

Legance

# LOGISTICA E TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO

---

**Avv. Giuseppe Abbruzzese**

**Avv. Beatrice Ramelli**

Milano, 18 giugno 2025

# Coordinamento del tavolo sulle *asset class* innovative

- Perché la logistica dovrebbe essere considerata «**innovativa**»?



# Il contributo della giurisprudenza

La giurisprudenza ha tentato di colmare l'assenza di una definizione normativa del termine «logistica», delineando progressivamente, seppur in modo non sistematico, i tratti distintivi e le caratteristiche essenziali del settore:

«con il termine *logistica*, mutuato dal **linguaggio militare**, deve intendersi un settore disciplinare integrato, che si concretizza nella gestione del flusso di materie, servizi e informazioni necessaria a permettere di mantenere un elevato livello di efficienza e competitività di un'impresa, i cui contenuti **sono variegati e difficilmente tipizzabili, se non attingendo all'attività principale cui essa accede**, quale suo strumento di valorizzazione ed efficientamento».

(Cons. Stato, Sez. II, 27 giugno 2022, n. 5297).

Ma questo non basta.



# Innovazione

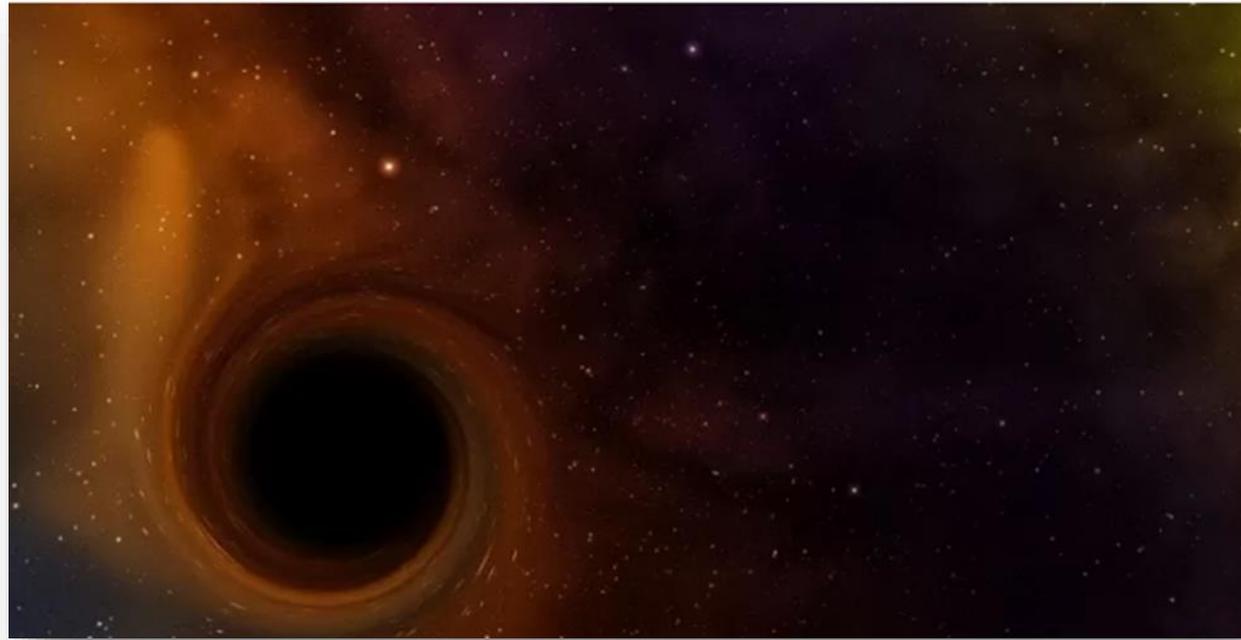
---

- L'«**innovazione**» non è nella funzione, ma nella forma, nella scala e nel ruolo che la logistica ha assunto nel mercato:
- crescita esplosiva della **domanda di spazi logistici** legati al **commercio online**;
- richiesta di rapidità, flessibilità e **prossimità ai centri urbani**, ma anche presenza di **poli di smistamento nel cuore della città** che ha portato a una **evoluzione tipologica e localizzativa**;
- trasformazione dei magazzini in **piattaforme tecnologiche** grazie alla introduzione di **automazione, robotica** e altre innovazioni tecnologiche;
- necessità di implementare la **logistica del freddo**;
- **sostenibilità ambientale**: certificazioni LEED/BREEAM, impianti rinnovabili, mitigazione impatti ambientali, efficienza energetica, mobilità elettrica, contenimento del consumo di suolo;
- **recupero** di aree industriali **dismesse** (*brownfield*) con progetti di **rigenerazione urbana**;
- istituzione di fondi immobiliari specializzati in investimenti in logistica;
- **evoluzione** da asset marginale a **core**: aumento del valore nei portafogli degli investitori istituzionali;
