



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1142 del 2007, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Alberto Zatti, rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso Mauro
Ballerini in Brescia, v.le Stazione, 37;

contro

Comune di Iseo, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto Massari, con domicilio eletto presso
Roberto Massari in Brescia, via Einaudi, 26;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

- (quanto al ric. originario) del provvedimento 2.8.2007 prot.n. 13337, mediante il quale il
Responsabile dell'Area tecnica ha opposto diniego all'istanza di rilascio di permesso di costruire
avente ad oggetto la chiusura di loggia per la formazione di serra bioclimatica, nonché degli atti
tutti presupposti, connessi e consequenziali;

- (quanto al ric. per motivi aggiunti) del provvedimento in data 6.3.2008, prot. n. 4302 mediante il
quale il Responsabile dell'Area tecnica ha opposto nuovo diniego all'istanza di rilascio di permesso
di costruire avente ad oggetto la chiusura di loggia per la formazione di serra bioclimatica, nonché
degli atti tutti presupposti, connessi e consequenziali;

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Iseo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2010 il dott. Sergio Conti e uditi per le parti i
difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 4 ottobre 2007 e depositato presso la Segreteria della Sezione il
successivo giorno 29, Giorgio Zatti impugnava il provvedimento, in data 2.8.2007, del
Responsabile dell'Area tecnica del Comune di Iseo, di diniego di permesso di costruire per la
chiusura di una loggia per la formazione di una serra bioclimatica in edificio, deducendo:

“Violazione di legge per errata e mancata applicazione di legge (L.R. n. 39/04); Eccesso di potere per travisamento dei fatti e falsa motivazione”.

Si è costituito in giudizio il Comune di Iseo, contestando la fondatezza del gravame.

Alla camera di consiglio del 22 novembre 2007, la Sezione accoglieva (ord. n. 908/07) l'istanza cautelare di sospensione degli effetti degli atti impugnati, invitando l'Amministrazione a procedere ad una nuova valutazione del progetto con un approfondimento istruttorio.

Con provvedimento in data 6.3.2008, il Responsabile dell'Area tecnica, in esecuzione della suddetta ordinanza, provvedeva al riesame dell'istanza e opponeva nuovo diniego, che il ricorrente - con atto notificato il 31.3.2008 e depositato il 3.4.2008 - impugnava con proposizione di ric. per motivi aggiunti, deducendo: *“Violazione di legge per errata e mancata applicazione di legge (L.R. n. 39/04); Eccesso di potere per travisamento dei fatti e falsa motivazione. Sviamento”.*

La richiesta di sospensione degli effetti di tale nuovo atto avanzata dal ricorrente con l'atto di motivi aggiunti, veniva respinta (ord. n. 309/08) alla camera di consiglio del 16 aprile 2008.

A seguito di presentazione d'istanza di prelievo da parte del legale del ricorrente, il ricorso veniva fissato per la pubblica udienza del 13 gennaio 2010, alla quale veniva - all'esito della discussione - trattenuto in decisione.

DIRITTO

Con il ricorso all'esame, Giorgio Zatti si grava avverso il diniego opposto dal Comune di Iseo alla richiesta di rilascio di permesso di costruire relativo alla trasformazione - nell'edificio di civile abitazione sito in via Roma, trav. VI - di un loggiato in serra bioclimatica.

In punto di fatto, va rilevato che - come posto in luce dalla difesa del ricorrente - il fabbricato in questione (cfr. il doc. n. 2 del ric.) è composto da tre distinte unità abitative: due, poste alle estremità, sono costituite da porzione del piano terra e della sovrastante porzione del primo piano, la terza, rinserrata tra le prime due, si dispiega solo al piano terra. Sovrastante a questa terza unità abitativa è un loggiato posto al primo piano, caratterizzato dalla chiusura laterale in muratura, con presenza di due aperture. Unitario è il tetto di copertura dell'intero edificio, che ricopre quindi anche il loggiato.

Il diniego di titolo edilizio - con il provvedimento in data 2.8.2007 - è stato così motivato: *“l'intervento proposto non è equiparabile alla formazione di una serra bioclimatica ai sensi della L.R. 35/04 (recte: 39/04) e quindi la chiusura della loggia proposta produce un incremento volumetrico non ammissibile”.*

Con il ricorso originario, Giorgio Zatti ha lamentato l'erronea applicazione della L.R. n. 39 del 2004, evidenziando che l'art. 4, 4° comma, configura le serre come volumi tecnici e che la relazione tecnica allegata alla domanda dimostra il conseguimento di un risparmio energetico.

