



Dott. Gaetano Petrelli
NOTAIO

Corso Cobianchi, 62 - Verbania (VB)

Tel. 0323/516881 - Fax 0323/581832

E-mail: gpetrelli@notariato.it

Sito internet: <http://www.gaetanopetrelli.it>

C.F.: PTR GTN 62D25 F848T

CERTIFICAZIONE ENERGETICA DEGLI EDIFICI

Il nuovo attestato di prestazione energetica **(D.L. 4 giugno 2013, n. 63)**

I – LA NUOVA NORMATIVA NAZIONALE.	2
<i>I.1. Premessa. Le procedure di infrazione, la necessità di adeguamento al diritto comunitario ed il carattere innovativo della disciplina statale.</i>	2
<i>I.2. L’attestato di prestazione energetica.</i>	3
<i>I.3. Gli obblighi di dotazione, informazione e consegna dell’attestato di prestazione energetica.</i>	6
<i>I.4. Il regime transitorio.</i>	8
II – IL RAPPORTO CON LA LEGISLAZIONE REGIONALE.	10
<i>II.1. Certificazione energetica e materie di competenza regionale. L’art. 117 Cost. e le finalità della disciplina alla luce della Direttiva 2010/31/UE.</i>	10
<i>II.2. Concorso e conflitto tra norme nazionali e regionali. Le fonti normative rilevanti e l’intervento sostitutivo dello Stato.</i>	12
<i>II.3. La “cedevolezza” della nuova disciplina statale nelle sole materie di legislazione concorrente e l’abrogazione implicita parziale delle previgenti norme regionali.</i>	14
<i>II.4. Le norme statali applicabili nelle regioni che hanno già legiferato in materia di certificazione energetica.</i>	18
<i>II.5. Problemi di coordinamento, dubbi e questioni interpretative aperte.</i> .	19

I – La nuova normativa nazionale.

I.1. Premessa. Le procedure di infrazione, la necessità di adeguamento al diritto comunitario ed il carattere innovativo della disciplina statale.

Il D.L. 4 giugno 2013, n. 63 (in G.U. del 5 giugno 2013, n. 130), in vigore dal 6 giugno 2013, ha modificato in modo sostanziale diverse disposizioni del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 192 (recante disposizioni attuative della normativa comunitaria in tema di rendimento energetico dell'edilizia). Le modifiche si sono rese necessarie – come espressamente chiarito nel preambolo al decreto legge – al fine di porre rimedio alle procedure di infrazione (n. 2012/0368, e n. 2006/2378) aperte nei confronti dell'Italia dalla Commissione europea, anche in relazione al necessario recepimento della nuova direttiva comunitaria in materia (Direttiva 19 maggio 2010, n. 2010/31/UE) ¹. Da ciò la necessità di intervenire in via d'urgenza (in conformità alle norme procedurali in materia, *infra* indicate) da parte del legislatore nazionale.

La nuova disciplina, in conformità alle previsioni della direttiva comunitaria del 2010, contiene diverse innovazioni sostanziali, a partire dall'indicazione delle finalità della disciplina nazionale. Il nuovo art. 1, comma 1, del D. Lgs. n. 192/2005 enuncia espressamente tali finalità (parzialmente diverse rispetto al testo precedente): “Il presente decreto promuove il miglioramento della prestazione energetica degli edifici tenendo conto delle condizioni locali e climatiche esterne, nonché delle prescrizioni relative al clima degli ambienti interni e all'efficacia sotto il profilo dei costi”. Il successivo comma 2 indica d'altra parte, quali obiettivi della disciplina, anche quelli di “migliorare le prestazioni energetiche degli edifici”, di “coniugare le opportunità offerte dagli obiettivi di efficienza energetica con lo sviluppo del settore delle costruzioni e dell'occupazione”, di “conseguire gli obiettivi nazionali in materia energetica e ambientale”, di “razionalizzare le procedure nazionali e territoriali per l'attuazione delle normative energetiche al fine di ridurre i costi complessivi, per la pubblica amministrazione e per i cittadini e per le imprese”, e di “applicare in modo omogeneo e integrato la normativa su tutto il territorio nazionale”. Accanto alla materia energetica, quindi, spiccano gli obiettivi ambientali e quelli di sostegno dell'economia nazionale, oltre che di contenimento dei costi (di competenza statale), nonché quelli di unitarietà e coordinamento della disciplina sul territorio nazionale. Gli obiettivi suindicati sono integrati dalla previsione del nuovo art. 4-*bis* del D. Lgs. n. 192/2005, che prevede la definizione di un Piano d'azione destinato ad aumentare il numero di edifici a “energia quasi zero”. Il nuovo comma 2-*ter* dell'art. 3 elenca in dettaglio i profili oggetto della disciplina del decreto. L'art. 9, nel nuovo testo, elenca i nuovi compiti delle regioni.

¹ Riguardo al mancato corretto recepimento di alcune norme comunitarie è, nel frattempo, sopravvenuta la condanna da parte della Corte di Giustizia con la recente sentenza in data 13 giugno 2013 (causa n. C-345/12).

I.2. L'attestato di prestazione energetica.

Il nuovo testo dell'articolo 2 del D. Lgs. n. 192/2005 contiene tra l'altro – in luogo della precedente definizione dell'attestato di certificazione energetica (ACE) – la nuova definizione di “attestato di prestazione energetica” (APE), che è il “documento, redatto nel rispetto delle norme contenute nel presente decreto e rilasciato da esperti qualificati e indipendenti che attesta la prestazione energetica di un edificio attraverso l'utilizzo di specifici descrittori e fornisce raccomandazioni per il miglioramento dell'efficienza energetica”. Rispetto all'ACE, l'APE richiede quindi “l'utilizzo di specifici descrittori” e non più soltanto “eventualmente alcuni parametri energetici caratteristici dell'edificio”; inoltre, “fornisce raccomandazioni per il miglioramento dell'efficienza energetica” (il previgente testo dell'art. 6, comma 6, su quest'ultimo punto stabiliva che l'ACE doveva essere soltanto “corredato da suggerimenti in merito agli interventi più significativi ed economicamente convenienti per il miglioramento della predetta prestazione”). Lo stesso art. 2 definisce quindi come prestazione energetica di un edificio “la quantità annua di energia primaria effettivamente consumata o che si prevede possa essere necessaria per soddisfare, con un uso *standard* dell'immobile, i vari bisogni energetici dell'edificio, la climatizzazione invernale e estiva, la preparazione dell'acqua calda per usi igienici sanitari, la ventilazione e, per il settore terziario, l'illuminazione”.

Correlativamente, il nuovo art. 6 del D. Lgs. n. 192/2005 dispone, al comma 1, che l'attestato di certificazione energetica degli edifici è denominato «attestato di prestazione energetica». Va comunque evidenziato che il D. Lgs. n. 192/2005 – come del resto la Direttiva 2010/31/UE – continua a parlare in generale di “sistema di certificazione energetica” (art. 2, comma 1, lett. *l-ter*, art. 9, comma 3-*bis*, lett. *c*, e Allegato “A”, punto 10), di “certificazione energetica degli edifici” (art. 3, comma 1, lett. *c*); si continua a parlare poi di “attestato di certificazione energetica degli edifici”, che semplicemente è denominato “attestato di prestazione energetica” (art. 6, comma 1). L'Allegato “A”, al punto 4, definisce poi come “certificazione energetica dell'edificio” il complesso delle operazioni svolte dai soggetti di cui all'art. 4, comma 1, lettera *c*) per il rilascio dell'attestato di prestazione energetica e delle raccomandazioni per il miglioramento della prestazione energetica dell'edificio. In definitiva la nuova disciplina nazionale – sulla scia della direttiva comunitaria del 2010, che parla in diversi punti di “certificazione della prestazione energetica degli edifici” – adotta una terminologia più corretta rispetto alla precedente, essendo la “certificazione energetica” un complesso di operazioni volte al rilascio dell'attestato, il quale ha a sua volta ad oggetto la “prestazione energetica dell'edificio”, intesa come quantità annua di energia necessaria per soddisfare i bisogni energetici dell'edificio in base all'uso *standard* dello stesso.

