

LA DISCIPLINA DEGLI EXTRASPessori STRUTTURALI TRA LEGGE REGIONALE VENETO N. 21/1996 E D.LGS. N. 115/2008

SIMILITUDINI E DIFFERENZE – PROFILI DI POSSIBILE CRITICITÀ

Romolo Balasso, architetto, consulente libero professionista.

1. Premessa – 2. La l.r. Veneto n. 21/1996 – 3. Possibili criticità della l.r. veneto 21/1996 – 4. Il d.lgs. n. 115/2008 – 5. Possibili criticità del d.lgs. 115/2008 – 6. Possibili criticità comuni tra l.r. Veneto 21/1996 e d.lgs. 115/2008 – 7. Conclusioni

1. Premessa

La legge regionale Veneto n. 21/1996⁽¹⁾ è stata recentemente aggiornata con la l.r. n. 4/2008, aggiornamento che, però, non pare aver inciso sulla “natura giuridica” del provvedimento che, come noto, non consente un’applicazione pacifica e tranquilla specie per la deroga al rispetto delle distanze ed altezze massime.

L’aggiornamento regionale del luglio 2008, inoltre, non pare qualificarsi come recepimento delle disposizioni dettate con d.lgs. n. 115/2008⁽²⁾, come previsto dall’art. 11, comma 4, del medesimo.

2. La L.R. Veneto n. 21/1996

La legge regionale, per la dichiarata finalità di agevolare l’attuazione delle norme sul risparmio energetico e il miglioramento della qualità degli edifici, consente la non considerazione di taluni extraspessori strutturali, nei limiti massimi previsti, in due direzioni:

- a) nei computi dei volumi e dei rapporti di copertura;

¹ Avente ad oggetto “Nuove modalità di calcolo delle volumetrie edilizie, dei rapporti di copertura, delle altezze e delle distanze limitatamente ai casi di aumento degli spessori dei tamponamenti perimetrali e orizzontali, per il perseguimento di maggiori livelli di coibentazione termo-acustica o di inerzia termica” – aggiornata con L.R. n. 4/2008 – in vigore dal 2-7-2008

² Decreto legislativo del 30 maggio 2008, pubblicato in G.U. n. 154 del 3.7.2008, in vigore dal 4 luglio 2008.

- b) nei computi delle distanze tra fabbricati, delle distanze dei fabbricati stessi dai confini e dalle strade, nei computi delle altezze massime.

Tale eccezionale modalità di computo è possibile soltanto quando sono soddisfatte due condizioni:

- 1) il maggior spessore deve contribuire al miglioramento dei livelli di coibentazione termica, acustica o di inerzia termica;
- 2) restano ferme le prescrizioni minime in termini di distanze e altezze dettate dalla legislazione statale.

Il soddisfacimento della prima condizione sembra scontato: a parità di materiale il maggior spessore produce sempre una maggiore coibentazione sia termica che acustica (la prima è data dal fatto che la resistenza termica si ottiene dividendo lo spessore per la conduttività termica - λ -, conseguentemente migliora la trasmittanza/conduzzanza - U - data dal reciproco della resistenza; la seconda che l'isolamento acustico segue la legge di massa per cui se maggiore è lo spessore dell'elemento considerato maggiore sarà il peso e, quindi, l'isolamento acustico).

È risaputo, però, che miglioramenti significativi dei livelli di coibentazione sono conseguibili non tanto investendo nello spessore bensì in materiali aventi migliori caratteristiche fisiche (minore conduttività termica o maggiore resilienza), per cui miglioramenti sensibili si possono ottenere con spessori minimali (es. per aggiungere una resistenza termica di 0,588 ad una muratura perimetrale esistente occorrono cm 25 di muratura in laterizio semipieno, oppure cm 1,3 di poliuretano).

La mancata previsione legislativa di richiedere la giustificazione dello spessore rispetto al miglioramento, potrebbe costituire un elemento di "debolezza", forse anche "giuridica", della legge.

La seconda condizione, invece, pone diversi interrogativi per la non facile o immediata individuazione delle norme statali prescrittive distanze minime o altezze massime inderogabili.

Ai fini pratici e concreti non è dato conoscere se la disposizione regionale consente di derogare dalla distanza dai confini stabilita dagli strumenti/regolamenti locali senza poter subire rivendicazioni civilistiche da parte del confinante, ovvero se

sia possibile derogare dalla distanza tra fabbricati, e che può differire tra le varie zone territoriali omogenee, in relazione agli interessi pubblici tutelati da tali disposizioni nazionali.

