Storico, e sottoposti a vincolo secondo l'ex D. Lgs. 42/2004, dalla normativa proposta per consentirne il cambio di destinazione d'uso così da aumentarne la fruizione e valorizzare i beni con regolari interventi di manutenzione e di restauro"* si rappresenta quanto segue.
La pianificazione urbanistica e la tutela dei beni culturali operano su piani distinti al fine di tutelare interessi pubblici differenti e, di conseguenza, il rilascio del titolo edilizio in conformità alle norme urbanistiche non legittima in alcun modo gli interventi anche dal punto di vista della tutela e viceversa.
Tale presupposto è ben noto in giurisprudenza e in particolare "*Si deve al contrario ritenere, alla luce del tenore del dato positivo e della ratio che lo informa, che il piano regolatore generale possa recare previsioni vincolistiche incidenti su singoli edifici, configurati in sé quali "zone", quante volte la scelta, pur se puntuale sotto il profilo della portata, sia rivolta non alla tutela autonoma dell'immobile ex se considerato ma al soddisfacimento di esigenze urbanistiche evidenziate dal carattere qualificante che il singolo immobile assume nel contesto dell'assetto territoriale. In tale caso, infatti, non si realizza alcuna duplicazione rispetto alla sfera di azione della legislazione statale di settore in quanto il pregio del bene, pur se non sufficiente al fine di giustificare l'adozione di un provvedimento impositivo di vincolo culturale o paesaggistico in base alla considerazione atomistica delle caratteristiche del bene, viene valutato come elemento particolare valore urbanistico e può quindi, costituire oggetto di salvaguardia in sede di scelta pianificatoria. E tanto in coerenza con una nozione ampia della materia urbanistica, che valorizza la funzione di governo del territorio attraverso la disciplina, nella loro globalità, di tutti i possibili insediamenti e delle altre utilizzazioni del territorio*" (Sentenza *del Consiglio* di Stato, Sez. V, n. 02265/2013).
Inoltre, "*2.2. Tanto premesso quanto alla ricognizione del dato positivo, merita condivisione l'insegnamento giurisprudenziale alla stregua del quale "l' art. 1 l. 19 novembre 1968 n. 1187, che ha esteso il contenuto del piano regolatore generale anche all'indicazione dei "vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico", legittima l'autorità titolare del potere di pianificazione urbanistica a valutare autonomamente tali interessi e, nel rispetto dei vincoli già esistenti posti dalle amministrazioni competenti, ad imporre nuove e ulteriori limitazioni. Ne consegue che la sussistenza di competenze statali e regionali in materia di bellezze naturali non esclude che la tutela di questi stessi beni sia perseguita in sede di adozione e approvazione di un piano regolatore generale." (Cons. Stato, sez. IV, 5 ottobre 1995, n. 781). Si è del pari ritenuto che "il piano regolatore generale, nell'indicare i limiti da osservare per l'edificazione nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico, può disporre che determinate aree siano sottoposte a vincoli conservativi, indipendentemente da quelli disposti dalle commissioni competenti nel perseguimento della salvaguardia delle cose di interesse storico, artistico o ambientale" (Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 1990, n. 78).*
Nel caso di specie, gli immobili vincolati sono valutati dalla variante nel contesto territoriale in cui risultano inseriti e concorrono anch'essi alla determinazione della soglia di residenzialità, restando, al fine della salvaguardia dell'offerta abitativa in centro storico, sottoposti alle limitazioni introdotte dalla variante, indipendentemente dal valore culturale tutelato che è oggetto di autonoma e separata valutazione della competente Soprintendenza.

Conclusioni

Per quanto sopra l'osservazione è da ritenersi in senso stretto non pertinente e in via più generale **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.10	04/03/2026	PG/2026/280995 del 04/03/2026	FARE (Federazione Associazioni Ricettività Extralberghiera) e Host Italia

Sintesi dell'Osservazione

L'avvocato Marco Locoratolo (per l'Associazione Host Italia) e l'avv. Elia Rosciano evidenziano quanto segue:

a) Erronea rappresentazione della realtà con conseguenti problematiche di applicazione;

La Relazione si basa su dati non verificabili di Inside Airbnb e introduce una soglia del 70% di SUL residenziale arbitraria e socialmente distorsiva: applicata alla singola particella, penalizza gli immobili più piccoli e favorisce i proprietari di unità più grandi, creando disparità e rendendo la misura regressiva.

b) Incongrua distinzione tra locatori e operatori imprenditoriali e non imprenditoriali;

La Variante crea una disparità ingiustificata tra attività imprenditoriali e non imprenditoriali, imponendo ai piccoli proprietari la soglia del 70% anche quando non incidono sulla residenzialità, mentre gli operatori professionali seguono regole diverse. Questa distinzione viola il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e limita la proprietà in modo assimilabile a un esproprio senza indennizzo.

c) Non correttezza del procedimento di adozione della variante;

La Variante è stata adottata senza un adeguato coinvolgimento pubblico: solo due incontri, nessuna consultazione con le associazioni rappresentative e nessun processo partecipativo strutturato. La misura, calata dall'alto, finisce per penalizzare proprio residenti che vorrebbe tutelare, piccoli operatori e giovani lavoratori, con ricadute negative sul tessuto sociale ed economico. Al contrario favorirebbe gli imprenditori più strutturati (hotel di catena) collegati a gruppi esteri.

Si chiede quindi di riconsiderare la Variante.

Controdeduzioni

In relazione a quanto rappresentato al punto a):

La pressione turistica sulla residenzialità viene effettuata esclusivamente su dati forniti dal servizio SUAP e quindi su dati ufficiali e non su dati non verificabili. I dati di Inside Airbnb vengono utilizzati soltanto in forma comparativa per valutare l'entità delle attività "sommerse" e su come questo fenomeno del sommerso si sia quasi del tutto annullato con le recenti introduzioni normative che hanno istituito il CIN e il CUSR.

Per quanto riguarda, invece, l'introduzione della soglia, essa si basa sui dati catastali scaricati dalla piattaforma Sister, e deriva da un meccanismo di calcolo teorico, esposto nel capitolo 4 della Relazione che accompagna la Variante in argomento. La soglia, applicata a ciascuna unità edilizia (edificio), deriva dal confronto dell'ammontare complessivo delle superfici catastali presenti nell'area di regolamentazione, rientranti nella categoria catastale residenziale (dalla

A1 alla A9, con esclusione della A10 riferita alla destinazione uffici) con le superfici minime, necessarie secondo il DM 1444/68 per ciascun abitante attualmente insediato, in modo da poter valutare se l'attuale patrimonio edilizio ad uso abitativo possa essere sufficiente ad accomodare gli attuali residenti (il cui numero viene proiettato al 2036 viene diminuito in funzione del solo saldo naturale registratosi negli ultimi anni), e se esso contenga quote residue utilizzabili per residenzialità non ordinaria. Detto calcolo teorico ha mostrato l'esistenza di una quota di superficie catastale utilizzabile a fini non residenziali che definisce la soglia. Naturalmente in quegli edifici dove questa quota fosse stata già esaurita non ci sarebbe possibilità di nuove attività extralberghiere rientranti nella categoria urbanistica a2, se non a seguito della rinuncia da parte di chi già in possesso di parte della quota.
Per quanto riguarda la penalità che sarebbe attribuita ai proprietari di immobili più piccoli, questa affermazione non trova riscontro in quelli che sono i principi basilari che hanno ispirato la Variante ovvero l'introduzione del principio di proporzionalità legato alle superfici detenute in quanto, come detto, la soglia è applicata in maniera proporzionale alle singole unità edilizie. Al contrario unità immobiliari (appartamenti) con consistenze rilevanti potrebbero trovare più difficile collocazione all'interno della quota consentita.

In relazione a quanto rappresentato al punto b):
la Variante ha come obiettivo la tutela della residenzialità nelle aree della città maggiormente interessate dall'overtourism o in quelle ad esse adiacenti e in cui il patrimonio edilizio presenta margini esigui di utilizzo diverso da quello residenziale stanziale; partendo da tale presupposto la Variante introduce una distinzione tra la categoria a.2 assimilabile alla categoria residenziale (in quanto ne conserva i requisiti di legge) utilizzabile in promiscuità, temporalmente e/o spazialmente, tra residenza stanziale e turistica alla quale viene attribuita una soglia e la categoria c.2 in cui si prevede esclusivamente un uso a fini turistici e mai un uso residenziale stanziale. Per la categoria urbanistica a2 la soglia è applicabile in qualsiasi unità edilizia rientrante all'interno dell'area di regolamentazione senza alcuna limitazione, viceversa la categoria c.2, in quanto assimilata alla categoria ricettiva per quanto già esposto, ai sensi della normativa della parte II delle NTA del Prg vigente, è consentita soltanto in determinati contesti e a determinate condizioni di superficie (o totalmente adibita ad attività ricettiva o con una percentuale di superfici molto alta).

In relazione a quanto rappresentato al punto c):
Per quanto riguarda il coinvolgimento pubblico è stato prodotto all'interno della Relazione che accompagna il Documento strategico che ha preceduto la Variante in argomento, un report nel quale sono stati sintetizzati gli apporti dei vari partecipanti ai tavoli tecnici di consultazione finalizzati alla redazione del PUC e delle Varianti al Prg, come quella qui discussa, che ne rappresentano un'anticipazione. Detti tavoli (Cfr cap. 9 del Documento strategico) hanno avuto adeguata pubblicità e per quanto noto non risulta siano stati richiesti ulteriori incontri se non in questa sede (osservazioni). Inoltre, nella Relazione che accompagna la Variante si sintetizzano gli esiti delle ulteriori due consultazioni tenutesi nell'ambito di commissioni consiliari convocate ad hoc che hanno visto la partecipazione di rappresentanti di associazioni operanti nel settore extralberghiero e, separatamente, attivisti per la salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico.
Riguardo all'asserita ricaduta negativa sui residenti e sulle attività che essi possono svolgere nell'ambito regolamentato, si ribadisce che la Variante introduce limitazioni e non divieti e, non avendo valore retroattivo rispetto alle strutture extralberghiere già ufficialmente presenti sul territorio regolamentato, non solo non mette a rischio l'indotto già presente, ma ne consente un'ulteriore diffusione sul territorio nei manufatti e nelle aree che non abbiano già saturato la quota disponibile, aumentando gli effetti socioeconomici indotti anche su altri soggetti. Al contrario, la manovra non riguarda le attività alberghiere o comunque ricettive, la cui introduzione all'interno dell'area di regolamentazione rimane invariata, e, per quanto già detto, limitata in quanto consentita soltanto in alcune tipologie edilizie e a determinate condizioni. Le finalità della Variante non sono quelle di "vietare" le attività extralberghiere assimilate alla residenza ma determinare una quota dinamica a cui tali attività possano accedere che possa essere utilizzata da vari soggetti nel tempo. Inoltre, la stessa soglia, essendone previsto un meccanismo di monitoraggio e aggiornamento, non va intesa come un valore definitivo ma come un dato dinamico in grado di adeguarsi alle esigenze che si presenteranno nel tempo.

Conclusioni
Per quanto riportato nelle controdeduzioni, le argomentazioni portate per una revisione completa della variante urbanistica, senza che peraltro sia prodotta alcuna alternativa a quanto in corso di approvazione, sono non ricevibili in quanto basate su presupposti inesatti ovvero non condivisibili, e pertanto l'osservazione è **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.11	04/03/2026	PG/2026/281001 del 04/03/2026	Up to us Naples

Sintesi dell'Osservazione

L'Associazione Up to us Naples rappresenta quanto segue:
la Relazione di Variante si basa su dati incompleti e ipotesi non dimostrate, attribuendo agli affitti brevi effetti che non trovano riscontro nei fatti. In realtà, lo spopolamento dei quartieri centrali è precedente e indipendente, e l'ospitalità diffusa ha spesso contribuito alla loro ripresa. Il percorso partecipativo risulta insufficiente e le conclusioni sembrano orientate a giustificare decisioni politiche già definite.
Nello specifico vengono evidenziati i seguenti punti:

a) Mancanza di correlazione diretta tra dinamiche demografiche e affitti brevi;
Il documento non dispone di dati adeguati per valutare l'impatto degli affitti brevi sugli spostamenti di popolazione tra quartieri. Il calo dei residenti nelle aree centrali rientra in una tendenza cittadina più ampia e precedente, con Napoli passata da oltre 1 milione di abitanti nel 2010 a circa 913 mila nel 2023, senza prove che colleghino direttamente questo declino alle locazioni turistiche.

b) Incoerenze e limiti nell'analisi del mercato immobiliare e delle locazioni brevi;
La Relazione di Variante si basa su assunzioni non dimostrate e su dati obsoleti, ignorando studi istituzionali e accademici che mostrano effetti molto limitati degli affitti brevi su prezzi, residenti e mercato immobiliare. Le stesse fonti citate nella Relazione (OMI, Agenzia delle Entrate, dati 2024) non evidenziano né una riduzione delle locazioni ordinarie, né un aumento degli sfratti, né una correlazione chiara fra affitti brevi e perdita di residenti. I dati più aggiornati 2025–2026 mostrano anzi stabilità o calo dei canoni nel centro storico. Nonostante ciò, il documento formula proiezioni e conclusioni non supportate dalle evidenze disponibili.

c) Incongruenza tra dati presentati nella Relazione di Variante e dati dalle piattaforme;
La differenza tra dati SUAP e annunci Airbnb è dovuta a fonti non comparabili e non aggiornate; i dati più recenti (AirDNA 2026) mostrano invece un forte calo degli annunci attivi e nessuna "emergenza turistificazione", rendendo sproporzionate le restrizioni proposte dalla Relazione.

d) Arbitrarietà delle soglie minime di residenzialità proposte;
La soglia del 70% di residenzialità fissata dalla Variante è arbitraria: deriva semplicemente dalla media dell'area (69,5%) e non è supportata da analisi comparative, simulazioni né studi di fattibilità. Si basa inoltre su parametri obsoleti (DM 1444/1968) e contraddice i dati di quartiere, dove le zone più turistiche risultano tra le meno sature, con valori tra il 34% e il 40%.

e) Assenza di una valutazione preventiva dell'impatto economico e sociale delle modifiche introdotte
Nella Relazione non sono contenute previsioni degli effetti economici, fiscali e sociali derivanti dall'introduzione della soglia minima del 70% di SUL residenziale e delle limitazioni ai

mutamenti di destinazione d'uso.

f) Criticità connesse alla modifica delle destinazioni d'uso per attività ricettive extra alberghiere e locazioni brevi;

La proposta di modificare le destinazioni d'uso non tiene conto che gli alloggi turistici vengono usati in modo flessibile (turisti, affitti transitori, uso personale). Obbligare continui cambi catastali renderebbe il sistema impraticabile per cittadini, imprese e uffici comunali, generando un forte carico burocratico senza raggiungere gli obiettivi dell'Amministrazione.

g) Percorso partecipativo lacunoso e insufficiente;

La Variante è stata adottata senza un adeguato processo partecipativo, limitandosi a due incontri e senza coinvolgere davvero gli stakeholder.