L'APE non è, quindi, un documento radicalmente e ontologicamente diverso dal vecchio ACE, ma sostanzialmente corrisponde a quest'ultimo, con le integrazioni disposte dalla nuova disciplina; come si dirà, nella fase

transitoria esso – pur opportunamente integrato – deve essere redatto sulla base della modulistica e delle linee guida nazionali previgenti. La nuova disciplina non ha, quindi, soppresso l'ACE sostituendolo con un documento totalmente diverso, ma ha semplicemente modificato ed arricchito il contenuto dell'attestato, che peraltro nella fase transitoria non si differenzia sensibilmente – se non per quanto riguarda le norme tecniche applicabili, richiamate come si vedrà dall'art. 11 – dal vecchio ACE. Né può sorgere alcun dubbio sulla validità, efficacia ed idoneità dell'attestato per il solo fatto che questo – magari per difetto di aggiornamento del *software* all'uso impiegato – venga ancora denominato con la vecchia dicitura: la previsione dell'art. 6, comma 1 (“L'attestato di certificazione energetica degli edifici è denominato: «attestato di prestazione energetica»”) è, ragionevolmente, sfornita di sanzione.

Venendo ora in particolare alla forma dell'APE, a norma del nuovo art. 15, comma 1, del D. Lgs. n. 192/2005 (in vigore dal 6 giugno 2013) l'attestato di prestazione energetica di cui all'articolo 6 è reso in forma di dichiarazione sostitutiva di atto notorio ai sensi dell'articolo 47 del D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445: previsione, questa, da ritenersi essenziale, in quanto finalizzata all'applicazione nei confronti del certificatore delle sanzioni penali richiamate dall'art. 76 del medesimo D.P.R. n. 445/2000 (l'art. 15, comma 2, dispone infatti che le autorità competenti che ricevono l'APE eseguono i controlli con le modalità di cui all'art. 71 del D.P.R. n. 445/2000, e applicano le sanzioni amministrative di cui ai commi da 3 a 6; inoltre, qualora ricorrano le ipotesi di reato di cui all'art. 76, si applicano le sanzioni previste dal medesimo articolo). In correlazione a tale previsione, è stata eliminata la sanzione amministrativa pecuniaria irrogata dal previgente art. 15, comma 2, del D. Lgs. n. 192/2005. Quanto alla “forma” di dichiarazione sostitutiva (peraltro già prevista in qualche modello regionale di attestato, come quello piemontese, limitatamente però all'assenza di conflitti d'interesse nel certificatore), non sono richieste formule sacramentali (non essendo più richiesta, tra l'altro, l'autenticazione della sottoscrizione del dichiarante): va però rammentato che a norma dell'art. 48 del D.P.R. n. 445/2000, “nei moduli per la presentazione delle dichiarazioni sostitutive le amministrazioni inseriscono il richiamo alle sanzioni penali previste dall'articolo 76, per le ipotesi di falsità in atti e dichiarazioni mendaci ivi indicate”. La violazione della prescrizione dell'art. 48 suddetto è comunque priva di sanzione nel D.P.R. n. 445/2000. Neanche il D. Lgs. n. 192/2005 prevede espressamente alcuna sanzione per il mancato utilizzo nella redazione dell'APE della forma della dichiarazione sostitutiva di atto notorio (e non può certo farsi discendere da tale violazione la conseguenza dell'invalidità, inefficacia o comunque inidoneità dell'APE).

Quanto al contenuto dell'APE, il nuovo art. 4 del D. Lgs. n. 192/2005 rinvia ad emanandi decreti interministeriali ai fini della determinazione delle modalità di applicazione della metodologia di calcolo delle prestazioni energetiche e l'utilizzo delle fonti rinnovabili negli edifici, e dell'applicazione di prescrizioni e requisiti minimi, aggiornati ogni cinque anni, in materia di prestazioni energetiche degli edifici e unità immobiliari, il tutto sulla base

delle metodologie prescritte dalla Direttiva n. 2010/31/UE; e rinvia ad emanandi decreti del Presidente della Repubblica al fine di definire le modalità di progettazione, installazione, esercizio, manutenzione e ispezione degli impianti termici per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici, nonché i requisiti professionali e i criteri di accreditamento per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli esperti e degli organismi a cui affidare l'attestazione della prestazione energetica degli edifici e l'ispezione degli impianti di climatizzazione e la realizzazione di un sistema informativo coordinato per la gestione dei rapporti tecnici di ispezione e degli attestati di prestazione energetica. D'altra parte, il nuovo art. 6, comma 12, rinvia ad emanandi decreti interministeriali al fine di adeguare il contenuto del decreto del Ministro dello sviluppo economico 26 giugno 2009, con nuove metodologie di calcolo e con nuove norme che dovranno disciplinare il contenuto dell'attestato di prestazione energetica; con la definizione di uno schema di annuncio di vendita o locazione, per esposizione nelle agenzie immobiliari, che renda uniformi le informazioni sulla qualità energetica degli edifici fornite ai cittadini; e con la definizione di un sistema informativo comune per tutto il territorio nazionale, di utilizzo obbligatorio per le regioni e le province autonome, che comprenda la gestione di un catasto degli edifici, degli attestati di prestazione energetica e dei relativi controlli pubblici. A regime, quindi, le metodologie da impiegare per la redazione dell'APE, ed il relativo contenuto, saranno sensibilmente diversi rispetto a quanto prescritto per il vecchio ACE.

A norma dell'art. 15, comma 3, il professionista qualificato che rilascia un attestato di prestazione energetica degli edifici senza il rispetto dei criteri e delle metodologie di cui all'articolo 6, è punito con una sanzione amministrativa non inferiore a 700 euro e non superiore a 4.200 euro. L'ente locale e la regione, che applicano le sanzioni secondo le rispettive competenze, danno comunicazione ai relativi ordini o collegi professionali per i provvedimenti disciplinari conseguenti.

L'attestato di prestazione energetica ha una validità temporale massima di dieci anni a partire dal suo rilascio ed è aggiornato a ogni intervento di ristrutturazione o riqualificazione che modifichi la classe energetica dell'edificio o dell'unità immobiliare. La validità temporale massima è subordinata al rispetto delle prescrizioni per le operazioni di controllo di efficienza energetica degli impianti termici, comprese le eventuali necessità di adeguamento, previste dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 74, e dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 75, concernenti rispettivamente i criteri generali in materia di esercizio, conduzione, controllo manutenzione e ispezione degli impianti termici nonché i requisiti professionali per assicurare la qualificazione e l'indipendenza degli ispettori. Nel caso di mancato rispetto di dette disposizioni, l'attestato di prestazione energetica decade il 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui è prevista la prima scadenza non rispettata per le predette operazioni di controllo di efficienza energetica. A tali fini, i libretti di impianto previsti dai decreti di cui all'articolo 4, comma 1, lettera b), sono allegati, in originale o in copia, all'attestato di prestazione energetica (art. 6, comma 5).

Quest'ultima previsione (allegazione all'APE dei libretti di impianto) è espressamente finalizzata alla verifica della perdurante validità dell'APE, e comporta la necessità di consegna all'acquirente o conduttore dei suddetti libretti di impianto. Non comporta, però, che questi ultimi divengano “parte integrante” dell'APE. Di conseguenza, nel caso di allegazione di detto APE al contratto (volontaria, o in ottemperanza a norme regionali), non si ritiene necessaria – non essendo prescritta dalla legge – l'allegazione all'atto anche dei libretti d'impianto, anche se appare opportuna una dichiarazione dell'alienante o del locatore con cui si attesti la perdurante validità dell'APE, e la regolare effettuazione delle necessarie operazioni di controllo e adeguamento.