Generalmente le disposizioni statali richiedono una distanza minima tra fabbricati di:

- a) mt 3 ai sensi degli artt. 873 e 907 del Codice Civile (previsione che gli strumenti urbanistici solitamente confinano alle zone di centro storico);
- b) mt. 10 tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, ai sensi dell'art. 9 del d.m. n. 1444/1968 (nelle rimanenti zone territoriali omogenee).

Il Codice Civile risulta essere, di conseguenza, una disposizione nazionale certa e, stante la giurisprudenza conosciuta, inderogabile, per cui la distanza codicistica pare proprio debba essere sempre garantita, anche in ragione della finalità e dell'interesse tutelato: l'igiene e la salubrità in termini di non formazione di intercapedini dannose.

Appare logico ritenere inderogabile anche la maggior distanza eventualmente prevista dai regolamenti locali in quanto integrativa di quella codicistica, per cui avente la medesima efficacia (forza).

Anche il Codice della Strada è da ritenersi norma inderogabile, considerato che le sue prescrizioni minime tutelano la sicurezza in senso lato.

Questione diversa, invece, potrebbe apparire il rispetto delle distanze ed altezze previste dal d.m. 1444/68 (art. 8 e art. 9) e, oramai, recepite nella quasi totalità degli strumenti urbanistici comunali.

Una prima interpretazione porta a ritenere che essendo il decreto fonte di pari livello della legge regionale, essendo quest'ultima successiva in ordine di tempo prevarrebbe sul primo, rendendo ammissibile la deroga.

Una seconda ipotesi, verosimilmente più probabile, prende a riferimento quella giurisprudenza che qualifica il decreto del 1968 un provvedimento avente forza di legge (per il fatto che trae tale sua forza cogente dall'art. 41 quinquies della legge 1150/42, per cui esprime principi fondamentali aventi efficacia di legge statale vincolanti per le Regioni), e quindi porta a ritenere inderogabili le distanze tra

fabbricati ivi disciplinate (art. 9), ossia quella di 10 metri tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti, e le altezze massime di cui all'art. 8.

3. Possibili criticità della l.r. Vento 21/1996

Da quanto finora osservato si è portati a ritenere come “pacifica” la deroga ammessa dalla Regione, sia per le distanze che per le altezze, ma unicamente per quelle previste in propri provvedimenti ovvero per quelle previste negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi, fatta eccezione delle misure integrative al codice civile.

Negli altri casi l'applicazione è a “rischio” con le conseguenze del caso e che, come noto, possono condurre ad azioni di ripristino e risarcitorie.

Tale cautela applicativa delle previsioni regionali venete sembra aggiornata proprio dall'entrata in vigore del recente d.lgs. 115/2008 il quale, come oramai noto, condiziona le medesime premialità relative agli extraspessori a specifici incrementi/riduzioni di efficienza energetica/trasmittanza (rispetto ai requisiti minimi già previsti dalla legislazione vigente).

Potrebbe apparire illogico porre sullo stesso piano, quanto a benefici, le disposizioni generali della legge regionale del Veneto e quelle specifiche del decreto legislativo nazionale, in quanto queste ultime, prescrivendo condizioni applicative maggiormente gravose, farebbero preferire la disciplina regionale, e ciò in apparente contrasto con i principi nazionali fissati dal decreto legislativo del maggio 2008.

Il decreto, infatti, che distingue tra disposizioni di “non considerazione” e di “deroga”, legittima le deroghe soltanto se il miglioramento è nell'entità prevista (10%) calcolata con riferimento al requisito che deve in ogni caso essere soddisfatto per legge.

La legge regionale del Veneto, invece, non prevede alcun requisito minimo da raggiungere (tipo il 10%) né alcun punto di partenza o di riferimento (quali i requisiti e le trasmittanze di cui al d.lgs. 192/2005).

4. Il d.lgs. n. 115/2008

Il decreto legislativo in parola regola le proprie fattispecie relativamente a due ambiti di operatività:

- 1) edifici di nuova costruzione.
- 2) interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti.

Nel primo caso (nuove costruzioni) la fattispecie disciplinata, riguardante la riduzione minima del 10% dell'indice di prestazione energetica previsto dal d.lgs. 192/2005, per quanto concerne gli extraspessori strutturali e i maggiori volumi e superfici necessari ad ottenere la riduzione prevista, consente:

- di **non considerarli** nei computi per la determinazione dei volumi, delle superfici e nei rapporti di copertura;
- di **derogare**, nell'ambito delle pertinenti procedure di rilascio dei titoli abilitativi edilizi, a quanto previsto dalle normative nazionali, regionali o dai regolamenti edilizi comunali, in merito alle distanze minime tra edifici, alle distanze minime di protezione del nastro stradale, nonché alle altezze massime degli edifici.