- **crescente competitività** per il **reperimento** di terreni **idonei e autorizzabili**.

# Quadro normativo del settore della logistica

Si può facilmente immaginare il fermento legislativo che ha generato tutta questa innovazione e interesse.

Un vero e proprio susseguirsi di norme di dettaglio che può essere riassunto in un'immagine:



Il Nulla Cosmico...

# Principali domande di un operatore giuridico a fronte di un quadro normativo lacunoso

---

- La logistica può essere considerata attività produttiva, commerciale o necessita di una **destinazione autonoma**?
- Il magazzino logistico è funzionale al **ciclo produttivo** o alla **distribuzione commerciale**?
- Il **mutamento d'uso** da "produttivo" a "logistico" è urbanisticamente rilevante?
- Come si determina il **carico urbanistico** di un centro logistico?
- Quali sono le implicazioni del possibile inserimento della destinazione "logistica" tra le **funzioni** di cui all'art. **23-ter** del **DPR 380/2001** (residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, rurale)?
- Quali poteri hanno **Regioni** e **Comuni** nella regolazione degli insediamenti logistici?
- Come si coordinano i **nuovi strumenti normativi** (es. L.R. Lombardia 15/2024) con i piani urbanistici locali?

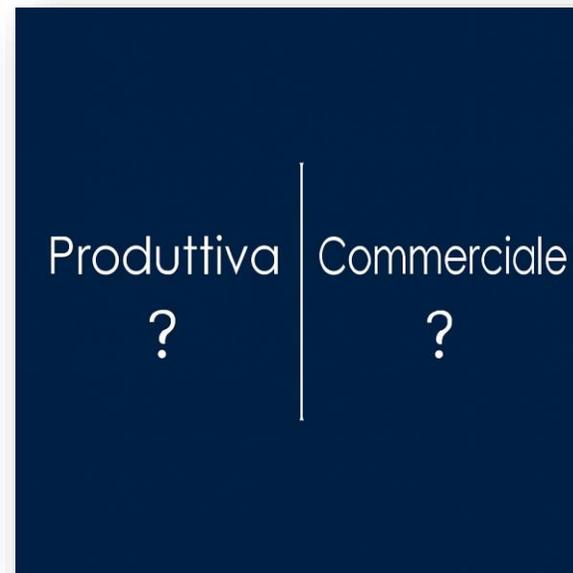
# Quadro normativo nazionale di riferimento

- **Articolo 23-ter del Testo Unico per l'Edilizia** (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380)
- individua **cinque categorie urbanistiche** (residenziale; turistico-ricettiva; produttiva e direzionale; commerciale; rurale);
- qualifica «rilevante» il mutamento della destinazione d'uso dall'una all'altra, seppure non accompagnato dall'esecuzione di opere edilizie (c.d. **mutamento «funzionale»**).

Tra le categorie così definite **non figura**, in modo espresso ed autonomo, **l'attività logistica**. La qualificazione urbanistica viene pertanto demandata alla **normativa regionale** e agli **strumenti urbanistici comunali**.

In assenza di una disciplina uniforme, l'attività logistica viene in concreto ricondotta alternativamente alla **categoria produttiva** o a **quella commerciale**, sulla base delle caratteristiche dell'immobile, delle attività svolte e del grado di accessibilità al pubblico.