Pertanto, come si è esposto nella narrativa in fatto, nella fase cautelare, la Sezione ha ritenuto che il provvedimento non fornisse adeguata motivazione delle ragioni dell'affermata non conformità alla L.R. ed ha invitato l'Amministrazione a procedere ad una nuova valutazione del progetto con un approfondimento istruttorio.

Con provvedimento in data 6.3.2008, il Responsabile dell'Area tecnica, in esecuzione della suddetta ordinanza, ha proceduto al riesame dell'istanza ed opposto un nuovo diniego, con la seguente motivazione:

“l'intervento proposto non è equiparabile alla formazione di una serra bioclimatica per lo sfruttamento dell'energia solare passiva ai sensi della L.R. 39/04 per le seguenti motivazioni:

- il vano oggetto della trasformazione è costituito per la quasi sua totalità in muratura, con solaio di copertura in latero-cemento e soprastante copertura in murici e tabelloni, e le uniche superfici

vetrate saranno costituite da finestre di ridotte dimensioni, in considerazione della superficie e del volume del locale stesso, collocate sotto una gronda sporgente e orientate in modo tale da produrre un minimo irraggiamento solare delle stesse;

- il vano realizzato possiede inoltre le caratteristiche di un vero e proprio vano di abitazione, collegato direttamente tramite una scala interna all'appartamento sottostante e dotato di dispositivi di riscaldamento (termocamino e calorifero funzionante) in palese contraddizione con quanto previsto dalla norma per il conseguimento del risparmio energetico;

- la relazione termotecnica sull'efficienza energetica della serra bioclimatica redatta dall'ing. Trevisani è priva di validità in quanto non considera le fonti di riscaldamento interne alla serra stessa (calorifero e termocamino)".

Il ricorrente, con ricorso per motivi aggiunti ha provveduto ad impugnare anche tale secondo atto di diniego.

Essendo intervenuto un nuovo, più articolato, provvedimento di diniego del richiesto permesso di costruire, l'interesse alla decisione si concentra su tale atto, dovendosi considerare ormai superato il precedente diniego.

Il gravame non è fondato.

Il secondo diniego dà compiuta ragione della non riconducibilità dell'intervento in questione nell'ambito della fattispecie normativa di cui all'art. 4, 4 comma della L.R. n. 39 del 2004.

Le fotografie prodotte in atti dell'Amministrazione costituiscono inequivocabile dimostrazione della sussistenza di un vero e proprio locale in muratura, caratterizzato dalla presenza di due ampie aperture, che risulta corredato di camino, videocitofono, porte, scala di collegamento (con termosifone) con l'abitazione sottostante,

Né può essere condivisa la tesi - svolta dal ricorrente – secondo cui la circostanza che il vano sia costituito in gran parte in muratura non impedirebbe la realizzazione della serra, posto che l'intervento riguarda un immobile preesistente con conseguenti ineliminabili limiti strutturali all'intervento.

Va rilevato che con la L.R. 21.12.2004 n. 39 - recante "Norme per il risparmio energetico negli edifici e per la riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti" - sono stati perseguiti (cfr. l'art. 3) gli obiettivi di:

- a) migliorare le caratteristiche termofisiche degli involucri edilizi in ordine alle dispersioni di calore;
- b) migliorare l'efficienza degli impianti tecnologici asserviti agli edifici, riducendo al minimo le perdite di produzione, distribuzione, emissione e regolazione del calore;
- c) valorizzare l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile per il riscaldamento degli ambienti e per gli utilizzi di acqua calda ad uso domestico e sanitario;
- d) assicurare la predisposizione di appositi catasti degli impianti di riscaldamento e delle volumetrie riscaldate asservite agli impianti stessi;
- e) promuovere la realizzazione di diagnosi energetiche dei sistemi edificio-impianto;
- f) promuovere la termoregolazione degli ambienti riscaldati e la contabilizzazione individuale del calore;
- g) incentivare finanziariamente la realizzazione di interventi di recupero energetico negli edifici.