Nel secondo caso (interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti), agli extraspessori necessari per ottenere la riduzione minima del 10% dei limiti di trasmittanza previsti dal d.lgs. 192/2005, è permesso:

- di **derogare**, nell'ambito delle pertinenti procedure di rilascio dei titoli abilitativi edilizi, a quanto previsto dalle normative nazionali, regionali o dai regolamenti edilizi comunali, in merito alle distanze minime tra edifici, alle distanze minime di protezione del nastro stradale, nonché alle altezze massime degli edifici;

Deroga che può essere esercitata nella misura massima da entrambi gli edifici confinanti.

Le disposizioni suddette dovrebbero essere rese operative con leggi regionali, fermo restando la loro applicabilità nelle more degli adeguamenti regionali.

5. Possibili criticità del d.lgs. 115/2008

Come detto gli extraspessori strutturali "esenti" previsti dal decreto legislativo si legittimano con riferimento agli indici, alle trasmittanze e alle modalità previste nel d.lgs. 192/2005.

La premialità/esenzione prevista in termini di “non considerazione in termini di computo” e di “deroga” degli extraspessori sembra legittimarsi, pur sempre con riferimento al d.lgs. 192/2005, anche nei casi di interventi edilizi fuori dal suo campo di applicazione.

Infatti si può dire che il legislatore, per consentire di beneficiare degli “sconti” previsti, da ritenersi come “eccezionali”, abbia inteso richiedere un preliminare adeguamento “energetico” degli edifici esistenti ai livelli di efficienza e trasmittanza disciplinati, per l'appunto, con il d.lgs. 192/2005.

Il provvedimento legislativo n. 115/2008, inoltre, precisa il principio di reciprocità per i soli interventi di riqualificazione energetica sugli edifici esistenti (*“la deroga può essere esercitata nella misura massima da entrambi gli edifici confinanti”*) e non anche per quelli di nuova costruzione, ponendo così qualche interrogativo. In questo caso sembra ragionevole presumere che il principio di reciprocità sia applicabile anche per le nuove costruzioni ancorché non esplicitamente menzionato.

Questa ultima “logica” considerazione pare doversi estendere anche alla “non considerazione” degli extraspessori previsti per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti, ai fini della determinazioni dei volumi, delle superfici e nei rapporti di copertura, ancorché omessa dal comma 2 dell’art. 11 del decreto. Diversamente diventerebbe difficilmente comprensibile tale esclusione proprio per i contesti (gli edifici esistenti) maggiormente bisognosi di riqualificazione e che, spesso, si ritrovano in contesti di esaurimento delle capacità edificatorie.

Altra questione riguarda la precisazione legislativa configurante la deroga al regime delle distanze e delle altezze solo *“nell’ambito delle pertinenti procedure di rilascio dei titoli abilitativi”*, i quali, come ampiamente noto, sono rilasciati senza comportare *“limitazione dei diritti di terzi”* (cfr. art. 11, comma 3, del testo unico edilizia).

Ne consegue che i diritti di terzi potrebbero rimanere comunque impregiudicati al punto da rendere impossibile l'intervento stesso ancorché assentibile a livello amministrativo. Per altri versi tale prescrizione pare non escluda, in sede realizzativa,

la possibilità di richiedere ed ottenere preventivamente, nelle forme adeguate al caso, il consenso da parte del titolare del diritto civilistico che potrebbe essere leso.

In altri termini la deroga sembra ammissibile nel solo livello amministrativo ma non anche in quello civilistico, ambito nel quale l'interessato dovrebbe dunque tutelarsi richiedendo l'autorizzazione al confinante, eccetto i casi, come si dirà, in cui sia escluso il diritto convenzionale (o pattizio).

In proposito, posto che la fonte normativa nazionale consente la deroga dalle prescrizioni contenute in altre fonti di pari grado, oltre che di quelle subordinate, non pare risolve con certezza l'ammissibilità di derogare anche alla distanza minima tra fabbricati prevista all'art. 873 del codice civile, ovvero da altre distanze tra costruzioni previste dallo stesso (art. 907, distanza delle costruzioni dalle vedute).

Dottrina e Giurisprudenza da sempre concordano che la distanza di 3 metri sia da intendere inderogabile in ragione degli interessi tutelati (evitare la formazione di "intercapedini dannose", sotto il profilo igienico-sanitario), tanto che il precetto è sottratto a deroghe pattizie tra le parti.