I.3. Gli obblighi di dotazione, informazione e consegna dell'attestato di prestazione energetica.

A norma dell'art. 6, comma 1, del D. Lgs. n. 192/2005, l'APE è rilasciato per gli edifici o le unità immobiliari costruiti, venduti (*rectius*, trasferiti a titolo oneroso) o locati ad un nuovo locatario e per gli edifici indicati al comma 6 (edifici pubblici).

L'obbligo di dotazione è, per i nuovi edifici (e per quelli oggetto di una “ristrutturazione importante”), a carico del costruttore (committente della costruzione o imprenditore edile): a norma dell'art. 15, comma 7, in caso di violazione dell'obbligo di dotare di un attestato di prestazione energetica gli edifici di nuova costruzione e quelli sottoposti a ristrutturazioni importanti, come previsto dall'articolo 6, comma 1, il costruttore o il proprietario è punito con la sanzione amministrativa non inferiore a 3.000 euro e non superiore a 18.000 euro.

Per gli edifici esistenti l'obbligo di dotazione (e di consegna) è posto a carico del proprietario (alienante a titolo oneroso o locatore). A norma dell'art. 15, comma 8, in caso di violazione dell'obbligo di dotare di un attestato di prestazione energetica gli edifici o le unità immobiliari nel caso di trasferimento oneroso, come previsto dall'articolo 6, comma 2, il proprietario è punito con la sanzione amministrativa non inferiore a 3.000 euro e non superiore a 18.000 euro. Ai sensi dell'art. 15, comma 9, in caso di violazione dell'obbligo di dotare di un attestato di prestazione energetica gli edifici o le unità immobiliari nel caso di nuovo contratto di locazione, come previsto dall'articolo 6, comma 2, il proprietario è punito con la sanzione amministrativa non inferiore a 300 euro e non superiore a 1.800 euro. Queste nuove sanzioni devono ritenersi applicabili ai contratti stipulati a partire dal 6 giugno 2013.

Sia nel caso di vendita (*rectius*, trasferimento a titolo oneroso) che in quello di nuova locazione di edifici o unità immobiliari (non, quindi, in caso di cessione del contratto di locazione), l'alienante o il locatore deve rendere disponibile l'attestato di prestazione energetica al potenziale acquirente o al nuovo locatario all'avvio delle rispettive trattative (a norma dell'art. 12, comma 2, della Direttiva 2010/31/UE, l'attestato deve essere “mostrato al potenziale acquirente o nuovo locatario”), e deve consegnarlo alla fine delle

medesime trattative: ciò significa che al più tardi al momento della sottoscrizione del contratto preliminare l'APE deve essere consegnato al promissario acquirente (art. 6, comma 2). A norma dell'art. 15, comma 8, in caso di violazione di questi obblighi il proprietario è punito con la sanzione amministrativa non inferiore a 3.000 euro e non superiore a 18.000 euro (anche in questo caso, le sanzioni sono applicabili alle trattative avviate, ed ai contratti preliminari conclusi, a partire dal 6 giugno 2013). Tenuto conto di tali sanzioni, appare più che opportuno inserire nel contratto preliminare una clausola nella quale si dia atto della consegna dell'attestato al promissario acquirente.

In caso di alienazione o locazione di un edificio prima della sua costruzione (edificio futuro), il venditore o locatore deve fornire evidenza della futura prestazione energetica dell'edificio (opportuna, anche se non espressamente prescritta, una clausola con la quale venga dichiarata da tale soggetto la "previsione" o "valutazione" relativa alla futura classe e prestazione energetica), e deve produrre l'attestato di prestazione energetica congiuntamente alla dichiarazione di fine lavori (formula, questa, da interpretarsi nel senso che l'attestato deve essere consegnato all'acquirente o al conduttore in tale momento) (art. 6, comma 2). A norma dell'art. 15, comma 8, in caso di violazione di questi obblighi il proprietario è punito con la sanzione amministrativa non inferiore a 3.000 euro e non superiore a 18.000 euro (applicabile ai soli contratti stipulati a partire dal 6 giugno 2013).

Nei contratti di vendita o nei nuovi contratti di locazione di edifici o di singole unità immobiliari è inserita apposita clausola con la quale l'acquirente o il conduttore danno atto di aver ricevuto le informazioni e la documentazione, comprensiva dell'attestato, in ordine alla attestazione della prestazione energetica degli edifici (art. 6, comma 3). La norma è sprovvista di sanzione.

Il nuovo dettato normativo, unitamente alla comminatoria delle sanzioni amministrative, conferma l'opinione, già espressa in passato, circa l'inderogabilità degli obblighi – posti a carico dell'alienante e del locatore – di rendere disponibile e consegnare l'APE al promissario acquirente, all'acquirente e al conduttore (rispettivamente all'inizio delle trattative, alla conclusione di queste e alla stipula del contratto definitivo). D'altro lato, rende necessaria la suddetta consegna entro il momento della conclusione del contratto (non essendo sufficiente l'assunzione dell'obbligo contrattuale di consegna successiva). Deve ritenersi, inoltre, che la normativa nazionale vada interpretata alla luce della Direttiva 2010/31/UE, il cui art. 12, comma 2, ritiene sufficiente la consegna di una copia dell'attestato all'acquirente o al conduttore (e non necessariamente, quindi, dell'originale).

Nel caso di offerta di vendita o di locazione, i corrispondenti annunci tramite tutti i mezzi di comunicazione commerciali riportano l'indice di prestazione energetica dell'involucro edilizio e globale dell'edificio o dell'unità immobiliare e la classe energetica corrispondente (art. 6, comma 8). A norma dell'art. 15, comma 10, in caso di violazione dell'obbligo di riportare i parametri energetici nell'annuncio di offerta di vendita o locazione, come previsto dall'articolo 6, comma 8, il responsabile dell'annuncio è punito con la

sanzione amministrativa non inferiore a 500 euro e non superiore a 3.000 euro. La prescrizione in oggetto era stata, in realtà, introdotta dall'art. 13 del D.Lgs. 3 marzo 2011, n. 28, ma era finora priva di sanzione; conseguentemente, la previsione sanzionatoria suindicata deve ritenersi applicabile agli annunci pubblicati a decorrere dal 6 giugno 2013.

I.4. Il regime transitorio.

A norma del nuovo art. 11 del D. Lgs. n. 192/2005, nelle more dell'aggiornamento delle specifiche norme europee di riferimento per l'attuazione della Direttiva 2010/31/UE, le metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche degli edifici, predisposte in conformità alle norme EN a supporto delle direttive 2002/91/CE e 2010/31/UE, sono la raccomandazione CTI 14/2013, e le norme UNI/TS 11300 – 1, 2, 3 e 4 (esse comprendono in particolare, a differenza di quelle fino ad ora utilizzate per la redazione dell'ACE, le norme per la climatizzazione estiva, la ventilazione e l'illuminazione). In definitiva, sulla base della disciplina dettata dal D.L. n. 63/2013, a partire dal 6 giugno 2013 l'ACE è sostituito dall'APE, il quale dovrà essere redatto sulla base delle previgenti linee guida (approvate con D.M. 26 giugno 2009), integrate con le nuove norme tecniche richiamate dal nuovo testo dell'art. 11 del D. Lgs. n. 192/2005. Transitoriamente, fino all'approvazione delle nuove linee guida (e/o delle nuove norme regionali) dovrà essere quindi utilizzata la precedente modulistica, statale o regionale (con le eventuali opportune modifiche ed integrazioni, anche al fine di rilasciare l'attestato in forma di dichiarazione sostitutiva di atto notorio).

