

STUDIO LEGALE

Avv. GIOVANNI IACOMINI
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
REVISORE CONTABILE

Avv. SIMONA PIERI
Avv. ANTONIO MARCHETTI

Avv. FABIANO LAURENZI

Avv. PAOLO LENCI

Avv. ANNA LIPPONI

Lucca lì 02.05.2017

SPETT.LE
ORDINE DEGLI ARCHITETTI
P.ZZA SAN GIOVANNI
LUCCA

Oggetto: *Parere sulle modalità di calcolo del volume in caso di copertura inclinata. Applicazione DPgr 64/R del 11.11.2013*

A fronte dell'entrata in vigore del Regolamento di attuazione dell'art. 144 della Legge Regionale 3 gennaio 2005 n.1 per l'unificazione dei parametri urbanistici e le definizioni tecniche in materia edilizia, i Comuni hanno dovuto adeguare i parametri urbanistici ed edilizi nonché le definizioni tecniche del Regolamento Edilizio, degli strumenti della pianificazione Territoriale e degli atti di governo del territorio, entro 365 giorni dall'entrata in vigore dello stesso regolamento; in difetto, ovvero decorso inutilmente tale termine, i parametri e le definizioni difformi avrebbero dovuto essere sostituiti da quelli del sopracitato regolamento.

Il Comune di Lucca, nel far proprie le definizioni fornite dal Regolamento, ha fornito – per mano del Dirigente del Settore Dipartimentale Edilizia Privata - un parere in ordine all'interpretazione dell'articolo 23 del DPgr 64/R del 11.11.2013 con riferimento all'art. 10 comma 2 lett. f) .

Alla luce del parere reso, mi si chiede di valutare: **(i)** la conformità del medesimo rispetto alla lettera della norma; **(ii)** la validità ed efficacia del parere con riferimento all'applicazione dei metodi di calcolo in esso suggerito per le pratiche edilizie che verranno presentate da parte di professionisti di codesto Ordine presso l'ente comunale interessato. In buona sostanza: la possibilità di sovrapposizione di detto parere rispetto alle normative urbanistiche regionali e/o locali.

(i) Le norme di cui al D Prg 64/R

Il parere - dopo una breve digressione sulla definizione di "*volume degli edifici*" che, ai sensi dell'art. 23, comma 1, del Regolamento Regionale deve essere inteso **come il prodotto della superficie lorda e della altezza interna netta di**

STUDIO LEGALE

Avv. GIOVANNI IACOMINI
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
REVISORE CONTABILE

Avv. SIMONA PIERI

Avv. ANTONIO MARCHETTI

Avv. FABIANO LAURENZI

Avv. PAOLO LENCI

Avv. ANNA LIPPONI

ciascun piano o locale - si sofferma sulle modalità di calcolo dei due singoli fattori del prodotto nell'ipotesi particolare della in presenza di locali con copertura inclinata.

Per quanto concerne **il primo fattore (H_{in} - altezza interna)**, in presenza di **copertura inclinata**, deve osservarsi che, a mente dell'art. 19 del Regolamento Regionale, esso viene definito come altezza media ponderale. *"In presenza di coperture voltate, inclinate o comunque irregolari, l'altezza interna netta (H_{in}) è determinata come media ponderale delle altezze rilevate, o previste dal progetto, prendendo a riferimento per il calcolo il filo interno delle pareti che delimitano il piano, o il singolo locale, oggetto di misurazione, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 23, comma 1, per il calcolo del volume (V) del piano sottostante una copertura inclinata"*.

E' noto che il calcolo dell'altezza come media ponderata è concetto "geometrico" in virtù del quale è possibile determinare la superficie di tutte le facciate dell'immobile dividendo, poi, per il perimetro dell'edificio. Così l'altezza ponderale di un edificio è data dalla media ponderata, rispetto alla larghezza di ogni fronte o porzione di fronte, delle altezze di tutti i fronti o porzioni di fronti.

Tale misurazione si pone anche in linea con quanto stabilito negli strumenti urbanistici.

Con riferimento **al secondo fattore (Sul - superficie utile lorda) in presenza di superfici coperte inclinate**, pur non ravvisandosi una definizione in via immediata nell'ambito del Regolamento, la si può ricavare in via indiretta. Così, ai sensi dell'art. 10, comma 2 lettera f), il calcolo delle superfici ricomprende i piani o locali sottotetto, con altezza interna superiore a ml 1,80; viceversa, al comma 4 lettera f) del medesimo articolo vengono esclusi dal calcolo della superficie i locali sottotetto con altezza inferiore a ml 1,80.

Fatte tali premesse, il parere conclude che la superficie utile lorda per calcolare il volume, in ipotesi di piano o locale copertura inclinata, è quella che si trova **"in ogni suo punto" ad un'altezza maggiore di ml. 1,80** a prescindere dal fatto che il piano o locale sia o meno delimitato da muri. Una volta determinato il valore della superficie utile lorda - prosegue il parere - esso dovrà essere moltiplicato per la corrispondente altezza interna, derivata dalla media ponderale calcolata ai sensi dell'art. 19 del regolamento in esame.

