

DIRETTIVA EUROPEA SUL RENDIMENTO ENERGETICO, DUBBI DI LEGITTIMITÀ SUL PROVVEDIMENTO DI RECEPIMENTO NELLA PARTE CONCERNENTE GLI EDIFICI ESISTENTI

di Vittorio Angiolini

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il diritto comunitario. – 3. La legge di delega per il recepimento. – 4. Il decreto delegato n. 192/2005. – 5. Rilievi conclusivi.

1. *Premessa.* – La valutazione della legittimità delle previsioni contenute nel D.L.vo 192/05, nonché l'individuazione dei possibili rimedi per rimuovere gli eventuali vizi, non può prescindere da una preliminare ricostruzione e da un raffronto puntuale dei testi normativi rilevanti nella vicenda ed in particolare, oltre allo stesso D.L.vo 192/05, la direttiva 2002/91/CE e la L. n. 306/03.

Solo su questa base sarà possibile stabilire in che misura la legislazione delegata abbia rispettato non solo il diritto comunitario, bensì anche i limiti imposti dalla legge di delegazione del parlamento italiano.

2. *Il diritto comunitario.* – La direttiva 2002/91/CE identifica le finalità perseguite dall'Unione Europea nell'«aumento del rendimento energetico [...] per conformarsi al protocollo di Kyoto» e individua gli strumenti che gli Stati dovranno adottare per perseguire il fine individuato:

– «tutti i nuovi edifici dovrebbero essere assoggettati a prescrizioni minime di rendimento energetico»;

– «per gli edifici che superano determinate dimensioni la ristrutturazione importante dovrebbe essere considerata un'opportunità di miglioramento del rendimento energetico mediante misure efficaci sotto il profilo dei costi».

Tutti i nuovi edifici ricadono quindi, in via generale, nell'ambito di applicazione della direttiva, quanto alle prescrizioni sul rendimento energetico (art. 1, lett. b).

L'adeguamento termico è invece imposto, dal diritto comunitario, per gli edifici esistenti solo in via di eccezione, alla condizione che si tratti di edifici di «grande metratura» e soggetti a «ristrutturazioni importanti» (art. 1, lett. c), sempre che le misure di miglioramento energetico siano «efficaci sotto il profilo dei costi» (punto 13 del «considerando»).

L'art. 6 della direttiva chiarisce che, per gli edifici esistenti, l'obbligo di adeguamento sorge quando sussistano simultaneamente tutti tali presupposti e condizioni, curandosi altresì di precisare che per «grande metratura» deve intendersi quella «totale superiore a 1000 mq.».

Mentre, al «considerando 13», la direttiva 2002/91/CE puntualizza altresì che «ristrutturazioni im-

portanti si hanno quando il costo totale della ristrutturazione connesso con le murature esterne e/o gli impianti energetici quali il riscaldamento, la produzione di acqua calda, il condizionamento d'aria, la ventilazione e l'illuminazione è superiore al 25% del valore dell'edificio, escluso il valore del terreno sul quale questo è situato, o quando una quota superiore al 25% delle murature esterne dell'edificio viene ristrutturata».

L'obbligo per gli Stati di estendere la verifica di rendimento agli edifici esistenti non è pertanto generalizzato e patisce temperamenti e specificazioni, anche, si badi, quanto agli aspetti di fattibilità economica, giacché proprio su questo versante la direttiva 2002/91/CE precisa che:

– «il miglioramento (...) del rendimento energetico globale di un edificio esistente (...) potrebbe limitarsi (...) alle parti che sono più specificamente pertinenti ai fini del rendimento energetico e che rispondono al criterio di costi/efficienza» («considerando», punto 14);

– «i requisiti di ristrutturazione per gli edifici esistenti non dovrebbero essere incompatibili con la funzione, la qualità o il carattere previsto dell'edificio» («considerando», punto 15);

– per l'adeguamento degli edifici esistenti i costi supplementari imposti dall'adeguamento energetico dovrebbero essere recuperabili «entro un lasso di tempo ragionevole» («considerando», punto 15).

