REGIONE PIEMONTE

Oggetto: Chiarimenti in merito alle disposizioni sanzionatorie amministrative riferite alla mancata dotazione degli impianti termici civili di sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore ed al superamento dei limiti di emissione.

A seguito di alcune sollecitazioni pervenute, si forniscono indicazioni operative dirette ad agevolare l'applicazione sul territorio piemontese dei regimi sanzionatori relativi alle irregolarità nella conduzione ed esercizio degli impianti termici ed al superamento dei limiti di emissione in atmosfera, con particolare riguardo ai sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore.

Prima di soffermarsi sugli aspetti che richiedono specifici chiarimenti, pare utile rilevare che i suddetti regimi sanzionatori sono pertinenti ad ambiti di disciplina distinti, benchè correlati.

Essi, infatti, sono volti a garantire l'applicazione sul territorio regionale delle normative finalizzate da un lato alla tutela della qualità dell'aria e riduzione delle emissioni in atmosfera (v. il d.lgs. 152/2006 e la l.r. 43/2000 come da ultimo attuata dalla d.g.r. n. 46-11968/2009) e dall'altro al miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici (v. il d.lgs. 192/2005 e la l.r. 13/2007).

Come noto, la tutela della qualità dell'aria e la finalità di riduzione delle emissioni in atmosfera, attengono alla materia esclusiva statale della *"tutela dell'ambiente"* (art. 117, comma 2 lett. s, della Costituzione).

Diversamente, il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici, con contestuale riduzione dei relativi consumi e promozione di energie rinnovabili, ricade nelle materie di potestà legislativa concorrente e più precisamente nella *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"* (art. 117, comma 3, della Costituzione).

In tale ottica, la legge regionale 13/2007 (Disposizioni in materia di rendimento energetico nell'edilizia) opera nel solco dei principi fondamentali di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia).

1. I regimi sanzionatori previsti per l'omessa installazione dei sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore.

Entrambi i suddetti filoni normativi esigono l'installazione dei sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore, prevedendo specifici regimi sanzionatori a carico del trasgressore.

Tuttavia, un'attenta disamina delle due discipline mostra come l'omessa installazione dei sistemi in questione non integri una fattispecie illecita definita in modo identico da entrambe le normative, bensì fattispecie illecite distinte, avendo

riguardo sia alla differente *ratio* di disciplina sia, in concreto, alla differente componente soggettiva ed oggettiva della condotta.

A parere delle Direzioni scriventi, pertanto, ai fini della corretta individuazione del regime sanzionatorio inerente la mancata installazione dei sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore, occorre tener a mente entrambe le normative in questione, con la conseguenza che i rispettivi regimi sanzionatori sono meritevoli di essere applicati ed in proposito valgano le seguenti considerazioni.

A) Violazione dell'obbligo di installare i sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore previsto per finalità di tutela della qualità dell'aria, ai sensi del d.lgs. 152/2006 e della relativa disciplina regionale attuativa (l.r. 43/2000 e d.g.r. n. 46-11968/2009).

Il regime sanzionatorio predisposto dal Codice dell'Ambiente per l'omessa installazione dei sistemi in questione deve essere ricercato nell'ambito delle disposizioni contenute nella Parte V del medesimo che ripartisce la disciplina degli impianti termici civili, distinguendo tra quelli con potenza eguale o superiore a 3 MW e sottoposti alle disposizioni del Titolo I e quelli di potenza termica inferiore ricadenti nel Titolo II (art. 282 del d.lgs. 152/2006).

In particolare l'articolo 283, comma 1 lettera a) del d.lgs. 152/2006 definisce l'impianto termico come *"impianto destinato alla produzione di calore costituito da uno o più generatori di calore e da un unico sistema di distribuzione e utilizzazione di tale calore, nonché da appositi dispositivi di regolazione e di controllo"*.

Tale impianto è poi ulteriormente qualificato come impianto termico civile dalla successiva lettera d) nei casi in cui la produzione di calore sia *"esclusivamente destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o alla climatizzazione invernale o estiva di ambienti o al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari; l'impianto termico civile e' centralizzato se serve tutte le unità dell'edificio o di più edifici ed e' individuale negli altri casi"*.

Merita inoltre un'attenta lettura anche l'articolo 285 del d.lgs. 152/2006, secondo cui gli impianti termici civili di potenza termica nominale superiore a 0.035 MW ed inferiore a 3 MW, devono rispettare le caratteristiche tecniche previste dalla Parte II dell'Allegato IX del d.lgs. 152/2006 nonché *"le ulteriori caratteristiche tecniche previste dai piani e dai programmi di qualità dell'aria previsti dalla vigente normativa, ove necessarie al conseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria"*.