In conclusione, si chiede di rivedere la Variante aggiornando le analisi ai dati 2025–2026, confrontando soglie e criteri con altre città, valutando in modo completo gli impatti economici e sociali, e garantendo un vero percorso partecipativo (Conferenza di Pianificazione). In mancanza di queste integrazioni, si richiede il ridimensionamento della proposta.

Controdeduzioni

Le osservazioni e le richieste conseguenti e conclusive sono identiche a quelle presentate nell'osservazione n. 7 e le controdeduzioni ad esse relative sono pertanto altrettanto analoghe a quanto già rappresentato in relazione alla suddetta osservazione.

La richiesta di ridimensionamento della proposta si basa, come visto nella sintesi proposta, su una serie di presunte criticità che è necessario affrontare singolarmente al fine di verificare se le conclusioni cui si perviene siano o meno accoglibili.

A tal fine occorre premettere che la presente variante ha come obiettivo la tutela della residenzialità nelle aree della città maggiormente interessate dal fenomeno turistico e in quelle, ad esse adiacenti, in cui il patrimonio edilizio presenta margini esigui di utilizzo diverso da quello residenziale stanziale, nell'intento di ricercare equilibri sostenibili tra l'offerta turistica e quella abitativa. In questo modo, la norma agisce in chiave preventiva proteggendo il diritto all'abitare introducendo una soglia minima da riservare alla residenzialità stanziale anche laddove il fragile equilibrio tra residenti e spazio disponibile rischia di essere compromesso da pressioni esterne. L'entità della soglia non si basa dunque sui dati turistici rilevati e consente di estendere le ricadute positive dell'ospitalità turistica ad aree attualmente sottoutilizzate per tali attività rispetto a quelle che presentano un livello di capienza già ai limiti. Per quanto appena esposto non si ritiene corretta la criticità rilevata riguardante la presunta "*sproporzione delle limitazioni introdotte (quali la soglia minima del 70% di SUL residenziale a.1 e le restrizioni ai cambi di destinazione d'uso) rispetto agli obiettivi dichiarati*".

Analogamente la richiesta di revisionare la soglia di prima applicazione sulla base di un aggiornamento dei dati delle attività extralberghiere non risulta accoglibile sia perché i dati sono stati aggiornati rispetto alla stesura iniziale del documento (I semestre 2025), sia perché, come appena sopra accennato, parte dall'assunto, erroneo, secondo cui gli indirizzi normativi della presente Variante siano riferiti alle risultanze dell'analisi condotta sui soli dati delle attività ricettive. Al fine di perseguire l'obiettivo enunciato in premessa, ovvero la salvaguardia della residenza ordinaria, la presente Variante esamina, infatti, il tasso di "accomodamento residenziale" nei quartieri del centro storico, partendo dai dati sullo stock abitativo (fonte *Nuovo Catasto Edilizio Urbano*) e da quelli demografici (fonti *Istat* e *Servizio Anagrafe comunale*) per stabilire la quantità di superficie necessaria a garantire l'attuale presenza di residenti. La soglia minima di residenzialità, stimata al 70%, non è altro quindi che il risultato del rapporto tra i suddetti dati ufficiali e non è stimata in base ai dati dei flussi turistici. D'altronde, lo stesso meccanismo ipotizzato, nell'intento di non essere né repressivo né penalizzante, è stato concepito come naturalmente flessibile (sia nel raggiungimento della definizione della soglia, sia nella delineazione dell'area di regolamentazione) prevedendo un monitoraggio periodico che ne consenta la revisione laddove i dati ufficiali dovessero mostrare la necessità di modificare i parametri fissati in prima istanza.

Riguardo all'assenza di una relazione causale diretta tra aumento delle locazioni brevi e pressione sui canoni e sullo stock abitativo che sarebbe confermata da uno studio dell'Agenzia delle Entrate del 2024 si evidenzia che il testo dell'Agenzia delle Entrate cui si fa riferimento viene estrapolato da un discorso più articolato la cui conclusione recita testualmente: "*È*

indubbio *che un'espansione della quota di alloggi utilizzata con formula home sharing, soprattutto se indiscriminata, non opportunatamente monitorata e regolamentata può avere conseguenze sulla tipologia di tessuto urbano modificando sostanzialmente la struttura socio-economica dei quartieri centrali delle città*" (Ghiraldo, Marignoli, Festa, *Locazioni brevi: un'analisi del fenomeno in alcune città italiane*, p. 63, 2024). Inoltre, una pubblicazione più recente (2025), ad opera della stessa Agenzia, che peraltro viene citata nella Relazione della Variante (pag. 92) evidenzia, per l'appunto, che "*Le locazioni brevi rappresentano una realtà complessa con una forte dinamica che certamente offre opportunità economiche; è però fondamentale affrontare le sfide legate alla regolamentazione e alla sostenibilità per massimizzare benefici e minimizzare gli impatti negativi. Se è vero che le locazioni brevi possono generare redditi significativi per i proprietari di abitazioni, non bisogna trascurare possibili problemi di sostenibilità per le comunità locali*".
Nella stessa direzione propende il "Piano Casa Europeo" n. 2025/1053, approvato dalla Commissione Europea a Dicembre 2025 nell'ambito del lavoro svolto dal Parlamento europeo sulla crisi degli alloggi in Europa. Il Piano individua 4 "pilastri" e 10 "settori-chiave" su cui si ritiene necessario intervenire, sulla base di una consultazione pubblica estesa che ha coinvolto oltre 13.300 soggetti e portatori d'interessi, oltre a rappresentanti delle città e delle regioni, Comitati europei istituzionali e indipendenti. Il III pilastro affronta, tra l'altro, il tema delle locazioni a breve termine affermando che "*la loro rapida crescita, pari a quasi il 93 % tra il 2018 e il 2024, si è evoluta passando dall'essere servizi occasionali tra pari a un'attività commerciale significativa, una circostanza questa che potrebbe avere limitato l'offerta di alloggi a prezzi accessibili per i residenti locali in talune zone. Nelle destinazioni molto popolari possono rappresentare fino al 20% del parco immobiliare*." (p.14).

Relativamente alla richiesta di effettuare un confronto con altre città italiane ed europee, si rappresenta che non si ritiene utile un confronto basato sui dati relativi alla sola diffusione del fenomeno turistico in ambito residenziale, in quanto occorre considerare altri aspetti peculiari di ciascuna realtà urbana. Più semplicemente, i dati assoluti rappresentano certamente un aspetto importante nell'analisi di un fenomeno, ma che occorre relativizzare e calare nella realtà in cui lo stesso si innesta. La tensione abitativa che si intende scongiurare non viene fuori, infatti, dai soli dati quantitativi, strettamente legati al fenomeno indagato (nel caso specifico il numero di attività e la densità delle stesse in certe aree), ma anche da ulteriori dati, che seppur non necessariamente correlabili al fenomeno, possono rivelarsi significativi ai fini di una lettura complessiva dello stesso. Si fa riferimento non solo ai dati demografici, ai valori immobiliari o alla presenza di specifiche attività commerciali e servizi di prossimità, ma anche alla conformazione territoriale, alla quantità di patrimonio pubblico residenziale attivo, allo stato di salute del patrimonio edilizio storico, alla presenza di infrastrutture di supporto, alla povertà abitativa e/o lavorativa e quant'altro contribuisca ad una valutazione più esaustiva della "tensione abitativa". Quest'ultima accezione viene mutuata dallo stesso "Piano Casa Europeo" che, tra le altre indicazioni, ribadisce l'importanza di "*individuare misure legislative e non legislative che consentano alle autorità locali di adottare azioni mirate e proporzionate, in particolare nelle zone soggette a tensioni abitative (…). Ciò garantirà una maggiore coerenza giuridica nel mercato unico per le autorità nazionali e locali nella gestione delle locazioni a breve termine, offrendo loro nel contempo flessibilità nel pieno rispetto della sussidiarietà. Consentirà inoltre agli Stati membri, alle città e alle regioni di trovare un equilibrio tra i benefici offerti dalle locazioni a breve termine e i potenziali effetti negativi sui mercati degli alloggi e sulle comunità"* (p. 13).

Con riferimento alla richiesta di indizione di una conferenza di partecipazione ai sensi dell'art. 12 comma 6 del Regolamento regionale n. 3/2025, occorre precisare preliminarmente che la presente Variante è stata avviata prima dell'entrata in vigore del citato Regolamento e, pertanto, come indicato nella delibera di adozione, è stata predisposta in conformità al Regolamento 5/2011 art. 7 (*partecipazione al procedimento di formazione dei piani e delle loro varianti*). Ad ogni modo, il procedimento avviato risulta comunque coerente con il nuovo Regolamento 3/2025, risultando soddisfatte anche le modalità di partecipazione obbligatorie previste da quest'ultimo.
Entrando nel merito della richiesta, si rappresenta che sia l'art. 7 comma 4 del Regolamento 5/2011 che l'art. 12 comma 6 del Regolamento 3/2025 non prevedono l'indizione di una conferenza di pianificazione come adempimento obbligatorio, lasciando all'amministrazione la

scelta di utilizzare tale strumento aggiuntivo. Più semplicemente, l'indizione della Conferenza rappresenta una possibilità per l'amministrazione di aprire un ulteriore confronto laddove fosse necessario approfondire le osservazioni presentate con l'obiettivo di sciogliere dubbi significativi circa l'accoglimento di modifiche/integrazioni alla disciplina. Considerato il mancato verificarsi di tale circostanza, la richiesta risulta non condivisibile in quanto le osservazioni pervenute sono state accolte o meno in quanto ritenute fondate ovvero non pertinenti nell'ottica di una reciproca collaborazione pubblico-privato finalizzata all'interesse collettivo. Pertanto, considerando esaustiva l'intera fase di partecipazione espletata per l'approvazione della presente disciplina, che ha visto in ordine cronologico la predisposizione di tavoli di consultazione per la redazione del PUC e delle sue varianti, dettagliati nel capitolo 9 del Documento Strategico, e successivi incontri con le parti interessate, effettuati prima dell'adozione della presente variante (capitolo 8 della Relazione di Variante), non si ritiene condivisibile la carenza procedurale rilevata, in quanto non prevista dalla norma richiamata e non si ritiene necessario ricorrervi a seguito delle presenti controdeduzioni.