In sintesi, si può dunque affermare che la direttiva comunitaria, nel disciplinare il miglioramento del rendimento energetico essenzialmente per i nuovi edifici, solo con cautela, ed in casi come si è visto determinati, ha previsto l'estensione della disciplina migliorativa agli edifici esistenti. Né a questa impostazione del diritto comunitario toglie nulla il fatto che varie previsioni sugli edifici esistenti siano state inserite, anziché nell'articolato della direttiva 2002/91 CE, nei «considerando» posti in premessa alla direttiva stessa: giacché, come noto, ormai da tempo, a tali «considerando» è riconosciuta dalla giurisprudenza, tanto comunitaria che interna, piena efficacia normativa.

3. *La legge di delega per il recepimento.* – La direttiva 2002/91/CE è stata attuata, in Italia, attraverso la L. 31 ottobre 2003 n. 306.

Peraltro, l'art. 1 della L. n. 306 del 2003 si è limitato a delegare il Governo ad adottare «i decreti legislativi recanti le norme occorrenti per dare attuazione alle direttive comprese negli elenchi di cui agli allegati A e B»: oggetto della delega sono

quindi «le norme occorrenti», in senso stretto, alla attuazione delle direttive comunitarie, tra cui quella che qui preme.

Che i decreti legislativi debbano attenersi a ciò che è indispensabile per l'attuazione del diritto comunitario, non modificando per il resto le leggi nazionali vigenti, è ricavabile in effetti in via interpretativa e tuttavia univoca, dalla legge di delegazione, alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Determinato l'oggetto nell'attuazione di un lungo elenco di direttive, tra cui la nostra 2002/91/CE, la L. n. 306/03 ha indicato, all'art. 2, «i principi ed i criteri direttivi generali» a cui il legislatore delegato dovrà attenersi e che sono «principi» e «criteri» a spettro assai largo, da riferirsi alla generalità delle norme comunitarie delle quali si è delegata al Governo l'attuazione e pertanto, in quanto neppure ascrivibili ad una precisa materia, sicuramente idonei ad adempiere quel che imposto dall'art. 76 Cost. al legislatore delegante.

A tali criteri e principi generali si affianca, poi, un intero capo (il Capo II) di «criteri specifici di delega legislativa» con i quali vengono assegnati, per il recepimento di talune direttive singolarmente individuate, criteri integrativi di cui tener conto, oltre a quelli enunciati nell'art. 2 della L. n. 306/2003.

Per la direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia non è stato indicato alcun criterio o principio specifico.

Il che è già di per sé significativo: a meno di non voler mettere in discussione la legittimità della stessa legge di delegazione, per carenza dei requisiti dell'art. 76 Cost., tra cui appunto figura la fissazione di «principi criteri direttivi», occorre riferirsi, come in genere si è riferita la stessa giurisprudenza costituzionale, alla dottrina dei cd. «limiti impliciti»; per la quale dottrina, i limiti alla legge delegata derivano, oltre che da principi e criteri dati per esplicito nella legge di delega, (anche) dal resto della legislazione previgente che, esulando dai confini dell'«oggetto» delegato, il Governo non potrebbe comunque modificare o abrogare (v., per tutti, A.A. CERVATI, *Legge di delegazione e legge delegata*, in *Enc. dir.*, XXIII, 1973, 939 ss.).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale sul tema sarebbe per verità affrettato far discendere da questo ragionamento un'interpretazione oltremodo restrittiva della delega conferita al Governo nel caso nostro; anche perché, nell'impiegare la dottrina dei «limiti impliciti», a cui pure si è richiamata, la giurisprudenza costituzionale non è stata mai particolarmente rigorosa.

Tuttavia, l'assenza di criteri e principi direttivi specifici, nella L. n. 306/2003, è elemento rilevante dell'analisi; poiché in più occasioni la Corte costituzionale, nel pronunciarsi in fattispecie consimili, ha posto in grande valore proprio la distinzione tra direttive per le quali il legislatore delegante avesse predisposto principi integrativi e specifici e quelle per le quali si fosse limitato a delegare il recepimento

del diritto comunitario secondo la clausola generica di «piena conformità» del decreto da adottarsi alla direttiva con esso attuata.

