



Comune di Novara  
Servizio Governo del Territorio

## CONSIDERAZIONI IN MERITO ALLE IMPLICAZIONI URBANISTICHE DELLE ATTIVITÀ DI LOGISTICA E DI COMMERCIO ALL'INGROSSO

Gli insediamenti di strutture destinate alla **logistica**, e in particolare all'*e-commerce*, sono un fenomeno piuttosto recente nel quadro generale delle trasformazioni urbanistiche.

Tradizionalmente gli strumenti di pianificazione urbanistica hanno collocato l'attività di logistica all'interno della categoria più ampia delle attività produttive.

Giova a tale proposito ricordare che l'articolo 23-ter del D.P.R. 380/2001 individua le seguenti categorie funzionali:

- residenziale
- turistico ricettiva
- produttiva e direzionale
- commerciale
- rurale

Il Piano Regolatore Generale del Comune di Novara, all'articolo 13 delle Norme di Attuazione, classifica le attività di logistica all'interno della categoria delle attività produttive, e più precisamente con la lettera D3, definendole "*Attività connesse alla movimentazione delle merci (trasporto, intermodalità, stoccaggio, assemblaggio) che comprendono anche attività direttamente connesse di tipo terziario, espositivo e commerciale*".

Quindi anche lo strumento urbanistico generale comunale riconduce le attività logistiche all'interno di quelle di tipo produttivo. In altri termini, l'attività cosiddetta *logistica* è stata classificata dal PRG come sottocategoria di quella produttiva, il che di conseguenza si riflette anche sulla determinazione degli standard urbanistici e dei contributi correlati al rilascio dei titoli abilitativi edilizi.

Va sottolineato che tale scelta, peraltro presente anche negli strumenti urbanistici di altri Comuni, è ritenuta dalla giurisprudenza "*non irragionevole né arbitraria*" (TAR Lombardia Milano, Sezione II, 3 luglio 2015, n. 1536).

La giurisprudenza ha avuto altresì modo di rilevare come la logistica, che in origine indicava parte dell'arte militare che organizzava rifornimenti, trasporti e movimenti degli



eserciti, per estensione venga oggi definita dal Dizionario della Lingua italiana De Agostini come “*la distribuzione, la disposizione di persone o di mezzi che risultino più funzionali a un determinato fine*” (TAR Campania, Napoli, Sezione III, 26 febbraio 2015, n. 1321).

In concreto, l'attività di logistica consiste nello stoccaggio di merci, materie prime, semilavorati e prodotti finiti, destinati a una successiva movimentazione.

Va detto tuttavia che l'attività di logistica, ancorché opportunamente e correttamente ricompresa nella categoria funzionale delle attività produttive, proprio in virtù del fatto che consiste nell'organizzazione e nella gestione del magazzino e del flusso e deflusso di beni prodotti altrove, genera carichi urbanistici diversi da quelli collegabili alla produzione delle stesse merci all'interno della medesima struttura (Consiglio di Stato, Sezione V, 27 dicembre 2011, n. 6411). L'attività di logistica presenta cioè una potenziale maggiore incidenza sul carico urbanistico rispetto alle attività industriali, partecipando invece di caratteristiche proprie delle attività commerciali.

In definitiva, gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza – pur nella varietà delle fattispecie esaminate e delle discipline locali applicabili – evidenziano tutti concordemente la circostanza che funzioni riconducibili alla nozione di logistica, come sopra definita, sono astrattamente idonee a determinare un maggior carico urbanistico rispetto alla funzione industriale o produttiva (TAR Lombardia Milano, Sezione II, 3 luglio 2015, n. 1536).

Il carico urbanistico generato da un'attività da insediare si traduce in due fattori:

- gli standard urbanistici, ovvero le aree per servizi da cedere al Comune in relazione alle specifiche norme di legge e del PRG;
- le opere di urbanizzazione, il cui importo si traduce negli oneri di urbanizzazione da corrispondere al Comune, qualora le stesse non vengano realizzate direttamente dall'operatore.

In entrambi i casi vi sono significative differenze fra gli standard e gli oneri correlati alle attività produttive e quelli correlati alle attività commerciali e tale discrasia acquista maggiore evidenza quando l'attività di logistica è finalizzata all'*e-commerce*.

Si può dire a tale proposito che l'attività di *e-commerce*, non implicando l'accesso diretto del pubblico alla struttura, in quanto le transazioni commerciali non si svolgono in loco, bensì in rete, non necessita degli standard, ossia dei parcheggi, di cui ha invece bisogno ad esempio una grande struttura di vendita. Quindi, sotto il profilo degli standard, un'attività di logistica pare assimilabile più a un'attività produttiva in senso stretto che a un'attività commerciale.