Tale **incertezza classificatoria** genera rilevanti criticità applicative, in quanto la riconduzione dell'attività logistica alla categoria commerciale – anziché a quella produttiva – comporta spesso un significativo **aggravio** degli **oneri urbanistici**, del **carico urbanistico** e delle **tempistiche** per l'effettivo insediamento dell'attività, incidendo in maniera sostanziale sulla sostenibilità economico-finanziaria dell'intervento.



# Dibattito giurisprudenziale

## ➤ Orientamento giurisprudenziale maggioritario:

- per qualificare un asset logistico come un'attività a destinazione commerciale o produttiva, è bene «evitare categorizzazioni preconcepite, [...] affidandosi piuttosto allo **scrutinio in concreto dell'attività principale cui quella logistica accede**, che ne determina inscindibilmente l'incidenza sul carico urbanistico» (Cons. Stato, sez. II, 27 giugno 2022, n.5297).
- la logistica può costituire, a seconda dei casi, una **sub funzione** sia dell'attività commerciale che di quella industriale: «determinante [è] l'analisi della tipologia di flusso di utenze correlata al locale magazzino, normalmente presenti in un'azienda di logistica, che può comportare un differente carico urbanistico «se è funzionale all'esercizio di **attività produttiva**, venendo utilizzato per la **gestione di materiali derivanti da un fabbricato industriale**, ovvero se è strumentale all'esercizio di **attività commerciale**, fungendo da **deposito di prodotti finiti pronti per essere immessi sul mercato**» (Cons. Stato, sez. II, 5 maggio 2021, n. 3512/2021). Solo in tale ultima ipotesi, invero, **la gestione del magazzino si inserisce, come fase autonoma, nel ciclo della commercializzazione**» (Cons. Stato, sez. II, n. 5297/2022, cit. supra, Cons. Stato, sez. IV, 16 novembre 2018, n. 6388; sez. II, 27 ottobre 2021, n. 7193; Cons. Stato, sez. II, n. 3512/2021).



- **Orientamento giurisprudenziale minoritario:** il *discrimen* per determinare la destinazione d'uso di un immobile in cui si svolge attività logistica risiede nella **qualificazione del flusso** di accesso al fabbricato: generalizzato o riservato a una categoria determinata di utenti.
- L'interpretazione **non è condivisa** dalla giurisprudenza prevalente in quanto «imporrebbe all'Amministrazione di effettuare un controllo continuativo degli accessi al fabbricato, in concreto non esigibile» (Cons. Stato, sez. II, n. 3512/2021, *cit. supra*).

La giurisprudenza, in sintesi, offre qualche coordinata interpretativa ai fini della determinazione della destinazione d'uso in base alle caratteristiche dell'attività logistica effettivamente svolta nell'immobile.



Ma...

Se l'attività logistica **originariamente** insediata fosse **funzionale all'attività produttiva**, e **successivamente** – ad esempio, per il subentro di un nuovo *tenant* – il nuovo soggetto operante nell'immobile, svolgesse un'**attività distributiva**?

# Quadro normativo regionale

- **Legge Regione Lombardia n. 15/2024** recante la «*Disciplina degli insediamenti logistici di rilevanza sovracomunale*»:
- ha ad oggetto le piattaforme logistiche non intermodali, i centri di magazzinaggio generale e simili, i centri di movimentazione di merci e prodotti, anche a supporto del commercio, e i depositi di merci o veicoli che, anche a seguito di ampliamento, interessano una **superficie operativa superiore ai 3 ettari**;
- prevede la **definizione di ambiti territoriali idonei alla localizzazione degli insediamenti logistici di rilevanza sovracomunale** a cura delle Province nei rispettivi Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale («PTCP»), sulla base dei criteri ed indirizzi dettati dalla Regione;
- è finalizzata al recupero di aree degradate e/o dismesse, da rigenerare o da bonificare e alla riduzione del consumo di suolo;
- **individua specifiche procedure per l'approvazione degli interventi**;
- promuove la **perequazione territoriale tra comuni coinvolti** e il **coordinamento tra comuni-province e Regione**.