Inoltre, non si ritiene di accogliere le ulteriori criticità rilevate rispetto al lavoro svolto in quanto ritenute infondate o non ragionevoli.
In particolare, per quanto riguarda l'invito a considerare il presunto decremento dei valori delle locazioni immobiliari, l'analisi proposta nell'osservazione fa riferimento all'ultimo anno (2024-2025) mentre lo studio presentato nella Variante propone un'analisi più rigorosa relativa ad un intervallo più ampio, per lo meno pluriennale su cui fondare ipotesi di sviluppo più verosimili. Inoltre, il confronto viene proposto sulla base di dati derivanti dalla fonte *immobiliare.it* che sarebbero di provenienza OMI ma senza aver chiarito le modalità di aggregazione dei dati, né se l'area di riferimento sia sovrapponibile all'area di studio così come individuata e analizzata dalla presente Variante. Risulta, pertanto, impraticabile operare confronti tra dati non omogenei.
Analogo discorso va considerato con riferimento alla "*assenza di una valutazione preventiva dell'impatto economico e sociale delle modifiche introdotte e, in particolare, (…) sulle ricadute occupazionali dirette e indirette connesse al comparto (…) e gli effetti sul gettito locale e sull'indotto economico generato dal turismo diffuso (…) indicando le coperture finanziarie certe per eventuali misure compensative.*"
A tal proposito, occorre fare delle precisazioni. La disciplina urbanistica, nella regolamentazione del fenomeno degli affitti brevi, ricerca un equilibrio sostenibile tra l'offerta residenziale e quella turistica, a salvaguardia della residenza ordinaria e dei servizi alla stessa connessi. Pertanto, il campo d'azione di tale disciplina non può essere ridotto all'analisi del gettito fiscale locale (per il quale peraltro è ragionevole attendersi un incremento) o alla valutazione dell'indotto economico generato dai flussi turistici. Al contrario, l'intervento della presente Variante, ascrivibile nella cornice del governo del territorio, trova un suo fondamento nella "funzione sociale" della proprietà, garantita peraltro dall'ordinamento costituzionale (art. 42). La Variante proposta si configura, infatti, come un provvedimento urbanistico volto alla salvaguardia della residenza ordinaria, a garanzia del diritto all'abitare.
D'altronde, la stessa pianificazione dei servizi pubblici (cd. standard urbanistici) è parametrata sulla base della popolazione residente e delle sue necessità. In tal senso, l'utilizzo di patrimonio abitativo a solo scopo turistico genera una domanda di servizi non legati alla cittadinanza, configurando di fatto una trasformazione del tessuto edilizio e sociale urbanisticamente rilevante. Il mantenimento delle caratteristiche architettoniche e distributive proprie di un'abitazione, a fronte di un utilizzo diverso da quello residenziale in senso stretto, determina infatti una variazione della destinazione d'uso che si riflette sulla funzione sociale ed economica che la stessa assolve all'interno del tessuto urbano.
La regolamentazione dei cambi di destinazione d'uso verticali e orizzontali delle attività turistiche diventa, così, una misura necessaria per garantire la sostenibilità complessiva del tessuto urbano del centro storico, assicurando che la funzione ricettiva non si traduca in un processo di squilibrio sociale e di peggioramento della qualità della vita per i residenti.

Non si condivide, infine, la preoccupazione relativa alle difficoltà impresse agli operatori nell'effettuare un cambio di destinazione d'uso da residenziale-turistico (a2) a ricettivo puro (c2) in ragione dei tempi lunghi di gestione delle pratiche da parte degli uffici preposti.
Riguardo ad attività extralberghiere attualmente in esercizio in ambito residenziale pur avendo natura imprenditoriale esse potranno continuare a svolgere l'attività legittimamente

comunicata e della quale è stato rilasciato regolare CUSR avendo la possibilità di regolarizzarsi con modalità e tempi che verranno individuati con apposito provvedimento amministrativo di cui all'art. 63 comma 8. Laddove non fosse possibile la suddetta regolarizzazione le stesse attività potranno continuare a svolgere l'attività in ambito residenziale ma in tal caso contribuiranno alla saturazione della soglia per il singolo edificio in cui sono presenti. Per le nuove attività a carattere imprenditoriale la normativa di riferimento e le procedure ad essa connesse sono quelle già in essere previste dal vigente Prg per le strutture ricettive che al momento non è stato possibile utilizzare per l'assenza di una normativa che classificasse tali usi che la presente Variante introduce.

Conclusioni

In conclusione, la richiesta di completa revisione della disciplina introdotta dalla Variante, basata sulle criticità di cui sopra, si è valutata negativamente, considerata l'assenza di fondatezza delle stesse, e pertanto l'osservazione è **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.12	04/03/26	PG/2026/281007 del 04/03/2026	MYbnbsrl

Sintesi dell'Osservazione

La società MYbnbsrl rappresenta quanto segue:
la Relazione di Variante si basa su dati incompleti e ipotesi non dimostrate, attribuendo agli affitti brevi effetti che non trovano riscontro nei fatti. In realtà, lo spopolamento dei quartieri centrali è precedente e indipendente, e l'ospitalità diffusa ha spesso contribuito alla loro ripresa. Il percorso partecipativo risulta insufficiente e le conclusioni sembrano orientate a giustificare decisioni politiche già definite.
Nello specifico vengono evidenziati i seguenti punti:
a) Mancanza di correlazione diretta tra dinamiche demografiche e affitti brevi;
Il documento non dispone di dati adeguati per valutare l'impatto degli affitti brevi sugli spostamenti di popolazione tra quartieri. Il calo dei residenti nelle aree centrali rientra in una tendenza cittadina più ampia e precedente, con Napoli passata da oltre 1 milione di abitanti nel 2010 a circa 913 mila nel 2023, senza prove che colleghino direttamente questo declino alle locazioni turistiche.
b) Incoerenze e limiti nell'analisi del mercato immobiliare e delle locazioni brevi;
La Relazione di Variante si basa su assunzioni non dimostrate e su dati obsoleti, ignorando studi istituzionali e accademici che mostrano effetti molto limitati degli affitti brevi su prezzi, residenti e mercato immobiliare. Le stesse fonti citate nella Relazione (OMI, Agenzia delle Entrate, dati 2024) non evidenziano né una riduzione delle locazioni ordinarie, né un aumento degli sfratti, né una correlazione chiara fra affitti brevi e perdita di residenti. I dati più aggiornati 2025–2026 mostrano anzi stabilità o calo dei canoni nel centro storico. Nonostante ciò, il documento formula proiezioni e conclusioni non supportate dalle evidenze disponibili.
c) Incongruenza tra dati presentati nella Relazione di Variante e dati dalle piattaforme;
La differenza tra dati SUAP e annunci Airbnb è dovuta a fonti non comparabili e non aggiornate; i dati più recenti (AirDNA 2026) mostrano invece un forte calo degli annunci attivi e nessuna "emergenza turistificazione", rendendo sproporzionate le restrizioni proposte dalla Relazione.
d) Arbitrarietà delle soglie minime di residenzialità proposte;
La soglia del 70% di residenzialità fissata dalla Variante è arbitraria: deriva semplicemente dalla media dell'area (69,5%) e non è supportata da analisi comparative, simulazioni né studi di fattibilità. Si basa inoltre su parametri obsoleti (DM 1444/1968) e contraddice i dati di quartiere, dove le zone più turistiche risultano tra le meno sature, con valori tra il 34% e il 40%.
e) Assenza di una valutazione preventiva dell'impatto economico e sociale delle modifiche introdotte
Nella Relazione non sono contenute previsioni degli effetti economici, fiscali e sociali derivanti dall'introduzione della soglia minima del 70% di SUL residenziale e delle limitazioni ai

mutamenti di destinazione d'uso.

f) Criticità connesse alla modifica delle destinazioni d'uso per attività ricettive extra alberghiere e locazioni brevi;

La proposta di modificare le destinazioni d'uso non tiene conto che gli alloggi turistici vengono usati in modo flessibile (turisti, affitti transitori, uso personale). Obbligare continui cambi catastali renderebbe il sistema impraticabile per cittadini, imprese e uffici comunali, generando un forte carico burocratico senza raggiungere gli obiettivi dell'Amministrazione.

g) Percorso partecipativo lacunoso e insufficiente;

La Variante è stata adottata senza un adeguato processo partecipativo, limitandosi a due incontri e senza coinvolgere davvero gli stakeholder.

In conclusione, si chiede di rivedere la Variante aggiornando le analisi ai dati 2025–2026, confrontando soglie e criteri con altre città, valutando in modo completo gli impatti economici e sociali, e garantendo un vero percorso partecipativo (Conferenza di Pianificazione). In mancanza di queste integrazioni, si richiede il ridimensionamento della proposta.

Controdeduzioni

Le osservazioni e le richieste conseguenti e conclusive sono identiche a quelle presentate nell'osservazione n. 7 e le controdeduzioni ad esse relative sono pertanto altrettanto analoghe a quanto già rappresentato in relazione alla suddetta osservazione.

La richiesta di ridimensionamento della proposta si basa, come visto nella sintesi proposta, su una serie di presunte criticità che è necessario affrontare singolarmente al fine di verificare se le conclusioni cui si perviene siano o meno accoglibili.

A tal fine occorre premettere che la presente variante ha come obiettivo la tutela della residenzialità nelle aree della città maggiormente interessate dal fenomeno turistico e in quelle, ad esse adiacenti, in cui il patrimonio edilizio presenta margini esigui di utilizzo diverso da quello residenziale stanziale, nell'intento di ricercare equilibri sostenibili tra l'offerta turistica e quella abitativa. In questo modo, la norma agisce in chiave preventiva proteggendo il diritto all'abitare introducendo una soglia minima da riservare alla residenzialità stanziale anche laddove il fragile equilibrio tra residenti e spazio disponibile rischia di essere compromesso da pressioni esterne. L'entità della soglia non si basa dunque sui dati turistici rilevati e consente di estendere le ricadute positive dell'ospitalità turistica ad aree attualmente sottoutilizzate per tali attività rispetto a quelle che presentano un livello di capienza già ai limiti. Per quanto appena esposto non si ritiene corretta la criticità rilevata riguardante la presunta "*sproporzione delle limitazioni introdotte (quali la soglia minima del 70% di SUL residenziale a.1 e le restrizioni ai cambi di destinazione d'uso) rispetto agli obiettivi dichiarati*".

Analogamente la richiesta di revisionare la soglia di prima applicazione sulla base di un aggiornamento dei dati delle attività extralberghiere non risulta accoglibile sia perché i dati sono stati aggiornati rispetto alla stesura iniziale del documento (I semestre 2025), sia perché, come appena sopra accennato, parte dall'assunto, erroneo, secondo cui gli indirizzi normativi della presente Variante siano riferiti alle risultanze dell'analisi condotta sui soli dati delle attività ricettive. Al fine di perseguire l'obiettivo enunciato in premessa, ovvero la salvaguardia della residenza ordinaria, la presente Variante esamina, infatti, il tasso di "accomodamento residenziale" nei quartieri del centro storico, partendo dai dati sullo stock abitativo (fonte *Nuovo Catasto Edilizio Urbano*) e da quelli demografici (fonti *Istat* e *Servizio Anagrafe comunale*) per stabilire la quantità di superficie necessaria a garantire l'attuale presenza di residenti. La soglia minima di residenzialità, stimata al 70%, non è altro quindi che il risultato del rapporto tra i suddetti dati ufficiali e non è stimata in base ai dati dei flussi turistici. D'altronde, lo stesso meccanismo ipotizzato, nell'intento di non essere né repressivo né penalizzante, è stato concepito come naturalmente flessibile (sia nel raggiungimento della definizione della soglia, sia nella delineazione dell'area di regolamentazione) prevedendo un monitoraggio periodico che ne consenta la revisione laddove i dati ufficiali dovessero mostrare la necessità di modificare i parametri fissati in prima istanza.

Riguardo all'assenza di una relazione causale diretta tra aumento delle locazioni brevi e pressione sui canoni e sullo stock abitativo che sarebbe confermata da uno studio dell'Agenzia delle Entrate del 2024 si evidenzia che il testo dell'Agenzia delle Entrate cui si fa riferimento viene estrapolato da un discorso più articolato la cui conclusione recita testualmente: "*È indubbio che un'espansione della quota di alloggi utilizzata con formula home sharing,*

soprattutto se indiscriminata, non opportunatamente monitorata e regolamentata può avere conseguenze sulla tipologia di tessuto urbano modificando sostanzialmente la struttura socio-economica dei quartieri centrali delle città" (Ghiraldo, Marignoli, Festa, *Locazioni brevi: un'analisi del fenomeno in alcune città italiane*, p. 63, 2024). Inoltre, una pubblicazione più recente (2025), ad opera della stessa Agenzia, che peraltro viene citata nella Relazione della Variante (pag. 92) evidenzia, per l'appunto, che "*Le locazioni brevi rappresentano una realtà complessa con una forte dinamica che certamente offre opportunità economiche; è però fondamentale affrontare le sfide legate alla regolamentazione e alla sostenibilità per massimizzare benefici e minimizzare gli impatti negativi. Se è vero che le locazioni brevi possono generare redditi significativi per i proprietari di abitazioni, non bisogna trascurare possibili problemi di sostenibilità per le comunità locali*".
Nella stessa direzione propende il "Piano Casa Europeo" n. 2025/1053, approvato dalla Commissione Europea a Dicembre 2025 nell'ambito del lavoro svolto dal Parlamento europeo sulla crisi degli alloggi in Europa. Il Piano individua 4 "pilastri" e 10 "settori-chiave" su cui si ritiene necessario intervenire, sulla base di una consultazione pubblica estesa che ha coinvolto oltre 13.300 soggetti e portatori d'interessi, oltre a rappresentanti delle città e delle regioni, Comitati europei istituzionali e indipendenti. Il III pilastro affronta, tra l'altro, il tema delle locazioni a breve termine affermando che "*la loro rapida crescita, pari a quasi il 93 % tra il 2018 e il 2024, si è evoluta passando dall'essere servizi occasionali tra pari a un'attività commerciale significativa, una circostanza questa che potrebbe avere limitato l'offerta di alloggi a prezzi accessibili per i residenti locali in talune zone. Nelle destinazioni molto popolari possono rappresentare fino al 20% del parco immobiliare*." (p.14)

