

**LE NUOVE NORME SUL RISPARMIO ENERGETICO NELL'EDILIZIA\***  
**(avvocato Laura Scambiato)**

In Italia gli edifici sono il principale fattore di spreco di risorse energetiche, e quindi uno dei maggiori colpevoli dell'inquinamento atmosferico e del riscaldamento globale.

Per tentare di arginare questo fenomeno è stato approvato il decreto legislativo 30 maggio 2008 n. 115, il quale costituisce attuazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 5 aprile 2006 n. 2006/32/CE, ed è stato emanato in forza della legge di delega 6 febbraio 2007 n. 13, mediante la quale il legislatore ha fra l'altro riconosciuto al Governo il potere di coordinare la nuova normativa con le discipline vigenti nei singoli settori dalla stessa coinvolti.

L'articolo 11 di tale decreto, ai commi primo, secondo, terzo e quinto, contiene alcune norme da applicare al fine di incentivare la realizzazione di opere volte a migliorare la prestazione energetica degli edifici.

a) Il primo comma riguarda i nuovi edifici, il cui volume secondo le norme locali deve essere sovente misurato comprendendo anche lo spessore delle murature e dei solai; pertanto, se per risparmiare energia si realizzano murature e solai più spessi, si rende necessario ridurre la superficie calpestabile, il che penalizza economicamente il costruttore che quindi è disincentivato ad adottare tali tecniche costruttive a discapito dell'efficienza energetica del fabbricato.

Il comma in esame stabilisce dunque che, nel calcolare i volumi, le superfici ed i rapporti di copertura relativi alle nuove edificazioni, lo spessore delle murature esterne, delle tamponature, dei muri portanti e dei solai non deve essere computato per la parte eccedente i 30 centimetri, fino ad un massimo di ulteriori 25 centimetri per gli elementi verticali e di copertura, e di 15 centimetri per gli elementi orizzontali intermedi.

Esso aggiunge però che questa esenzione potrà trovare applicazione solo se la realizzazione di tali maggiori spessori consentirà di ridurre almeno del 10 per cento l'indice di prestazione energetica del fabbricato, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 192.

---

\* Il presente contributo è pubblicato su "AL - Mensile di informazione degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori Lombardi", novembre 2008, pag. 40.

Quindi, se per esempio un progetto prevede la realizzazione di murature esterne, di tamponature o di muri portanti spessi 58 centimetri in luogo degli ordinari 30 centimetri, e se risulta accertato che tale maggior spessore consente di ridurre almeno del 10% l'indice di prestazione energetica del fabbricato, ai fini della determinazione dei volumi, delle superfici e dei rapporti di copertura dell'edificio si deve fare finta che tali strutture abbiano uno spessore di soli 33 centimetri.

Il comma in esame contiene un'ulteriore disposizione, che pare costituire attuazione del potere conferito al Governo dalla legge delega, di armonizzare la nuova disciplina con le normative vigenti.

Nei casi di cui sopra, infatti, esso consente di derogare alla normativa nazionale, regionale e comunale, vigente in tema di distanze minime tra edifici, di distanze minime di protezione dal nastro stradale e di altezze massime degli edifici, fermo restando l'obbligo, sancito dal successivo quinto comma, di rispettare in ogni caso le prescrizioni in tema di sicurezza stradale e antisismica.

Le conseguenze di questa normativa possono essere davvero rilevanti.

Per esempio, si pensi al caso in cui su terreni confinanti vengano realizzati due edifici, ciascuno dei quali dotato di murature esterne e di muri portanti aventi uno spessore di 55 centimetri: per effetto di ciò, la distanza fra i due fabbricati potrebbe risultare considerevolmente inferiore rispetto a quanto prescritto dalle norme vigenti.

Con un colpo di spugna, nel nome del "risparmio energetico", il Governo consente quindi di derogare per esempio alla disciplina in tema di distanze fra pareti finestrate di edifici antistanti di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444, disciplina che la Corte di Cassazione ha costantemente qualificato come inderogabile.