Tra le decisioni della Corte costituzionale che hanno affrontato il tema significativa appare la Ord. 134/03 la quale, affermando la legittimità costituzionale, nel caso concreto, del decreto legislativo di recepimento della direttiva 92/32/CE, rispetto all'art. 76 Cost., bene ancora tale giudizio positivo alla circostanza che la legge di delegazione, in quel caso, «dettava specifici criteri direttivi per l'attuazione della direttiva [...] che integravano i criteri generali [...] validi per le direttive elencate nell'allegato A».

L'Ord. 134/03 non è del resto che l'ultima di una serie di pronunce (tra cui l'ord. 256/99) nelle quali la relazione tra norma nazionale di recepimento e norma europea è stata indicata come possibile fonte di illegittimità della prima per violazione dell'art. 76 Cost.

Capostipite di questa serie di decisioni, in ordine di tempo e per completezza dell'argomentazione, può essere considerata la sent. 49/99 che ha stabilito alcuni punti fermi poi ribaditi nelle decisioni successive.

La sent. 49/99 in primo luogo riconosce che, allorché si tratti di «leggi comunitarie», lo stesso contenuto delle direttive comunitarie da attuare «costituisce anch'esso principio e criterio della delega legislativa»; col che è chiarito che i criteri generali devono essere letti ed integrati col contenuto delle direttive da recepire e, di conseguenza: «tutti i criteri, dovendosi integrare reciprocamente, vanno coordinati per essere interpretati unitariamente»; ovvero, come la Corte stessa precisa, l'introduzione di un obbligo «può essere desunto anche da altri elementi della delega legislativa, che possono risultare dalle stesse direttive comunitarie da attuare».

Per tornare al caso nostro può quindi in punto concludersi che, al di là dei criteri generali posti con la legge di delegazione, debba farsi ricorso diretto al contenuto della direttiva comunitaria per desumerne, quanto all'oggetto ed all'impostazione, i limiti che al legislatore delegato è stato ingiunto di osservare nel disciplinare l'adeguamento energetico agli edifici; segnatamente, sembra di poter presumere, in forza della dottrina dei «limiti impliciti», che avendo delegato «le norme occorrenti» all'attuazione della direttiva 2002/91/CE, la legge di delega n. 306 del 2003 abbia precluso al Governo delegato di introdurre modificazioni ulteriori rispetto a quelle ragionevolmente riconducibili alle esigenze applicative di tale normativa comunitaria.

D'altronde, ciò pare emergere come scontato dalla stessa L. n. 306/2003, la quale, nell'enunciare i «principi e criteri direttivi generali della delega legislativa» dell'art. 2, ha autorizzato il Governo a immettere nella legislazione pregressa le «occorrenti modifiche integrazioni» solo «per evitare disarmonie con le discipline vigenti per i singoli settori in-

interessati dalla normativa da attuare» (lett. *b*) ed ha altresì precisato che le «eventuali spese non contemplate da leggi vigenti» possono «essere previste nei soli limiti occorrenti per l'adempimento» degli obblighi comunitari (lett. *d*).

4. *Il decreto delegato n. 192/2005.* – In virtù della delega legislativa di cui alla L. n. 306/2003, e dunque per le «norme occorrenti» al recepimento della direttiva 2002/91/CE, è stato emesso il D.L.vo n. 192 del 19 agosto 2005, il quale però, sino dal disegno di fondo, si è discostato dalla normativa europea in esso da recepire.

Come si è detto, la direttiva 2002/91/CE ha previsto misure di rendimento energetico da applicarsi agli edifici nuovi e la cui applicazione agli edifici esistenti, comunque graduale, dovrebbe essere limitata a casi espressamente indicati.

L'art. 3, comma 1 del D.L.vo n. 192 del 2005 ha previsto, invece, che, «salvo le esclusioni di cui al comma 3» e «con le (...) eccezioni previste ai commi 2 e 3», la disciplina sul rendimento energetico di derivazione europea «si applica agli edifici di nuova costruzione e agli edifici oggetto di ristrutturazione».

Con il che l'impostazione della direttiva europea 2002/91/CE è addirittura ribaltata nel suo contrario: quella che per la direttiva comunitaria dovrebbe essere l'eccezione, ossia l'applicazione agli edifici esistenti, diventa per la legge delegata italiana la regola.