Relativamente alla richiesta di effettuare un confronto con altre città italiane ed europee, si rappresenta che non si ritiene utile un confronto basato sui dati relativi alla sola diffusione del fenomeno turistico in ambito residenziale, in quanto occorre considerare altri aspetti peculiari di ciascuna realtà urbana. Più semplicemente, i dati assoluti rappresentano certamente un aspetto importante nell'analisi di un fenomeno, ma che occorre relativizzare e calare nella realtà in cui lo stesso si innesta. La tensione abitativa che si intende scongiurare non viene fuori, infatti, dai soli dati quantitativi, strettamente legati al fenomeno indagato (nel caso specifico il numero di attività e la densità delle stesse in certe aree), ma anche da ulteriori dati, che seppur non necessariamente correlabili al fenomeno, possono rivelarsi significativi ai fini di una lettura complessiva dello stesso. Si fa riferimento non solo ai dati demografici, ai valori immobiliari o alla presenza di specifiche attività commerciali e servizi di prossimità, ma anche alla conformazione territoriale, alla quantità di patrimonio pubblico residenziale attivo, allo stato di salute del patrimonio edilizio storico, alla presenza di infrastrutture di supporto, alla povertà abitativa e/o lavorativa e quant'altro contribuisca ad una valutazione più esaustiva della "tensione abitativa". Quest'ultima accezione viene mutuata dallo stesso "Piano Casa Europeo" che, tra le altre indicazioni, ribadisce l'importanza di "*individuare misure legislative e non legislative che consentano alle autorità locali di adottare azioni mirate e proporzionate, in particolare nelle zone soggette a tensioni abitative (…). Ciò garantirà una maggiore coerenza giuridica nel mercato unico per le autorità nazionali e locali nella gestione delle locazioni a breve termine, offrendo loro nel contempo flessibilità nel pieno rispetto della sussidiarietà. Consentirà inoltre agli Stati membri, alle città e alle regioni di trovare un equilibrio tra i benefici offerti dalle locazioni a breve termine e i potenziali effetti negativi sui mercati degli alloggi e sulle comunità"* (p. 13)

Con riferimento alla richiesta di indizione di una conferenza di partecipazione ai sensi dell'art. 12 comma 6 del Regolamento regionale n. 3/2025, occorre precisare preliminarmente che la presente Variante è stata avviata prima dell'entrata in vigore del citato Regolamento e, pertanto, come indicato nella delibera di adozione, è stata predisposta in conformità al Regolamento 5/2011 art. 7 (*partecipazione al procedimento di formazione dei piani e delle loro varianti*). Ad ogni modo, il procedimento avviato risulta comunque coerente con il nuovo Regolamento 3/2025, risultando soddisfatte anche le modalità di partecipazione obbligatorie previste da quest'ultimo.
Entrando nel merito della richiesta, si rappresenta che sia l'art. 7 comma 4 del Regolamento 5/2011 che l'art. 12 comma 6 del Regolamento 3/2025 non prevedono l'indizione di una conferenza di pianificazione come adempimento obbligatorio, lasciando all'amministrazione la scelta di utilizzare tale strumento aggiuntivo. Più semplicemente, l'indizione della Conferenza

rappresenta una possibilità per l'amministrazione di aprire un ulteriore confronto laddove fosse necessario approfondire le osservazioni presentate con l'obiettivo di sciogliere dubbi significativi circa l'accoglimento di modifiche/integrazioni alla disciplina. Considerato il mancato verificarsi di tale circostanza, la richiesta risulta non condivisibile in quanto le osservazioni pervenute sono state accolte o meno in quanto ritenute fondate ovvero non pertinenti nell'ottica di una reciproca collaborazione pubblico-privato finalizzata all'interesse collettivo. Pertanto, considerando esaustiva l'intera fase di partecipazione espletata per l'approvazione della presente disciplina, che ha visto in ordine cronologico la predisposizione di tavoli di consultazione per la redazione del PUC e delle sue varianti, dettagliati nel capitolo 9 del Documento Strategico, e successivi incontri con le parti interessate, effettuati prima dell'adozione della presente variante (capitolo 8 della Relazione di Variante), non si ritiene condivisibile la carenza procedurale rilevata, in quanto non prevista dalla norma richiamata e non si ritiene necessario ricorrervi a seguito delle presenti controdeduzioni.

Inoltre, non si ritiene di accogliere le ulteriori criticità rilevate rispetto al lavoro svolto in quanto ritenute infondate o non ragionevoli.
In particolare, per quanto riguarda l'invito a considerare il presunto decremento dei valori delle locazioni immobiliari, l'analisi proposta nell'osservazione fa riferimento all'ultimo anno (2024-2025) mentre lo studio presentato nella Variante propone un'analisi più rigorosa relativa ad un intervallo più ampio, per lo meno pluriennale su cui fondare ipotesi di sviluppo più verosimili. Inoltre, il confronto viene proposto sulla base di dati derivanti dalla fonte *immobiliare.it* che sarebbero di provenienza OMI ma senza aver chiarito le modalità di aggregazione dei dati, né se l'area di riferimento sia sovrapponibile all'area di studio così come individuata e analizzata dalla presente Variante. Risulta, pertanto, impraticabile operare confronti tra dati non omogenei.
Analogo discorso va considerato con riferimento alla "*assenza di una valutazione preventiva dell'impatto economico e sociale delle modifiche introdotte e, in particolare, (…) sulle ricadute occupazionali dirette e indirette connesse al comparto (…) e gli effetti sul gettito locale e sull'indotto economico generato dal turismo diffuso (…) indicando le coperture finanziarie certe per eventuali misure compensative.*"
A tal proposito, occorre fare delle precisazioni. La disciplina urbanistica, nella regolamentazione del fenomeno degli affitti brevi, ricerca un equilibrio sostenibile tra l'offerta residenziale e quella turistica, a salvaguardia della residenza ordinaria e dei servizi alla stessa connessi. Pertanto, il campo d'azione di tale disciplina non può essere ridotto all'analisi del gettito fiscale locale (per il quale peraltro è ragionevole attendersi un incremento) o alla valutazione dell'indotto economico generato dai flussi turistici. Al contrario, l'intervento della presente Variante, ascrivibile nella cornice del governo del territorio, trova un suo fondamento nella "funzione sociale" della proprietà, garantita peraltro dall'ordinamento costituzionale (art. 42). La Variante proposta si configura, infatti, come un provvedimento urbanistico volto alla salvaguardia della residenza ordinaria, a garanzia del diritto all'abitare.
D'altronde, la stessa pianificazione dei servizi pubblici (cd. standard urbanistici) è parametrata sulla base della popolazione residente e delle sue necessità. In tal senso, l'utilizzo di patrimonio abitativo a solo scopo turistico genera una domanda di servizi non legati alla cittadinanza, configurando di fatto una trasformazione del tessuto edilizio e sociale urbanisticamente rilevante. Il mantenimento delle caratteristiche architettoniche e distributive proprie di un'abitazione, a fronte di un utilizzo diverso da quello residenziale in senso stretto, determina infatti una variazione della destinazione d'uso che si riflette sulla funzione sociale ed economica che la stessa assolve all'interno del tessuto urbano.
La regolamentazione dei cambi di destinazione d'uso verticali e orizzontali delle attività turistiche diventa, così, una misura necessaria per garantire la sostenibilità complessiva del tessuto urbano del centro storico, assicurando che la funzione ricettiva non si traduca in un processo di squilibrio sociale e di peggioramento della qualità della vita per i residenti.

Non si condivide, infine, la preoccupazione relativa alle difficoltà impresse agli operatori nell'effettuare un cambio di destinazione d'uso da residenziale-turistico (a2) a ricettivo puro (c2) in ragione dei tempi lunghi di gestione delle pratiche da parte degli uffici preposti.
Riguardo ad attività extralberghiere attualmente in esercizio in ambito residenziale pur avendo natura imprenditoriale esse potranno continuare a svolgere l'attività legittimamente comunicata e della quale è stato rilasciato regolare CUSR avendo la possibilità di regolarizzarsi

con modalità e tempi che verranno individuati con apposito provvedimento amministrativo di cui all'art. 63 comma 8. Laddove non fosse possibile la suddetta regolarizzazione le stesse attività potranno continuare a svolgere l'attività in ambito residenziale ma in tal caso contribuiranno alla saturazione della soglia per il singolo edificio in cui sono presenti. Per le nuove attività a carattere imprenditoriale la normativa di riferimento e le procedure ad essa connesse sono quelle già in essere previste dal vigente Prg per le strutture ricettive che al momento non è stato possibile utilizzare per l'assenza di una normativa che classificasse tali usi che la presente Variante introduce.

Conclusioni

In conclusione, la richiesta di completa revisione della disciplina introdotta dalla Variante, basata sulle criticità di cui sopra, si è valutata negativamente, considerata l'assenza di fondatezza delle stesse, e pertanto l'osservazione è **non accoglibile**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.13	04/03/2026	PG/2026/284139 del 04/03/2026	ABBAC

Sintesi dell'Osservazione

L'Associazione ABBAC evidenzia quattro criticità:

Sub 1) La distinzione tra attività ricettive extralberghiere, con e senza partita IVA, e la conseguente imposizione di cambi di destinazione d'uso, peraltro non sempre consentiti dalle NTA nel caso di cambi "verticali", contrasta con la normativa regionale vigente che mantiene l'extralberghiero nel residenziale e comporta costi e rigidità tali da penalizzare soprattutto i piccoli proprietari, con un effetto di ingessamento del mercato immobiliare.

Sub 2) *Non sono state ascoltate le categorie dei proprietari ma solo quelle delle associazioni di categoria ed i comitati per il diritto alla casa.*

Sub 3) Per rendere attuabile la Variante, il Servizio Edilizia Privata e il SUAP dovrebbero rilasciare obbligatoriamente *pareri preventivi di fattibilità* per ogni richiesta di apertura di un'attività extralberghiera, verificando in anticipo se la soglia minima di residenzialità del singolo fabbricato sia stata raggiunta. Ciò implica che entrambi gli uffici debbano monitorare continuamente, fabbricato per fabbricato, il numero di attività extralberghiere presenti, mantenere una banca dati aggiornata in tempo reale sulla situazione catastale, sui cambi d'uso e sui CUSR rilasciati. Si sollevano, pertanto, seri dubbi sulla sostenibilità operativa di questo meccanismo. L'assenza di un monitoraggio preciso renderebbe la Variante di fatto inattuabile ed esporrebbe il Comune a contenziosi legali da parte degli operatori.
Proposta alternativa per evitare l'ingestibilità del modello "per fabbricato", sarebbe preferibile ragionare su ambiti territoriali più ampi, ad esempio i quartieri; oppure micro aree omogenee all'interno della stessa Municipalità. Anche in questo modello resterebbe necessario il parere preventivo di fattibilità, ma il monitoraggio sarebbe realisticamente sostenibile, la soglia di residenzialità verrebbe applicata su un perimetro più coerente, si eviterebbero effetti casuali e discriminatori legati al fatto che un singolo fabbricato raggiunga la soglia prima o dopo.

Sub 4) Il Comune possiede molti immobili abbandonati o sotto-utilizzati che potrebbero essere recuperati per aumentare l'offerta abitativa per giovani e fasce deboli. Valorizzare questo patrimonio pubblico consentirebbe di raggiungere più facilmente la soglia minima di residenzialità, riducendo la necessità di imporre vincoli pesanti ai privati, evitando contenziosi e creando anche risorse economiche da destinare a politiche di sostegno abitativo.

Controdeduzioni

Con riferimento al **Sub 1)** e, nello specifico, all'obbligo e onerosità di presentare "*un cambio*

di destinazione d'uso per un immobile nel quale si vuole svolgere attività extralberghiera", ovvero al passaggio dalla categoria urbanistica "residenziale" (a) alla categoria "produzione di servizi" (c), l'osservazione risulta accoglibile in relazione ai B&B gestiti in forma imprenditoriale, come definiti dalla L.R. 5/2001, in quanto l'art.1 comma 5 della citata normativa prevede che l'attività di B&B ancorché svolta "in forma imprenditoriale" mantenga "*l'obbligo di residenza o di stabile domicilio nella stessa*" per il titolare dell'abitazione, coincidente con il titolare della partita IVA.

Con riferimento a quanto rappresentato al **Sub 2)** si evidenzia che gli esiti del coinvolgimento pubblico sono stati riportati, durante l'iter di redazione della Variante, dapprima nel capitolo 9 del Documento Strategico e, successivamente, nel capitolo 8 della Relazione di Variante. Il primo report ha sintetizzato gli apporti dei vari partecipanti ai tavoli tecnici di consultazione finalizzati alla redazione del PUC e delle Varianti al Prg, tra cui quella in argomento, che ne rappresentano un'anticipazione. Detti tavoli (cfr. cap. 9 del Documento strategico) hanno avuto adeguata pubblicità e per quanto noto al Servizio non risulta siano stati richiesti ulteriori incontri se non in questa sede. Inoltre, nella Relazione che accompagna la presente Variante si sintetizzano gli esiti delle ulteriori due consultazioni tenutesi nell'ambito di commissioni consiliari, convocate ad hoc, che hanno visto la partecipazione di rappresentanti di associazioni operanti nel settore extralberghiero e, separatamente, attivisti per la salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico. Nessuna richiesta risulta pervenuta da "*categorie dei proprietari*" che non si ritenessero compiutamente rappresentati al tavolo di consultazione dalla pluralità di associazioni di categoria per la salvaguardia degli interessi delle attività extralberghiere, incluse quelle esercitate nell'ambito della destinazione residenziale che per loro natura includono i proprietari menzionati nell'osservazione.

