

# CITTÀ DI BIELLA



## ORIGINALE DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

N. 017 DEL 21 MARZO 2017

---

OGGETTO: PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE – INDIVIDUAZIONE DI CRITERI PER: 1) L'APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO DEL TRASFERIMENTO DI CUBATURA, 2) LA COMPATIBILITA' URBANISTICA DELLE STRUTTURE PER IL COMMIO AI SENSI DELLA L.R. 20/2007, 3) L'APPLICAZIONE DELL'ART. 5 COMMI 9-14 DEL D.L. 70/2011 CONVERTITO IN LEGGE 106/2011

---

L'anno duemiladiciassette il giorno ventuno del mese di marzo alle ore 17,30 nella sala consiliare presso Palazzo Oropa si è riunito il Consiglio Comunale in seduta straordinaria di prima convocazione.

Presiede la seduta il Presidente del Consiglio Comunale Dott. Fabrizio MERLO.

All'atto della discussione dell'argomento in oggetto risultano presenti n. 25 consiglieri e assenti n. 07.

AZAOUI Fatima		MENEGON Francesca	
BARRASSO Pietro		MERLO Fabrizio	
BRESCIANI Riccardo		MOSCAROLA Giacomo	Assente
BUSCAGLIA Antonella		PARAGGIO Amedeo	
COGOTTI Greta		POSSEMATO Benito	
D'ANGELO Claudia		RAISE Dorianò	Assente
DELMASTRO DELLE VEDOVE Andrea		RAMELLA GAL Antonio	
FOGLIO BONDA Andrea		RASOLO Giuseppe	Assente
FURIA Paolo		REGIS Filippo	
GAGGINO Massimiliano	Assente	RINALDI Giovanni	Assente
GALUPPI Paolo	Assente	RIZZO Paolo	
GENTILE Donato		ROBAZZA Paolo	
IACOBELLI Cinzia		ROSSO Simone	
MAIO Federico	Assente	SACCA' Antonio	
MANFRINATO Anna		ZANELLATO Lucio	
MARTON Gianluca		ZUCCOLO Alessandro	

È presente il Sindaco Marco CAVICCHIOLI.

Sono altresì presenti alla seduta, senza diritto di voto, gli assessori sigg.ri: PRESA, LEONE, GAIDO, ZAGO, BARRESI, VARNERO, SALIVOTTI.

Partecipa il Segretario Generale Dott. Gianfranco COTUGNO incaricato della redazione del verbale.

Assiste il Vice Segretario Generale Dott. Mauro Donini.

Il Presidente, constatato il numero legale degli intervenuti, invita i presenti alla trattazione dell'argomento indicato in oggetto.

## N. 017 DEL 21.03.2017

PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE – INDIVIDUAZIONE DI CRITERI PER: 1) L'APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO DEL TRASFERIMENTO DI CUBATURA, 2) LA COMPATIBILITA' URBANISTICA DELLE STRUTTURE PER IL COMMIO AI SENSI DELLA L.R. 20/2007, 3) L'APPLICAZIONE DELL'ART. 5 COMMI 9-14 DEL D.L. 70/2011 CONVERTITO IN LEGGE 106/2011

---

Il sig. Presidente apre la discussione sull'argomento in oggetto.

Interviene il sig. Sindaco.

Per il relativo intervento si fa riferimento alla registrazione su supporto digitale, ai sensi dell'art. 40 del Regolamento del Consiglio Comunale e delle Commissioni Consiliari Permanenti.

Quindi,

### IL CONSIGLIO COMUNALE (in seduta pubblica)

Premesso che:

- con Deliberazione della Giunta Regionale 11 giugno 2007, n.15-6105 è stata approvata la variante di revisione al Piano Regolatore Generale Comunale vigente;
- in relazione ad alcune normative regionali o statali sopravvenute si ritiene necessario porre in essere alcune precisazioni di carattere interpretativo ed attuativo di tali disposizioni che consentano agli uffici comunali certezza nell'applicazione di tali norme.

#### 1) APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO DEL TRASFERIMENTO DI CUBATURA

La **prima questione** attiene al cosiddetto **trasferimento di cubatura** ovvero all'istituto introdotto dall'art. 5 d.l. 13 maggio 2011 n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011 n.106, che dispone: *“per garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori, all'articolo 2643, del codice civile, dopo il n. 2), è inserito il seguente: "2-bis) i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale".*”;

E' pacifico in giurisprudenza che la cessione di cubatura è un istituto utilizzabile in sede di rilascio di concessioni edilizie (oggi: permesso di costruire) e la giurisprudenza amministrativa, nonché quella penale, è concorde nel ritenere che essa sia utilizzabile, **in presenza di particolari condizioni e limiti, per cui può avvenire solo tra fondi:**

- **compresi nella medesima zona urbanistica ed aventi la stessa destinazione urbanistica**, in quanto, se così non fosse, nella zona in cui viene aggiunta cubatura potrebbe determinarsi un superamento della densità edilizia massima consentita dallo strumento urbanistico (vedi C. Stato, Sez. V, 19.04.2013, n. 2220);
- **contigui**, nel senso che, anche qualora non si riscontri la continuità fisica tra tutte le particelle catastali interessate dalla nuova costruzione, sussista pur sempre,

comunque, una **"effettiva e significativa vicinanza tra i fondi asserviti"** (vedi C. Stato, sez. 5<sup>^</sup>: 30.10.2003, n. 6734).

La pratica contrattuale conosce da tempo accordi fra privati proprietari (cd. "trasferimenti di cubatura") mediante i quali uno di essi "cede" ad un altro la facoltà di edificare, esistente sul suo terreno secondo le norme urbanistiche, affinché il cessionario possa avvalersi di tale facoltà per ottenere dal Comune, in sede di rilascio del permesso di costruire, l'autorizzazione a realizzare un volume edilizio maggiore di quello che gli spetterebbe, sul terreno di sua proprietà, secondo le previsioni della pianificazione vigente.

Tale pratica - considerata legittima dalla giurisprudenza amministrativa - è stata talora recepita e disciplinata in Leggi Regionali o in strumenti urbanistici, ma è opinione corrente che ad essa possa farsi ricorso anche a prescindere da un riconoscimento da parte di norme urbanistiche regionali e/o comunali.

Il trasferimento di cubatura, riconosciuto dal legislatore statale come schema negoziale tipico nell'esplicazione della potestà legislativa esclusiva attribuita allo Stato in materia di ordinamento civile, deve ritenersi pertanto generalmente ammesso, salvo che la normativa settoriale urbanistica ovvero gli strumenti di pianificazione territoriale lo vietino per particolari ragioni o lo assoggettino a particolari condizioni, in tal senso dovendo essere inteso il rinvio del novellato art. 2643, n. 2-bis), cod. civ., alle «normative statali o regionali», ovvero agli «strumenti di pianificazione territoriale» (in altri termini, il trasferimento di diritti edificatori trova il proprio limite, oltre che in eventuali discipline speciali della legislazione urbanistica, nelle statuizioni degli strumenti urbanistici, i quali potrebbero vietare tali operazioni per alcune aree, oppure contenere previsioni inerenti alla determinazione della volumetria realizzabile fondata su criteri incompatibili con il suo trasferimento).

Invero, come ribadito recentemente dal Consiglio di Stato (Sezione VI, sentenza 21 novembre 2016, n. 4861), negare la possibilità del trasferimento di diritti edificatori nell'ambito di una stessa zona omogenea, con la motivazione del mancato rispetto del parametro dell'indice edificatorio fondiario del lotto beneficiario, equivarrebbe ad una sostanziale abrogazione dell'istituto introdotto dal citato art. 5 d.l. n. 70/2011, perseguendo l'istituto in esame il precipuo fine di aumentare la capacità edificatoria del lotto di proprietà del cessionario, anche e proprio nei casi in cui la capacità edificatorio del lotto sia già esaurita, ché, diversamente, non sarebbe necessario l'acquisto di diritti edificatori provenienti da altro immobile (il tutto, purché venga rispettato l'indice territoriale dell'intera zona).

Ciò detto, si ritiene doveroso ribadire alcuni principi e definire regole operative per l'applicazione del citato istituto onde evitare che la sua applicazione determini un'alterazione dei principi posti a fondamento dello strumento urbanistico comunale vigente.