Viceversa, il maggior impatto urbanistico dell'attività logistica rispetto a quella produttiva si manifesta proprio in relazione alla viabilità in entrata e in uscita, posto che la movimentazione delle merci genera traffico di mezzi non solo all'interno dell'insediamento, ma prevalentemente all'esterno, sia pure in misura diversa rispetto a un'attività commerciale in senso stretto, la quale invece comporta un afflusso di pubblico indistinto.

Ciò considerato, a fronte di un più elevato impatto urbanistico, in termini di opere viarie da realizzare, rispetto a un insediamento produttivo di tipo industriale, si ritiene giustificato applicare alle attività logistiche una quota di oneri di urbanizzazione più elevata, senza per

questo mutuare *sic et simpliciter* gli oneri determinati per le attività commerciali che, oltre a essere oggettivamente sproporzionati, sarebbero pure non coerenti con la categoria funzionale principale, cioè quella produttiva.

Occorre a questo punto, a parere di chi scrive, distinguere ulteriormente, all'interno dell'attività di logistica, la logistica in senso stretto, cioè quella di stoccaggio delle merci e di intermodalità e interscambio da ferro a gomma e viceversa per il trasporto, e la logistica legata all'*e-commerce*, cioè quella di stoccaggio delle merci strettamente finalizzata al trasporto e alla consegna all'utilizzatore finale, previa vendita *on line*.

Mentre la prima è senz'altro assimilabile all'attività produttiva, la seconda si colloca in prossimità dell'attività commerciale, pur non implicando gli stessi impatti urbanistici.

Va detto, peraltro, che la realizzazione di un insediamento di attività logistiche, che generalmente interessa aree di grandi dimensioni, implica la realizzazione diretta, da parte dell'operatore, di tutte le opere di urbanizzazione necessarie e che, di conseguenza, la corresponsione al Comune di eventuali oneri di urbanizzazione a conguaglio avrebbe luogo solo qualora l'importo effettivo delle opere di urbanizzazione fosse inferiore all'onere tabellare determinato.

Peraltro, la finalità degli oneri di urbanizzazione è quella di costituire un contributo che il costruttore deve corrispondere al Comune a titolo di partecipazione alle spese che lo stesso Comune deve affrontare per infrastrutturare e servire i nuovi insediamenti. E in tal senso deve essere garantita una corrispondenza fra gli oneri di urbanizzazione e l'effettivo costo delle opere da eseguire.

A titolo esemplificativo, si riportano i dati relativi al Piano Particolareggiato di Agognate, con destinazione logistica, che è stato approvato dal Comune di Novara alla fine del 2018, unitamente a una variante urbanistica.

Le opere di urbanizzazione, computate secondo il prezzario della Regione Piemonte, ammontavano in tutto a € 3.111.324,67.

Tenuto conto che la superficie utile edificabile sull'area è di mq. 99.440,00, l'incidenza delle opere di urbanizzazione per ogni metro quadrato di superficie utile risultava pari a 31,29 €/mq..

Poiché nella determinazione dei valori degli oneri di urbanizzazione deve essere fatto salvo il principio dell'equivalenza fra i medesimi e l'effettivo costo delle opere da eseguire, si ritiene congruo, anche sulla scorta dell'esempio sopra riportato, applicare a un nuovo insediamento di attività logistiche il valore massimo indicato nella tabella relativa alle attività produttive, e cioè:

- €/mq 22,30 per oneri di urbanizzazione primaria
- €/mq 12,70 per oneri di urbanizzazione secondaria

per un totale di €/mq 35,00, a cui si potrebbe aggiungere, nel caso di strutture logistiche finalizzate all'*e-commerce*, la quota relativa al costo di costruzione determinata secondo le modalità e i parametri applicabili agli insediamenti commerciali.

Per quanto concerne le attività di **commercio all'ingrosso**, il Piano Regolatore Generale del Comune di Novara, all'articolo 13 delle Norme di Attuazione, classifica le medesime all'interno della categoria delle attività commerciali, e più precisamente con la lettera C1.3, così definendole "*Commercio all'ingrosso che comprende anche i magazzini, i depositi e la commercializzazione anche al minuto di merci ad alto ingombro (materiali edili, automezzi e simili)*".