Simile osservazione potrebbe riguardare anche i c.d. rapporti di vicinato i quali, essendo riferiti a diritti civilistici (soggettivi), potrebbero incidere negativamente sulla fattibilità degli interventi anche in caso della prevista conformità amministrativa; ad esempio la violazione delle distanze della costruzione dalle vedute (art. 907), potrebbe determinare condizioni sfavorevoli di illuminamento naturale nella costruzione confinante, condizioni che, potrebbero, sia pure in casi limite, comportare a loro volta menomazioni sensibili in termini di agibilità e di risparmio energetico.

6. Possibili criticità comuni tra l.r. Veneto 21/96 e d.lgs. 115/2008

Entrambi i provvedimenti omettono di classificare l'intervento di riqualificazione energetica, o di isolamento termico/acustico, sugli edifici esistenti per cui non è dato conoscere a quale intervento, tra quelli definiti all'articolo 3 del testo unico edilizia, sia possibile ricondurre le opere di ispessimento murario esterno, ovvero quello di sopraelevazione per traslazione di solai e copertura.

L'esecuzione di un isolamento termico in un edificio che ne è privo o carente (rispetto al d.lgs. 192/2005 o alle aspettative/esigenze dell'interessato), realizzabile

esternamente, in base al testo unico edilizia, avvenendo all'esterno della sagoma esistente, dovrebbe qualificarsi esclusivamente come "nuova costruzione". In questo senso assume significato logico il ricorso all'istituto della deroga per quanto concerne distanze ed altezze.

Per altri versi è possibile considerare il medesimo intervento come "ristrutturazione edilizia" in quanto, per previsione normativa, non comporta modifica (in aumento) della volumetria (urbanistica) e della superficie coperta, in ragione della prevista non considerazione degli extraspessori dai computi, per l'appunto, di determinazione dei volumi, delle superfici e dei rapporti di copertura.

La qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento è tutt'altro che marginale, in relazione al diverso regime IVA esistente tra "nuove costruzioni" e "ristrutturazioni edilizie", oltre che, soprattutto, al diverso regime (ordinario) cui potrebbero essere ricondotti tali interventi (DIA o Permesso di Costruire), il quale, come noto, incide significativamente e diversamente sulle responsabilità: anche penali nel permesso di costruire, solo amministrative nella denuncia di inizio attività.

Ulteriore aspetto critico è costituito dall'assenza di indicazioni cui riferire le misure delle distanze beneficianti della deroga, per cui non è dato conoscere se l'extraspessore strutturale postumo sia da riferire al muro originale o a quello ispessito dell'edificio confinante che già si sia avvalso della deroga (ved. schema a fine quaderno nella pagina seguente).

Il problema non sussisterebbe, soltanto in ipotesi di deroga tout court, ovvero in assenza di distanze minime inderogabili da dover rispettare.

In caso contrario, come sembra potersi ravvisare la sussistenza, la reciprocità verrebbe meno se con il secondo intervento di ispessimento murario, realizzato in epoca successiva rispetto al primo, tale distanza minima inderogabile non potesse essere garantita (dando luogo a disparità di trattamento o applicazione dell'istituto civilistico della prevenzione).

7. Conclusioni

Si è del parere che gli ispessimenti murari e gli aumenti di altezze siano ammissibili, a prescindere dalle ammesse deroghe amministrative (nell'ambito cioè

dei procedimenti di rilascio dei titoli abilitativi) alla condizione di non limitare o compromettere le condizioni igienico-sanitarie degli edifici confinanti e verso i quali sono tenuti al rispetto delle distanze legali, sussistenti proprio per salvaguardare tali condizioni di salubrit .

Per condizioni igienico-sanitarie a rischio si intendono, ad esempio, la riduzione significativa (tutta da stabilire nei valori limite) dei livelli di illuminamento naturale, dell'aerazione naturale (per la formazione di intercapedini nocive), del soleggiamento naturale con la conseguente comparsa di fenomeni di condensazione e/o umidit , ricorso all'illuminazione artificiale con consumo di energia elettrica ecc..

Per le argomentazioni sostenute, si ritiene concludere dicendo che la legge regionale Veneto 21/96 non pare consenta di derogare dalla distanza civilistica di 3 metri, n  di quella di 10 metri prevista dal d.m. 1444/68. Quest'ultima, invece, si ritiene derogabile a norma dell'art. 11 del decreto legislativo 115/2008, con le condizioni ivi poste, decreto che, per , non pare renda legittima la deroga della distanza codicistica tra costruzioni di cui all'art. 873 (di 3 metri).

Romolo Balasso, Tecnojus, Marzo 2009

Riferimenti Tecnojus:

- DocumentoNEWS n. 3-2008 su d.lgs. 115/2008
- DocumentoNEWS n. 4-2008 su d.lgs. 115/2008 (schemi concettuali)
- DocumentoNEWS n. 8-2008 su l.r. Veneto 21/1996 con schemi concettuali