Tali criteri si possono declinare come di seguito esposto:

- Il trasferimento dei diritti edificatori dovrà avvenire solo tra zone urbanistiche a medesima classificazione, con riferimento all'articolazione delle zone di piano stabilita all'art. 11 delle NTA del PRGC vigente e pertanto potrà essere applicata all'interno seguenti zone: R, IA,T, RU, ma non tra una zona e l'altra;
- Tale prassi non è comunque applicabile ad aree incluse nei centri storici e nei nuclei di antica formazione per i quali vige una dettagliata e specifica normativa che

prescinde dagli indici fondiari e non è altresì applicabile alle aree agricole che per espressa disposizione regionale beneficiano autonomamente della facoltà di utilizzare indici edificatori di terreni non contigui, né ad altre zone di piano non espressamente citate al punto precedente;

- Il trasferimento di volumetria rappresenta di fatto una deroga agli indici di densità fondiaria propri della singola area ed in tal senso si ritiene corretto che vengano posti dei limiti quantitativi: l'incremento di indice fondiario conseguente il trasferimento dei diritti edificatori non dovrà superare il 20% e comunque l'indice di densità fondiaria non dovrà risultare superiore a quello consentito dall'art. 23 della L.R. 56/77 e cioè pari a 1,7 mq/mq (Densità territoriali e densità fondiarie minime e massime nelle zone residenziali);
- Tale opportunità non si potrà cumulare con altre deroghe o benefici consentiti da altre normative regionali o nazionali;
- Il trasferimento di diritti edificatori non potrà comportare la deroga ad altri parametri edilizi od urbanistici quali le altezze massime, il rapporto di copertura, ecc.;
- Al fine di quantificare l'“*effettiva e significativa vicinanza tra i fondi asserviti*” si stabilisce in 500 metri la distanza massima ammissibile tra zona di “decollo” e zona di “atterraggio”, distanza misurata in linea d'aria tra le particelle catastali interessate;

## **2) COMPATIBILITA' URBANISTICA DELLE STRUTTURE PER IL COMMIO AI SENSI DELLA L.R. 20/2007**

L'art. 8 della Legge Regionale 31 ottobre 2007 n. 20 prevede la realizzazione delle **strutture per il commiato** ai defunti.

Il Regolamento Regionale 8 agosto 2012, n. 7/R (Regolamento in materia di attività funebre e di servizi necroscopici e cimiteriali), all'art. 13, comma 4<sup>^</sup>, demanda ai Comuni di stabilire “*l'ubicazione nel proprio territorio delle strutture per il commiato in aree individuate negli strumenti urbanistici*”.

Le caratteristiche tecniche delle strutture di commiato e la compatibilità di insediamento rispetto ad altre strutture, nel rispetto dei disposti dell'art. 8, comma 4<sup>^</sup>bis della Legge Regionale 31 ottobre 2007 n. 20 e dell'art 13 del Regolamento Regionale 8 agosto 2012, n. 7/R, sono materia attinente al Regolamento Comunale di Polizia Mortuaria.

E' invece necessario definire sotto l'aspetto urbanistico i criteri di compatibilità per le strutture per il commiato rispetto alla zonizzazione di Piano Regolatore, in conformità ai disposti del Regolamento regionale sopra richiamato.

Considerato che le Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Comunale all'articolo 10 individuano le diverse classi di attività e il paragrafo 10.4 – “*attività economiche e commerciali*” individua tra le altre l'attività - *Asp: attività di servizio alla persona*, si ritiene che le strutture per il commiato, così come definite dall'art. 8 della Legge regionale 31 ottobre 2007 n. 20, debbano essere ascritte alla categoria “*Asp: attività di servizio alla persona*” ai fini della determinazione della loro compatibilità nelle diverse zone urbanistiche previste da Piano Regolatore Generale;

## **3) APPLICAZIONE DELL'ART. 5 COMMI 9-14 DEL D.L. 70/2011 CONVERTITO IN LEGGE 106/2011**

La **terza questione** attiene alle disposizioni di cui all'articolo 5, commi dal 9 al 14, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 "Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia", convertito con modificazioni nella legge 12 luglio 2011, n. 106, e specificamente alla concessione delle **deroghe** *"al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare"*.

La Regione Piemonte aveva, a suo tempo, rinunciato alla formulazione di un proprio testo di legge, attuativo delle disposizioni nazionali, ed aveva optato per la formulazione della Circolare del Presidente della Giunta regionale 9 maggio 2012, n. 7/UOL, pubblicata sul Bollettino Ufficiale n. 19 del 10 maggio 2012.

Successivamente in data 16.10.2014 con un Comunicato dell'Assessore all'Ambiente, Urbanistica, Programmazione territoriale e paesaggistica, Sviluppo della montagna, Foreste, Parchi, Protezione civile sono stati forniti *"Ulteriori chiarimenti in merito alla legge 12 luglio 2011, n. 106, interventi edilizi in deroga"*.