A decorrere dal 6 giugno 2013 non possono essere, invece, rilasciati nuovi ACE, redatti con l'impiego delle vecchie metodologie di calcolo. In caso di violazione, è configurabile una responsabilità del certificatore (sanzionabile a norma dell'art. 15, comma 3: “il professionista qualificato che rilascia un attestato di prestazione energetica degli edifici senza il rispetto dei criteri e delle metodologie di cui all'articolo 6, è punito con una sanzione amministrativa non inferiore a 700 euro e non superiore a 4.200 euro. L'ente locale e la regione, che applicano le sanzioni secondo le rispettive competenze, danno comunicazione ai relativi ordini o collegi professionali per i provvedimenti disciplinari conseguenti”). Non è prevista, invece, alcuna sanzione (né a carico del certificatore, né a carico dell'alienante o del locatore), per la erronea “denominazione” dell'attestato (di “certificazione”, anziché “prestazione” energetica), ovvero per il mancato utilizzo della forma di dichiarazione sostitutiva di atto notorio. Il notaio, nell'adempimento dei propri doveri di informazione, deve illustrare alle parti la necessità di impiego delle nuove norme tecniche ex art. 11, ma non ha la competenza tecnica per verificare l'ottemperanza alle suddette prescrizioni.

L'obbligo di dotare l'edificio di un attestato di prestazione energetica (APE) viene meno ove sia già disponibile un attestato di certificazione energetica (ACE) in corso di validità, rilasciato conformemente alla Direttiva 2002/91/CE (art. 6, comma 10) entro il 5 giugno 2013. E' evidente che a partire dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del D.L. n. 63/2013, che

ha recepito la Direttiva 2010/31/UE), non può più essere rilasciato l'ACE (conforme alla previgente direttiva). Per converso, gli ACE rilasciati entro il 5 giugno 2013 (che hanno durata decennale) potranno essere utilizzati anche per gli atti stipulati in futuro, sempre che non vengano effettuati interventi di ristrutturazione che incidano sulla prestazione energetica dell'edificio. La prescrizione relativa all'utilizzo dei vecchi ACE deve essere inoltre integrata con la nuova previsione dell'art. 6, comma 5, del D. Lgs. n. 192/2005: deve, cioè, ritenersi che anche la validità temporale massima dell'ACE rilasciato entro il 5 giugno 2013 è subordinata al rispetto delle prescrizioni per le operazioni di controllo di efficienza energetica degli impianti termici, comprese le eventuali necessità di adeguamento (diversamente si verrebbe a creare un regime di "privilegio" dei vecchi ACE, rispetto ai nuovi APE, del tutto ingiustificato). Conseguentemente, è opportuno che l'alienante o il conduttore, nei contratti stipulati a partire dal 6 giugno 2013, dichiari che le operazioni di controllo ed adeguamento, obbligatorie per legge, sono state regolarmente eseguite.

II – Il rapporto con la legislazione regionale.

II.1. Certificazione energetica e materie di competenza regionale. L'art. 117 Cost. e le finalità della disciplina alla luce della Direttiva 2010/31/UE.

Il recepimento, da parte del D.L. n. 63/2013, della Direttiva 2010/31/UE pone il problema della sorte delle norme regionali, già emanate in attuazione della previgente Direttiva 2002/91/CE, in caso di incompatibilità con la nuova disciplina nazionale. Numerose regioni hanno, infatti, emanato negli scorsi anni disposizioni attuative della Direttiva 2002/91/CE (e del D. Lgs. n. 192/2005, nella versione precedente a quella modificata con il D.L. n. 63/2013); la nuova disciplina statale si pone per molti aspetti in conflitto con tali norme regionali, e di conseguenza sorge il problema di quale tra esse prevalga. Problema di rilevante complessità, considerato che:

- nel D.L. n. 63/2013 non è espressamente contenuta una “clausola di cedevolezza” rispetto alle previsioni delle leggi regionali;

- l'art. 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. legge Scelba), che disciplina i rapporti tra leggi regionali e leggi statali sopravvenute e in contrasto con le prime, dà prevalenza a queste ultime (comportando l'abrogazione implicita delle preesistenti norme regionali) soltanto se sono modificati “i principi fondamentali” della legislazione statale, entro i cui limiti le regioni possono legiferare nelle materie di legislazione concorrente (e, d'altra parte, l'art. 17 del D. Lgs. n. 192/2005, nel prevedere espressamente la “cedevolezza” delle norme nazionali rispetto a quelle regionali, ribadisce il principio del necessario rispetto, da parte delle regioni, dei principi fondamentali desumibili dal decreto nazionale, oltre che dalla direttiva 2002/91/CE). In quest'ottica, sembrerebbe sorgere la necessità di distinguere – nell'ambito della nuova disciplina statale – tra “norme di principio” e “norme di dettaglio”, con la conseguenza di fare salve le previgenti norme regionali contrastanti solamente con norme statali “di dettaglio” ² (impostazione questa, come si vedrà, palesemente erronea nel caso di specie);

- la “cedevolezza” di cui sopra opera però – come meglio si dirà – nelle sole materie di legislazione concorrente (quali previste dall'art. 117, comma 3, Cost.), mentre la normativa statale ha senz'altro la prevalenza nelle materie di legislazione esclusiva (elencate dall'art. 117, comma 2, Cost.);

² Sull'interpretazione dell'art. 10 della legge n. 62/1953, cfr. per tutte Cass. 20 dicembre 2012, n. 23634, in *Foro it.*, Rep. 2012, voce *Sicilia*, n. 59; Cons. Stato 30 aprile 2009, n. 2759, in *Foro it.*, Rep. 2010, voce *Regione*, n. 330; Cons. Stato 2 ottobre 2008, n. 4793, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2008, p. 3020; Cons. Stato 18 marzo 2008, n. 1159, in *Foro it.*, Rep. 2008, voce *Ambiente (tutela dell')*, n. 155; Cass. 24 febbraio 2004, n. 3620, in *Foro it.*, Rep. 2004, voce *Opere pubbliche*, n. 682; Cons. Stato 27 aprile 2001, n. 2455, in *Foro it.*, Rep. 2002, voce *Regione*, n. 410; Cass. 7 giugno 2000, n. 7709, in *Foro it.*, Rep. 2000, voce *Sanità pubblica*, n. 316; Cass. 18 maggio 1999, n. 171, in *Foro it.*, Rep. 1999, voce *Regione*, n. 169; Corte Conti 21 aprile 1992, n. 28, in *Riv. corte conti*, 1992, 3, p. 5; Cass. 13 maggio 1986, n. 3162, in *Giust. civ.*, 1986, I, p. 2825.

- riguardo alla certificazione energetica degli edifici vi è un complicato intreccio di competenze legislative, in parte esclusiva ed in parte di legislazione concorrente, non semplice da dipanare ³, soprattutto se rapportato alle singole norme contenute nel D. Lgs. n. 192/2005, come modificato dal D.L. n. 63/2013. E' infatti estremamente difficile, se non impossibile, distinguere (ad esempio, tra le previsioni dell'art. 6 del D. Lgs. n. 192/2005, che si occupa del nuovo attestato di prestazione energetica, e di quelle dell'art. 15 che commina le relative sanzioni) quali previsioni soddisfano alle esigenze di una "materia" piuttosto che quelle di un'altra.

Iniziando da quest'ultimo punto, è necessario innanzitutto individuare – alla luce delle previsioni della Direttiva 2010/31/UE – quali "materie" siano coinvolte dalla disciplina della certificazione energetica degli edifici. Dall'esame dei "Consideranda" premessi agli articoli della Direttiva emerge che tra gli obiettivi della stessa si annoverano:

1) - l'utilizzazione efficace, accorta, razionale e sostenibile dell'energia, e l'aumento dell'efficienza energetica nell'Unione, per conseguire l'obiettivo di ridurre del 20% il consumo energetico dell'Unione entro il 2020;

2) - la riduzione del consumo energetico, anche mediante l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili nel settore dell'edilizia e la costruzione di nuovi edifici ad "energia quasi zero";

3) - la riduzione della dipendenza energetica dell'Unione e la promozione della sicurezza dell'approvvigionamento energetico nel medio e lungo termine, con possibilità di influenzare il mercato mondiale dell'energia;

4) - la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, anche al fine di conformare l'Unione europea al protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici;

5) - la promozione dello sviluppo tecnologico, anche al fine di creare posti di lavoro e sviluppo regionale, in particolare nelle zone rurali;

6) - l'introduzione, mediante la certificazione energetica e l'informazione relativa, di un elemento di trasparenza sul mercato immobiliare dell'Unione, a beneficio dei potenziali acquirenti o utilizzatori degli edifici.

E' di tutta evidenza, da un lato, che mentre gli obiettivi di cui ai primi due punti riguardano la materia dell'energia, il terzo attiene anche alla sicurezza degli Stati membri dell'Unione nei rapporti con gli altri Stati fornitori dell'energia, il quarto riguarda essenzialmente la tutela dell'ambiente, il quinto attiene allo sviluppo economico ed alla promozione

³ Cfr. sul punto ANGIOLINI, *Competenze regionali sul rendimento energetico degli edifici e sulla relativa certificazione*, in *Arch. locazioni e condominio*, 2008, 1; RUOTOLO, *I limiti dell'incidenza della normazione secondaria statale e della legislazione regionale sulla disciplina privatistica del rapporto contrattuale (A proposito della normativa regolamentare sulla garanzia di conformità degli impianti e della legislazione regionale sul certificato energetico)*, in *Studi e materiali*, 2009, 2, p. 483; VALERIANI-SBORDONE, *La certificazione energetica nei trasferimenti immobiliari: rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Atti notarili. Diritto comunitario e internazionale*, 4, *, *Diritto comunitario*, a cura di Preite, Torino 2011, p. 627; GASBARRINI, *Certificazione energetica ed espropriazione forzata*, in *Studi e materiali*, 2012, 2, p. 647.

dell'occupazione, ed il sesto interferisce con la materia dell'ordinamento civile (diritto privato).

Orbene, l'art. 117, comma 2, Cost., elenca tra le materie di competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la sicurezza dello Stato; a norma dell'art. 117, comma 3, appartiene invece alle materie di legislazione concorrente la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Nelle sole materie di legislazione concorrente la potestà legislativa spetta alle Regioni (salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato).

Ora, se si ha riguardo ad esempio alle previsioni degli artt. 6 e 15 del D. Lgs. n. 192/2005, come novellate dal D.L. n. 63/2013, appare praticamente impossibile stabilire se le relative previsioni appartengono, ad esempio, alla materia dell'energia (competenza concorrente) o della tutela dell'ambiente (competenza esclusiva dello Stato), né può identificarsi una “materia prevalente” (criterio, questo, utilizzato dalla giurisprudenza costituzionale per risolvere i conflitti tra Stato e regione in caso di intreccio di materie ⁴). Conseguentemente, perde rilevanza anche la “clausola di cedevolezza”, inutilizzabile nelle materie di legislazione esclusiva (come del resto chiarito espressamente dall'art. 17 del D. Lgs. n. 192/2005), e la conseguente distinzione tra “principi fondamentali” e “norme di dettaglio”. In questi casi di intreccio di competenze, in cui non è possibile individuare una materia “prevalente”, la Corte costituzionale valorizza il principio di “leale collaborazione”, alla luce del quale devono essere risolti i conflitti suddetti ⁵: ma è evidente che un tale criterio può operare unicamente nella fase della predisposizione della normativa (soprattutto attraverso l'intervento della Conferenza Stato-regioni), ed in quello successivo del giudizio di costituzionalità della legge. Non risolve, invece, il problema immediato della prevalenza – in caso di conflitto – tra legge statale e legge regionale, e quindi della individuazione della fonte normativa immediatamente vincolante per l'operatore giuridico, che deve essere risolto alla luce di altre fonti normative, che è utile passare in rassegna.

II.2. Concorso e conflitto tra norme nazionali e regionali. Le fonti normative rilevanti e l'intervento sostitutivo dello Stato.

L'art. 117, comma 1, Cost., stabilisce che la potestà legislativa è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e che ciò vale non solo per lo Stato, ma anche per le Regioni. Ne consegue che le norme regionali in contrasto con il diritto comunitario devono ritenersi costituzionalmente illegittime; e che, d'altra parte, le regioni che non adeguino tempestivamente il proprio ordinamento alle sopravvenute

⁴ Cfr. per tutte Corte cost. 14 dicembre 2007, n. 430, in *Foro it.*, 2008, I, c. 369.

⁵ Cfr. ad es. Corte Cost. 15 giugno 2011, n. 192, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, p. 1140; Corte cost. 11 novembre 2011, n. 308, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, p. 1452.

modifiche del diritto comunitario devono ritenersi inadempienti al precetto costituzionale.

Ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost., le Regioni (e le Province autonome di Trento e di Bolzano), nelle materie di loro competenza, provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. A norma dell'art. 120, comma 2, Cost., il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni e delle Province nel caso di mancato rispetto della normativa comunitaria; la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, ha dato attuazione alle suindicate disposizioni costituzionali, ribadendo il vincolo del rispetto del diritto comunitario, e stabilendo (art. 1, comma 2) che le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della medesima legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia (c.d. clausola di cedevolezza). L'art. 8 della medesima legge ha poi disciplinato sul piano procedurale l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di inadempienza delle regioni agli obblighi di adeguamento al diritto comunitario.

Una disciplina più dettagliata è stata dettata, in punto di potere sostitutivo dello Stato, dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11, e di recente dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 (quest'ultima espressamente richiamata nel preambolo del D.L. n. 63/2013 in commento). L'art. 37 della legge n. 234/2012 detta le norme procedurali finalizzate all'adozione dei provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla legge di delegazione europea e dalla legge europea, necessari a fronte di atti normativi dell'Unione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea ovvero dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportano obblighi statali di adeguamento (si tratta proprio della fattispecie venutasi a realizzare a seguito del mancato tempestivo recepimento della Direttiva 2010/31/UE, la cui attuazione da parte dell'Italia avrebbe dovuto aver luogo già nel 2012).

A norma del successivo art. 40, comma 3, della legge n. 234/2012, ai fini di cui all'art. 117, comma 5, Cost., le disposizioni legislative adottate dallo Stato per l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, si applicano, per le regioni e per le province autonome, alle condizioni e secondo la procedura di cui all'art. 41 della medesima legge. L'art. 41, al comma 2, richiama a sua volta la previsione dell'art. 37, sopra descritta, quanto all'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 117, comma 5, ed all'art. 120, comma 2, Cost.; al comma 1 precisa che i provvedimenti statali di attuazione degli atti dell'Unione europea in materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, adottati al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea, perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia

autonoma; essi recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute ⁶.

Il D.L. n. 63/2013 richiama espressamente, nel preambolo, l'art. 37 della legge n. 234/2012, e l'esigenza di adempiere – tardivamente – all'obbligo di recepimento della Direttiva n. 2010/31/UE, nonché di porre fine alle procedure di infrazione in corso. In tal modo, deve ritenersi, il legislatore nazionale ha ottemperato alla prescrizione che richiede l'esplicita indicazione del potere sostitutivo esercitato. Non pare dubbio, infatti, che le Regioni (cui spettava la competenza legislativa in materia di legislazione concorrente) siano state inadempienti all'obbligo di recepimento della Direttiva, e di conseguenza non è altresì dubbio che l'intervento del legislatore statale – per la parte che riguarda le materie di legislazione concorrente – abbia avuto luogo, in via d'urgenza a norma degli artt. 37 e 41, comma 2, della legge n. 234/2012, succitati, nell'esercizio del potere sostitutivo sopra descritto.

II.3. La “cedevolezza” della nuova disciplina statale nelle sole materie di legislazione concorrente e l'abrogazione implicita parziale delle previgenti norme regionali.

