

L'ASSESSORE  
RAFFAELE DONINIREGIONE EMILIA-ROMAGNA: GIUNTA  
PG.2015. 0550910  
del 31/07/2015

Ai Sindaci dell'Emilia-Romagna

Agli Ordini e Collegi professionali

Alle Associazioni economiche e sociali

LORO SEDI

**Oggetto:** Circolare illustrativa della nuova disciplina regionale del mutamento di destinazione d'uso e dell'obbligo di comunicazione al GSE della realizzazione degli impianti solari fotovoltaici a servizio degli edifici. Articoli 33, 34 e 35 della Legge regionale n. 9 del 2015 (Legge Comunitaria Regionale per il 2015).

## 1. Premessa: contenuto della presente circolare

Con la legge 16 luglio 2015, n. 9 "Legge comunitaria regionale per il 2015" la Regione ha adeguato le proprie leggi alla recente disciplina statale di derivazione comunitaria, intervenendo tra l'altro, con gli articoli 33, 34 e 35, sulla normativa in materia edilizia. In particolare, è stata introdotta una completa rielaborazione della disciplina regionale del mutamento di destinazione d'uso allo scopo di ridurre gli oneri amministrativi che gravano sui cittadini, alla luce, da una parte, dei principi stabiliti dalla direttiva 2006/123/CE (Bolkestein) sulla libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi; dall'altra, dell'art. 10, comma 2, del Testo unico statale dell'edilizia, che conferisce alle Regioni il compito di regolare il mutamento d'uso, e dell'art. 23-bis del medesimo Testo unico, che esprime l'esigenza di una significativa semplificazione della materia, secondo quanto rappresentato nella circolare di questo Assessorato n. 151451 dell'11 marzo 2015, i cui contenuti si intendono qui richiamati integralmente.

Una seconda tematica viene affrontata dall'art. 33 della legge comunitaria, il quale, nel confermare che gli impianti solari fotovoltaici a servizio degli edifici continuano a costituire dal punto di vista edilizio attività totalmente liberalizzata, ha inteso richiamare l'obbligo di inviare al Gestore dei Servizi Energetici (GSE) la comunicazione circa la realizzazione di tali impianti prescritta dalla recente disciplina statale di cui al decreto legge 24 giugno 2014 n. 91, convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116.

La presente circolare intende fornire una prima illustrazione delle disposizioni appena citate.

## **2. La nuova disciplina del mutamento d'uso**

### **2.1 Definizione degli usi ammissibili**

La prima rilevante modifica della disciplina del mutamento d'uso attiene alla definizione degli usi ammissibili da parte degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale. La riforma, nello spirito di semplificazione e riduzione delle prescrizioni e vincoli all'attività di trasformazione dei tessuti urbani esistenti, consente ai Comuni di stabilire le destinazioni d'uso ammissibili solo con riguardo al centro storico e ad altri ambiti del territorio appositamente determinati dal piano, in considerazione delle particolari esigenze di interesse pubblico che richiedano una regolamentazione delle modifiche funzionali.

La precedente disciplina faceva invece obbligo ai Comuni di stabilire le destinazioni compatibili per tutti i "diversi ambiti del territorio comunale" (art. 28, comma 1, della L.R. n. 15 del 2013, nel testo previgente).

Effetto di tale riforma è dunque che i piani non devono necessariamente indicare gli usi ammissibili su tutto il patrimonio edilizio e che, per gli ambiti sui quali non vi abbiano provveduto, il cambio d'uso si deve intendere dal punto di vista urbanistico sempre ammesso e verso tutti gli usi compatibili con la destinazione di zona.

Nel regolamentare gli usi ammissibili i piani comunali si dovranno attenere, ove approvata, alla classificazione uniforme delle destinazioni d'uso, la cui emanazione con atto di coordinamento tecnico è prevista dall'art. 12, comma 4, lettera g), della L.R. 15 del 2013.

In via transitoria, fino a quando i Comuni non provvederanno, con apposita variante urbanistica al RUE, a individuare gli specifici ambiti soggetti a regolazione del mutamento d'uso e a definire gli usi ammissibili (oltre naturalmente al centro storico

comunque soggetto a tale disciplina) continuano a trovare applicazione le previsioni presenti nei piani vigenti.

## **2.2. Mutamento d'uso con aumento del carico urbanistico**

I commi 3 e 4 dell'art. 28 della L.R. n. 15 del 2013, come sostituito, specificano le due situazioni in cui il mutamento d'uso comporta un aumento del carico urbanistico, richiedendo di conseguenza il reperimento di ulteriori standard urbanistici, in termini di dotazioni territoriali o di parcheggi pertinenziali (o la loro monetizzazione nei soli casi previsti dall'art. A-26 della L.R. 20 del 2000) e il versamento degli oneri di urbanizzazione.

La prima ipotesi attiene al passaggio (con aumento di standards) tra le seguenti sei categorie funzionali: residenziale, turistico ricettiva, produttiva, direzionale, commerciale e rurale. Si evidenzia che è stata mantenuta la separazione tra le categorie produttiva e direzionale, che nell'attuale ordinamento regionale presentano carichi urbanistici differenti.

La seconda ipotesi richiama i casi nei quali la legge regionale e i relativi provvedimenti attuativi stabiliscono, per destinazioni d'uso appartenenti alla medesima categoria funzionale, "diverse dotazioni territoriali e pertinenziali", oltre che differenti criteri localizzativi legati alle caratteristiche delle stesse. Tale circostanza è prevista dalle vigenti disposizioni regionali relative, ad esempio, alle dimensioni e al settore merceologico delle strutture commerciali, alle diverse tipologie di strutture ricettive, alle sale cinematografiche, ecc.