Più recentemente, con Deliberazione della Giunta Regionale 29 febbraio 2016, n. 22-2974, avente ad oggetto *"Determinazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Integrazione della D.C.R. n.179-4170 del 26 maggio 1977, ai sensi dell'art. 52 della legge regionale 5 dicembre 1977, n.56 e s.m.i."* sono state definite le modalità per la quantificazione del maggior valore generato dagli interventi in deroga ai sensi dell'art. 16 del D.P.R. 380/2001 (la lettera d-ter) come introdotto dall'art. 17, comma 1, lettera g) della legge 11/11/2014, n. 164 che recita: *"d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche."*

Pertanto, in relazione alla possibile presentazione di istanze per la riconversione de aree dismesse in applicazione della norma citata in oggetto e delle disposizioni regionali conseguenti, si ritiene opportuno definire alcune linee guida di indirizzo che consentano all'Amministrazione comunale di valutare correttamente tali istanze al fine di garantire un equilibrato inserimento degli interventi di trasformazione del territorio sotto il profilo edilizio ed urbanistico.

In tale ottica si ritiene che nell'ambito dell'esame di tali progetti debba essere posta particolare attenzione, in bilanciamento tra loro, ai seguenti elementi:

- entità del periodo temporale trascorso dalla dismissione dell'area;
- contenimento e/o riduzione del consumo di suolo;
- inserimento di attività compatibili o complementari con quelle previste dal piano regolatore per il comparto urbano in cui si collocano;

- presenza e conseguente valorizzazione di immobili di pregio architettonico o di ambiti od immobili comunque vincolati (vincolo paesaggistico, vincolo idrogeologico, vincolo monumentale, ...);
- valutazione delle dotazioni di servizi pubblici commisurati al carico urbanistico dall'intervento e/o determinati da un deficit pregresso del comparto urbano in cui si prevede l'intervento;
- riconoscimento al comune del contributo straordinario nella misura prevista dalle normative vigenti;

Ai sensi dell'art. 5 comma 10 della Legge n. 106/2011 (*Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria*) e in analogia a quanto precisato nella circolare regionale 7/UOL di cui in premessa, sono comunque esclusi dall'applicazione del comma 9 dell'art. 5 della legge 106/2011:

1. gli interventi su edifici abusivi, fatto salvo il rilascio di titoli abilitativi in sanatoria alla data di entrata in vigore della Legge 106/2011 (12 luglio 2011);
2. gli interventi sugli immobili avente interesse storico artistico di cui all'articolo 24 della N.d.A. del PRG. o su edifici situati nel centro storico;
3. interventi in aree di inedificabilità assoluta, aree inedificabili per la loro pericolosità geomorfologica, aree in vincolo cimiteriale, fasce di rispetto di infrastrutture esistenti ove l'ente preposto non applichi la possibilità di eventuali deroghe;
4. ogni applicazione della norma ad aree libere e ad aree a destinazione agricola;

Visti:

- l'art. 5 D.L. 13 maggio 2011 n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011 n.106;
- la Legge Regionale 5.12.1977 n. 56 e s.m. e i.;
- la Legge Regionale 31.10. 2007 n. 20;
- il Regolamento Regionale 8 agosto 2012, n. 7/R;
- la Circolare del Presidente della Giunta regionale 9 maggio 2012, n. 7/UOL;
- il Comunicato pubblicato in data 16.10.2014 dell'Assessore all'Ambiente, Urbanistica, Programmazione territoriale e paesaggistica, Sviluppo della montagna, Foreste, Parchi, Protezione civile;
- la Deliberazione della Giunta Regionale 29 febbraio 2016, n. 22-2974;

Dato atto che:

- la presente deliberazione è stata sottoposta all'esame della 2<sup>a</sup> Commissione Consiliare;
- si prescinde dal parere in ordine alla regolarità contabile in quanto il presente atto non comporta impegno di spesa o diminuzione di entrata ai sensi dell'art.49 del D.leg.vo 267/2000;

Visto il parere favorevole espresso in ordine alla sola regolarità tecnica dal responsabile del servizio interessato ai sensi dell'art.49 del D.leg.vo 267/2000;

Con voti favorevoli n. 19 (Partito Democratico, Biella in Comune, I Love Biella, Movimento 5 Stelle), contrari n. /, astenuti n. 07 (Forza Italia, Fratelli d'Italia, Lista Civica

Biellese, Buongiorno Biella), risultato accertato dagli scrutatori sigg.ri Azaoui, Foglio Bonda, Marton