In particolare, l'art. 4 della cit. L.R n. 39- che disciplina il "Miglioramento termico degli edifici" – prevede, al 4° comma che: *"Le serre bioclimatiche e le logge addossate o integrate all'edificio, opportunamente chiuse e trasformate per essere utilizzate come serre per lo sfruttamento*

dell'energia solare passiva, sono considerate volumi tecnici e quindi non computabili ai fini volumetrici a condizione che siano progettate in modo da integrarsi nell'organismo edilizio nuovo o esistente e che dimostrino, attraverso i necessari calcoli energetici, la loro funzione di riduzione dei consumi di combustibile fossile per riscaldamento invernale, attraverso lo sfruttamento passivo e attivo dell'energia solare o la funzione di spazio intermedio”.

Invero, detta disposizione, ove interpretata letteralmente, astraendo dal contenuto complessivo del medesimo articolo, può far pervenire alla conclusione che la realizzazione di una serra, come tale capace di apportare un qualsivoglia beneficio energetico, deve considerarsi volume tecnico.

E' questa infatti la ardua tesi sostenuta da parte ricorrente.

Ma è palese che la *ratio* della norma non è questa, dato che in questo modo sarebbe possibile ottenere surrettiziamente ampi benefici volumetrici.

Va ricordato che sono volumi tecnici solo quelli adibiti alla sistemazione di impianti (riscaldamento ascensore ecc.) aventi un rapporto di strumentalità necessaria con l'utilizzo della costruzione e che non possono essere ubicati all'interno della parte abitativa (cfr. Cons. St., Sez. V, 31.1.2006 n. 354).

La dottrina ha posto in luce che i volumi tecnici non rientrano nel conteggio dell'indice edificatorio, in quanto non sono generatori del c.d. carico urbanistico e la loro realizzazione è finalizzata a migliorare la funzionalità e la salubrità delle costruzioni.

La giurisprudenza ha sottolineato che essi non possono essere ubicati all'interno della parte abitativa, sicché non sono tali i locali complementari all'abitazione (cfr. Cons. St. Sez. V 13.5.1997, n. 483), come le soffitte o i bagni, destinati a formare un'unica unità abitativa e privi di una effettiva destinazione ad impianti tecnologici. La realizzazione di un locale "sottotetto" mediante vani distinti e comunicanti attraverso una scala interna col piano sottostante è indice rivelatore dell'intento di rendere abitabile il locale o i locali, non potendosi detti vani considerare volumi tecnici (C.G.A. 22.10.2003, n. 337).

Venendo a fare applicazione di tali principi in tema di volumi tecnici, deve affermarsi che il beneficio del mancato computo volumetrico (derivante dalla iscrizione al concetto di volume tecnico) risulta necessariamente condizionato alla sussistenza dei suddetti presupposti, cosicché non può esistere volume tecnico laddove, come nel caso all'esame, si tratti di vani che presentano tutte le caratteristiche per essere adibiti all'abitazione. Invero, la difesa del Comune ha evidenziato che si tratta di un vero e proprio vano di abitazione, dotato (cfr. le foto prodotte) di camino, di videocitofono, di porte interne, di battiscopa, di attacchi per le apparecchiature di condizionamento e collegato mediante scale interna dotata di termosifone all'appartamento sottostante.

Sotto il profilo sistematico, deve soggiungersi che la prescrizione posta dal c. 4 dell'art. 4 della L.R. n. 39 del 2004 deve essere inserito nel quadro delle finalità perseguite dalla legge regionale nel suo complesso.

L'impianto della legge è volto a conseguire un significativo risparmio energetico attraverso il ricorso alle tecniche della c.d. bioedilizia.

Tale normativa regionale s'inserisce, costituendone un tassello, nel più ampio contesto delineato dalla disciplina comunitaria e nazionale, che è costituito dalla Direttiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2002 sul rendimento energetico in edilizia e dal D.Lgs. 19.8.2005 n. 192 di recepimento di tale Direttiva.

La Direttiva rappresenta uno strumento strategico per la riduzione dei consumi energetici degli edifici nella Comunità, tenendo conto delle condizioni locali e climatiche esterne, nonché delle prescrizioni per quanto riguarda il clima degli ambienti interni e l'efficacia sotto il profilo dei costi (art. 1).

Sui temi del risparmio energetico, della promozione delle fonti rinnovabili e dell'uso razionale dell'energia la Regione Lombardia ha emanato la Legge Regionale n. 26 del 12 dicembre 2003 che reca la "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche".