*** **

Il parere del dirigente che mi si chiede di valutare, pare collidere con la previsione regolamentare, atteso che, mentre riporta pedissequamente la definizione di

STUDIO LEGALE

Avv. GIOVANNI IACOMINI
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
REVISORE CONTABILE

Avv. SIMONA PIERI

Avv. ANTONIO MARCHETTI

Avv. FABIANO LAURENZI

Avv. PAOLO LENCÌ

Avv. ANNA LIPPONI

Hin, in presenza di coperture inclinate, laddove esamina l'altezza del locale sottotetto, ai fini della determinazione della S.U.L., prevede un criterio di determinazione altimetrico "*determinato in ogni suo punto*".

In pratica, nella definizione di volume come prodotto di due fattori (superficie per altezza), assegna al secondo fattore (ovvero l'altezza) – in presenza di coperture inclinate - il criterio di misurazione della media ponderale.

Il parere perviene invece a diversa soluzione (ovvero a diverso criterio di misurazione), laddove invece il concetto di altezza concorre a determinare la prima variabile del prodotto, **ovvero la superficie effettivamente fruibile ed invocabile** (determinando dunque il primo fattore di moltiplicazione).

Ad un'attenta lettura, pare che tale interpretazione sia confortata dal testo del regolamento che, relativamente all'art. 10 comma 2 lett f), opera una commistione di non facile interpretazione.

In effetti, ai sensi dell'art. 19 del citato regolamento, laddove l'operatore debba determinare l'altezza in funzione del volume, dovrà fare appello, in presenza di coperture inclinate, all'altezza media ponderale.

Per determinare, invece, le superfici computabili ai fini della S.U.L., egli dovrà far riferimento all'art. 10, secondo il quale la superficie utile lorda è la somma delle superfici di tutti i piani fuori terra comprensive degli elementi di cui al comma 2 ma con l'esclusione degli elementi di cui ai commi 3, 4, 5, 6 e 7.

Al comma 2 lett f) dell'art.10 si prevede **quali porzioni di superficie siano computabili ai fini della individuazione della SUL**; e – specularmente - al comma 4 lett f), vengono invece individuate quelle porzioni di superficie che devono essere escluse.

In pratica dalla lettura dell'art.10 si ricava che risultano comprese nel concetto di superficie utile lorda "*i piani o locali sottotetto diversi da quelli di cui alla lettera e), per le porzioni aventi altezza interna netta (Hin) superiore a ml 1,80, ancorché non delimitate da muri*".

L'incoerenza del testo dell'art. 10 comma 2 legge f) (e così dell'art. 10 comma 4 lett f) consegue al fatto che - nel determinare quale porzione di superficie debba essere considerata al fine della determinazione della SUL - da un lato ci si riferisce alla porzione dei locali sottotetto superiori ad una certa altezza. Il che lascia intendere che sono da computarsi solo le superfici sottostanti la copertura inclinata quando questa è posta sopra 1.80.

Dall'altro, per tali porzioni di piani o locali sottotetto computabili ai fini della determinazione della superficie, si richiama comunque l'altezza interna netta (Hin).

STUDIO LEGALE

Avv. GIOVANNI IACOMINI
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
REVISORE CONTABILE

Avv. SIMONA PIERI

Avv. ANTONIO MARCHETTI

Avv. FABIANO LAURENZI

Avv. PAOLO LENCI

Avv. ANNA LIPPONI

La contraddizione nasce dalla considerazione che - sempre ai citati fini di determinazione della SUL - o si **considera il vano nella sua interezza**: ed in tal caso, ha senso richiamare la Hin intesa come media ponderale.

O, al contrario, si fa riferimento **alle porzioni di detto vano**: ed in tal caso, deve confermarsi la locuzione utilizzata dal dirigente comunale e quindi l'altezza in ogni suo punto.

Combinare assieme il concetto **di porzione dei locali sottotetto**, da un lato, e **l'altezza media ponderale (elemento costitutivo della Hin richiamata dall'art. 10 nella parte in commento)** dall'altro, pare in definitiva, non coerente.

Ove si dovesse considerare la porzione di piano da computare ai fini della SUL, come quella in cui "in ogni suo punto" l'altezza è superiore a 1,80, non avrebbe senso parlare di media ponderale (e dunque di Hin)

Ove, al contrario, fosse da applicare il concetto di altezza media ponderale, non avrebbe senso parlare di porzione di piano o di locale, atteso che, in quest'ultima ipotesi, le porzioni di piano e di locali devono essere tutti considerati ai fini del computo della media ponderale (e dunque anche le parti inferiori a 1.80 ml).