Si è visto che nel D.L. n. 63/2013 non è contenuta alcuna espressa clausola di cedevolezza, nonostante l'art. 41 della legge n. 234/2012 prescriva la “esplicita indicazione” del “carattere cedevole delle disposizioni” statali in materia di legislazione concorrente. Va tuttavia evidenziato che una tale clausola è contenuta nel D. Lgs. n. 192/2005, la cui modifica costituisce

⁶ L'espressa previsione di cedevolezza è stata talora ritenuta presupposto di costituzionalità della normativa statale nelle materie di legislazione concorrente (ferma restando la vigenza della legge statale che “invada” le competenze regionali fino alla relativa dichiarazione di incostituzionalità): cfr. Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196, in *Riv. not.*, 2004, p. 1487. Per Cons. Stato, Adunanza generale, 25 febbraio 2002, n. 2/02, “La cedevolezza è connessa alla natura esclusivamente collaborativa dell'intervento dello Stato in materie di competenza regionale (arg. anche ex sentenze n. 214/1985 e 192/1987 della Corte Costituzionale). E' quindi necessario che l'atto normativo dello Stato in funzione sostitutiva collaborativa contenga la clausola di cedevolezza”.

Come evidenziato da Cons. Stato, sez. per gli atti normativi, 20 dicembre 2004, n. 11942/04, in *Foro it.*, Rep. 2005, voce *Regione*, n. 412, “In materia devoluta alla potestà legislativa concorrente regionale, ex art. 117, 3° comma, cost., ove si debba attuare una direttiva comunitaria, l'intervento sostitutivo dello stato è ammissibile a condizione che: 1) le regioni e le province non abbiano tempestivamente provveduto entro il termine stabilito; 2) siano emanate norme «cedevoli» espressamente destinate a divenire inapplicabili qualora le regioni o le province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva, nel rispettivo territorio; 3) sia espresso il parere della conferenza stato-regioni, ex lege 5 giugno 2003 n. 131”. Cfr. anche Cons. Stato, sez. per gli atti normativi, 4 aprile 2005, n. 11996/04, in *Foro it.*, Rep. 2005, voce *Regione*, n. 413 (“In sede di attuazione delle direttive comunitarie nelle materie attribuite alle regioni o alle province autonome in via esclusiva o concorrente, il potere sostitutivo attribuito allo stato in caso di inadempimento da parte delle regioni presuppone la possibilità che lo stato possa intervenire in via preventiva adottando una normativa di carattere cedevole e ad efficacia differita alla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva nei confronti delle sole regioni inadempienti”).

Cfr. anche, in dottrina, RESCIGNO G. U., *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello stato*, in *Regioni*, 2002, p. 729.

oggetto del decreto legge. L'art. 17 del D. Lgs. n. 192/2005 (non modificato dal D.L. n. 63/2013) contiene infatti una espressa clausola di cedevolezza, e più precisamente recita: “In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, e 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 2002/91/CE”.

Il riferimento espresso alla sola Direttiva n. 2002/91/CE potrebbe far pensare che la “cedevolezza” della disciplina statale sussista solo rispetto alle disposizioni regionali attuative di tale direttiva (e non di quella del 2010); si tratterebbe, però, di una conclusione affrettata ed erronea, in quanto, a norma dell'art. 29 della Direttiva n. 2010/31/UE, “la direttiva 2002/91/CE, modificata dal regolamento indicato nell'allegato IV, parte A, è abrogata con effetto dal 1° febbraio 2012, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini di recepimento nel diritto nazionale”, e “i riferimenti alla direttiva 2002/91/CE si intendono fatti alla presente direttiva e si leggono secondo la tavola di concordanza di cui all'allegato V”. Ciò significa che il Governo, nell'emanare il D.L. n. 63/2013, ha potuto evitare di sostituire i numerosi riferimenti alla direttiva del 2002, contenuti nel D. Lgs. n. 192/2005, visto che essi per espressa previsione normativa devono intendersi automaticamente sostituiti con quelli alla direttiva del 2010, la quale peraltro ha operato la “rifusione” delle disposizioni già contenute nella direttiva precedente (v. il 1° “Considerando” della suddetta direttiva del 2010).

Quanto sopra significa, quindi, che le norme del D. Lgs. n. 192/2005, come novellate dal D.L. n. 63/2013, 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 2010/31/UE fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione e provincia autonoma”.

Quid, allora, in relazione alle norme regionali emanate in attuazione della Direttiva 2002/91/CE, che risultino in contrasto con le nuove norme statali introdotte dal D.L. n. 63/2013? Si è visto che quest'ultimo decreto legge contiene sia norme di principio che norme di dettaglio, che a loro volta appartengono sia a materie di competenza esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente, sicurezza dello Stato, ordinamento civile) che a materie di legislazione concorrente (energia). Si è visto anche che la previsione dell'art. 10 della legge n. 62/1953 (c.d. legge Scelba), che prevede l'abrogazione implicita delle preesistenti norme regionali in contrasto con “principi fondamentali” introdotti da una nuova legge statale, non consente di risolvere il problema delle norme di dettaglio del D.L. n. 63/2013, le quali

peraltro risultano spesso indispensabili ai fini dell'attuazione dei nuovi principi (e per tale ragione si è ritenuto che lo Stato – anche nelle materie di legislazione concorrente – possa legiferare anche nel dettaglio, salva la “cedevolezza” di tali norme rispetto a quelle regionali successivamente emanate⁷).

La soluzione risiede nella disciplina costituzionale e legislativa del potere sostitutivo dello Stato, ex artt. 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost.: previsioni, queste, che consentono allo Stato di intervenire dettando norme in “attuazione” ed “esecuzione” delle norme comunitarie. Tale endiadi comporta – come correttamente evidenziato dalla giurisprudenza – che le nuove norme statali, emanate in esercizio del potere sostitutivo, possono legittimamente dettare una disciplina di dettaglio⁸, e proprio per la loro natura “sostitutiva” esse

⁷ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2008, n. 2693, in *Foro it.*, Rep. 2008, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 131: “Nelle materie riservate alla competenza legislativa concorrente ai sensi dell’art. 117, 3° comma cost. (quale quella del «governo del territorio», che comprende, tra l’altro, la regolamentazione delle procedure di approvazione degli strumenti urbanistici), la legge statale non deve limitarsi a contenere solo disposizioni di principio, ma può dettare anche una disciplina di dettaglio la quale, peraltro, conserva efficacia solo fino a quando la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai principi fondamentali contenuti nella legge dello stato; detto principio, che esprime il carattere della c.d. cedevolezza della normativa statale in materie di competenza regionale, è stato successivamente consacrato nell’art. 1, 2° comma, l. 5 giugno 2003 n. 131, che sancisce proprio l’inapplicabilità delle disposizioni normative statali (di dettaglio) in materie appartenenti alla legislazione concorrente nelle regioni che hanno provveduto ad emanare proprie leggi e a far data dall’entrata in vigore di queste ultime, purché conformi ai principi fondamentali espressamente dettati dallo stato o desumibili dalle leggi statali vigenti e a condizione che l’intervento legislativo regionale sia caratterizzato dalla completezza e dall’autonomia della relativa disciplina, nel senso che quest’ultima dev’essere idonea, da sola, a regolare in maniera compiuta ed esaustiva il pertinente settore dell’ordinamento, e che rispetti i principi fondamentali enunciatii dalla legge statale”.

