



4. commerciale,
  5. rurale <sup>(1)</sup>;
- b) L'affermazione del principio che **“salvo diversa previsione da parte delle leggi regionali”**, costituisce mutamento d'uso urbanisticamente rilevante solo ogni modifica dell'uso in essere dell'unità immobiliare che comporti il passaggio ad un uso facente parte di una diversa categoria funzionale (comma 1);
- c) La precisazione che il passaggio da un uso ad un altro è sempre ammesso, qualora entrambi siano ascrivibili alla stessa categoria funzionale, in quanto tale mutamento d'uso non ha rilevanza urbanistica ai sensi del comma 1, fatta **“salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali”** (comma 3);
- d) Infine, la statuizione di un criterio classificatorio per il quale la destinazione d'uso da attribuire ad un fabbricato o una unità immobiliare è quella prevalente in termini di superficie utile (comma 2).

**Gli effetti immediati della diretta operatività delle suddette norme statali nel territorio della nostra regione (che entro il suddetto termine non si è dotata di una legge di recepimento) non sono significativi, in quanto, sia il comma 1 che il comma 3 appena richiamati fanno salva la diversa disciplina prevista dalle leggi regionali, con l'effetto che le disposizioni di dettaglio ivi indicate operano direttamente solo nelle regioni che siano prive di legislazione di dettaglio in materia di cambio d'uso <sup>(2)</sup>.**

---

<sup>(1)</sup> Le categorie indicate sotto i punti 1, 2 e 5 sono sostanzialmente equivalenti a quelle di cui rispettivamente alle lettere A (funzione abitativa), E (funzione alberghiera e comunque per il soggiorno temporaneo) e D (funzioni agricole svolte da non aventi titolo) della Deliberazione del Consiglio regionale n.849 del 4 marzo 1998. Le categorie di cui ai punti 3 (produttiva e direzionale) e 4 (commerciale) differiscono dalle categorie funzionali regionali di cui alle lettere B e C della deliberazione consiliare appena citata, che assegna un unico carico urbanistico alle funzioni direzionali, commerciali e produttive di limitate dimensioni (Tabella B) e attribuisce un diverso carico alle attività produttive manifatturiere e artigianali laboratoriali di dimensioni superiori e alle attività agroindustriale e agli allevamenti zootecnici intensivi (Tabella C).

<sup>(2)</sup> Si può infatti notare che il legislatore statale propugni una complessiva semplificazione della disciplina delle destinazioni d'uso, richiedendo che si riconosca un diverso carico urbanistico solo in caso di passaggio da una all'altra delle categorie funzionali, e richieda di liberalizzare il passaggio da un uso ad un altro all'interno della medesima categoria, ad esclusione dei casi in cui la pianificazione urbanistica introduca limitazioni e condizioni, per specifiche esigenze di interesse pubblico. Tuttavia, prendendo atto che una tale innovazione necessita di una complessiva riconsiderazione della disciplina urbanistica ed edilizia che attiene alle dotazioni territoriali e pertinenziali richieste, ma anche al contributo di costruzione dovuto, il legislatore statale subordina la effettiva operatività delle auspiccate semplificazioni in materia all'introduzione di una legge regionale di adeguamento, fatti salvi i casi in cui manchi una disciplina di dettaglio regionale o i piani non presentino una disciplina delle destinazioni ammissibili.

Viceversa la nostra regione è dotata, con l'articolo 28 della L.R. n. 15 del 2013, di una disciplina completa del mutamento della destinazione d'uso, con e senza opere, secondo la quale **ogni passaggio dall'uso in atto nell'immobile ad uno tra quelli individuati come compatibili dagli strumenti di pianificazione, è rilevante ai fini urbanistici (comma 1) ed è subordinato a titolo abilitativo edilizio.**

In particolare, la L.R. n.15 del 2013, stabilisce che il mutamento di destinazione d'uso:

- se è attuato **senza opere**, è soggetto:
  - a CIL asseverata, qualora non comporti aumento del carico urbanistico (art. 7, comma 4, lettera c),
  - a SCIA se comporta un incremento delle dotazioni territoriali previste (art. 30, comma 1, lettera b);
- se è **connesso ad opere edilizie, al titolo edilizio richiesto per le opere.**

Inoltre, il comma 4 dell'articolo 28 della L.R. n. 15 del 2013, precisa che tutti i mutamenti verso usi per i quali il piano urbanistico richieda maggiori dotazioni territoriali, anche se facenti parte della medesima categoria funzionale, sono altresì subordinati:

- **al reperimento delle ulteriori dotazioni territoriali e pertinenziali richieste** (fatta salva la possibilità della monetizzazione delle stesse, nei casi previsti dall'articolo A-26 dell'Allegato alla L.R. n. 20 del 2000);
- **al versamento delle differenze tra gli oneri di urbanizzazione dovuti per la nuova destinazione e quelli previsti, in caso di nuova costruzione, per la destinazione d'uso in atto.**

**In conclusione, secondo la legislazione regionale fatta salva dall'art. 23-bis del T.U. edilizia, ogni mutamento d'uso è rilevante urbanisticamente, è subordinato a titolo edilizio (anche oneroso) ed è consentito solo verso usi considerati ammissibili dal piano e a condizione che sussistano le dotazioni territoriali e pertinenziali richieste.**