## **DELIBERA**

1. di stabilire alcuni principi e definire regole operative per l'applicazione dell'istituto del **trasferimento di cubatura** introdotto dall'art. 5 d.l. 13 maggio 2011 n. 70, convertito in legge 12 luglio 2011 n.106, onde evitare che la sua applicazione determini un'alterazione dei principi posti a fondamento dello strumento urbanistico comunale vigente; tali principi e regole si possono declinare come di seguito esposto:
  - il trasferimento dei diritti edificatori può avvenire solo tra zone urbanistiche a medesima classificazione, con riferimento all'articolazione delle zone di piano stabilita all'art. 11 delle NTA del PRGC vigente e pertanto può essere applicata all'interno seguenti zone: R, IA,T, RU, con l'esclusione del trasferimento da una zona all'altra;
  - tale prassi non è comunque applicabile ad aree incluse nei centri storici e nei nuclei di antica formazione per i quali vige una dettagliata e specifica normativa che prescinde dagli indici fondiari e non è altresì applicabile alle aree agricole che per espressa disposizione regionale beneficiano autonomamente della facoltà di utilizzare indici edificatori di terreni non contigui, né ad altre zone di piano non espressamente citate al punto precedente;
  - il trasferimento di volumetria rappresenta di fatto una deroga agli indici di densità fondiaria propri della singola area ed in tal senso si ritiene corretto che vengano posti dei limiti quantitativi: l'incremento di indice fondiario conseguente il trasferimento dei diritti edificatori non dovrà superare il 20% e comunque l'indice di densità fondiaria non dovrà risultare superiore a quello consentito dall'art. 23 della L.R. 56/77 (Densità territoriali e densità fondiarie minime e massime nelle zone residenziali) e cioè pari a 1,7 mq/mq;
  - tale opportunità non è cumulabile con altre deroghe o benefici consentiti da altre normative regionali o nazionali;
  - il trasferimento di diritti edificatori non potrà comportare la deroga ad altri parametri edilizi od urbanistici quali le altezze massime, il rapporto di copertura, ecc.;
  - al fine di quantificare l'*"effettiva e significativa vicinanza tra i fondi asserviti"* si stabilisce in 500 metri la distanza massima ammissibile tra zona di "decollo" e zona di "atterraggio", distanza misurata in linea d'aria tra i confini delle particelle catastali interessate;
2. di dare atto che le "**strutture per il commiato**", così come definite dall'art. 8 della Legge regionale 31 ottobre 2007 n. 20, ai fini della determinazione della loro compatibilità nelle diverse zone urbanistiche previste da Piano Regolatore Generale, sono da ascrivere alla categoria "*Asp: attività di servizio alla persona*" di cui all'art. 10.4 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Comunale;
3. di dare atto che la disposizione di cui al precedente punto 2., costituisce interpretazione autentica della Norme di Attuazione del Piano Regolatore Generale, coordinata con le disposizioni del Regolamento di Polizia Mortuaria;

4. di dare atto che nell'esame di **istanze di deroga** di cui all'art. 5 commi 9-14 del D.L. 70/2011 convertito in Legge 106/2011 debba essere posta particolare attenzione, in bilanciamento tra loro, ai seguenti elementi:
- entità del periodo temporale trascorso dalla dismissione dell'area;
  - contenimento e/o riduzione del consumo di suolo;
  - inserimento di attività compatibili o complementari con quelle previste dal piano regolatore per il comparto urbano in cui si collocano;
  - presenza e conseguente valorizzazione di immobili di pregio architettonico o di ambiti od immobili comunque vincolati (vincolo paesaggistico, vincolo idrogeologico, vincolo monumentale, ...);
  - valutazione delle dotazioni di servizi pubblici commisurati al carico urbanistico dall'intervento e/o determinati da un deficit pregresso del comparto urbano in cui si prevede l'intervento;
  - riconoscimento al comune del contributo straordinario nella misura prevista dalle normative vigenti;
5. di dare atto che sono comunque esclusi dall'applicazione del comma 9 dell'art. 5 della legge 106/2011:
- gli interventi su edifici abusivi, fatto salvo il rilascio di titoli abilitativi in sanatoria alla data di entrata in vigore della Legge 106/2011 (12 luglio 2011);
  - gli interventi sugli immobili avente interesse storico artistico di cui all'articolo 24 della N.d.A. del PRG. o su edifici situati nel centro storico;
  - interventi in aree di inedificabilità assoluta, aree inedificabili per la loro pericolosità geomorfologica, aree in vincolo cimiteriale, fasce di rispetto di infrastrutture esistenti ove l'ente preposto non applichi la possibilità di eventuali deroghe;
  - ogni applicazione della norma ad aree libere e ad aree a destinazione agricola.
- 
-