In sintesi, la nuova legge regionale stabilisce che vi è aumento del carico urbanistico solo in caso di mutamento d'uso che comporta il passaggio da una ad un'altra categoria funzionale e, nella ipotesi di mutamento tra usi compresi nella stessa categoria funzionale, che presentino, per espressa previsione di legge o di un atto regolamentare differenti dotazioni territoriali e parcheggi pertinenziali.

## **2.3 Adeguamento degli strumenti urbanistici comunali alla nuova disciplina sull'aumento di carico urbanistico**

Come abbiamo accennato in premessa, queste disposizioni si inseriscono nel processo di semplificazioni della normativa edilizia promosso dalla L.R. n. 15 del 2013 e sono volte a superare l'eccessiva articolazione e differenziazione nella disciplina comunale di tale attività. Pertanto, anche per la riforma in esame sono stati stabiliti tempi certi, fissati in 180 giorni dall'entrata in vigore della L.R. 9/2015, entro cui i Comuni dovranno adeguare i piani urbanistici alle nuove previsioni.

In particolare, entro il **27 gennaio 2016** i Comuni sono tenuti a dare attuazione a quanto disposto dai commi 3 e 4 con un procedimento speciale di variante urbanistica, consistente in una semplice deliberazione del Consiglio comunale. Nel caso in cui le amministrazioni comunali non provvedano tempestivamente, le nuove previsioni legislative, (circa le due tipologie di mutamento d'uso con aumento del carico urbanistico sopra ricordate) trovano diretta applicazione, prevalendo automaticamente sulle contrastanti previsioni degli strumenti di pianificazione (art. 34, comma 2, della L.R. 9/2015). Pertanto, **a partire dal 28 gennaio 2016** gli oneri conseguenti all'aumento del carico urbanistico si dovranno applicare solo nei due casi sopra ricordati (e non anche nelle altre ipotesi previste dai piani, che si dovranno considerare abrogate).

#### **2.4 Onerosità del mutamento d'uso con aumento di carico urbanistico**

Il comma 5 chiarisce che l'incremento del carico urbanistico comporta l'onerosità dell'intervento di mutamento della destinazione d'uso, richiedendo la corresponsione di una quota degli oneri di urbanizzazione (U1 e U2) pari alla differenza tra gli oneri stabiliti per la nuova destinazione e gli oneri previsti, nelle nuove costruzioni, per la destinazione d'uso in atto.

Con riguardo all'ammontare degli oneri di urbanizzazione, continuano ad applicarsi le tabelle parametriche delle deliberazioni del Consiglio regionale nn. 849 e 850 del 1998, fino alla loro ridefinizione, ai sensi dell'art. 30, comma 2, della L.R. 15 del 2013.

#### **2.5 Uso in atto e usi tollerati**

Nei commi 6 e 7 sono riportate disposizioni ormai consolidate della legislazione regionale in materia edilizia.

In particolare si ribadisce che "l'uso in atto" coincide con quello "legittimo", cioè con l'uso indicato nel titolo edilizio iniziale o, in caso di trasformazioni edilizie successive, dall'ultimo titolo abilitativo. In via subordinata, in caso di assenza di titoli abilitativi, l'uso in atto si desume dalla classificazione catastale di primo impianto o da altri documenti probanti. Infine, in carenza di ogni documentazione, è previsto il ricorso al criterio fattuale delineato nella normativa statale, di cui all'art. 23-bis del DPR 380 del 2001, cioè alla destinazione d'uso della superficie utile prevalente dell'immobile o della unità immobiliare.

Il comma 7 conferma che l'utilizzo di limitati spazi all'interno di unità immobiliari e all'interno di aziende agricole non costituisce mutamento d'uso. Tale disposizione riproduce il previgente comma 6 dell'art. 28.

## **2.6. Adeguamento della definizione generale di aumento del carico urbanistico**

L'art. 36 della L.R. 9 del 2015 contiene una norma di coordinamento tecnico, con la quale è aggiornato l'art. 30, comma 1, lettera b), della L.R. 15 del 2013, precisando che il cambio d'uso costituisce una delle ipotesi di incremento del carico urbanistico (assieme all'aumento della superficie utile dell'edificio e all'aumento delle unità immobiliari) solo nelle due ipotesi ora stabilite dall'art. 28 (e non in tutti i casi in cui maggiori dotazioni siano richieste solo dalla pianificazione urbanistica).

Tale modifica entrerà in vigore dalla data di piena e diretta operatività dei nuovi commi 3 e 4 dell'art. 28 della L.R. 15 del 2013, e dunque dal **28 gennaio 2016**.

## **3. Comunicazione per impianti solari fotovoltaici a servizio degli edifici**

L'art. 33 della L.R. 9/2015 riguarda gli adempimenti amministrativi richiesti, per i pannelli solari fotovoltaici a servizio, degli edifici dall'art. 7-bis del D.Lgs. n. 28 del 2011, attuativo della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Questa disposizione statale prevede che dal primo ottobre 2014 il soggetto richiedente debba comunicare al Gestore dei Servizi Energetici (GSE) gli interventi di realizzazione, connessione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. Tale obbligo di comunicazione deve essere assolto utilizzando il modello unico, approvato dal Ministro dello sviluppo economico con decreto del 19 maggio 2015 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 121 del 27 maggio 2015).

Con la legge comunitaria regionale in commento si è dunque provveduto a precisare, con il comma 2-bis dell'art. 7 della L.R. 15 del 2013, che l'installazione dei pannelli solari fotovoltaici a servizio degli edifici continua ad essere, dal punto di vista edilizio, un'attività completamente liberalizzata, ma essa è soggetta all'obbligo di comunicazione appena ricordato, secondo la normativa settoriale statale sugli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

Distinti saluti.



Raffaele Donini