In relazione al **Sub 3)**, premesso che l'area di regolamentazione individuata dalla Variante rappresenta una porzione dell'area di studio, corrispondente all'intersezione tra la zona A del Prg vigente e il perimetro del Sito Unesco, la scelta di applicare la verifica della soglia alla singola unità edilizia e non al quartiere, trova una duplice ragione. In primo luogo, la necessità di garantire una distribuzione omogenea degli usi nel tessuto edilizio e urbano, scongiurando la formazione di aree monofunzionali che minerebbero la mixité tutelata dalla stessa Variante (ad esempio la concentrazione di attività extra-alberghiere lungo gli assi principali del centro storico). In secondo luogo, la verifica della soglia per singolo edificio permette l'applicazione di un criterio di proporzionalità equo, in quanto basato sul rapporto tra superfici (superficie dell'unità abitativa ad uso turistico rapportata alla superficie complessiva dell'intero edificio), garantendo, pertanto, un equilibrio delle funzioni, nonché il diritto di esercizio, per singolo edificio. Per le ragioni appena esposte, l'attribuzione della soglia per edificio è stata considerata preferibile rispetto a quella suggerita, per quartiere, e ancor più per "*microaree che comprendono un ambito più o meno esteso racchiuso da strade"* in virtù anche dell'arbitrarietà nella scelta dei parametri per individuare tali aree.

Relativamente al dubbio sollevato circa la sostenibilità operativa del meccanismo di verifica e monitoraggio della soglia che, "*se non preciso, renderebbe la Variante di fatto inattuabile ed esporrebbe il Comune a contenziosi legali da parte degli operatori"* e, ancora, alla preoccupazione espressa che un proprietario intenzionato ad aprire un'attività extralberghiera in ambito residenziale, nelle more dei lavori di ristrutturazione, possa trovarsi "espulso" dalla soglia per un cortocircuito temporale tra l'intenzione di avviare l'attività, la richiesta di ottenimento di un mutuo richiesto a tale scopo e l'istanza di rilascio del CUSR, si rappresenta che tale problematica non sussiste in quanto, come regolarmente accade nelle procedure amministrative, si procede per ordine progressivo di presentazione dell'istanza. In questo caso, la richiesta del titolo edilizio abilitante il cambio di destinazione d'uso orizzontale (da a1 ad a2) propedeutico all'avvio dell'attività prescinde dalla previsione di lavori preventivi all'utilizzo dell'abitazione per tale finalità. Diversamente, l'osservazione espressa circa la possibilità che una mancata comunicazione da parte del proprietario/gestore del non-utilizzo dell'unità abitativa a fini turistici, per motivi sopraggiunti dopo l'ottenimento del CUSR, possa impedire di fatto l'apertura di un'attività ad un altro proprietario/gestore, a causa dell'occupazione impropria della soglia da parte del precedente, si rappresenta che, allo stato attuale, non esiste una norma specifica, né una procedura amministrativa codificata, che obbliga a tale comunicazione. Ricordato che l'obiettivo della Variante è la tutela della

residenzialità e non il mantenimento di una quota di attività extralberghiere, ma ritenendo altresì l'osservazione fondata, nella fase di definizione del meccanismo di verifica della soglia e delle modalità applicative, demandata nel dettaglio ad un separato provvedimento amministrativo (art. 63 comma 8), **si valuteranno eventuali accorgimenti (decadenza temporale per inutilizzo ovvero rinnovo periodico del CUSR o altro) per il superamento di tale criticità con i servizi competenti.**

Con riferimento a quanto rappresentato al **Sub 4)**, come ampiamente argomentato nella Relazione di Variante, la manovra normativa persegue obiettivi specificamente urbanistici, tra i quali la "*necessità di salvaguardare il valore patrimoniale diffuso della città storica – rientrante, appunto, nel Patrimonio Unesco – con riferimento non solo a quello materiale ma anche a quello immateriale costituito da attività, saperi, mestieri e pratiche*". Il suggerimento di recuperare "*gli immobili comunali abbandonati o sotto-utilizzati"* per incrementare l'offerta abitativa per giovani, anziani e fasce deboli o, ancora, della vendita degli stessi finalizzata all'ottenimento di "*un tesoretto da utilizzare per la compensazione economica a favore del proprietario che concede in locazione a prezzi calmierati o che deve affrontare problemi economici e legali per morosità del locatario"* non entra nel merito della Variante in argomento, ma delle azioni pubbliche complementari, descritte in Relazione, e auspicate come "*affiancamento sinergico al percorso della proposta di Variante normativa in grado di (…) creare condizioni favorevoli per garantire maggiore convenienza ad una scelta di ricollocazione degli immobili nel mercato delle abitazioni ordinarie*".
Per le ragioni già espresse al precedente Sub 3) il suggerimento proposto appare non pertinente rispetto alla presente Variante e non costituisce un'alternativa alle medesime, ma è ad esse complementare come già evidenziato nei passaggi della Relazione sopra evidenziati.

Conclusioni

Per le ragioni sopra esposte si ritiene che l'osservazione può essere **parzialmente accolta** e in dettaglio:
Sub 1) **parzialmente accolta**, limitatamente alla inclusione nella soglia anche delle attività di B&B anche se svolte in forma imprenditoriale;
Sub 2) **non accoglibile**;
Sub 3) **non accoglibile**;
Sub 4) **non pertinente**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS. 14	04/03/2026	PG/2026/284519 del 04/03/2026	Linda Di Marino

Sintesi dell'Osservazione

La sig.ra Di Marino, segnala che:
le modifiche previste dalla Variante per la salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico - impattano negativamente in particolare sui bed & breakfast imprenditoriali.
- la classificazione dei B&B imprenditoriali nella categoria c.2 è incompatibile con la legge regionale n. 5/2001, ne compromette la sopravvivenza, impone un cambio di destinazione d'uso non previsto dalla normativa sovraordinata e minaccia di espellere i residenti dalla propria abitazione.
Si chiede pertanto una revisione della Variante affinché i B&B imprenditoriali siano ricondotti alla categoria a.2 (abitativa), coerentemente con l'obbligo di residenza del titolare previsto dalla L.R. 5/2001.

Controdeduzioni

L'osservazione presentata circa l'incompatibilità della classificazione dei B&B "imprenditoriali" nella categoria c.2, che imporrebbe di fatto un cambio di destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, ovvero un passaggio dalla categoria *a–residenziale* alla categoria *c-produzione di servizi*, risulta accoglibile per le seguenti ragioni. La Legge regionale n. 5/2001, che disciplina le attività di *Bed and Breakfast*, all'articolo 1 prevede, tra l'altro, che l'esercizio dell'attività ricettiva di B&B esercitata da un nucleo familiare utilizzando parte della propria abitazione, ancorché svolta "in forma imprenditoriale", mantenga "*l'obbligo di residenza o di stabile domicilio nella stessa*" per il titolare dell'abitazione, coincidente con il titolare della partita IVA. Il comma 5 del medesimo articolo precisa, inoltre, che tale esercizio non costituisce cambio di destinazione d'uso dell'immobile. Pertanto, diversamente dalle altre tipologie di attività ricettive extralberghiere a carattere imprenditoriale, la fattispecie dei *Bed and Breakfast,* in virtù del mantenimento dei requisiti di residenzialità sia anagrafici (obbligo di residenza o domicilio stabile nell'immobile oggetto dell'attività) sia fiscali (coincidenza del titolare della P.IVA con il titolare dell'abitazione) sia edilizi (requisiti igienico-sanitari di cui al DM 1975), è da ricondurre alla categoria *a.2* della Variante in argomento (*abitazioni e complessi di abitazioni assimilabili a strutture ricettive extralberghiere*).
Si rappresenta, per mera completezza di analisi, che in ragione di quanto appena argomentato, la disciplina della variante urbanistica non avrebbe comunque avuto gli effetti critici rilevati.

Conclusioni

L'osservazione proposta è **accoglibile** e, pertanto, si adeguerà il testo normativo di cui all'art. 21 delle Norme tecniche di Attuazione del Prg eliminando la fattispecie dei B&B imprenditoriali dalla categoria c.2 che verranno ricompresi nella categoria urbanistica a.2

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.15	04/03/2026	PG/2026/285544 del 04/03/2026	Lorenzo Cafaggi

Sintesi dell'Osservazione

Il sig. Cafaggi, proprietario di un immobile sito nel quartiere Posillipo, in parte adibito ad attività di locazione breve, evidenzia alcune perplessità in merito alla variazione della destinazione d'uso catastale e al criterio della soglia di residenzialità, in particolare:
- l'obbligo di cambio catastale che comporterebbe spese molto elevate;
- la soglia del 70% di superficie dell'immobile da destinare a residenza stabile renderebbe di fatto impossibile continuare l'attività di locazione breve;
- le misure penalizzerebbero solo i piccoli proprietari e favorirebbero i grandi gruppi immobiliari;
- i quartieri come Chiaia e Posillipo, senza reale pressione di overtourism, sarebbero comunque colpiti nonostante l'assenza di emergenza abitativa;
- i dati disponibili mostrano che a Napoli vi sono circa 6.500 locazioni turistiche a fronte di oltre 180.000 abitazioni, percentuale molto bassa e insufficiente a giustificare un intervento così restrittivo.

Controdeduzioni

Si premette che la finalità della presente Variante riguarda la tutela della residenzialità nelle aree della città maggiormente interessate dal fenomeno turistico e in quelle, ad esse adiacenti, in cui il patrimonio edilizio presenta margini esigui di utilizzo diverso da quello residenziale stanziale nell'intento di ricercare equilibri sostenibili tra l'offerta turistica e quella abitativa. Partendo da tale presupposto, la manovra urbanistica introduce una distinzione tra la categoria a.2 assimilabile alla categoria residenziale (in quanto ne conserva i requisiti di legge) utilizzabile in promiscuità, temporalmente e/o spazialmente, tra residenza stanziale e turistica e la categoria c.2 in cui si prevede esclusivamente un uso a fini turistici e mai un uso residenziale stanziale.
Per la categoria urbanistica a2 la Variante fissa una soglia massima consentita, in termini di superficie, da applicare a ciascun edificio rientrante nell'area di regolamentazione. Tale area rappresenta una porzione dell'area di studio che **non include, tra l'altro, i quartieri di Chiaia e Posillipo citati, oggetto della presente osservazione.**
Per la categoria urbanistica c.2, invece, in quanto assimilata, per quanto suesposto, alla categoria ricettiva, ai sensi della normativa della parte II delle NTA del Prg vigente, l'attività turistica è consentita soltanto in determinati contesti e a determinate condizioni di superficie.
Infine, per completezza, si precisa che la Variante oltre a **non riguardare l'area in cui ricadrebbe l'immobile citato nell'osservazione (Posillipo) non prevede "cambi catastali",** la cui competenza, peraltro, è in capo ad altro ente pubblico, né prevede una soglia applicata alla singola unità abitativa, ma all'intero edificio in cui l'unità stessa ricade.

Conclusioni

Per quanto sopra motivato, l'osservazione è **non pertinente**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.16	04/03/2026	PG/2026/285792 del 04/03/2026	AMEFIN SpA

Sintesi dell'Osservazione

La società AMEFIN SpA formula le seguenti osservazioni:

Sub 1) Richiesta di chiarimenti sulla definizione di "unità edilizia" e sulle modalità di applicazione della soglia minima di residenzialità.
Si chiede all'Amministrazione di chiarire in modo puntuale cosa debba intendersi per "unità edilizia", poiché da questa definizione dipende l'intero meccanismo di calcolo della soglia minima di residenzialità. Non è chiaro, infatti, se il riferimento sia all'intero organismo edilizio corrispondente ad un fabbricato unitario, all'insieme delle unità immobiliari contenute in una medesima particella catastale, oppure a un complesso edilizio composto da più corpi di fabbrica funzionalmente collegati e considerati come un'unica unità edilizia dal punto di vista urbanistico.
Analogamente, è opportuno che venga chiarito anche il modo in cui dovrà essere effettuata la verifica della soglia stessa, considerato che la norma rinvia a un successivo provvedimento della Giunta comunale per la definizione del meccanismo di verifica e delle modalità applicative. In particolare, occorre chiarire:
- come individuare l'unità edilizia nei casi di edifici articolati in più particelle catastali;
- come considerare le unità immobiliari appartenenti a proprietari diversi all'interno della medesima unità edilizia;
- quali criteri utilizzare per la determinazione e la verifica della superficie catastale complessiva delle sottocategorie a1 e a2.