## **2. Destinazioni d'uso commerciali**

Da più parti è stata altresì evidenziata la necessità di chiarire gli effetti delle innovazioni apportate dal decreto "Sblocca Italia" fin qui esaminate sulla disciplina regionale delle attività commerciali, specialmente se considerate alla luce della riduzione dei vincoli procedurali e

sostanziali alla libertà di stabilimento e libera prestazione oggetto della direttiva 2006/123/CE (“BOLKESTEIN”) e della legislazione statale di recepimento (D.Lgs. n. 59 del 2010). Si richiede in particolare di chiarire se da dette disposizioni derivi, o meno, una sostanziale liberalizzazione sia del passaggio da una tipologia dimensionale ad un'altra dei centri commerciali sia del passaggio da una all'altra delle categorie merceologiche (in particolare dall'alimentari al non alimentari e viceversa), in quanto si tratta di attività tutte ricomprese in un'unica categoria funzionale del citato art. 23-bis del T.U. edilizia.

A tal riguardo si evidenzia che la disciplina regionale relativa all'insediamento delle attività commerciali, tra cui in particolare la deliberazione del Consiglio regionale n. 1253 del 1999 (come modificata e integrata) individua diverse tipologie di esercizi commerciali, in considerazione delle differenti caratteristiche dimensionali e merceologiche e, tenendo conto del fatto che ciascuna di esse presenta un diverso carico urbanistico, prescrive per la loro realizzazione differenti dotazioni territoriali, parcheggi pertinenziali, requisiti di accessibilità, ecc. Inoltre, la medesima disciplina regionale richiede una puntuale pianificazione urbanistica degli insediamenti commerciali, volta alla individuazione di ambiti idonei alla localizzazione di ciascuna delle diverse tipologie di esercizi commerciali appena richiamate.

E' evidente, pertanto, che all'interno dell'unica categoria funzionale “commerciale” (indicata dal comma 1, dell'art. 23-ter del T.U. edilizia) la normativa regionale individua destinazioni differenti, in quanto caratterizzate da una distinta disciplina, e che la nuova realizzazione di ciascuna di esse o il cambio d'uso di locali commerciali da l'una e l'altra di dette tipologie sono subordinati alla disciplina urbanistica che ne stabilisce la localizzazione o l'ammissibilità e al reperimento delle dotazioni territoriali e pertinenziali richieste. Ciò comporta che **il passaggio da una tipologia all'altra di un esercizio commerciale in essere è ammesso solo se espressamente previsto dal Piano e se possono essere reperiti i relativi standard.**

Pertanto, la riserva presente nella disposizione statale appena citata (**“salvo diversa previsione da parte delle leggi regionali”**), che fa salve le previsioni regionali che disciplinano il passaggio da uno all'altro degli usi ammessi, si applica anche in materia commerciale.

Come ha evidenziato la recente sentenza del TAR PARMA, Sezione I, del 15 gennaio 2015, n. 6, si evidenzia poi che la citata direttiva comunitaria n. 123/2006 e i provvedimenti legislativi di recepimento, hanno comportato la perdita di efficacia solo degli atti di



programmazione economica degli esercizi commerciali, che in linea di principio non possono più essere fonte di limitazioni all'insediamento di nuova attività. Secondo la giurisprudenza amministrativa fatta propria dal TAR di Parma <sup>(3)</sup>, sono così vietati e devono considerarsi abrogati i piani commerciali che espressamente sanciscono il contingentamento numerico delle attività economiche, e limiti e distanze minime tra gli insediamenti.

Viceversa gli atti di programmazione aventi natura non economica, tra cui gli atti di programmazione territoriale e urbanistica, possono porre limitazioni che *“perseguano finalità di tutela dell'ambiente urbano o, comunque, riconducibili all'obiettivo di dare ordine e razionalità all'assetto del territorio, sotto il profilo della viabilità, della necessaria dotazione di standard o di altre opere pubbliche, di aree per il carico e scarico merci, all'impatto sul sistema viario, in definitiva al carico urbanistico”*.

Inoltre, come già chiarito dalla nota del Responsabile del Servizio Commercio e Turismo della Regione Emilia-Romagna, in data 20 febbraio 2013, fatta propria dalla citata sentenza del TAR Parma n. 6 del 2015, *“è del tutto evidente che l'attività delle strutture commerciali e il carico urbanistico che esse producono deriva in misura determinante dal settore merceologico della attività svolta. Il carico urbanistico del settore alimentare risulta di gran lunga superiore a quello del non alimentare e a questa impostazione sono orientate le misure contenute nella disciplina regionale.”*

**Pertanto, le scelte compiute dagli organi preposti nell'ambito degli strumenti di pianificazione vigente di livello provinciale e comunale, per quanto attiene sia alle tipologie commerciali sia al settore merceologico dell'attività, continuano a trovare applicazione e i passaggi da l'uno all'altra di dette tipologie di esercizi commerciali, così come i nuovi insediamenti, sono autorizzabili solo se conformi agli strumenti urbanistici vigenti.**

Distinti saluti.

Raffaele Donini



Andrea Corsini



<sup>(3)</sup> Si veda in particolare TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 10 ottobre 2013, n. 2271.