Questo può indurre a dubitare che il Governo avesse il potere di introdurre una norma derogatoria di tale portata, in assenza di una espressa e specifica menzione nell'ambito della legge delega.

Resta comunque il fatto che la norma esiste, e che dovrà essere applicata fino a quando non dovesse essere dichiarata incostituzionale.

**b)** Il secondo comma dell'articolo 11 disciplina gli "interventi di riqualificazione energetica" degli edifici esistenti.

Esso stabilisce che, qualora tali interventi consistano nella realizzazione di maggiori spessori delle murature esterne e degli elementi di copertura, tali da ridurre almeno del 10% i limiti di trasmittanza di cui al decreto legislativo n. 192/2005, è possibile derogare alla normativa

nazionale, regionale e comunale in tema di distanze minime tra edifici, di distanze minime di protezione dal nastro stradale e di altezze massime degli edifici.

Il comma in esame, a differenza del precedente, introduce però un tetto massimo a tale deroga, così differenziato:

- per le distanze minime fra edifici e le distanze minime di protezione dal nastro stradale, la deroga non potrà superare 20 centimetri;
- per le altezze massime degli edifici, la deroga non potrà superare 25 centimetri.

Viene altresì specificato che, per le distanze tra edifici, la deroga può essere esercitata nella misura massima con riferimento ad entrambi gli edifici prospettanti: il che comporta, al più, una deroga pari a 40 centimetri.

Nel decreto legislativo non si rinviene una definizione del concetto di “interventi di riqualificazione energetica”, a meno che tale espressione non sia da considerare equipollente a quella di “misura di miglioramento dell’efficienza energetica”, la quale individua “qualsiasi azione che di norma si traduce in miglioramenti dell’efficienza energetica verificabili e misurabili o stimabili” (articolo 2, lettera “h” del decreto stesso).

Anche con riguardo al secondo comma trova comunque applicazione la previsione contenuta nel successivo quinto comma, per cui non è ammessa alcuna deroga alle prescrizioni vigenti in tema di sicurezza stradale e antisismica.

c) Il terzo comma dell’articolo 11 ha lo scopo di agevolare la realizzazione degli interventi che comportino un incremento dell’efficienza energetica degli edifici, e che consistano nell’installazione:

- di singoli generatori eolici con altezza complessiva non superiore a 1,5 metri e diametro non superiore a 1 metro;
- di impianti solari termici o fotovoltaici aderenti o integrati nei tetti degli edifici, aventi la stessa inclinazione e lo stesso orientamento della falda, ed i cui componenti non modificano la sagoma degli edifici stessi.

Il comma in esame qualifica espressamente tali opere come interventi di manutenzione ordinaria, e dispone che qualora la superficie degli impianti non sia superiore a quella del tetto esse non sono soggette all’obbligo della denuncia di inizio di attività prevista dagli articoli 22 e

23 del D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, ma solo ad una comunicazione preventiva al Comune, comunicazione che quindi può essere effettuata anche poche ore prima dell'inizio dei lavori.

Tuttavia la sola comunicazione non è sufficiente quando gli interventi di cui sopra concernano:

- beni culturali vincolati ai sensi della parte seconda del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42;
- ville che “si distinguano per la loro non comune bellezza”, nonché edifici compresi entro “complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici”, vincolati in forza dell'articolo 136, lettere “b” e “c” del medesimo decreto legislativo n. 42/2004.

In tali casi, prima di effettuare la comunicazione occorre acquisire le autorizzazioni prescritte dalla predetta normativa.

#### **LE DISPOSIZIONI STATALI E REGIONALI, QUALI VANNO APPLICATE?**

**(avvocato Walter Fumagalli)**

La materia trattata dall'articolo 11, primo, secondo, terzo e quinto comma, del decreto legislativo 30 maggio 2008 n. 115 è disciplinata, oltre che dalla normativa statale, anche da quella regionale.