Sub 2) Sulla classificazione urbanistica delle strutture extralberghiere gestite in forma imprenditoriale.
La distinzione introdotta dalla Variante tra residenza assimilata a ricettivo alberghiero (categoria a.2), riferita alle attività gestite in forma non imprenditoriale e le attività ricettive extralberghiere imprenditoriali, ricondotte alla categoria urbanistica c.2- attività produttive per la produzione di beni e servizi, non appare coerente con il quadro normativo regionale, in particolare con la Legge Regionale n. 17/2001 secondo cui la distinzione delle strutture extralberghiere gestite in forma imprenditoriale e non imprenditoriale non comporta una diversa natura urbanistica dell'immobile utilizzato. In aggiunta, dal punto di vista urbanistico, la trasformazione della destinazione urbanistica da residenziale a produttiva sulla base della sola gestione imprenditoriale appare priva di adeguata motivazione urbanistica.
Si chiede pertanto di rivedere la decisione di inserire le strutture ricettive extralberghiere imprenditoriali all'interno della categoria c.2 e di ricondurle alla medesima categoria urbanistica residenziale, eventualmente articolata in sottocategorie funzionali.

Sub 3) Sul regime transitorio relativo agli interventi edilizi e agli investimenti già

avviati prima dell'adozione della variante.
Si propone che la variante urbanistica introduca *una specifica norma transitoria, volta a garantire la salvaguardia degli interventi edilizi e degli investimenti, pur se non ancora completati, ma già avviati anteriormente alla sua adozione e conformi alla disciplina urbanistica vigente al momento della loro autorizzazione*.

Sub 4) Sulla tutela delle strutture extralberghiere esistenti e autorizzate e sul principio di non retroattività della disciplina urbanistica.
Si propone che la *variante urbanistica chiarisca esplicitamente che:*
le strutture extralberghiere già autorizzate e legittimamente operanti alla data di adozione della variante possano continuare a svolgere la propria attività, indipendentemente dalle nuove limitazioni introdotte;
le nuove disposizioni si applichino solo ai nuovi mutamenti di destinazione d'uso e alle nuove attività che verranno avviate successivamente all'entrata in vigore della variante.

Controdeduzioni

Relativamente al **Sub 1)** si chiarisce che per "unità edilizia" si intende l'insieme delle unità immobiliari contenute in una medesima particella catastale così come precisato nell'art. 63 comma 8 che disciplina "(..) *La soglia minima di residenzialità ordinaria è applicata all'intera unità edilizia rientrante nell'area di regolamentazione, come individuata con foglio e particella dal Nuovo Catasto Edilizio Urbano (…)"*.
Per quanto riguarda, invece, la richiesta di chiarimento sulla modalità di individuazione dell'unità edilizia nei casi di edifici articolati in più particelle catastali, si ribadisce quanto già precisato al comma 8 dell'articolo 63, ovvero che tutti i dettagli operativi per l'attivazione del meccanismo di verifica e dei criteri di calcolo della capienza saranno debitamente esplicitati nel dispositivo di regolamentazione da approvarsi mediante separato provvedimento di Giunta comunale.

Con riferimento al **Sub 2)**, sotto il profilo normativo, non si rinvengono riferimenti necessari per validare l'incoerenza rilevata. Difatti, la legge regionale che disciplina le attività ricettive extralberghiere (L.R. n. 17/2001) distinguendole secondo la forma di gestione (imprenditoriale o non imprenditoriale) e definendo i requisiti specifici per ciascuna tipologia, non impedisce espressamente l'attribuzione di una diversa valenza urbanistica, diversamente da quanto previsto, invece, dalla L.R. n. 5/2001 che, con riferimento ai bed & breakfast, disciplina all'art. 1 comma 5 che "l'esercizio dell'attività di b&b (gestito in qualsiasi forma) non costituisce cambio di destinazione d'uso dell'immobile e comporta, per i titolari dell'abitazione, l'obbligo di residenza o di stabile domicilio nella stessa".
Pertanto, diversamente dalle altre tipologie di attività ricettive extralberghiere a carattere imprenditoriale, la fattispecie dei *Bed and Breakfast,* in virtù del mantenimento dei requisiti di residenzialità sia anagrafici (obbligo di residenza o domicilio stabile nell'immobile oggetto dell'attività) sia fiscali (coincidenza del titolare della P.IVA con il titolare dell'abitazione) sia edilizi (requisiti igienico-sanitari di cui al DM 1975), è da ricondurre alla categoria *a.2* della Variante in argomento (*abitazioni e complessi di abitazioni assimilabili a strutture ricettive extralberghiere*).
Relativamente alle altre attività, appare doveroso rispondere in merito alla presunta *"criticità urbanistica della scelta"* secondo cui "*la trasformazione della destinazione d'uso da residenziale a produttiva sulla base della sola gestione imprenditoriale appare priva di adeguata motivazione urbanistica restando la funzione svolta all'interno dell'immobile di tipo abitativo-ricettivo e le caratteristiche edilizie e distributive quelle proprie della residenza*". A tal riguardo, si rendono necessarie alcune precisazioni. La Variante non opera un automatismo basato sulla mera gestione economica, ma prevede il passaggio dalla categoria a) (residenziale) alla categoria c) (produzione di beni e servizi) per tutte le attività extralberghiere che non presentino i requisiti di legge previsti per le residenze e che siano gestite in forma imprenditoriale. La motivazione sottesa a tale scelta è da rintracciarsi nelle diverse "forme di utilizzo" dell'immobile. Nello specifico, laddove è previsto l'obbligo della residenzialità, tutti i servizi di prossimità appaiono strettamente correlati ad un utilizzo di tipo abitativo-residenziale; viceversa, una struttura a carattere imprenditoriale, che non prevede la residenza da parte del soggetto che conduce l'attività al suo interno, non ha alcuna attinenza con la fruizione residenziale in senso stretto, determinando di conseguenza l'utilizzo

di servizi diversi da quelli necessari per la residenza, che tipicamente sono scuole, mercati rionali, biblioteche, servizi sanitari, parcheggi, spazi verdi per lo sport e il tempo libero, ecc.
D'altronde, la stessa pianificazione dei servizi pubblici (cd. standard urbanistici) è parametrata sulla base della popolazione residente e delle sue necessità. In tal senso, l'utilizzo di patrimonio abitativo a solo scopo turistico genera una domanda di servizi non legati alla cittadinanza, configurando di fatto una trasformazione del tessuto edilizio e sociale urbanisticamente rilevante. Il mantenimento delle caratteristiche architettoniche e distributive proprie di un'abitazione, a fronte di un utilizzo diverso da quello residenziale in senso stretto, determina infatti una variazione della destinazione d'uso che si riflette sulla funzione sociale ed economica che la stessa assolve all'interno del tessuto urbano. Pertanto, le attività "non imprenditoriali", se adeguatamente regolamentate, non rischiano di alterare in modo significativo gli equilibri del tessuto urbano in cui si innestano, a differenza di quelle a carattere imprenditoriale.

Con riferimento al **Sub 3)** in cui si richiede l'inserimento nella Variante di una specifica norma transitoria volta a salvaguardare gli interventi edilizi e gli investimenti avviati prima dell'adozione della stessa e per i quali il procedimento "autorizzativo" (ottenimento del CUSR) non dovesse essersi concluso al momento dell'entrata in vigore della presente disciplina, si rappresenta che, fino all'entrata in vigore della Variante e dell'attivazione del meccanismo di verifica della soglia, sarà valutata l'opportunità o meno di individuare una finestra temporale entro cui consentire la regolarizzazione delle pratiche edilizie finalizzate al cambio di destinazione d'uso orizzontale (verso la categoria a2) e all'ottenimento del CUSR. Si demanda tale eventuale previsione al provvedimento che verrà approvato dalla Giunta comunale, di cui all'art. 63 comma 8 della presente Variante.

Con riferimento al **Sub 4)** si precisa che la disciplina urbanistica introdotta non può considerarsi retroattiva, in conformità al principio di irretroattività previsto dall'ordinamento giuridico nazionale all'art. 11 delle "*Disposizioni preliminari al codice civile*" (cd. preleggi). Ne consegue che il meccanismo di regolamentazione introdotto avrà i suoi effetti solo successivamente all'approvazione del provvedimento di Giunta comunale che definirà i dettagli operativi del meccanismo di verifica della soglia e le modalità di applicazione.
Ad ogni buon conto, si precisa che tutte le strutture per le quali sia stato rilasciato il CUSR prima dell'efficacia della presente variante e dell'avvio del meccanismo di verifica, saranno utilizzate ai fini del calcolo della soglia.

Conclusioni

Per i motivi sopra esposti le osservazioni presentate ai Sub 1) e Sub 3) si ritengono **non accoglibili** in sede di variante urbanistica; tuttavia, in sede della regolamentazione prevista all'art. 63 comma 8 della presente Variante urbanistica verranno esplicitati i dettagli operativi con i quali si potrà dare seguito ai chiarimenti e alle integrazioni richiesti.

In ragione delle argomentazioni suesposte, si ritiene l'osservazione di cui al Sub 2) **parzialmente accolta**, limitatamente alle attività di B&B, in conformità a quanto disciplinato dall'art. 1 comma 5 della L.R. n. 5/2001 e pertanto verrà adeguata la normativa di variante.

L'osservazione Sub 4) in base al principio di irretroattività previsto dall'ordinamento giuridico nazionale di cui sopra è **pleonastica**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.17	04/03/2026	PG/2026/285831 del 04/03/2026	HECTOR srls

Sintesi dell'Osservazione

La società HECTOR srls formula le seguenti osservazioni:

Sub 1) Richiesta di chiarimenti sulla definizione di "unità edilizia" e sulle modalità di applicazione della soglia minima di residenzialità.
Si chiede all'Amministrazione di chiarire in modo puntuale cosa debba intendersi per "unità edilizia", poiché da questa definizione dipende l'intero meccanismo di calcolo della soglia minima di residenzialità. Non è chiaro, infatti, se il riferimento sia all'intero organismo edilizio corrispondente ad un fabbricato unitario, all'insieme delle unità immobiliari contenute in una medesima particella catastale, oppure a un complesso edilizio composto da più corpi di fabbrica funzionalmente collegati e considerati come un'unica unità edilizia dal punto di vista urbanistico.
Analogamente, è opportuno che venga chiarito anche il modo in cui dovrà essere effettuata la verifica della soglia stessa, considerato che la norma rinvia a un successivo provvedimento della Giunta comunale per la definizione del meccanismo di verifica e delle modalità applicative. In particolare, occorre chiarire:
- come individuare l'unità edilizia nei casi di edifici articolati in più particelle catastali;
- come considerare le unità immobiliari appartenenti a proprietari diversi all'interno della medesima unità edilizia;
- quali criteri utilizzare per la determinazione e la verifica della superficie catastale complessiva delle sottocategorie a1 e a2.

Sub 2) Sulla classificazione urbanistica delle strutture extralberghiere gestite in forma imprenditoriale.
La distinzione introdotta dalla Variante tra residenza assimilata a ricettivo alberghiero (categoria a.2), riferita alle attività gestite in forma non imprenditoriale e le attività ricettive extralberghiere imprenditoriali, ricondotte alla categoria urbanistica c.2- attività produttive per la produzione di beni e servizi, non appare coerente con il quadro normativo regionale, in particolare con la Legge Regionale n. 17/2001 secondo cui la distinzione delle strutture extralberghiere gestite in forma imprenditoriale e non imprenditoriale non comporta una diversa natura urbanistica dell'immobile utilizzato. In aggiunta, dal punto di vista urbanistico, la trasformazione della destinazione urbanistica da residenziale a produttiva sulla base della sola gestione imprenditoriale appare priva di adeguata motivazione urbanistica.
Si chiede pertanto di rivedere la decisione di inserire le strutture ricettive extralberghiere imprenditoriali all'interno della categoria c.2 e di ricondurle alla medesima categoria urbanistica residenziale, eventualmente articolata in sottocategorie funzionali.

Sub 3) Sul regime transitorio relativo agli interventi edilizi e agli investimenti già avviati prima dell'adozione della variante.
Si propone che la variante urbanistica introduca *una specifica norma transitoria, volta a garantire la salvaguardia degli interventi edilizi e degli investimenti, pur se non ancora completati, ma già avviati anteriormente alla sua adozione e conformi alla disciplina urbanistica vigente al momento della loro autorizzazione*.

Sub 4) Sulla tutela delle strutture extralberghiere esistenti e autorizzate e sul principio di non retroattività della disciplina urbanistica.
Si propone che la *variante urbanistica chiarisca esplicitamente che:*
le strutture extralberghiere già autorizzate e legittimamente operanti alla data di adozione della variante possano continuare a svolgere la propria attività, indipendentemente dalle nuove limitazioni introdotte;
le nuove disposizioni si applichino solo ai nuovi mutamenti di destinazione d'uso e alle nuove attività che verranno avviate successivamente all'entrata in vigore della variante.