⁸ Come ha correttamente evidenziato Cons. Stato 11 novembre 2002, n. 1376/2002, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2002, p. 3275, “Il concetto di «attuazione e esecuzione» degli atti dell’Unione europea di cui al 5° comma dell’art. 117 cost., (che legittima l’intervento sostitutivo dello stato nel caso di inerzia delle regioni) va ben al di là del mero recepimento delle norme comunitarie nell’ordinamento italiano e non fa riferimento esclusivo alle norme strettamente necessarie affinché gli atti normativi dell’Unione europea entrino a far parte del nostro sistema normativo, ma si riferisce all’adozione di tutte quelle norme, che regolano, talora anche in dettaglio, la materia oggetto della normativa comunitaria”. Pertanto, le norme statali possono “non soltanto supplire all’inerzia delle Regioni, che impedisce il recepimento vero e proprio nell’ordinamento italiano della normativa comunitaria, ma anche dettare quelle norme che, integrando l’attuazione in senso stretto della normativa comunitaria, consentono ai destinatari di adattarsi alle novità che quest’ultima impone agli ordinamenti degli Stati membri dell’Unione europea. Si vuole, in altri termini, non solo l’astratto recepimento della normativa comunitaria, ma che quest’ultima diventi diritto vivente, attraverso quel complesso di norme che ne consentono il recepimento nell’osservanza media da parte dei soggetti, che sono chiamati ad applicarla, onde la mancata presenza di tali norme potrebbe produrre lacune, che lascino ampi spazi a comportamenti elusivi della normativa stessa all’interno della sfera territoriale di validità dell’ordinamento italiano”.

Nel medesimo senso, cfr. già con particolare chiarezza – riguardo alla legislazione concorrente – Corte cost., 22 luglio 1985, n. 214, in *Foro it.*, 1986, I, c. 1812: “La legge quadro dello stato, nel dettare i principi fondamentali nelle materie di competenza regionale, vincolanti per le regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 117 cost. può emanare norme di dettaglio che sostituiscano la vigente legislazione regionale, nelle more dell’adeguamento

prevalgono in ogni caso (siano di principio o di dettaglio) sulle previgenti norme regionali in contrasto con il diritto comunitario. La “cedevolezza” vale quindi unicamente nel rapporto con le successive norme regionali che – nelle sole materie di legislazione concorrente – recepiranno in futuro i principi della direttiva comunitaria (non quindi, evidentemente, nel rapporto con le norme regionali preesistenti all’adeguamento). Ed è ovvio che sia così, altrimenti verrebbe vanificata l’essenza stessa del potere sostitutivo, e si consentirebbe alle norme regionali contrastanti con il diritto comunitario di perpetuare la violazione del diritto comunitario, nonostante l’adempimento sostitutivo degli organi statali. In definitiva, per quanto qui interessa tutte le norme introdotte dal D.L. n. 63/2013 prevalgono sulle previgenti norme regionali in caso di conflitto.

Riassuntivamente quindi, alla luce delle previsioni costituzionali, della legge n. 234/2012 e dell’art. 17 del D. Lgs. n. 192/2005, letto alla luce dell’art. 29, par. 2, della Direttiva 2010/31/UE:

1) - nelle materie di legislazione concorrente (energia, urbanistica), le norme nazionali di dettaglio, contenute nel nuovo testo del D. Lgs. n. 192/2005, e nella relativa normativa di attuazione, si applicano per le regioni (e per le province autonome), che non abbiano ancora provveduto al recepimento della direttiva 2010/31/UE, fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione (e provincia autonoma), e perderanno efficacia con l’emanazione di tali norme regionali;

2) - nelle materie di legislazione esclusiva di competenza dello Stato (ordinamento civile, ambiente, sicurezza), le norme nazionali – sia di principio che di dettaglio – prevalgono invece in ogni caso sulle eventuali norme regionali difformi;

3) - stante l’intreccio, di fatto non dipanabile, tra materie appartenenti alla competenza legislativa dello Stato e materie di legislazione concorrente, e nella pratica impossibilità di individuare quali tra esse sia prevalente, i conflitti tra legge statale sopravvenuta e leggi regionali devono essere risolti secondo il principio della leale collaborazione; in caso di violazione, comunque la relativa risoluzione sarà di competenza della Corte costituzionale;

della legislazione stessa ai principi della legge statale. *Né la legge dello Stato deve essere necessariamente limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l’inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento. La pretesa di una parte della dottrina, secondo cui nell’ipotesi prospettata la precedente normativa regionale impedirebbe allo Stato di integrare la legislazione di principio con quella di dettaglio, non può essere seguita dalla Corte. Con essa, infatti, si perverrebbe all’assurdo risultato che la preesistente legislazione regionale, in difetto del necessario adeguamento a quella statale successiva, vanificherebbe in realtà quest’ultima, i cui (nuovi) principi resterebbero senza effettiva applicazione, sicché risulterebbe compromessa l’intera regolamentazione della materia alla quale essi si riferiscono: situazione questa che sicuramente si sarebbe verificata nella fattispecie, dato che la legge impugnata ha profondamente innovato, mediante disposizioni dirette ad eliminare i gravi inconvenienti in precedenza verificatisi e ispirate quindi a criteri profondamente diversi”.*

In dottrina, cfr. BASSANI, *La Plenaria sulla cedevolezza delle norme regionali previgenti in contrasto con il T.U. edilizia (nota a Cons. Stato 7 aprile 2008, n. 2)*, in *Urbanistica e appalti*, 2008, p. 745.

4) – le norme del D.L. n. 63/2013, essendo state emanate nell’esercizio del potere sostitutivo dello Stato (per inadempienza delle regioni e provincie autonome all’obbligo di adeguare la propria legislazione alla Direttiva n. 2010/31/UE), in quanto norme di “attuazione” ed “esecuzione” della normativa comunitaria anche nel dettaglio, abrogano le previgenti norme regionali con esse incompatibili, ed è sul punto indifferente che si tratti di norme di principio o di norme di dettaglio;

5) – a seguito del futuro recepimento della Direttiva n. 2010/31/UE da parte delle regioni e provincie autonome, occorrerà distinguere, ove possibile, tra materie di legislazione concorrente e materie di competenza esclusiva dello Stato. Riguardo alle prime, la nuova normativa regionale di dettaglio (i cui margini di autonomia si sono, peraltro, notevolmente ristretti per effetto del D.L. n. 63/2013) prevarrà su quella del D. Lgs. n. 192/2005, mentre i principi fondamentali dettati dalla legislazione nazionale troveranno, invece, applicazione anche successivamente al recepimento da parte delle regioni e provincie autonome. Riguardo, invece, alle materie di competenza esclusiva statale, continueranno a trovare applicazione le norme nazionali. Anche in questo caso, nell’impossibilità di distinguere in relazione alle singole norme regionali di quale materia si tratti, e supponendo che una regione, illegittimamente, detti norme in tali materie (ordinamento civile, ambiente), le future norme regionali saranno comunque vincolanti per tutti gli operatori giuridici, fino alla eventuale declaratoria di incostituzionalità da parte della Consulta.

II.4. Le norme statali applicabili nelle regioni che hanno già legiferato in materia di certificazione energetica.

Quanto sopra vale a risolvere il problema del conflitto tra legge statale e leggi regionali in linea di principio. Occorre, però, esaminare una per una le disposizioni regionali preesistenti, al fine di verificare la loro compatibilità o meno con le nuove norme statali introdotte dal D.L. n. 63/2013. Non sorge alcun conflitto, infatti, nell’ipotesi in cui le norme regionali previgenti siano compatibili con la nuova disciplina statale (e con quella comunitaria da questa attuata).

Si applicano invece immediatamente – a partire dal 6 giugno 2013 – le disposizioni innovative contenute nel D.L. n. 63/2013 ed emanate in attuazione della Direttiva 2010/31/UE, anche in presenza di preesistenti norme regionali incompatibili. In sintesi, trovano applicazione anche nelle regioni che hanno già legiferato in attuazione della direttiva 2002/91/CE:

- 1) - l’obbligo di indicare negli annunci commerciali l’indice di prestazione energetica dell’edificio;
- 2) - l’obbligo del proprietario di mettere a disposizione l’APE sin dall’inizio delle trattative per la vendita o locazione dell’edificio;
- 3) - l’obbligo del promittente venditore di consegna dell’APE al promissario acquirente;

4) - l'obbligo di inserire nei contratti di vendita o locazione la clausola che dia atto del ricevimento delle informazioni e della documentazione, comprensiva dell'APE, da parte dell'acquirente o conduttore;

5) - le nuove norme sulla durata temporale dell'APE e sulla decadenza per mancata effettuazione delle operazioni di controllo;

6) - l'obbligo di utilizzo delle nuove norme tecniche, indicate dall'art. 11 del D. Lgs. n. 192/2005, ai fini della redazione dell'APE regionale; e l'obbligo – una volta emanati gli appositi decreti – di adeguare il contenuto dell'APE di conseguenza;

7) - l'obbligo di redazione dell'APE in forma di dichiarazione sostitutiva di atto notorio;

8) - le nuove sanzioni comminate dall'art. 15 del D. Lgs. n. 192/2005 (salvo quanto si dirà *infra*).