Tanto più che il rimando alla «ristrutturazione», nel comma 1 dell'art. 3 del D.L.vo n. 192 del 2005, non pare suscettibile di arginare l'applicazione della disciplina sul rendimento energetico, nel momento in cui, come pare doveroso, la «ristrutturazione» stessa, anziché nell'accezione più ristretta ricavabile dal diritto urbanistico italiano, sia intesa secondo la nozione desumibile dal diritto comunitario.

Come si è rammentato, la direttiva europea 2002/91/CE parla di «ristrutturazioni importanti», qualificandole come tali, anziché in relazione all'impatto all'edilizio-urbanistico, come è orientato a fare il diritto italiano, in relazione al costo economico («ristrutturazioni importanti» – secondo la direttiva comunitaria – «si hanno quando il costo totale della ristrutturazione connesso con le murature esterne e/o gli impianti energetici quali il riscaldamento, la produzione di acqua calda, il condizionamento d'aria, la ventilazione e l'illuminazione è superiore al 25% del valore dell'edificio, escluso il valore del terreno sul quale questo è situato, o quando una quota superiore al 25% delle murature esterne dell'edificio viene ristrutturata»).

Sicché, in questa logica, il condizionare genericamente alla «ristrutturazione», non aggettivata come «importante», l'applicazione delle norme sul rendimento energetico potrebbe essere inteso come

equivalente ad assoggettare alle norme medesime, in linea di massima, qualunque tipo di intervento sugli edifici esistenti: lo stesso comma 2, lett. *a*), n. 2 del D.L.vo n. 192 del 2005 sembra confermare come possibile questa lettura, allorché significativamente, per gli «edifici esistenti di superficie utile superiore a 1000 metri quadrati», discorre di «manutenzione straordinaria» che è, nella tradizione del diritto italiano, cosa diversa dalla «ristrutturazione».

In coerenza con il rovesciamento operato nell'impostazione della direttiva europea 2002/91/CE, poi, l'art. 3 del D.L.vo n. 192/05 vorrebbe assicurare la gradualità nell'applicazione della nuova normativa al patrimonio edilizio esistente operando distinzioni le quali non trovano riscontro nella normativa comunitaria:

– anzitutto, (comma 2, lett. *a*, dell'art. 3 del D.L.vo n. 192 del 2005 cit.) vengono individuati i casi nei quali agli edifici esistenti debbono applicarsi – in modo totale ed incondizionato – gli stessi *standards* previsti per quelli di nuova costruzione; in questo ambito, rientrano gli edifici di superficie complessiva superiore ai 1000 mq. («di grande metratura», per usare la terminologia della direttiva) che siano soggetti a «ristrutturazione integrale» dell'«involucro» o a demolizione e ricostruzione; con ciò si resta nell'ambito di quel che previsto dalla direttiva europea 2002/91/CE, circa l'«importanza» delle «ristrutturazioni»; ma si omette ogni considerazione, la quale è viceversa presente nella normativa comunitaria, degli aspetti di fattibilità economica, tanto inerenti alla verifica che le misure prescritte siano «efficaci sotto il profilo dei costi» («considerando» 13 della direttiva 2002/91/CE), tanto inerenti alla compatibilità delle misure prescritte stesse «con la funzione, la qualità o il carattere previsto dell'edificio» («considerando» 15 della direttiva 2002/91/CE); il che, ovviamente, taglia fuori ogni valutazione del «criterio costi/efficienza» («considerando» 14 della direttiva 2002/91/CE);

– inoltre, e sempre peraltro omettendo ogni attenzione per gli aspetti di fattibilità economica appena sopra menzionati, viene individuato (art. 3, comma 2, lett. *b*, del D.L.vo n. 192 del 2005), come caso di applicazione totale ed incondizionata degli stessi *standards* di rendimento energetico prescritti per le nuove costruzioni, e però «limitata al solo ampliamento», quello in cui «lo stesso ampliamento risulti volumetricamente superiore al 20 per cento dell'intero edificio esistente»; con il che si è fuori anche dal concetto di «ristrutturazione importante», a cui la direttiva 2002/91/CE ricollega l'obbligo di adeguamento degli edifici esistenti (art. 6 e «considerando» 13);

– come fuori da ogni considerazione degli aspetti di fattibilità economica sopra illustrati e della stessa nozione comunitaria di «ristrutturazione importante», si è infine allorché si indivi-

duano (art. 3, comma 2, lett. c, del D.L.vo n. 192 del 2005) ulteriori casi di «applicazione» delle misure per il rendimento energetico «limitata al rispetto di specifici parametri, livelli prestazionali e prescrizioni, nel caso di interventi su edifici esistenti»; si realizza per questa via una vera e propria fuga in avanti rispetto ai requisiti minimi necessari al recepimento della direttiva 2002/91/CE, introducendo oltretutto previsioni di portata effettiva non univocamente determinabile o di difficile determinazione; a solo titolo di esempio si rifletta sul punto 3 della lett. c): l'applicazione parziale delle misure per il rendimento energetico discende anche dalla semplice «sostituzione di generatori di calore»; non è chiaro, e neppure predeterminabile, se ciò significhi (soltanto) che i nuovi generatori di calore dovranno rispondere ai parametri di rendimento introdotti dalla direttiva, ovvero se la norma sottintenda che in caso di sostituzione della caldaia si possa imporre e fin dove, per così dire cogliendo l'occasione, un adeguamento ulteriore dell'edificio.

5. *Rilievi conclusivi.* – Si è già messo in risalto, segnalando analiticamente per quali profili e come già avvenga, che per gli edifici esistenti il D.L.vo n. 192 del 2005 stabilisce obblighi di adeguamento agli *standards* di rendimento energetico imposti per gli edifici di nuova costruzione dal diritto comunitario, ben al di là di quel che richiede la direttiva europea 2002/91/CE.

E si è già sottolineato come ciò possa comportare violazione dell'art. 76 Cost., censurabile dalla Corte costituzionale, avendo la legge-delega n. 306 del 2003 delegato al Governo solo le modifiche alla legislazione vigente «occorrenti» al recepimento della direttiva europea 2002/91/CE.

Le opportunità per sollevare ritualmente, in via incidentale, le eccezioni di incostituzionalità dell'art. 3 del D.L.vo n. 192 del 2005, per violazione dell'art. 76 Cost., non mancheranno, non foss'altro nei giudizi aventi ad oggetto le sanzioni per l'inotteperanza alle prescrizioni sul rendimento energetico.

In realtà, resta però difficile persino comprendere, da un punto di vista più largo, il perché il Governo italiano, nonostante l'evidenza dei confini impressi alla delega legislativa, abbia preferito avventurarsi in un'autonoma configurazione della disciplina del rendimento energetico non attenendosi ai criteri discriminanti per l'applicazione della disciplina europea agli edifici esistenti limpidamente tracciati sino nella direttiva europea 2002/91/CE (primariamente i richiami alla «grande metratura», alle «ristrutturazioni importanti» ed alla circostanza che le misure di miglioramento energetico debbano essere «efficaci sotto il profilo dei costi»).

Tanto più che, nell'inseguire un proprio indebito percorso, il legislatore delegato italiano ha finito non solo per trapassare le frontiere assegnate alla delega, ingiungendo ai privati obblighi e doveri insussistenti sia per la direttiva europea 2002/91/CE sia per la legislazione italiana vigente, ma si è nel contempo esposto quantomeno al sospetto di non aver esaurientemente adempiuto gli obblighi comunitari; infatti, in quanto nel recepire la direttiva europea 2002/91/CE non solo non ci si è attenuti al disegno in essa forgiato su altri versanti, ma soprattutto si è inteso discostarsi dall'uso del concetto di «ristrutturazione importante» come univocamente fissato nella stessa normativa comunitaria, si è reso altresì dubbio che l'art. 3 abbracci con completezza una simile fattispecie, in cui il diritto comunitario, seppure con facoltà di una graduazione, parrebbe comunque esigere siano applicate le misure di rendimento energetico prescritte anche agli edifici esistenti.

Sotto questa angolatura, pare necessario osservare, conclusivamente, che la strada maestra per porre riparo ai difetti del D.L.vo n. 192 del 2005, prima ancora che quella del giudizio di costituzionalità, potrebbe essere quella dell'adozione, da parte del Governo – come la Confedilizia auspica, essendosi da invito interessata al problema – di «disposizioni integrative e correttive», come gli consente «entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi», l'art. 1, comma 4 della L. n. 306 del 2003.