Controdeduzioni

Relativamente al punto **Sub 1)** si chiarisce che per "unità edilizia" si intende l'insieme delle unità immobiliari contenute in una medesima particella catastale così come precisato nell'art. 63 comma 8 che disciplina "(..) *La soglia minima di residenzialità ordinaria è applicata all'intera unità edilizia rientrante nell'area di regolamentazione, come individuata con foglio e particella dal Nuovo Catasto Edilizio Urbano (…)"*.
Per quanto riguarda, invece, la richiesta di chiarimento sulla modalità di individuazione dell'unità edilizia nei casi di edifici articolati in più particelle catastali, si ribadisce quanto già precisato al comma 8 dell'articolo 63, ovvero che tutti i dettagli operativi per l'attivazione del meccanismo di verifica e dei criteri di calcolo della capienza saranno debitamente esplicitati nel dispositivo di regolamentazione da approvarsi mediante separato provvedimento di Giunta comunale.

Con riferimento al **Sub 2)**, sotto il profilo normativo, non si rinvengono riferimenti necessari per validare l'incoerenza rilevata. Difatti, la legge regionale che disciplina le attività ricettive extralberghiere (L.R. n. 17/2001) distinguendole secondo la forma di gestione (imprenditoriale o non imprenditoriale) e definendo i requisiti specifici per ciascuna tipologia, non impedisce espressamente l'attribuzione di una diversa valenza urbanistica, diversamente da quanto previsto, invece, dalla L.R. n. 5/2001 che, con riferimento ai bed & breakfast, disciplina all'art. 1 comma 5 che "l'esercizio dell'attività di b&b (gestito in qualsiasi forma) non costituisce cambio di destinazione d'uso dell'immobile e comporta, per i titolari dell'abitazione, l'obbligo di residenza o di stabile domicilio nella stessa".
Pertanto, diversamente dalle altre tipologie di attività ricettive extralberghiere a carattere imprenditoriale, la fattispecie dei *Bed and Breakfast,* in virtù del mantenimento dei requisiti di residenzialità sia anagrafici (obbligo di residenza o domicilio stabile nell'immobile oggetto dell'attività) sia fiscali (coincidenza del titolare della P.IVA con il titolare dell'abitazione) sia edilizi (requisiti igienico-sanitari di cui al DM 1975), è da ricondurre alla categoria *a.2* della Variante in argomento (*abitazioni e complessi di abitazioni assimilabili a strutture ricettive extralberghiere*).
Relativamente alle altre attività, appare doveroso rispondere in merito alla presunta *"criticità urbanistica della scelta"* secondo cui "*la trasformazione della destinazione d'uso da residenziale a produttiva sulla base della sola gestione imprenditoriale appare priva di adeguata motivazione urbanistica restando la funzione svolta all'interno dell'immobile di tipo abitativo-ricettivo e le caratteristiche edilizie e distributive quelle proprie della residenza*". A tal riguardo, si rendono necessarie alcune precisazioni. La Variante non opera un automatismo basato sulla mera gestione economica, ma prevede il passaggio dalla categoria a) (residenziale) alla categoria c) (produzione di beni e servizi) per tutte le attività extralberghiere che non presentino i requisiti di legge previsti per le residenze e che siano gestite in forma imprenditoriale. La motivazione sottesa a tale scelta è da rintracciarsi nelle diverse "forme di utilizzo" dell'immobile. Nello specifico, laddove è previsto l'obbligo della residenzialità, tutti i servizi di prossimità appaiono strettamente correlati ad un utilizzo di tipo

abitativo-residenziale; viceversa, una struttura a carattere imprenditoriale, che non prevede la residenza da parte del soggetto che conduce l'attività al suo interno, non ha alcuna attinenza con la fruizione residenziale in senso stretto, determinando di conseguenza l'utilizzo di servizi diversi da quelli necessari per la residenza, che tipicamente sono scuole, mercati rionali, biblioteche, servizi sanitari, parcheggi, spazi verdi per lo sport e il tempo libero, ecc.
D'altronde, la stessa pianificazione dei servizi pubblici (cd. standard urbanistici) è parametrata sulla base della popolazione residente e delle sue necessità. In tal senso, l'utilizzo di patrimonio abitativo a solo scopo turistico genera una domanda di servizi non legati alla cittadinanza, configurando di fatto una trasformazione del tessuto edilizio e sociale urbanisticamente rilevante. Il mantenimento delle caratteristiche architettoniche e distributive proprie di un'abitazione, a fronte di un utilizzo diverso da quello residenziale in senso stretto, determina infatti una variazione della destinazione d'uso che si riflette sulla funzione sociale ed economica che la stessa assolve all'interno del tessuto urbano. Pertanto, le attività "non imprenditoriali", se adeguatamente regolamentate, non rischiano di alterare in modo significativo gli equilibri del tessuto urbano in cui si innestano, a differenza di quelle a carattere imprenditoriale.

Con riferimento al **Sub 3)** in cui si richiede l'inserimento nella Variante di una specifica norma transitoria volta a salvaguardare gli interventi edilizi e gli investimenti avviati prima dell'adozione della stessa e per i quali il procedimento "autorizzativo" (ottenimento del CUSR) non dovesse essersi concluso al momento dell'entrata in vigore della presente disciplina, si rappresenta che, fino all'entrata in vigore della Variante e dell'attivazione del meccanismo di verifica della soglia, sarà valutata l'opportunità di individuare una finestra temporale entro cui consentire la regolarizzazione delle pratiche edilizie finalizzate al cambio di destinazione d'uso orizzontale (verso la categoria a2) e all'ottenimento del CUSR. Si demanda tale eventuale previsione al provvedimento che verrà approvato dalla Giunta comunale, di cui all'art. 63 comma 8 della presente Variante.

Con riferimento al **Sub 4)** si precisa che la disciplina urbanistica introdotta non può considerarsi retroattiva, in conformità al principio di irretroattività previsto dall'ordinamento giuridico nazionale all'art. 11 delle "*Disposizioni preliminari al codice civile*" (cd. preleggi). Ne consegue che il meccanismo di regolamentazione introdotto avrà i suoi effetti solo successivamente all'approvazione del provvedimento di Giunta comunale che definirà i dettagli operativi del meccanismo di verifica della soglia e le modalità di applicazione.
Ad ogni buon conto, si precisa che tutte le strutture per le quali sia stato rilasciato il CUSR prima dell'efficacia della presente variante e dell'avvio del meccanismo di verifica, saranno utilizzate ai fini del calcolo della soglia.

Conclusioni

Per i motivi sopra esposti le osservazioni presentate ai punti Sub 1) e Sub 3) si ritengono **non accoglibili** in sede di variante urbanistica; tuttavia, in sede della regolamentazione prevista all'art. 63 comma 8 della presente Variante verranno esplicitati i dettagli operativi con i quali si potrà dare seguito ai chiarimenti e alle integrazioni richiesti.

In ragione delle argomentazioni suesposte, si ritiene l'osservazione di cui al Sub 2) **parzialmente accolta**, limitatamente alle attività di B&B, in conformità a quanto disciplinato dall'art. 1 comma 5 della L.R. n. 5/2001 e pertanto verrà adeguata la normativa di variante.

L'osservazione Sub 4) in base al principio di irretroattività previsto dall'ordinamento giuridico nazionale di cui sopra non è accolta in quanto **pleonastica**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	Data presentazione	Protocollo	Proponente
OSS.18	04/03/2026	PG/2026/285840 del 04/03/2026	MITO2 srl

Sintesi dell'Osservazione

La società MITO2 srl formula le seguenti osservazioni:

Sub 1) Richiesta di chiarimenti sulla definizione di "unità edilizia" e sulle modalità di applicazione della soglia minima di residenzialità.
Si chiede all'Amministrazione di chiarire in modo puntuale cosa debba intendersi per "unità edilizia", poiché da questa definizione dipende l'intero meccanismo di calcolo della soglia minima di residenzialità. Non è chiaro, infatti, se il riferimento sia all'intero organismo edilizio corrispondente ad un fabbricato unitario, all'insieme delle unità immobiliari contenute in una medesima particella catastale, oppure a un complesso edilizio composto da più corpi di fabbrica funzionalmente collegati e considerati come un'unica unità edilizia dal punto di vista urbanistico.
Analogamente, è opportuno che venga chiarito anche il modo in cui dovrà essere effettuata la verifica della soglia stessa, considerato che la norma rinvia a un successivo provvedimento della Giunta comunale per la definizione del meccanismo di verifica e delle modalità applicative. In particolare, occorre chiarire:
- come individuare l'unità edilizia nei casi di edifici articolati in più particelle catastali;
- come considerare le unità immobiliari appartenenti a proprietari diversi all'interno della medesima unità edilizia;
- quali criteri utilizzare per la determinazione e la verifica della superficie catastale complessiva delle sottocategorie a1 e a2.

Sub 2) Sulla classificazione urbanistica delle strutture extralberghiere gestite in forma imprenditoriale.
La distinzione introdotta dalla Variante tra residenza assimilata a ricettivo alberghiero (categoria a.2), riferita alle attività gestite in forma non imprenditoriale e le attività ricettive extralberghiere imprenditoriali, ricondotte alla categoria urbanistica c.2- attività produttive per la produzione di beni e servizi, non appare coerente con il quadro normativo regionale, in particolare con la Legge Regionale n. 17/2001 secondo cui la distinzione delle strutture extralberghiere gestite in forma imprenditoriale e non imprenditoriale non comporta una diversa natura urbanistica dell'immobile utilizzato. In aggiunta, dal punto di vista urbanistico, la trasformazione della destinazione urbanistica da residenziale a produttiva sulla base della sola gestione imprenditoriale appare priva di adeguata motivazione urbanistica.
Si chiede pertanto di rivedere la decisione di inserire le strutture ricettive extralberghiere imprenditoriali all'interno della categoria c.2 e di ricondurle alla medesima categoria urbanistica residenziale, eventualmente articolata in sottocategorie funzionali.

Sub 3) Sul regime transitorio relativo agli interventi edilizi e agli investimenti già avviati prima dell'adozione della variante.
Si propone che la variante urbanistica introduca *una specifica norma transitoria, volta a garantire la salvaguardia degli interventi edilizi e degli investimenti, pur se non ancora completati, ma già avviati anteriormente alla sua adozione e conformi alla disciplina urbanistica vigente al momento della loro autorizzazione*.

Sub 4) Sulla tutela delle strutture extralberghiere esistenti e autorizzate e sul principio di non retroattività della disciplina urbanistica.
Si propone che la *variante urbanistica chiarisca esplicitamente che:*
le strutture extralberghiere già autorizzate e legittimamente operanti alla data di adozione della variante possano continuare a svolgere la propria attività, indipendentemente dalle nuove limitazioni introdotte;
le nuove disposizioni si applichino solo ai nuovi mutamenti di destinazione d'uso e alle nuove attività che verranno avviate successivamente all'entrata in vigore della variante.

Controdeduzioni

Relativamente al **Sub 1)** si chiarisce che per "unità edilizia" si intende l'insieme delle unità immobiliari contenute in una medesima particella catastale così come precisato nell'art. 63 comma 8 che disciplina "(..) *La soglia minima di residenzialità ordinaria è applicata all'intera unità edilizia rientrante nell'area di regolamentazione, come individuata con foglio e particella dal Nuovo Catasto Edilizio Urbano (…)"*.
Per quanto riguarda, invece, la richiesta di chiarimento sulla modalità di individuazione dell'unità edilizia nei casi di edifici articolati in più particelle catastali, si ribadisce quanto già precisato al comma 8 dell'articolo 63, ovvero che tutti i dettagli operativi per l'attivazione del meccanismo di verifica e dei criteri di calcolo della capienza saranno debitamente esplicitati nel dispositivo di regolamentazione da approvarsi mediante separato provvedimento di Giunta comunale.