Il Titolo III (Disciplina del settore energetico) di tale L.R. ha inserito tra le funzioni dei Comuni, anche la promozione e l'incentivazione delle fonti energetiche rinnovabili, dell'uso razionale dell'energia e del risparmio energetico, che devono trovare attuazione anche attraverso i diversi strumenti urbanistici.

Una volta chiarito il quadro generale all'interno del quale opera la specifica disposizione normativa della quale si viene a fare applicazione nella fattispecie all'esame, risulta evidente che l'effettiva portata dell'art. 4 della L.R. n. 39/04 non è quella che prospetta la parte ricorrente, richiamandosi al suo (mero) dettato letterale.

Siamo, all'evidenza, in presenza di un'ipotesi in cui *lex dixit plus quam voluti*, sicché l'interprete è chiamato a definire la reale portata della norma, rispetto al contenuto letterale.

Va quindi affermato che il beneficio di cui all'art. 4, c. 4. della L.R. n. 39 del 2004 risulta condizionato alla significatività dell'intervento, che è indicato dal rapporto, che deve essere inversamente proporzionale, fra la superficie utilizzata a serra e la potenzialità di risparmio energetico ricavabile.

E' pur vero che la norma ha ommesso di fornire la definizione di serra bioclimatica e di rassegnare un parametro quantitativo minimo del risparmio energetico, ma a tale carenza legislativa è pur sempre possibile porre rimedio mediante il richiamo dei principi della tecnica.

Al riguardo sono utili le osservazioni svolte dal Responsabile dei Servizi tecnici comunali con la relazione in data 21.12.2008 (prodotto come doc. n. 6 dal Comune resistente), nella quale si afferma che, in base ai principi della termotecnica, qualsiasi volume frapposto tra due ambienti a temperatura diversa costituisce un volano termico fra gli stessi e quindi nei confronti dell'ambiente a temperatura maggiore esercita la funzione di isolamento; così come una qualsiasi superficie vetrata sottoposta ad irraggiamento solare trasmette energia termica all'interno dell'ambiente che delimita.

E' chiaro quindi che qualsiasi volume non riscaldato dotato di una pur minima finestratura svolge funzioni di isolamento e consente di limitare il consumo energetico, ma non per questo può essere considerata serra bioclimatica.

Anche la relazione allegata alla richiesta del Sig. Zatti Alberto contiene stralcio di un documento dell'A.N.I.T. (Associazione Nazionale per l'Isolamento Termico ed Acustico) che definisce il concetto di serra: uno spazio chiuso, vetrato, in adiacenza a superfici opache di un ambiente riscaldato; lo stesso documento contiene anche dei disegni tecnici che mostrano chiaramente ciò che si intende la serra.

Prerogativa della serra è quindi l'essere realizzata principalmente con superfici vetrate, tali da ottimizzare lo sfruttamento dell'energia solare. Altra caratteristica che contraddistingue le serre è la copertura che favorisce, ancor più della pareti vetrate, lo sfruttamento dell'energia solare.

Nella predetta relazione si evidenzia che:

- il vano in questione è realizzato per quasi la sua totalità in muratura e le uniche superfici vetrate sono costituite da finestre relativamente piccole (7,5 mq in lato est e 7.5 mq in lato ovest al lordo dei serramenti) in considerazione della superficie del locale stesso (circa 65 mq per un volume di oltre 177 mc); con copertura è costituita da solaio tradizionale in latero-cemento con soprastante copertura in muricci e tavelloni;

- la copertura è inoltre dotata di gronda sporgente che maschera ancor di più le finestre dal possibile irraggiamento solare e l'orientamento delle finestre;

- la posizione dell'edificio, ai piedi di rilievo montuoso che nella stagione invernale vede il sorgere del sole a mezzogiorno, produce un minimo irraggiamento delle stesse come dimostrato dalla documentazione fotografica allegata alla pratica edilizia che mostra come, in situazione ottimale di sole, tutte le aperture della loggia risultano completamente in ombra.

Conclusivamente il ricorso va respinto.

Sussistono giusti motivi, attesa la novità della questione trattata, per disporre la compensazione fra le parti delle spese del giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - Sezione staccata di Brescia I Sezione- definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Sergio Conti, Consigliere, Estensore

Carmine Russo, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/02/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO