

Normativa: i controlli sugli impianti termici

di Marco Loro

Con la legge 9 gennaio 1991 n. 10 "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia", nasce il concetto di edificio certificato sotto il profilo energetico. La finalità della legge è intelligibile a semplice lettura, anche per i non addetti ai lavori: razionalizzare l'uso dell'energia per il riscaldamento al fine del risparmio energetico. Detto obiettivo si concretizza in una regolamentazione del settore termotecnico che vede nell'attività di manutenzione e controllo una fase fondamentale dell'intero sistema. Al riguardo l'articolo 31, comma 3, della legge 10/1991 stabilisce che: "I Comuni con più di quarantamila abitanti e le Province per la restante parte del territorio effettuano i controlli necessari e verificano con cadenza almeno biennale l'osservanza delle norme relative al rendimento di combustione, anche avvalendosi di organismi esterni aventi specifica competenza tecnica, con onere a carico degli utenti".

Tale disposizione è stata successivamente ripresa dall'articolo 11, comma 18, del Dpr 26 agosto 1993 n. 412 "Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del

contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'articolo 4, comma 4, della legge 9 gennaio 1991, n. 10", il quale provvedimento legislativo è stato successivamente integrato con Dpr 21 dicembre 1999 "Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, in materia di progettazione, installazione, esercizio e manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia".

Per quanto concerne i controlli la normativa del 1991 ha attribuito agli Enti Locali dalla stessa indicati (Comuni con più di 40.000 abitanti e Province) un obbligo comportante l'espletamento di un'attività di proporzioni ciclopiche, vieppiù con cadenza biennale, e ciò soprattutto con riferimento e tenuto conto delle strutture e degli organigrammi delle amministrazioni provinciali. Per comprendere ciò basti un dato: in Italia vi sono oltre 8.000 Comuni ma solo meno di 200 superano i 40.000 abitanti, quindi per oltre 7.800 Comuni detto controllo avrebbe dovuto essere svolto dalle poco più di 100 amministrazioni provinciali. È per questo che a distanza di poco più di due anni, che per il nostro attuale sistema legislativo rappresenta un tempo modesto, si è dovuto prendere coscienza del numero dei Comuni d'Italia con meno di 40.000 abitanti, del numero degli addetti all'ufficio tecnico delle amministrazioni provinciali e comunali e del numero degli impianti termici presenti sul territorio nazionale, ciò in virtù delle segnalazioni provenienti dai ligi dipendenti delle pubbliche amministrazioni che si erano "rimboccati le maniche".

È infatti con Dpr 412/1993 che si è provveduto a rendere o quanto meno cercato di rendere il più possibile attuabile il fine perseguito dalla legge 10/1991. Ha stabilito al riguardo all'articolo 11, comma 20, che: "Limitatamente agli impianti di potenza nominale del focolare inferiore a 35 kW, gli Enti di cui al comma 18 (ovvero province e comuni con popolazione maggiore a 40.000 unità) possono, nell'ambito della propria autonomia, con provvedimento reso noto alle popolazioni interessate, al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e all'Enea, stabilire che i controlli si intendano effettuati nei casi in cui i manutentori degli impianti termici o i



terzi responsabili dell'esercizio e manutenzione o i proprietari degli stessi trasmettano, con le modalità ed entro i termini stabiliti dal provvedimento medesimo, apposita dichiarazione, redatta secondo il modello di cui all'allegato H, con timbro e firma del terzo responsabile o dell'operatore, nel caso la prima figura non esista per l'impianto specifico, e con connessa assunzione di responsabilità, attestante il rispetto delle norme del presente regolamento".

Come accade in quasi tutte le materie, specie in quella fiscale e tributaria, attesa impossibilità da parte della Pubblica Amministrazione di provvedervi direttamente, le responsabilità e l'esecuzione degli obblighi vengono poste a carico dei soggetti privati. Non che ciò debba meravigliare o sia citato come una sorta d'inadempimento da parte delle Istituzioni, semplicemente è una situazione di fatto, concreta quanto immutabile. Per quanto qui di competenza devesi in ogni caso rilevare che il Dpr 412/1993 prosegue disponendo, sempre al comma 20 dell'articolo 11, che, a prescindere dal ricorso alla forma di verifica in punto meramente documentale di cui sopra, limitatamente agli impianti termici con potenza inferiore a 35kW, gli Enti devono comunque effettuare annualmente controlli tecnici a campione su almeno il 5% degli impianti di potenza nominale del focolare inferiore a 35 kW esistenti sul territorio, scegliendoli tra quelli per i quali sia pervenuta nell'ultimo biennio la dichiarazione di avvenuta manutenzione, ai fini del riscontro della veridicità della dichiarazione stessa, provvedendo altresì ad effettuare, nei termini previsti dall'articolo 31, comma 3, della legge 9 gennaio 1991, n. 10, i controlli su tutti gli impianti termici per i quali la dichiarazione di cui sopra risulti omessa o si evidenzino comunque situazioni di non conformità alle norme vigenti.

La normativa prosegue specificando che gli Enti Locali, al fine di massimizzare l'efficacia della propria azione, possono programmare i controlli a campione dando priorità agli impianti più vecchi o per i quali si abbia una indicazione di maggiore criticità, avendo peraltro cura di predisporre il campione in modo da evitare distorsioni di mercato.

Il Dpr 412/1993 ha rappresentato quindi un valido correttivo all'originaria disciplina dei controlli, ma anch'esso per voce dello stesso legislatore non è stato ritenuto sufficiente.

Lo afferma la legge 23 agosto 2004, n. 239 "Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia", che composto di un solo articolo ma con oltre 120 commi dispone al comma 44 che: "Ai fini del raggiungimento degli obiettivi... il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e nel rispetto delle prerogative costituzionali delle regioni, un decreto legislativo nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) riordino della normativa tecnica impiantistica all'interno degli edifici;
- b) promozione di un reale sistema di verifica degli impianti di

cui alla lettera a) per accertare il rispetto di quanto previsto dall'attuale normativa in materia con l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti garantendo un'effettiva sicurezza.

La dizione "promozione di un reale sistema di verifica degli impianti", da parte dello stesso legislatore e a distanza di oltre 10 anni da quando detto sistema è stato previsto, non si ritiene possa essere intesa in senso diverso da quello di cui sopra. Successivamente la materia dei controlli e quella relativa agli aspetti certificativi, i quali ultimi influenzano direttamente l'attività di controllo da parte della Pubblica Amministrazione, è stata modificata attraverso l'emanazione del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 "Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia".

La disciplina di cui all'articolo 31, comma 3, della legge 10/1991 è stata così sostituita da quella prevista dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 192/2005 che recita: "Le autorità competenti realizzano, con cadenza periodica, privilegiando accordi tra gli enti locali o anche attraverso altri organismi pubblici o privati di cui sia garantita la qualificazione e l'indipendenza, gli accertamenti e le ispezioni necessarie all'osservanza delle norme relative al contenimento dei consumi di energia nell'esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione e assicurano che la copertura dei costi avvenga con una equa ripartizione tra tutti gli utenti finali e l'integrazione di questa attività nel sistema delle ispezioni degli impianti all'interno degli edifici previsto all'articolo 1, comma 44, della legge 23 agosto 2004, n. 239, così da garantire il minor onere e il minor impatto possibile a carico dei cittadini; tali attività, le cui metodologie e requisiti degli operatori sono previsti dai decreti di cui all'articolo 4, comma 1, sono svolte secondo principi di imparzialità, trasparenza, pubblicità, omogeneità territoriale e sono finalizzate a: ridurre il consumo di energia e i livelli di emissioni inquinanti; correggere le situazioni non conformi alle prescrizioni del presente decreto; rispettare quanto prescritto all'articolo 7 (manutenzione e controllo degli impianti); monitorare l'efficacia delle politiche pubbliche".

A detta ultima normativa hanno fatto inoltre seguito disposizioni correttive e integrative contenute nel decreto legislativo n. 311 del 29 dicembre 2006 che, conformemente, titola: "Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192", tramite il quale vengono apportate importanti modifiche alle prescrizioni inerenti i requisiti minimi in materia di prestazioni energetiche degli edifici.

VERSO LA CERTIFICAZIONE ENERGETICA

Il decreto legislativo 311/2006 rileva ai fini dei controlli in quanto strumento di transizione che, attraverso l'introduzione e disciplina della attestazione di qualificazione energetica, costituisce presupposto per la futura certificazione energetica degli edifici. Nell'attesa dell'emanazione di Linee Guida Nazionali per la certificazione energetica degli edifici si osserva quanto accade in altri Paesi come ad esempio la Spagna, la Francia, i Paesi Bassi, la Germania, la Danimarca ed il Belgio,



che hanno partecipato al progetto internazionale "Impact" (IMproving energy Performance Assessments and Certification schemes by Tests), ovvero a progetti i quali hanno come obiettivo quello di testare sistemi di certificazione del patrimonio edilizio esistente attraverso casi pilota e di derivare da tali applicazioni dati e strumenti attraverso cui, non solo stabilire una metodologia di certificazione unitaria, ma anche formare degli esperti accreditati. Merita una particolare menzione il caso della Spagna la quale si sta concentrando su un progetto di certificazione di edifici mediante l'utilizzo di software di calcolo (Epa-Nr, Epa-Ed e Lider- Calener) con l'obiettivo di mettere a disposizione, a livello nazionale uno strumento condiviso, appunto sotto forma di software, utilizzabile tanto dai certificatori quanto dai progettisti. In Italia, attesa proliferazione di strumenti e metodi messi a punto da diversi soggetti, con il risultato di provocare disorientamento negli utenti finali, senza velleità di completezza si ritiene occorra fare riferimento alle norme relative al calcolo del fabbisogno di energia per il riscaldamento (Uni En 832 per gli edifici residenziali e Uni En Iso 13790 per gli altri edifici), al calcolo della trasmittanza termica di finestre e chiusure (Uni En Iso 10077-1), al calcolo del coefficiente di perdita per trasmissione per determinare la prestazione termica degli edifici (Uni En 13789) e al calcolo delle portate d'aria negli edifici residenziali per la ventilazione (Uni En 13465).

SENTENZA N. 344 DEL 24 OTTOBRE 2004 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

In tema di controlli merita di essere menzionato il caso della Regione Friuli-Venezia Giulia. Con ricorso notificato il 21 ottobre 1999 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato, con riferimento all'articolo 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia del 4 ottobre 1999 recante "Disposizioni in materia di controlli degli impianti termici". Premesso che in materia di controlli degli impianti termici l'articolo 30, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 assegnerebbe alle Regioni solo funzioni di coordinamento degli enti locali e che la competenza legislativa delle Regioni in tale materia sarebbe di tipo concorrente, quindi soggetta ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, il ricorrente Consiglio dei Ministri ha ritenuto che detta legge regionale fosse incostituzionale laddove ha previsto che i controlli degli impianti termici con potenza inferiore ai 35 kW avrebbero potuto essere effettuati, dai comuni e dalle province, anche esclusivamente con la verifica del libretto di impianto termico.

La Regione si è costituita in giudizio eccependo in primo luogo che il richiamo all'articolo 30, comma 5, del decreto legislativo n. 112 del 1998 non sarebbe pertinente in quanto tale norma non dovrebbe applicarsi alle regioni ad autonomia speciale ai sensi di quanto disposto dall'articolo 10 dello stesso decreto legislativo. In secondo luogo la Regione ha eccepito di avere una competenza primaria, e non concorrente, in materia di energia e risparmio energetico, trattandosi

di materia che incide direttamente e immediatamente su settori quali urbanistica, agricoltura, industria, artigianato e lavori pubblici affidati alla sua competenza esclusiva. E su questi due aspetti è d'uopo già ora rilevare l'infondatezza degli stessi. In terzo luogo la Regione Friuli-Venezia Giulia ha eccepito che la propria delibera legislativa non contrasta con l'interesse nazionale perseguito dalla legge n. 10 del 1991 e dal Dpr n. 412 del 1993, dovendosi ritenere consentito alle Regioni - e in particolare a quelle ad autonomia differenziata - regolare aspetti procedurali e organizzativi, nel rispetto degli obiettivi di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili, anche in maniera diversa rispetto a norme statali non coesistenti all'interesse nazionale detto. In quarto luogo la Regione ha eccepito che la "criticata" disciplina regionale delle procedure dei controlli e delle verifiche si limiterebbe ad introdurre strumenti di raccordo e di coordinamento che agevolerebbero il raggiungimento degli indicati obiettivi, senza sottrarre per questo agli enti locali le competenze loro riconosciute dall'articolo 31, comma 3, della legge n. 10 del 1991, precisando che anche la definizione di modalità semplificate per l'espletamento delle verifiche a campione per impianti di minore potenza non sarebbe contrastante con l'interesse nazionale, riguardando tali modalità semplificate aspetti marginali della disciplina di settore. La Regione, proseguendo, ha escluso ogni ipotesi di violazione della normativa statale sui controlli eccependo che simile censura, da parte del Consiglio dei Ministri, confonderebbe le modalità tecniche con cui il responsabile dell'impianto (proprietario o terzo affidatario) deve effettuare le verifiche periodiche dell'impianto stesso, riportandone le risultanze su un libretto di impianto (articolo 11, commi da 1 a 17, del Dpr n. 412 del 1993), con i controlli necessari ad accertare l'effettivo stato di manutenzione ed esercizio dell'impianto, demandati all'ente locale senza la prescrizione di specifiche modalità, e quindi lasciate alla discrezionalità tecnica dell'ente (articolo 11, commi da 18 a 20, del citato Dpr). La Regione, nelle proprie difese, ribadisce che la definizione di modalità semplificate per l'espletamento delle verifiche a campione per impianti di minore potenza non sarebbe lesiva dell'interesse nazionale, riguardando aspetti del tutto marginali, e che altrettanto ragionevole e non contrastante con la normativa nazionale è disporre che, ove sia stato già regolarmente compilato il libretto di impianto (in sede di controllo biennale degli impianti termici) e si tratti di impianti di minor potenza (inferiore ai 35 kW) il controllo sia solo di tipo documentale.

La Corte Costituzionale, decidendo l'insorta diatriba, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale laddove ha previsto la possibilità di controlli su base documentale anziché diretta ma devesi in ogni caso riconoscere al legislatore del Friuli-Venezia Giulia una non indegna sensibilità nel valutare le problematiche applicative della legge nazionale e una meritoria intraprendenza e perspicacia nel tentare di risolverle.

Studio legale Loro & Partners, Avv. Marco Loro, info@studioloro.it