In Lombardia, per esempio, a tale materia era stata dedicata la legge regionale 20 aprile 1995 n. 26, successivamente modificata con le leggi regionali 21 dicembre 2004 n. 39 e 28 dicembre 2007 n. 33.

Dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 115/2008, dunque, va applicata la normativa statale o quella regionale?

I rapporti fra tali normative sono regolati dal quarto comma del citato articolo 11, il quale dispone testualmente che “le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 trovano applicazione fino all'emanazione di apposita normativa regionale che renda operativi i principi di esenzione minima ivi contenuti”.

Su questo tema la Regione Lombardia si è espressa mediante la circolare approvata in forza del decreto della Direzione generale reti e servizi di pubblica utilità e sviluppo sostenibile n. 8935 del 7 agosto 2008, secondo la quale “la norma regionale è prevalente in quanto introdotta da Regione Lombardia proprio con le stesse finalità dell'articolo 11 citato”, mentre “per quanto riguarda la deroga alle distanze minime e

alle altezze massime, è legittima l'applicazione della possibilità previste dal decreto legislativo 115/2008 ...".

La presa di posizione della Regione, tuttavia, è pienamente rispettosa delle regole fissate dal quarto comma poc' anzi riportato?

Probabilmente no.

Torniamo infatti al testo del quarto comma dell'articolo 11, il quale ci dice alcune cose.

Ci dice anzitutto che le disposizioni dettate dai precedenti primo, secondo e terzo comma sono da considerare "principi di esenzione minima"; ma se si parla di "esenzione minima", è evidente che può essere prevista anche un'esenzione diversa, e che quest'ultima non può essere più ridotta di quella stabilita dal decreto legislativo, ma può benissimo essere più ampia.

Ci dice inoltre che anche le regioni possono regolare questa materia, attraverso l'introduzione di proprie norme che però, anche in virtù dell'articolo 117 della Costituzione, non possono ovviamente derogare ai "principi di esenzione minima" fissati dalle disposizioni statali; il che significa cioè che non possono prevedere esenzioni più ridotte, ma possono prevedere esenzioni più ampie.

Ci dice altresì che le disposizioni statali trovano applicazione immediata, fin dal momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 115/2008 (e cioè fin dal 4 luglio 2008).

Ci dice infine che dette disposizioni cessano di avere efficacia a partire dal momento dell'entrata in vigore di "apposita normativa regionale che renda operativi i principi" di cui sopra (l'uso dell'espressione "renda operativi" è evidentemente impropria, visto che tali principi sono entrati in vigore, e quindi sono "divenuti operativi", il 4 luglio 2008).

Le disposizioni statali, quindi, non perdono efficacia per effetto dell'entrata in vigore di una qualunque normativa regionale, indipendentemente dal contenuto di quest'ultima, ma solo per effetto dell'entrata in vigore di una normativa regionale che sia coerente con i "principi di esenzione minima" di cui sopra (cioè, per usare il linguaggio del decreto, li "renda operativi").

In pratica, pertanto, se una regione approva una normativa che preveda ipotesi di esenzione identiche o più ampie di quelle previste dall'articolo 11 in esame, quest'ultimo cessa di produrre effetti nel territorio di tale regione ed in esso deve essere applicata la normativa regionale; ma se una regione approva una disciplina che preveda (illegittimamente)

ipotesi di esenzione meno ampie di quelle stabilite dall'articolo 11, quest'ultimo continua ad applicarsi anche nel territorio di detta regione. Sulla base di queste regole, dunque, per stabilire se in Lombardia debbano essere applicate le esenzioni stabilite dal decreto legislativo n. 115/2008 oppure quelle previste dalla legge regionale n. 26/1995, sarà di volta in volta necessario confrontare quelle applicabili nel singolo caso: andrà applicata la disposizione regionale, se a seguito di tale confronto emergerà che la stessa preveda un'esenzione identica o più ampia rispetto a quella prevista dal decreto legislativo per quella specifica fattispecie, mentre in caso contrario andrà applicata la disciplina statale.