*** **

L'unico modo per rendere coerente la disposizione normativa, è dunque quello di escludere l'art. 19 secondo comma nella determinazione della SUL.

In pratica:

1) laddove vi sia una copertura inclinata, ai fini della determinazione dell'altezza (Hin) si **deve calcolare l'altezza media ponderale**.

2) Sempre laddove vi sia una copertura inclinata, **ai fini della determinazione della SUL**, si deve invece assumere solo la superficie **sottostante quelle porzioni di piano o di vano che siano superiori a ml. 1.80**, e che queste vengano poi misurate secondo il criterio dell'art. 19 primo comma.

In pratica, la Hin vale solo a determinare il punto di discriminare lineare (1.80) le porzioni del vano che siano ad esso superiori, escludendo invece le residue dal computo della superficie. Una volta escluse le porzioni di piano o di vano che siano inferiori a 1.80 ml il criterio dell'altezza media ponderata non ha ragion d'essere, visto che la porzione di vano (con copertura in pendenza) superiore a detta altezza, va comunque computato per intero nell'ambito della SUL.

(ii) Valore ed efficacia del parere "interpretativo"

STUDIO LEGALE

Avv. GIOVANNI IACOMINI
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
REVISORE CONTABILE

Avv. SIMONA PIERI

Avv. ANTONIO MARCHETTI

Avv. FABIANO LAURENZI

Avv. PAOLO LENCI

Avv. ANNA LIPPONI

Per quanto riguarda la valenza dell'atto che mi si propone, preciso che si tratta di un parere redatto dal Dirigente e, dunque, assimilabile ad una determina, ovvero non ad un atto normativo ma a mero atto interno della P.A. che, in generale, non può avere alcun riflesso sulle posizioni dei privati.

Del resto, è da escludersi che nella gerarchia delle fonti delle norme urbanistiche, possa avere un qualche ruolo, atteso che la determina dirigenziale viene classificata come "disposizione interpretativa assimilabile ad una circolare interna" (TAR. Toscana Sez. II, 27 agosto 2012 n.1470). In tale pronuncia il giudice amministrativo ha ritenuto che la determina del Dirigente (anche in quel caso emanata dal settore Edilizia del Comune di Lucca) fosse privo di effetti nei confronti del privato.

Va, dunque, concluso che le circolari interpretative, altro non sono se non un indirizzo diretto a fini interni, ovvero a guidare l'operatività degli uffici cui sono rivolte. Non possono pertanto costituire atti vincolati per il privato, che ne è destinatario solo mediato ed indiretto.

In ogni caso ad esse non potrà mai essere assegnato lo statuto di atto normativo né ad esso assimilabile (Cass. 09.01.2009. n.237).

La stessa giurisprudenza amministrativa (si veda Cons. Stato Sez. V 15.10.2010 n.7521) ha evidenziato che le circolari amministrative si sostanziano in atti diretti a disciplinare **l'operato degli uffici sottordinati non potendo costituire in alcun modo atti normativi o provvedimenti**. Solo per gli organi destinatari, esse sono vincolanti (se legittime), potendo essere disapplicate qualora siano *contra legem*.

Se ne può concludere che la circolare amministrativa (e dunque anche il parere) è atto espressivo del potere di autorganizzazione dell'ente pubblico e si colloca nel contesto del rapporto tra uffici di grado diverso, appartenente alla medesima Amministrazione ovvero a diverse Amministrazioni.

Anche una delle specifiche funzioni delle circolari, ovvero l'interpretazione, ad altro non può mirare se non garantire l'uniformità dell'applicazione delle leggi o regolamenti, in forza di un'attività chiarificatrice del loro significato.

Per concludere: non potendo la determina in esame costituire fonte normativa, essa non può sovrapporsi alla normativa urbanistica che intende interpretare.

*** **

Deve tuttavia porsi attenzione al fatto che la norma di cui si discute l'interpretazione (ovvero l'art. 10 del Dpgr 62/R dell'11/11/2013), in ragione della sua non coerente formulazione, può prestarsi ad interpretazioni non univoche.

STUDIO LEGALE

Avv. GIOVANNI IACOMINI
PATROCINANTE IN CASSAZIONE
REVISORE CONTABILE

Avv. SIMONA PIERI

Avv. ANTONIO MARCHETTI

Avv. FABIANO LAURENZI

Avv. PAOLO LENCI

Avv. ANNA LIPPONI

In tale contesto, l'interpretazione dell'ufficio, ancorché con i limiti sopra indicati (non potendo né assurgere un ruolo interpretativo "autentico" né, tanto meno, un ruolo di surrogato normativo), costituisce comunque l'evidenza autorevole di una prassi amministrativa la cui sconfessione – caso per caso - dovrebbe essere demandata ad appropriate sedi giudiziali.

A disposizione per ogni ulteriore questioni, porgo cordiali saluti

Avv.to Giovanni Iacomini