La lettura delle disposizioni poc'anzi citate evidenzia come i sistemi di termoregolazione e contabilizzazione siano da considerare parti costitutive dell'impianto termico civile e dunque suscettibili di rilevare come componenti fondamentali dell'impianto, laddove i Piani ed i Programmi di qualità dell'aria le configurino come caratteristiche tecniche necessarie al conseguimento ed al rispetto dei valori e degli obiettivi di qualità dell'aria.

Il rispetto di eventuali prescrizioni in tal senso risulta garantito dal successivo articolo 288 del d.lgs. 152/2006 che, al comma 2, sottopone a sanzione

amministrativa pecuniaria da euro 516,00 a 2.582,00 *"l'esercizio di un impianto termico civile non conforme alle caratteristiche tecniche di cui all'articolo 285"*.

In proposito nell'Ordinamento regionale piemontese, lo stralcio di Piano per il riscaldamento ambientale ed il condizionamento - approvato inizialmente con d.c.r. 11 gennaio 2007 n. 98-1247 ed integralmente sostituito con la d.g.r. 8 agosto 2009 n. 46-11968 - ha espressamente previsto che gli obiettivi di riduzione e di controllo delle emissioni in atmosfera siano perseguiti anche attraverso i sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore.

In particolare, il punto 1.4.17 della d.g.r. n. 46-11968/2009, con riferimento agli edifici piemontesi esistenti di cui alla Scheda 1 della deliberazione medesima [1], sancisce l'obbligo di installare i sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore, qualora ricorrano le seguenti condizioni:

- nel caso vengano realizzati interventi di nuova installazione e ristrutturazione di impianti termici;

- nel caso venga sostituito il generatore di calore (comprendendo nel concetto di sostituzione del generatore di calore l'allacciamento ad una rete di teleriscaldamento);

- in ogni caso entro il 1° settembre 2012 (leggasi 1° settembre 2014 per effetto della proroga disposta con d.g.r n. 85-3795 del 27 aprile 2012).

Ai sensi dell'articolo 288, comma 2, del d.lgs. 152/2006, la condotta di omessa installazione dei sistemi in questione può essere attuata:

- dall'installatore *"nei casi disciplinati all'articolo 284, comma 1"*, ossia nei casi in cui vengano realizzati interventi di nuova installazione e di ristrutturazione di impianti termici, a cui si aggiungono quelli di sostituzione del generatore di calore e di allacciamento ad una rete di teleriscaldamento (come prescritto dalla d.g.r. n. 46-11968);

- dal responsabile dell'esercizio e della manutenzione dell'impianto *"nei casi soggetti all'articolo 284, comma 2"*, ossia nel caso di impianto esistente non sottoposto ai suddetti interventi.

Ai fini della esatta individuazione del soggetto trasgressore, l'articolo 283 del d.lgs. 152/2006, comma 1, lettere l) ed m) rimanda alle definizioni contenute nelle specifiche normative di settore [2].

---

1 La Scheda 1 della d.g.r. n. 46-11968 fa riferimento ai seguenti edifici:
- abitazioni adibite a residenza con carattere continuativo, quali abitazioni civili e rurali, collegi, conventi, case di pena, caserme;
- abitazioni adibite a residenza con occupazione saltuaria, quali case per vacanze, fine settimana e simili;
- albergo, pensione ed attività similari.
La d.g.r. n. 46-11968 inoltre, nel Quadro di sintesi delle tipologie di edificio considerate, precisa che fanno riferimento alla Scheda 1 *"le attività commerciali, artigianali, di servizio e assimilabili che sono inserite in edifici classificati nella categoria E (1) del d.p.r. 412/1993"*.

2 In particolare, per l'individuazione dell'installatore occorre riferirsi all'art. 3, del d.m. 22 gennaio 2008 n. 37, che qualifica come tale le imprese, iscritte nel registro delle imprese, di cui al d.p.r. 7 dicembre 1995, n. 581, o nell'Albo provinciale delle imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443,

Pertanto, alla luce delle suddette prescrizioni si profila il seguente quadro sanzionatorio.

Sino al 31 agosto 2014, la sanzione amministrativa, da 516,00 a 2.582,00 euro, prevista dall'articolo 288, comma 2 del d.lgs. 152/2006 può essere comminata esclusivamente al soggetto installatore, poiché l'omessa installazione dei sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore assume valore di condotta illecita solo in seguito ad interventi di nuova installazione, di ristrutturazione di impianti termici, di sostituzione del generatore di calore o di allacciamento ad una rete di teleriscaldamento.

A decorrere dal 1° settembre 2014, l'installazione dei sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore diviene obbligatoria per tutti gli impianti termici civili (come sopra individuati) a prescindere dall'eventuale esecuzione di interventi sostitutivi o di ristrutturazione.

Pertanto, dalla suddetta data risponderà dell'illecito:

- l'installatore, nei casi in cui vengano realizzati interventi di nuova installazione, di ristrutturazione di impianti termici, di sostituzione del generatore di calore e di allacciamento ad una rete di teleriscaldamento (come prescritto dalla d.g.r. n. 46-11968);

- il responsabile dell'esercizio e della manutenzione dell'impianto, nei casi in cui l'impianto non è stato oggetto dei suddetti interventi.

Pare infine utile rammentare che a mente dell'articolo 288, comma 5 del d.lgs. 152/2006 l'autorità competente ove *"accerti che l'impianto non rispetta le caratteristiche tecniche di cui all'articolo 285 o i valori limite di emissione* di cui all'articolo 286 o quanto disposto dall'articolo 293, *impone, con proprio provvedimento, al contravventore di procedere all'adeguamento entro un determinato termine oltre il quale l'impianto non può essere utilizzato"* ed in caso *"di mancato rispetto del provvedimento adottato dall'autorità competente si applica l'art. 650 del codice penale"*.

B) Violazione dell'obbligo di installare i sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore previsto per finalità di promozione e miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici (d.lgs. 192/2005 e l.r. 13/2007).

---

aventi competenza su impianti di riscaldamento, di climatizzazione, di condizionamento e di refrigerazione di qualsiasi natura o specie.
Il responsabile dell'esercizio e della manutenzione dell'impianto, è individuabile ai sensi dell'articolo 11 del d.p.r. 412/1993 che fa riferimento al *"proprietario dell'impianto termico"* e al *"terzo responsabile dell'esercizio e della manutenzione"* come di seguito definiti:
- *"proprietario dell'impianto termico"* chi è proprietario, in tutto o in parte, dell'impianto termico; nel caso di edifici dotati di impianti termici centralizzati amministrati in condominio e nel caso di soggetti diversi dalle persone fisiche gli obblighi e le responsabilità posti a carico del proprietario dal presente regolamento sono da intendersi riferiti agli Amministratori;
- *"terzo responsabile dell'esercizio e della manutenzione dell'impianto termico"*, la persona fisica o giuridica che, essendo in possesso dei requisiti previsti dalle normative vigenti e comunque di idonea capacità tecnica, economica, organizzativa, e' delegata dal proprietario ad assumere la responsabilità dell'esercizio, della manutenzione e dell'adozione delle misure necessarie al contenimento dei consumi energetici.

Analogamente alla disciplina sopra descritta, anche la legge regionale 13/2007, in materia di rendimento energetico nell'edilizia, contempla la mancata installazione dei sistemi di termoregolazione e contabilizzazione di calore.

Al riguardo, merita attenzione l'articolo 19, comma 1 della l.r. 13/2007, a mente del quale gli edifici nuovi e quelli soggetti agli interventi di nuova installazione o di ristrutturazione di impianti termici *"composti da più di quattro unità abitative, sono dotati di impianto centralizzato di produzione di acqua calda sanitaria e di riscaldamento, nonché di sistemi automatizzati di termoregolazione e contabilizzazione individuale del calore."*.

Ai sensi dell'articolo 20, comma 14, della l.r. 13/2007, la violazione del suddetto obbligo comporta l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 5.000,00 e 15.000,00 euro, a carico del *"proprietario o di chi ne ha titolo"*.

Ai fini dell'applicazione della presente sanzione, la locuzione *"proprietario o chi ne ha titolo"* non può che essere riferita al proprietario dell'impianto termico ovvero, laddove presente, all'amministratore del condominio o al terzo responsabile, come specifica la stessa legge regionale nel suo Allegato A al punto 23 [3].

Va specificato che, con riferimento agli edifici esistenti, la legge regionale 13/2007 riconduce la condotta illecita di omessa installazione di sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore, ai casi di nuova installazione o di ristrutturazione (senza menzionare la sostituzione del generatore); inoltre prevede quale unico soggetto trasgressore, per l'appunto, il *"proprietario o chi ne ha titolo"*.

C) Violazione dell'obbligo di installare i sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore. Quadro di sintesi delle sanzioni amministrative applicabili.

Alla luce di tutte le considerazioni sovra espresse, dunque, emerge chiaramente il differente ambito applicativo delle due normative in analisi, volte a codificare fattispecie illecite distinte e non sovrapponibili.

Pertanto, nei casi di omessa installazione di sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore, considerando entrambi i filoni normativi, si può schematizzare il seguente quadro sanzionatorio.

Sino al 31 agosto 2014:

1) nel caso venga sostituito il generatore di calore o sia effettuato l'allacciamento ad una rete di teleriscaldamento, si applica la sola sanzione amministrativa pecuniaria da euro 516,00 a 2.582,00, a carico dell'installatore (art. 288, co. 2, del d.lgs. 152/2006);

---

3 Si riporta il testo di cui al punto 23: *"Proprietario dell'impianto termico: soggetto che, in tutto o in parte, è proprietario dell'impianto termico. Nel caso di edifici dotati di impianti termici centralizzati amministrati in condominio e nel caso di soggetti diversi dalle persone fisiche gli obblighi e le responsabilità posti a carico del proprietario dalla presente legge sono da intendersi riferiti agli amministratori o ai terzi responsabili."*.

2) nel caso vengano realizzati interventi di nuova installazione e ristrutturazione di impianti termici, si applicano:

- a carico dell'installatore, la sanzione da euro 516,00 a 2.582,00 (art. 288, co. 2 del d.lgs. 152/2006);

- a carico del proprietario dell'impianto o di chi ne ha titolo la sanzione pecuniaria da 5.000,00 a 15.000,00 euro (art. 20, co. 14 l.r. 13/2007);

A decorrere dal 1° settembre 2014:

1) nel caso venga sostituito il generatore di calore o sia effettuato l'allacciamento ad una rete di teleriscaldamento, si applica la sola sanzione amministrativa pecuniaria da euro 516,00 a 2.582,00, a carico dell'installatore (art. 288, co. 2, del d.lgs. 152/2006);

2) nel caso vengano realizzati interventi di nuova installazione e ristrutturazione di impianti termici, si applicano:

- a carico dell'installatore, la sanzione da euro 516,00 a 2.582 (ex art. 288, co. 2 del d.lgs. 152/2006);

- a carico del proprietario dell'impianto o di chi ne ha titolo la sanzione pecuniaria da 5.000,00 a 15.000,00 euro (ex art. 20, co. 14 l.r. 13/2007);

3) al di fuori dei suddetti casi, si applica la sola sanzione da euro 516,00 a 2.582 a carico del responsabile dell'esercizio e della manutenzione dell'impianto (art. 288, co. 2 del d.lgs. 152/2006).

2. Regime sanzionatorio amministrativo, relativo alla violazione dei limiti di emissione dell'impianto termico civile (d.lgs. 152/2006).

L'inosservanza dei limiti di emissione degli impianti termici civili (con potenza termica nominale superiore a 0.035 MW ed inferiore a 3 MW) sanciti dall'articolo 286, trova disciplina nei disposti sanzionatori di cui all'articolo 288, comma 3, che prevede la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 516,00 a 2.582,00.

Sono sanzionabili i seguenti soggetti:

- il responsabile dell'esercizio e della manutenzione, in tutti i casi in cui l'impianto non è soggetto all'obbligo della verifica del rispetto dei valori limite, ai sensi dell'articolo 286, comma 4;

- il responsabile dell'esercizio e della manutenzione, se il rispetto dei valori limite è stato verificato ai sensi dell'articolo 286, comma 4, dichiarato nella dichiarazione di conformità e se dal libretto di centrale non risultano regolarmente effettuati i controlli e le manutenzioni prescritti oppure è stata superata la durata stabilita per il ciclo di vita dell'impianto;

- l'installatore e il responsabile dell'esercizio e della manutenzione, qualora sia omesso l'obbligo di verifica, ai sensi dell'articolo 286, comma 4, o il

rispetto dei valori limite non sia stato dichiarato nella dichiarazione di conformità di cui all'articolo 284, comma 1;

- l'installatore, se il rispetto dei valori limite è stato verificato ai sensi dell'articolo 286, comma 4 e dichiarato nella citata dichiarazione di conformità e se dal libretto di centrale risultano regolarmente effettuati i controlli e le manutenzioni prescritti, purché non sia superata la durata stabilita per il ciclo di vita dell'impianto.

3. Autorità competenti al controllo ed alla irrogazione delle sanzioni amministrative previste dal d.lgs. 152/2006 e dalla l.r. 13/2007, per l'omessa installazione dei sistemi di termoregolazione e di contabilizzazione del calore e violazione dei limiti di emissione.

Il d.lgs. 152/2006, all'articolo 288, comma 6, prevede che l'autorità competente alla irrogazione delle stesse sia quella di cui *"all'articolo 283, comma 1, lettera i), o la diversa autorità indicata dalla legge regionale"*.

A tal proposito occorre precisare che la legge regionale 44/2000 (sul conferimento delle funzioni amministrative), con l'articolo 44, comma 1, lettera c), ha affidato alle Province le funzioni amministrative di *"rilevamento della qualità dell'aria e controllo delle emissioni atmosferiche, ivi compresi i provvedimenti di autorizzazione, di diffida, di sospensione, di revisione e di revoca delle autorizzazioni agli impianti che producono emissioni, fatta eccezione unicamente per gli impianti termici di civile abitazione di cui all'articolo 45, comma 1, lettera b)."*.

A sua volta l'articolo 45, comma 1, lettera b), attribuisce ai Comuni la competenza per *"il controllo delle emissioni in atmosfera degli impianti termici degli edifici di civile abitazione"*.

Sul tema giova rammentare che, con nota del 19.5.2008 n. prot. 11896, l'Assessorato Ambiente aveva chiarito il riparto delle competenze amministrative tra Province e Comuni - con specifico interesse per le funzioni autorizzative in materia di inquinamento atmosferico – precisando che con la locuzione *"controllo delle emissioni in atmosfera"* contenuta nell'articolo 45, comma 1, lettera b), il legislatore regionale ha inteso riferirsi ad un potere di controllo in senso ampio, comprensivo anche del potere di "controllo preventivo" tipico della fase autorizzativa.

In tale ottica, la nota medesima concludeva che le Amministrazioni provinciali esercitano le funzioni amministrative (autorizzative e di vigilanza successiva) relativamente alle emissioni in atmosfera degli impianti c.d. industriali e degli impianti termici civili disciplinati dal Titolo I della Parte V del d.lgs. 152/2006 (ossia quelli di potenza superiore ai 3MW) e dal Titolo II della Parte medesima se non ubicati in ambienti di civile abitazione.

Riassumendo, nella Regione Piemonte la competenza provinciale investe gli impianti termici civili non ubicati negli edifici di civile abitazione; per contro sussiste la competenza comunale per gli impianti termici civili ubicati nelle civili abitazioni.

Assodata la titolarità delle suddette funzioni amministrative (autorizzative e di controllo) in capo alle Amministrazioni comunali, non può che essere riconosciuta in capo alle stesse anche la competenza amministrativa sanzionatoria (intesa come potere di irrogare la sanzione ed introitare le relative somme).

Ciò in applicazione del generale principio di accessorietà della funzione amministrativa sanzionatoria alle funzioni amministrative principali (quali le funzioni autorizzative e di controllo) risultante dal combinato disposto degli articoli 17 e 18 della legge 689/1981.

Infatti, conformemente ai suddetti disposti della legge 689/1981, avendo la Regione (con la richiamata l.r. 44/2000) conferito le proprie funzioni in materia di inquinamento atmosferico nei termini anzidetti, con riferimento agli impianti termici civili ubicati negli edifici di civile abitazione le Amministrazioni comunali esercitano al pari delle funzioni c.d. principali anche quelle sanzionatorie; mentre per gli altri impianti termici (civili ed industriali) permane la competenza delle Amministrazioni provinciali.

La legge regionale 13/2007, a sua volta, all'articolo 20, commi 16 e 17, ripartisce tra le Province ed i Comuni le funzioni amministrative di accertamento delle violazioni ed applicazione della relativa sanzione, prevedendo espressamente la competenza del Comune ad accertare l'inosservanza dell'obbligo di installazione dei sistemi di termoregolazione e contabilizzazione del calore.

Con l'occasione si porgono i più distinti saluti.

Direzione Ambiente
Il Direttore
ing. Salvatore DE GIORGIO

.....

Direzione Innovazione, ricerca ed università
Il Direttore
dott. Roberto MORIONDO

.....

Referenti:

Per la Direzione Ambiente

Adriano Mussinatto tel 011/4324679 (Settore Risanamento acustico, elettromagnetico ed atmosferico)

Annamaria Cucurachi tel 011/4325294 (Settore Attività legislativa ed amministrativa)

Per la Direzione Innovazione, ricerca ed università

Stefania Crotta tel. O11/4321411 (Settore Politiche energetiche)

Annamaria Clinco tel. 011/4324462 (Settore Politiche energetiche)