Con riferimento al **Sub 2)**, sotto il profilo normativo, non si rinvengono riferimenti necessari per validare l'incoerenza rilevata. Difatti, la legge regionale che disciplina le attività ricettive extralberghiere (L.R. n. 17/2001) distinguendole secondo la forma di gestione (imprenditoriale o non imprenditoriale) e definendo i requisiti specifici per ciascuna tipologia, non impedisce espressamente l'attribuzione di una diversa valenza urbanistica, diversamente da quanto previsto, invece, dalla L.R. n. 5/2001 che, con riferimento ai bed & breakfast, disciplina all'art. 1 comma 5 che "l'esercizio dell'attività di b&b (gestito in qualsiasi forma) non costituisce cambio di destinazione d'uso dell'immobile e comporta, per i titolari dell'abitazione, l'obbligo di residenza o di stabile domicilio nella stessa".
Pertanto, diversamente dalle altre tipologie di attività ricettive extralberghiere a carattere imprenditoriale, la fattispecie dei *Bed and Breakfast,* in virtù del mantenimento dei requisiti di residenzialità sia anagrafici (obbligo di residenza o domicilio stabile nell'immobile oggetto dell'attività) sia fiscali (coincidenza del titolare della P.IVA con il titolare dell'abitazione) sia edilizi (requisiti igienico-sanitari di cui al DM 1975), è da ricondurre alla categoria *a.2* della Variante in argomento (*abitazioni e complessi di abitazioni assimilabili a strutture ricettive extralberghiere*).
Relativamente alle altre attività, appare doveroso rispondere in merito alla presunta *"criticità urbanistica della scelta"* secondo cui *"la trasformazione della destinazione d'uso da residenziale a produttiva sulla base della sola gestione imprenditoriale appare priva di adeguata motivazione urbanistica restando la funzione svolta all'interno dell'immobile di tipo abitativo-ricettivo e le caratteristiche edilizie e distributive quelle proprie della residenza*". A tal riguardo, si rendono necessarie alcune precisazioni. La Variante non opera un automatismo basato sulla mera gestione economica, ma prevede il passaggio dalla categoria a) (residenziale) alla categoria c) (produzione di beni e servizi) per tutte le attività extralberghiere che non presentino i requisiti di legge previsti per le residenze e che siano gestite in forma imprenditoriale. La motivazione sottesa a tale scelta è da rintracciarsi nelle diverse "forme di utilizzo" dell'immobile. Nello specifico, laddove è previsto l'obbligo della residenzialità, tutti i servizi di prossimità appaiono strettamente correlati ad un utilizzo di tipo abitativo-residenziale; viceversa, una struttura a carattere imprenditoriale, che non prevede la residenza da parte del soggetto che conduce l'attività al suo interno, non ha alcuna

attinenza con la fruizione residenziale in senso stretto, determinando di conseguenza l'utilizzo di servizi diversi da quelli necessari per la residenza, che tipicamente sono scuole, mercati rionali, biblioteche, servizi sanitari, parcheggi, spazi verdi per lo sport e il tempo libero, ecc.
D'altronde, la stessa pianificazione dei servizi pubblici (cd. standard urbanistici) è parametrata sulla base della popolazione residente e delle sue necessità. In tal senso, l'utilizzo di patrimonio abitativo a solo scopo turistico genera una domanda di servizi non legati alla cittadinanza, configurando di fatto una trasformazione del tessuto edilizio e sociale urbanisticamente rilevante. Il mantenimento delle caratteristiche architettoniche e distributive proprie di un'abitazione, a fronte di un utilizzo diverso da quello residenziale in senso stretto, determina infatti una variazione della destinazione d'uso che si riflette sulla funzione sociale ed economica che la stessa assolve all'interno del tessuto urbano. Pertanto, le attività "non imprenditoriali", se adeguatamente regolamentate, non rischiano di alterare in modo significativo gli equilibri del tessuto urbano in cui si innestano, a differenza di quelle a carattere imprenditoriale.

Con riferimento al **Sub 3)** in cui si richiede l'inserimento nella Variante di una specifica norma transitoria volta a salvaguardare gli interventi edilizi e gli investimenti avviati prima dell'adozione della stessa e per i quali il procedimento "autorizzativo" (ottenimento del CUSR) non dovesse essersi concluso al momento dell'entrata in vigore della presente disciplina, si rappresenta che, fino all'entrata in vigore della Variante e dell'attivazione del meccanismo di verifica della soglia, sarà valutata l'opportunità o meno di individuare una finestra temporale entro cui consentire la regolarizzazione delle pratiche edilizie finalizzate al cambio di destinazione d'uso orizzontale (verso la categoria a2) e all'ottenimento del CUSR. Si demanda tale eventuale previsione al provvedimento che verrà approvato dalla Giunta comunale, di cui all'art. 63 comma 8 della presente Variante.

Con riferimento al **Sub 4)** si precisa che la disciplina urbanistica introdotta non può considerarsi retroattiva, in conformità al principio di irretroattività previsto dall'ordinamento giuridico nazionale all'art. 11 delle "*Disposizioni preliminari al codice civile*" (cd. preleggi). Ne consegue che il meccanismo di regolamentazione introdotto avrà i suoi effetti solo successivamente all'approvazione del provvedimento di Giunta comunale che definirà i dettagli operativi del meccanismo di verifica della soglia e le modalità di applicazione.
Ad ogni buon conto, si precisa che tutte le strutture per le quali sia stato rilasciato il CUSR prima dell'efficacia della presente variante e dell'avvio del meccanismo di verifica, saranno utilizzate ai fini del calcolo della soglia.

Conclusioni

Per i motivi sopra esposti le osservazioni presentate ai Sub 1) e Sub 3) si ritengono **non accoglibili** in sede di variante urbanistica; tuttavia, in sede della regolamentazione prevista all'art. 63 comma 8 della presente Variante urbanistica verranno esplicitati i dettagli operativi con i quali si potrà dare seguito ai chiarimenti e alle integrazioni richiesti.

In ragione delle argomentazioni suesposte, si ritiene l'osservazione di cui al Sub 2) **parzialmente accolta**, limitatamente alle attività di B&B, in conformità a quanto disciplinato dall'art. 1 comma 5 della L.R. n. 5/2001 e pertanto verrà adeguata la normativa di variante.

L'osservazione Sub 4) in base al principio di irretroattività previsto dall'ordinamento giuridico nazionale di cui sopra non è accolta in quanto **pleonastica**.

OSSERVAZIONI alla Variante urbanistica finalizzata alla Salvaguardia dell'offerta abitativa nel centro storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso nella categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del Dpr 380/2001 smi.
Modifiche agli artt. 3, 21 e 63 della Variante generale al Prg approvata con D.P.G.R.C. n. 323 del 11/06/2004

Identificativo	**Data presentazione**	**Protocollo**	**Proponente**
OSS.19	04/03/2026	PG/2026/286021 del 05/03/2026	CONSULIM

Sintesi dell'Osservazione

L'Associazione CONSULIM S.p.A. propone 2 emendamenti:

Sub 1) All'art. 21 della variante generale al P.R.G. approvata con D.P.G.R.C. n. 323 dell'11/06/2024 come modificata dalla variante urbanistica finalizzata alla salvaguardia dell'offerta abitativa nel Centro Storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso della categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii., aggiungere il seguente comma:
"**3. Negli edifici sottoposti a vincolo ex D.Lgs. 42/2004, art. 10, il mutamento della destinazione d'uso è sempre consentito, fatta salva la necessità di autorizzazione ex art. 21 dello stesso Decreto per le eventuali opere a farsi."**
All'art. 63 aggiungere dopo il comma 9 un ulteriore comma:
"**10. Le disposizioni di cui ai precedenti commi 8 e 9 non si applicano agli edifici sottoposti a vincolo ai sensi del *D.Lgs 42/2004, art. 10."***

Motivazione:
a) la necessità di nulla osta e la vigilanza della competente Soprintendenza è in sé sufficiente ad escludere usi impropri e non compatibili col vincolo;
b) la conversione in ricettività extralberghiera porta all'apertura al pubblico di tali dimore in genere inaccessibili alla pubblica fruizione;
c) gli investimenti derivanti dalla conversione di immobili privati e complessi ex religiosi sono veicolo di valorizzazione territoriale che trova spesso in tali complessi dei punti di interesse particolari;
d) le particolarità degli interventi su tali edifici richiedono l'impiego di maestranze altamente specializzate del tessuto locale, quali artigiani e restauratori, ed i lavori di conversione spesso portano al recupero e alla valorizzazione di importanti opere artistiche ed architettoniche;
e) è noto che nel mercato della locazione ordinaria difficilmente il proprietario investe somme consistenti in lavori strutturali e di restauro conservativo del bene (…);
f) non si andrebbero a sottrarre risorse in termini di entrate (…).

Sub 2) All'art. 63 della Variante generale al P.R.G. approvata con D.P.G.R.C. n. 323 dell'11/06/2024 come modificata dalla variante urbanistica finalizzata alla salvaguardia dell'offerta abitativa nel Centro Storico mediante la definizione delle condizioni per i cambi di destinazione d'uso della categoria funzionale "residenziale" di cui all'art. 23 ter del D.P.R. 380/2001 e ss.mm.ii., aggiungere il seguente:
"10. Le disposizioni di cui ai precedenti commi 8 e 9 non si applicano agli immobili rientranti nella categoria catastale A/1, nonché nella categoria A/2 sopra i 100mq di

superficie catastale".

Motivazione:
L'emendamento mira a mantenere la salvaguardia dell'offerta abitativa popolare con particolare riferimento alle categorie catastali A/3, A/4 e A/5. Gli immobili A/1 e A/2 (questi ultimi limitatamente alle superfici più consistenti) sono destinati ad un mercato della locazione diretto ad una fascia di reddito più elevata, che non necessità di tutele particolari potendo accedere agevolmente al mercato di altre aree cittadine. Si rileva anche che in tal guisa si incentiva l'aggiornamento della classificazione catastale spesso sottostimata e non aggiornata con positive ricadute in termini di incremento delle rendite e quindi di riscossione IMU a beneficio del Comune. Tale maggior introito, unito al gettito derivante dalle tasse di soggiorno, potrà essere reimpiegato per migliorare la fruibilità abitativa alle famiglie meno abbienti incrementando i servizi nelle medesime aree.
Da ultimo si evidenzia che tale disposizione più facilmente potrà resistere al vaglio di incostituzionalità che ha già travolto disposizioni simili in altre Regioni e Comuni.

Controdeduzioni

Sub 1) In relazione alle motivazioni addotte relativamente al primo emendamento proposto si rileva quanto segue.
Occorre premettere che la pianificazione urbanistica e la tutela dei beni culturali operano su piani distinti al fine di tutelare interessi pubblici differenti, e di conseguenza, il rilascio del titolo edilizio in conformità alle norme urbanistiche non legittima in alcun modo gli interventi anche dal punto di vista della tutela e viceversa.
Tale presupposto è ben noto in giurisprudenza e nel dettaglio si rimanda ai passaggi giurisprudenziali citati nella scheda istruttoria relativa all'osservazione 1. Si evidenzia che nel caso di specie, gli immobili vincolati sono valutati dalla variante nel contesto territoriale in cui risultano inseriti e concorrono anch'essi alla determinazione della soglia di residenzialità, restando, al fine della salvaguardia dell'offerta abitativa in centro storico, sottoposti alle limitazioni introdotte dalla variante, indipendentemente dal valore culturale tutelato che è oggetto di autonoma e separata valutazione della competente Soprintendenza.
Le limitazioni d'uso che il PRG vigente ha imposto mediante la disciplina tipologica prima e quelle che la presente variante oggi introducono, non costituiscono, dunque, una limitazione dell'attività delle Soprintendenze, ma rientrano legittimamente nella facoltà di pianificazione del Comune al fine di salvaguardare i valori materiali e immateriali degli stessi.
Viceversa, le modifiche proposte, finalizzate a sottrarre dall'applicazione della variante gli immobili vincolati, produrrebbero una distorsione della lettura della quantità del patrimonio edilizio introducendo deroghe non motivate rispetto al quadro conoscitivo e pianificatorio delineato, ma giustificate da un non rilevabile conflitto di competenze, e pertanto risultano non accoglibili. Diversamente da quanto proposto, la variante opera una lettura complessiva del rapporto tra abitanti e patrimonio edilizio, a cui tutti gli immobili inclusi quelli vincolati appartengono, delineando una soglia minima di residenzialità da tutelare. La variante, dunque, risponde ad un evidente interesse pubblico la cui tutela attiene appieno al governo del territorio.
Rispetto alle motivazioni rappresentate, si rileva inoltre che:
- Quanto sopra richiamato spiega che la competenza delle Soprintendenze nelle valutazioni degli interventi sugli immobili tutelati, pur indispensabile, non surroga quella esercitata legittimamente dai Comuni.
- Riguardo alla circostanza che la destinazione d'uso extralberghiera potrebbe favorire la fruizione dei beni culturali al pubblico si evidenzia che la visitabilità del pubblico dei suddetti beni è imposta in attuazione del Codice dei beni culturali ove previsto e che circoscriverla ai soli utenti dell'attività extralberghiera non soddisferebbe tale prescrizione.
- Analogamente il Codice prescrive anche la "conservazione" del bene indipendentemente dall'utilizzo cui è destinato e ciò determina gli effetti positivi sulla valorizzazione dell'intorno urbano e sull'impiego di maestranze locali specializzate, che viene evidenziato. La Variante non incide negativamente in tal senso.

Sub 2) Riguardo al secondo emendamento in cui si propone di escludere dalla soglia minima riservata alla residenza ordinaria le categorie catastali A1 e A2 in quanto non necessiterebbero di tutele particolari potendo accedere agevolmente al mercato di altre aree cittadine, si

evidenzia in proposito che esse concorrono (in particolare la categoria catastale A2 anche per la sola parte eccedente i 100 mq come proposto) al patrimonio abitativo dell'area oggetto di regolazione su cui è basata la capacità di "accomodamento" della popolazione residente da cui scaturisce l'individuazione della soglia. L'esclusione dal meccanismo della soglia di dette categorie porterebbe alla sottrazione della quota derivante da esse di patrimonio abitativo con una conseguente maggiore contrazione della stessa (presumibilmente di gran lunga inferiore al 30%). Tale contrazione riguarderebbe le sole categorie catastali più economiche mentre nel contempo, sulla scorta di quanto proposto, la possibilità di realizzare attività extralberghiere sarebbe concessa senza limitazioni agli immobili appartenenti alle categorie catastali segnalate, realizzando una evidente sperequazione.

Conclusioni

Per le motivazioni sopra esposte l'osservazione, Sub 1 e Sub 2, è complessivamente **non accoglibile**.