# Criticità

---

- **A livello locale:** l'eterogeneità delle normative confonde gli operatori, che non possono programmare gli investimenti a livello nazionale, dovendo effettuare specifici studi normativi, sempre differenti, in ogni singola località.
- In molte aree, per poter costruire o rinnovare immobili logistici è necessario che gli stessi siano inclusi in piani di rigenerazione urbana approvati dal comune in grado di considerare le nuove esigenze delle città, e in questo modo i relativi processi autorizzativi risultano ulteriormente complicati.
- Il rilascio dei permessi di costruire e l'approvazione dei piani attuativi richiede molto tempo, con procedimenti che possono richiedere anni a causa delle complessità amministrative e della molteplicità di autorizzazioni e pareri che devono essere rilasciati dai numerosi enti coinvolti.
- Da tutto ciò discende la **necessità di pensare a** un «Piano Nazionale per la Logistica», che fissi **criteri minimi omogenei per l'individuazione e l'autorizzazione delle aree logistiche, favorendo certezza degli investimenti.**

# Sostenibilità ambientale

- La realizzazione di immobili logistici è soggetta al rispetto di standard energetici efficienti, come la certificazione LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) o BREEAM (Building Research Establishment Environmental Assessment Method).
- Assumono rilevanza le indicazioni vincolanti provenienti dall'Unione Europea contenute: (i) nel Regolamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo e del Consiglio; (ii) nella «**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio e la resilienza del suolo**» del **10 aprile 2025**.
- Le direttive europee in materia di sostenibilità influenzano anche la normativa italiana prevedendo obblighi di riduzione delle emissioni e investimenti in infrastrutture più green, con attenzione al valore sociale al fine di migliorare l'impatto sul territorio e sulle comunità locali.
- Sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'Unione Europea, le **Regioni** hanno sviluppato una normativa eterogenea e frammentata in materia di limiti allo sfruttamento del suolo, contribuendo così a un quadro di incertezza che tende a scoraggiare potenziali iniziative di investimento (e.g. Legge Regionale del Veneto 06 giugno 2017, n. 14, Legge Regionale della Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, Legge Regionale dell'Emilia Romagna 21 dicembre 2017, n. 24).



# Logistica dell'ultimo miglio

- La crescita della **logistica dell'ultimo miglio**, spinta dall'e-commerce, ha posto nuove sfide normative in ambito urbano.
- Le città stanno introducendo regolamenti per limitare il traffico nei centri storici e incentivare la creazione di *hub* logistici urbani, come le ZTL (Zone a Traffico Limitato) o Zone a Basse Emissioni. L'impressione, tuttavia, è che manchi una strategia coordinata per lo sviluppo della rete logistica.
- La spinta degli ultimi anni dell'e-commerce ha creato la premessa per la progettazione di un *micro-hub* che rappresenta l'indispensabile offerta infrastrutturale ove gli operatori possano operare in sinergia per la decarbonizzazione e razionalizzazione della distribuzione urbana di merci.



# Proposte

---

- Riconoscimento normativo della logistica come categoria urbanistica autonoma.
- Approvazione di una disciplina nazionale organica per gli insediamenti logistici.
- Semplificazione e certezza dei procedimenti abilitativi.
- Introduzione di incentivi premiali per la logistica sostenibile.
- Definizione di un quadro regolatorio condiviso per la logistica urbana dell'ultimo miglio.



**Giuseppe Abbruzzese**

Partner, Real Estate



**Beatrice Ramelli**

Senior Associate, Real Estate

Legance

Grazie

---

**Milano**

Via Broletto, 20  
20121  
T 0039 02 89 63 071  
F 0039 02 896 307 810

**Roma**

Via di San Nicola da Tolentino, 67  
00187  
T 0039 06 93 18 271  
F 0039 06 931 827 403

**Londra**

10-15 Queen Street  
EC4N 1TX  
T 0044 (0)20 7074 221 1  
F 0044 (0)20 7074 2233

Legance - Avvocati Associati ed i suoi soci non sono sottoposti alla regolamentazione della Solicitors Regulation Authority ("SRA") ed il piano assicurativo obbligatorio previsto dalla SRA non è loro applicabile (sono viceversa coperti da un apposito piano assicurativo italiano). Una lista dei soci di Legance - Avvocati Associati è consultabile presso l'ufficio di Londra in Aldermary House 10-15 Queen Street - EC4N1TX, oppure all'indirizzo [legance.it](https://www.legance.it).

in