Occorre anche in questo caso analizzare i fattori che determinano il carico urbanistico generato da un'attività di commercio all'ingrosso da insediare, e cioè, in analogia a quanto già detto per le attività logistiche:

- gli standard urbanistici, ovvero le aree per servizi da cedere al Comune in relazione alle specifiche norme di legge e del PRG;
- le opere di urbanizzazione, il cui importo si traduce negli oneri di urbanizzazione da corrispondere al Comune, qualora le stesse non vengano realizzate direttamente dall'operatore.

Innanzitutto si può affermare che nel commercio all'ingrosso gli spazi destinati al deposito, all'immagazzinaggio e all'esposizione delle merci sono decisamente prevalenti rispetto a quelli destinati alla vendita. Diversamente dalla logistica, qui vi è invece accesso diretto alla struttura da parte dell'utenza, ma in misura sensibilmente inferiore rispetto al commercio al dettaglio, poiché il commercio all'ingrosso non si rivolge a un pubblico diffuso e indifferenziato, come invece accade nel caso di un supermercato.

Di conseguenza, il commercio all'ingrosso non necessita degli standard, ossia dei parcheggi, di cui hanno invece bisogno le medie e grandi strutture di vendita. Quindi, sotto il profilo degli standard, un'attività di commercio all'ingrosso pare assimilabile più a un'attività produttiva che a un'attività commerciale in senso stretto.

Del resto, l'articolo 21 della legge regionale 56/77, al comma 1, punto 3), stabilisce quali debbano essere gli standard urbanistici nelle "*aree per attrezzature al servizio degli insediamenti direzionali, turistico-ricettivi e commerciali al dettaglio*". Nulla si dice, quindi, a proposito del commercio all'ingrosso, rispetto al quale non sembrano dunque applicabili i parametri individuati dal citato articolo di legge per il commercio al dettaglio.

Peraltro, la deliberazione del Consiglio Regionale 29 ottobre 1999, n° 563-13414 (*Indirizzi generali e criteri di programmazione urbanistica per l'insediamento del commercio al dettaglio in sede fissa, in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n° 114*) e successive modifiche e integrazioni, all'articolo 24, comma 1, lettera b), così recita: "*commercio all'ingrosso: tale destinazione deve essere integrata, di norma, alle attività produttive industriali, artigianali e commerciali*".

Infine, il Piano Regolatore colloca la destinazione d'uso C1.3 (Commercio all'ingrosso) fra le destinazioni ammesse nelle aree nelle quali sono previsti gli insiemi funzionali Mix P1 e MixP2, ossia quelle a prevalente destinazione produttiva, mentre nell'insieme funzionale MixR, caratteristico delle aree a prevalente destinazione residenziale, il commercio all'ingrosso è ammesso solo negli immobili in cui era già esistente e in attività alla data di approvazione del PRG medesimo.

Quindi anche il commercio all'ingrosso, come la logistica per l'e-commerce, sembra collocarsi in una zona dai confini indefiniti, a metà strada fra l'attività commerciale e quella produttiva.

Ne consegue che, in assenza di una disposizione di legge che tratti gli standard urbanistici a servizio del commercio all'ingrosso e sulla scorta dell'indicazione fornita dalla delibera regionale, si ritiene che la dotazione di aree a standard relativa debba essere quella stabilita per le attività produttive.

Per quanto riguarda il contributo correlato ai titoli abilitativi edilizi, si ritiene che il ragionamento fatto a proposito della logistica sia applicabile anche al commercio all'ingrosso. L'impatto urbanistico, in termini di opere di urbanizzazione da realizzare è maggiore rispetto a quello prodotto da un'attività produttiva di tipo industriale, ma inferiore rispetto a un'attività di commercio al dettaglio, dove il flusso di traffico è determinato da un accesso indifferenziato di utenti.

In conclusione, si ritiene che un'attività di commercio all'ingrosso possa essere assimilata a un'attività di logistica destinata all'e-commerce e che, di conseguenza, il contributo di costruzione debba essere così composto:

- quota relativa agli oneri di urbanizzazione pari al valore tabellare più alto riferito alle attività produttive
- quota commisurata al costo di costruzione, determinata secondo le modalità e i parametri applicati alle attività commerciali.

Si reputa pertanto opportuno procedere a un'integrazione del Regolamento per l'applicazione dei Contributi di costruzione, individuando e disciplinando come sopra illustrato le sub categorie della Logistica e del Commercio all'ingrosso.

Novara, 18/2/2022

**IL DIRIGENTE**

**Maurizio Foddai**

Documento informatico firmato digitalmente  
ai sensi del T.U. 445/2000 e del D.Lgs. 82/2005  
e rispettive norme collegate.  
Sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa