

# **1 - Quadro normativo di riferimento**



---

## Sommario

1.1	<i>La normativa europea: dalla direttiva 2002/91/CE alla 2010/31/UE.....</i>	15
1.2	<i>La normativa nazionale: il d.lgs. 192/05 ed i suoi decreti attuativi.....</i>	18



## 1.1 La normativa europea: dalla direttiva 2002/91/CE alla 2010/31/UE

La direttiva 2002/91/CE è stata emanata dalla Comunità Europea con l'obiettivo di ridurre i consumi energetici e di limitare le emissioni di gas ad effetto serra in modo da rispettare gli impegni comunitari assunti in merito agli accordi di Kyoto, riducendo contestualmente la dipendenza della Comunità stessa dalle fonti esterne di energia. Per fare ciò, la direttiva promuove l'efficienza di impianti ed involucri edilizi e lo sfruttamento di fonti energetiche rinnovabili, sottolineando la necessità di considerare le condizioni locali e climatiche esterne, le condizioni ambientali interne in funzione della destinazione d'uso, oltre che l'efficacia dal punto di vista dei costi globali di realizzazione e gestione.

La direttiva si rivolge sia al settore residenziale che a quello terziario, con l'esclusione di alcuni edifici che esulano dal campo delle disposizioni relative alla certificazione energetica, quali:

- gli edifici di particolare valore storico o architettonico;
- gli edifici e i luoghi di culto adibiti allo svolgimento di attività religiose;
- i fabbricati temporanei con utilizzo previsto non superiore ai due anni;
- i siti industriali;
- gli edifici agricoli non residenziali a basso fabbisogno energetico;
- gli edifici residenziali ad occupazione saltuaria (con occupazione inferiore a 4 mesi in un anno);
- i fabbricati indipendenti con superficie utile inferiore a 50 m<sup>2</sup>.

Tra i 17 articoli costituenti il corpus della direttiva è fondamentale soffermarsi sul primo di essi, nel quale, per comprendere chiaramente l'obiettivo e il campo di applicazione, si afferma la necessità di:

- definire una metodologia di calcolo generale per la misura e la quantificazione del rendimento energetico degli edifici;
- applicare dei requisiti minimi in materia di rendimento energetico per gli edifici di nuova costruzione, così come per gli edifici esistenti di grande metratura sottoposti a importanti ristrutturazioni che coinvolgano l'impianto e le superfici disperdenti;
- introdurre un meccanismo di certificazione energetica;
- effettuare l'ispezione periodica di caldaie, sistemi di condizionamento dell'aria e impianti termici in generale qualora questi ultimi superino i 15 anni di età.

La direttiva indica che la metodologia di calcolo venga stabilita a livello nazionale o regionale e che il rendimento energetico di un edificio venga espresso in modo chiaro e trasparente tenendo conto della quantità di energia consumata per il riscaldamento o la climatizzazione invernale, la



produzione di acqua calda sanitaria, il raffrescamento o la climatizzazione estiva, la ventilazione e l'illuminazione degli ambienti. Il calcolo deve tenere in considerazione le caratteristiche geometriche e fisiche degli elementi d'involucro, le specificità del clima in cui esso è localizzato e la destinazione d'uso prevista, nonché eventuali sistemi di produzione di energia da fonti rinnovabili o equiparabili, quali sistemi di cogenerazione, pompe di calore e teleriscaldamento.

Per edifici di nuova costruzione con superficie utile superiore a 1.000 m<sup>2</sup> e per gli edifici esistenti di elevate dimensioni e sottoposti ad importanti opere di ristrutturazione si prevede la necessità di effettuare studi di fattibilità tecnica ed economica volti alla previsione ed al miglioramento del rendimento energetico, massimizzando l'utilizzo delle risorse rinnovabili e prevedendo l'uso di sistemi di cogenerazione, teleriscaldamento o pompe di calore.

La direttiva europea prevede che in caso di nuova costruzione, compravendita o locazione di un edificio venga redatto, da un professionista competente ed indipendente, un Attestato di Certificazione Energetica, con validità massima di 10 anni, che possa essere messo a disposizione dell'acquirente o del locatario al fine di *“valutare e raffrontare il rendimento energetico dell'edificio”*. È importante che su tale attestato vengano, in aggiunta, consigliati eventuali interventi di miglioramento della prestazione energetica, sulla base di un'opportuna analisi costi-benefici.

Nel caso di certificazione di edifici con superficie superiore a 1.000 m<sup>2</sup> sede di autorità pubbliche o enti pubblici si prescrive, inoltre, che il certificato venga affisso in luogo visibile, in modo da permettere alla comunità di valutare la qualità energetica di tali edifici.

Così come per i professionisti in grado di redigere l'Attestato di Certificazione Energetica, anche gli ispettori degli impianti di climatizzazione devono possedere caratteristiche di competenza ed indipendenza, auspicando che tale opera sia svolta da esperti qualificati e/o riconosciuti.

Il 19 maggio 2010 il Parlamento Europeo ed il consiglio dell'Unione Europea hanno emanato una nuova direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, la direttiva 2010/31/UE, entrata in vigore il 9 luglio 2010, che riprende e chiarisce le disposizioni della 2002/91/CE, decretandone l'abrogazione a partire dal 1° febbraio 2012.

Tra le novità introdotte dalla 2010/31/UE vi è il concetto del **“consumo vicino allo zero”, previsto per tutti i nuovi edifici costruiti dopo il 2020 e per gli edifici pubblici dopo il 2018**, rimarcando nuovamente il carattere esemplare che gli edifici pubblici devono possedere.

Per le nuove costruzioni, inoltre, attraverso la direttiva la Comunità Europea chiede agli Stati membri di garantire che, prima dell'inizio dei lavori di costruzione, sia valutata e tenuta presente la fattibilità tecnica, ambientale ed economica di sistemi alternativi ad alta efficienza quali, se disponibili:

- i sistemi di fornitura energetica decentrati basati su energia da fonti rinnovabili;
- la cogenerazione;



- il teleriscaldamento o il teleraffrescamento urbano o collettivo, specie se basato interamente o parzialmente su energia da fonti rinnovabili;
- le pompe di calore.

In merito agli immobili già esistenti, viene data indicazione di introdurre misure atte a garantire requisiti minimi di prestazione energetica in caso di **“ristrutturazione importante”**, definita tale **quando il costo complessivo** della ristrutturazione dell’involucro dell’edificio o di sistemi tecnici per l’edilizia **supera il 25%** del valore dell’edificio, escluso il valore del terreno sul quale questo è situato, **oppure quando la ristrutturazione riguarda più del 25% della superficie dell’involucro dell’edificio**. Per favorire la trasformazione degli edifici ristrutturati in edifici a energia quasi zero, la direttiva fa presente, inoltre, che gli Stati membri sono tenuti alla definizione di politiche e all’adozione di misure per incentivare tali interventi, elaborando piani nazionali che fissino obiettivi per edifici a basso consumo energetico e impiego di rinnovabili (emissioni di CO<sub>2</sub> nulle o quasi nulle) e comunicando ogni tre anni, a partire dal 30 giugno 2011, i risultati ottenuti. È previsto, inoltre, il rilascio della certificazione energetica per gli edifici pubblici con una superficie maggiore di 250 m<sup>2</sup>, anziché di 500 m<sup>2</sup>, e l’adozione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in grado di rendere operative le prescrizioni della direttiva.

La Commissione ha stabilito di adottare entro il 2011 un sistema comune volontario a livello di Unione Europea per la certificazione della prestazione energetica degli edifici non residenziali e di pubblicare entro il 31 dicembre 2012, e successivamente ogni tre anni, una relazione sui progressi realizzati dagli Stati membri per aumentare il numero di edifici a energia quasi zero.

Altra importante novità finalizzata alla trasparenza dei dati di prestazione energetica in caso di compravendita o locazione, prevede che gli Stati membri diano disposizioni per fornire l’indicazione di prestazione energetica in tutti gli annunci dei mezzi di comunicazione commerciali nel caso di:

- edifici già dotati di attestato di certificazione energetica;
- unità immobiliari in edifici aventi un attestato di prestazione energetica;
- unità immobiliari aventi un attestato di prestazione energetica.



## 1.2 La normativa nazionale: il d.lgs. 192/05 ed i suoi decreti attuativi

In Italia, la direttiva 2002/91/CE è stata recepita mediante il decreto legislativo n. 192 del 19 agosto 2005, entrato in vigore l'8 ottobre 2005, che ha introdotto le casistiche e le scadenze temporali per le quali vige l'obbligo di certificazione energetica. In una fase iniziale, nell'attesa della pubblicazione delle linee guida nazionali ed in mancanza di ulteriori strumenti regionali o provinciali in materia (in accordo con la clausola di cedevolezza di cui all'art. 17 dello stesso decreto), l'attestato di certificazione energetica era sostituito dall'attestato di qualificazione energetica introdotto dal successivo d.lgs. 26 dicembre 2006 n. 311, integrazione e parziale modifica dello stesso d.lgs. 192/2005.

L'art. 6 del d.lgs. 192/2005, infatti, prescrive che a partire dall'8 ottobre 2006 (un anno dopo l'entrata in vigore del decreto), «gli edifici di nuova costruzione e quelli esistenti per i quali è prevista una ristrutturazione integrale degli elementi edilizi dell'involucro o una demolizione e ricostruzione in manutenzione straordinaria di edifici esistenti con superficie utile superiore ai 1.000 m<sup>2</sup> sono dotati, al termine della costruzione medesima ed a cura del costruttore, di un attestato di certificazione energetica, redatto secondo i criteri e le metodologie da emanarsi con uno o più decreti del Presidente della Repubblica entro 120 giorni dall'entrata in vigore del d.lgs. 192.

L'obbligo di certificazione energetica si applica inoltre anche nei seguenti casi e con la seguente gradualità temporale e con onere a carico del venditore o, in caso di locazione, del locatore:

- a decorrere dal 1° luglio 2007, agli edifici di superficie utile superiore a 1.000 m<sup>2</sup>, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobile;
- a decorrere dal 1° luglio 2008, agli edifici di superficie utile fino a 1.000 m<sup>2</sup>, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobile con l'esclusione delle singole unità immobiliari;
- a decorrere dal 1° luglio 2009 alle singole unità immobiliari, nel caso di trasferimento a titolo oneroso.»

Per quanto riguarda la certificazione degli appartamenti di un condominio, il decreto richiama quanto previsto nella direttiva europea e nello specifico prevede che possa fondarsi:

- su una certificazione comune dell'intero edificio, per i condomini dotati di un impianto termico comune;
- sulla valutazione di un appartamento rappresentativo del condominio stesso e della tipologia stessa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In Lombardia tale operazione non è possibile poiché è richiesto al certificatore energetico la verifica mediante uno o più sopralluoghi dello stato di fatto dell'immobile oggetto di certificazione (secondo quanto previsto nel paragrafo E.2 dell'allegato al decreto del direttore generale n. 5796 dell'11/06/2009). Qualora l'accesso all'unità immobiliare non fosse possibile, in assenza di elementi oggettivi evidentemente



Inoltre, il d.lgs. 192/2005, così come modificato dal successivo d.lgs. 311/2006, prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'attestato di certificazione energetica dell'edificio o dell'unità immobiliare interessata sia necessario:

- per accedere agli incentivi ed alle agevolazioni di qualsiasi natura, sia come sgravi fiscali sia come contributi a carico di fondi pubblici o della generalità degli utenti, finalizzati al miglioramento delle prestazioni energetiche dell'unità immobiliare, dell'edificio o degli impianti; sono in ogni caso fatti salvi i diritti acquisiti ed il legittimo affidamento in relazione ad iniziative già formalmente avviate a realizzazione o notificate all'amministrazione competente, per le quali non sono necessari il preventivo assenso o concessione da parte della medesima;
- nel caso di stipula o rinnovo di contratti relativi alla gestione degli impianti termici o di climatizzazione degli edifici pubblici, o nei quali figura come committente un soggetto pubblico, entro i primi sei mesi di vigenza contrattuale, con predisposizione ed esposizione al pubblico della targa energetica.

L'attestato ha una validità di dieci anni. Nel d.lgs. 192/2005 era previsto che nei casi di trasferimento a titolo oneroso o di locazione venisse allegato all'atto di compravendita (dal 1° luglio 2009) o di locazione (dal 1° luglio 2010), pena la nullità del contratto stesso; tale obbligo è stato successivamente soppresso con il d.l. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. 133/2008.<sup>2</sup>

È stato necessario attendere più di 3 anni prima di veder pubblicati due dei tre provvedimenti attuativi previsti dal d.lgs. 192/2005:

- il d.P.R. di attuazione dell'art. 4 comma 1, lettere a) e b) del d.lgs. 192/2005, che definisce i criteri generali, le metodologie di calcolo ed i requisiti minimi per la prestazione energetica di edifici e impianti termici per la climatizzazione invernale e per la preparazione dell'acqua calda sanitaria;
- il decreto interministeriale (Sviluppo-Ambiente-Infrastrutture) di attuazione dell'art. 6, comma 9 e dell'art. 5, comma 1, volto a fornire le procedure applicative della certificazione energetica degli edifici e contenente, in allegato, le linee guida nazionali.

---

diversi rispetto a quelli rilevati e percepibili dall'esterno o dagli spazi comuni all'edificio, supportato dalla documentazione progettuale in suo possesso, potrà supporre che le caratteristiche al contorno dell'unità immobile siano identiche a quelle di subalterni analoghi rilevati. In caso, invece, di evidenti disomogeneità nelle caratteristiche al contorno dei subalterni rilevati il certificatore, all'atto di ipotizzare i componenti che caratterizzano il sistema edificio-impianti al quale non ha potuto accedere, è tenuto ad assumere le prestazioni di qualità inferiore rilevate nel corso dei sopralluoghi alle altre unità immobiliari a cui ha avuto accesso.

<sup>2</sup> In Lombardia esiste l'obbligo di allegazione, ma la mancata allegazione non comporta la nullità dell'atto. In caso di affitto non deve essere allegato all'atto, ma consegnato. Dopo l'entrata in vigore della legge di conversione 133/2008, infatti, la pubblicazione del decreto del direttore generale "Reti e servizi di pubblica utilità e sviluppo sostenibile" n. 7148 del 13/07/2009 "Precisazioni in merito all'applicazione delle disposizioni per l'efficienza energetica in edilizia, approvate con d.g.r. n. 8745 del 22 dicembre 2008" ha ribadito l'obbligo di cui al punto 10.6 della d.g.r. 8745/2008.



Il primo provvedimento d'attuazione (il **d.P.R. 2 aprile 2009 n. 59**), pubblicato il 10 giugno 2009, indica che le metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici sono quelle descritte nella UNI/TS 11300-1:2008 (per la determinazione del fabbisogno di energia termica per la climatizzazione invernale ed estiva) e nella UNI/TS 11300-2:2008 (per il calcolo del fabbisogno di energia primaria e dei rendimenti per la climatizzazione invernale e per la produzione di acqua calda sanitaria). Il provvedimento, essenzialmente, conferma i criteri generali ed i requisiti di prestazione energetica presenti nell'allegato C del d.lgs. 192/2005 (resi applicativi dall'allegato I dello stesso) e introduce alcune ulteriori disposizioni, quali:

- la determinazione della prestazione energetica dell'involucro per il raffrescamento estivo ( $E_{pe, invol}$ ), calcolata secondo UNI/TS 11300-1:2008 e la verifica che essa non sia superiore ai valori riportati in Tabella 1.1;

**Tabella 1.1: Valori limite della prestazione energetica dell'involucro per il raffrescamento estivo**  
 $E_{pe, invol}$

Classificazione secondo DPR 412/93	Zone climatiche	
	A e B	C, D, E ed F
E.1, ad esclusione di collegi, conventi, caserme e case di pena	40 kWh/(m <sup>2</sup> anno)	30 kWh/(m <sup>2</sup> anno)
Per tutti gli altri edifici	14 kWh/(m <sup>3</sup> anno)	10 kWh/(m <sup>3</sup> anno)

- per i serramenti opachi valgono i limiti di trasmittanza previsti per i serramenti trasparenti;
- negli edifici con più di 4 unità abitative si impone la termoregolazione in caso di ristrutturazione o di installazione dell'impianto termico e viene vietata la decentralizzazione dell'impianto termico esistente (divieto valido anche nel caso di impianti con potenze termiche maggiori o uguali ai 100 kW);
- le biomasse per l'alimentazione dei generatori di calore sono considerate fonti rinnovabili;
- si prescrivono trattamenti dell'acqua di alimentazione degli impianti termici, in funzione della potenza termica nominale del generatore e della durezza dell'acqua stessa;
- nel caso di edifici pubblici o ad uso pubblico i requisiti minimi sono più restrittivi.

Il secondo provvedimento (il **decreto interministeriale 26 giugno 2009**) pubblicato il 10 luglio 2009 riporta:

- le **linee guida nazionali per la certificazione energetica** (art. 6, comma 9 del d.lgs. 192/2005);
- gli **strumenti di raccordo, concertazione e cooperazione tra Stato e Regioni** (art. 5, comma 1 del d.lgs. 192/2005).





Coerentemente con il principio di cedevolezza di cui all'art. 17 del d.lgs. 192/2005 e s.m.i., le linee guida contenute nel decreto 26/06/2009 si applicano nelle Regioni e nelle Province autonome che non hanno adottato propri strumenti di certificazione energetica. Al contempo, però, tali disposizioni prevedono che i sistemi di certificazione energetica esistenti si allineino a quanto previsto a livello nazionale, assicurando la coerenza con gli elementi essenziali del sistema nazionale (riportati all'art. 4 del decreto) e in particolare:

- **i dati informativi contenuti nell'attestato di certificazione energetica**, tali da consentire ai cittadini di valutare la prestazione energetica dell'edificio, i suggerimenti e le raccomandazioni in merito agli interventi più significativi ed economicamente convenienti per il miglioramento della prestazione stessa;
- **le norme tecniche di riferimento**, conformi a quelle sviluppate in ambito europeo e nazionale;
- **le metodologie di calcolo della prestazione energetica degli edifici**, compresi i metodi semplificati finalizzati a minimizzare gli oneri a carico dei cittadini;
- **i requisiti professionali e i criteri per assicurare la qualificazione e l'indipendenza dei soggetti certificatori**;
- **la validità temporale massima di dieci anni dell'attestato**;
- **l'obbligo di allegare**, in originale o in copia, **i libretti di impianto o di centrale all'attestato**;
- **le prescrizioni in merito all'aggiornamento dell'attestato** in relazione ad ogni intervento che migliori la prestazione energetica dell'edificio o ad ogni operazione di controllo che accerti un degrado di entità significativa della prestazione medesima.

Nonostante questa spinta verso l'armonizzazione delle procedure regionali, emerge chiaramente la volontà da parte del legislatore di non perdere il bagaglio delle esperienze acquisite, confermata dall'istituzione di un tavolo di confronto e di coordinamento per l'individuazione delle modalità di trasferimento delle informazioni al consumatore, lo scambio di esperienze tra i programmi regionali, lo sviluppo di iniziative coordinate e di marchi volontari di qualità energetico - ambientale.

Ad oggi manca ancora un d.P.R. attuativo della lettera c), comma 1 art. 4 del d.lgs. 192/2005, che indichi i requisiti professionali e i criteri di accreditamento degli esperti o degli organismi cui affidare la certificazione energetica degli edifici e l'ispezione degli impianti di climatizzazione. In attesa che tale d.P.R. venga emanato, vale quanto previsto nel **d.lgs. 30 maggio 2008, n. 115** "Attuazione della Direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE" che ha introdotto importanti indicazioni riguardo la figura del certificatore energetico.



### Riquadro I: Il principio di cedevolezza e il ruolo chiave delle Regioni

*Prima della pubblicazione delle linee guida nazionali sulla certificazione energetica, alcune regioni hanno definito una propria normativa in materia, legittimate da quanto riportato nell'art. 30 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59" secondo cui:*

- «1. Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative in tema di energia, ivi comprese quelle relative alle fonti rinnovabili, all'elettricità, all'energia nucleare, al petrolio ed al gas, che non siano riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 29 o che non siano attribuite agli enti locali ai sensi dell'articolo 31.*
- 2. Sono attribuiti alle regioni i compiti previsti dagli articoli 12, 14 e 30 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, ad esclusione di quelli concernenti iniziative per le quali risultino già formalmente impegnati i fondi. Per quanto attiene alle funzioni di cui al medesimo articolo 30 della legge n. 10 del 1991 trasferite alle regioni, resta ferma la funzione d'indirizzo ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59.*
- 3. Il coordinamento e la verifica in ambito nazionale delle iniziative relative ai progetti dimostrativi di cui all'articolo 12 della legge 9 gennaio 1991, n. 10, è affidato alla Conferenza unificata. Le decisioni assunte in tale sede sono vincolanti ai fini dell'ammissibilità delle iniziative al finanziamento da parte delle singole regioni. Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano il conferimento delle funzioni e dei compiti, nonché dei connessi beni e risorse, avviene nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione.*
- 4. Per fare fronte alle esigenze di spesa relative alle attività di cui al comma 1 del presente articolo e per le finalità della legge 9 gennaio 1991, n. 10, le regioni a statuto ordinario destinano, con le loro leggi di bilancio, almeno la quota dell'1 per cento delle disponibilità conseguite annualmente ai sensi dell'articolo 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995 n. 549.*
- 5. Le regioni svolgono funzioni di coordinamento dei compiti attribuiti agli enti locali per l'attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993 n. 412, nonché compiti di assistenza agli stessi per le attività di informazione al pubblico e di formazione degli operatori pubblici e privati nel campo della progettazione, installazione, esercizio e controllo degli impianti termici. Le regioni riferiscono annualmente alla Conferenza unificata sullo stato di attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412, nei rispettivi territori.»*

*Oltre a ciò, la stessa clausola di cedevolezza dell'art. 17 del d.lgs. 192/2005 esplicita che «fatto salvo quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, per le norme afferenti a materie di competenza esclusiva delle regioni e province autonome, le norme del presente decreto e dei decreti ministeriali applicativi nelle materie di legislazione concorrente si applicano per le regioni e province autonome che non abbiano ancora provveduto al recepimento della direttiva 2002/91/CE fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma. Nel dettare la normativa di attuazione le regioni e le province autonome sono tenute al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto e dalla stessa direttiva 2002/91/CE.»*

*Quindi, laddove una regione non abbia legiferato in materia, si applicherà la normativa nazionale, viceversa, si dovranno applicare le disposizioni regionali quando queste siano presenti (sempreché non siano in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria).*