II.5. Problemi di coordinamento, dubbi e questioni interpretative aperte.

A fronte dell'applicazione delle nuove norme statali, sopra indicate, nelle regioni che hanno già legiferato nella materia della certificazione energetica, non saranno più applicabili le sole norme regionali con esse incompatibili, mentre continueranno a trovare applicazione quelle per cui un tale incompatibilità non sussista. Al riguardo è compito dell'interprete effettuare un'analisi casistica delle singole disposizioni, al fine di verificarne l'attuale vigenza.

A titolo puramente esemplificativo, non sembra dubbio che le linee guida regionali per la redazione degli attestati, come pure i modelli di attestato approvati dalle norme regionali (legislative o regolamentari) continuino a trovare applicazione; gli stessi dovranno essere, peraltro, integrati con le nuove norme statali (nuova denominazione dell'attestato; forma di dichiarazione sostitutiva; utilizzo delle nuove norme tecniche *ex art. 11*), anche eventualmente mediante apposite note aggiunte al modello ufficiale. Quanto alle norme tecniche, occorre d'altra parte tener conto che la stessa Direttiva del 2010 fa salve le norme regionali in relazione alle metodologie di calcolo (il 9° “Considerando”, l'art. 3 e il n. 2 dell'Allegato 1), e che tale salvezza opera senz'altro nella misura in cui non sia incompatibile con la previsione dell'art. 11 del d. lgs. n. 182/2005.

Non sembra dubbia pure la compatibilità con le nuove previsioni del D.L. 63/2010 delle norme regionali che individuano tipologie di fabbricati o fattispecie negoziali esclusi dall'obbligo di certificazione energetica (es., vendita di quote di comproprietà in alcune regioni, come la Lombardia): sotto questo profilo, infatti, la Direttiva del 2010 non reca alcuna previsione innovativa rispetto a quanto disposto dalla Direttiva del 2002, e non vi è stato quindi alcun recepimento ed esercizio di potere sostitutivo da parte dello Stato.

Continuano ad applicarsi, ancora, le norme regionali relative all'individuazione dei requisiti dei professionisti abilitati al rilascio

dell'attestato di prestazione energetica ⁹ ed alla relativa formazione, le norme relative a controlli, verifiche ed ispezioni, quelle riguardanti l'inserimento degli attestati nei sistemi informatici regionali, eventuali ulteriori obblighi informativi e di comunicazione agli organi regionali competenti, eventuali obblighi di allegazione dell'attestato agli atti traslativi, ed in genere ogni norma regionale che non sia incompatibile con la nuova normativa statale e comunitaria.

Con particolare riguardo all'obbligo di allegazione, e ad altri eventuali profili di disciplina riguardanti la contrattazione tra privati, è possibile che alcune norme regionali oggi vigenti risultino emanate in violazione del riparto costituzionale delle competenze legislative (riguardando la materia dell'"ordinamento civile", di competenza esclusiva statale); ciò non incide, peraltro, sulla loro attuale cogenza, salva una eventuale futura pronuncia di incostituzionalità.

In definitiva, a fronte di norme regionali che contemplano l'obbligo di allegazione, quest'ultima dovrà avere ad oggetto l'attestato redatto in base alla modulistica e alle metodologie di calcolo previste dalla legislazione regionale ¹⁰ (e in base ai *software* conformi ai regolamenti regionali). Questi attestati (la cui "denominazione" di ACE o APE non è particolarmente rilevante, e comunque sfornita di sanzione) dovranno, tuttavia, avere la "forma" di dichiarazione sostitutiva di atto notorio (anche mediante l'utilizzo di apposite note aggiuntive, e dovranno applicare le nuove norme tecniche richiamate dall'art. 11 del d. lgs. n. 192/2005, che sul punto integra la normativa regionale. Quindi, la legislazione regionale vigente deve essere integrata, ove occorra, con le nuove norme tecniche, in conformità con le previsioni della Direttiva 2010/31/UE ¹¹.

⁹ Cfr. sul punto Corte cost. 20 aprile 2012, n. 102, in *Giur. cost.*, 2012, p. 1414.

¹⁰ Anche la Direttiva 2010/31/UE (cfr. il 9° "Considerando", l'art. 3 e il n. 2 dell'Allegato 1) consente che le metodologie di calcolo siano stabilite dalla normativa regionale, e quindi sul punto le norme regionali non sono incompatibili con la nuova disciplina dettata dal D.L. n. 63/2013).

¹¹ Recita sul punto il periodo finale la Circ. Min. sviluppo economico 25 giugno 2013, n. 12976: "Pertanto, fino all'emanazione dei decreti previsti dall'articolo 4, si adempie alle prescrizioni di cui al decreto legge stesso redigendo l'APE secondo le modalità di calcolo di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 aprile 2009, n. 59, fatto salvo nelle Regioni che hanno provveduto ad emanare proprie disposizioni normative in attuazione della direttiva 2002/91/CE in cui, in forza dell'articolo 17 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n.192, si seguirà ad applicare la normativa regionale in materia". Ove, chiaramente, l'affermazione della prevalenza della normativa regionale sulle linee guida nazionali, di cui al decreto n. 59/2009, è circoscritta alle metodologie di calcolo. Una prevalenza che, peraltro, non esclude l'applicazione delle nuove norme tecniche richiamate dall'art. 11 del d. lgs. n. 192/2005.

L'art. 1, comma 2, del D.P.R. n. 59/2009 chiarisce espressamente che "I criteri generali, le metodologie di calcolo e i requisiti minimi per la prestazione energetica degli impianti termici per la climatizzazione estiva e, limitatamente al terziario, per l'illuminazione artificiale degli edifici, di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, sono integrati con successivi provvedimenti". Sotto questo profilo, le nuove norme tecniche richiamate dal novellato art. 11 del D. Lgs. n. 192/2005 – che attua sul punto la Direttiva 2010/31/UE – costituiscono per l'appunto la "integrazione" cui si riferiva la norma del 2009. Ove le norme regionali oggi vigenti non comprendessero anche questi profili della prestazione energetica (climatizzazione estiva, illuminazione artificiale), esse dovranno essere

Con riferimento alle sanzioni, pur valendo gli stessi criteri di principio (tendenziale prevalenza della nuova disciplina nazionale), la questione è, in pratica, più complessa. Vi sono alcune normative regionali che non hanno introdotto sanzioni; altre hanno dettato specifiche norme sanzionatorie di tipo pecuniario (Piemonte); altre prevedono sanzioni di natura diversa, come il “declassamento” in classe G (Toscana), la sospensione dall’albo per il certificatore (Piemonte). Tali sistemi sanzionatori regionali sono, evidentemente, disomogenei rispetto a quello nazionale, e in alcuni casi meno rigorosi (alcune fattispecie non sono, ad esempio, contemplate dalle norme regionali). Sul punto, la Direttiva 2010/31/UE dispone soltanto, all’art. 27, che “Gli Stati membri stabiliscono le norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate in forza della presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie a garantirne l’attuazione. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive”. Nulla si dice in ordine ad una differenziazione delle sanzioni a livello regionale, mentre la stessa Direttiva menziona espressamente i livelli regionali, laddove ha voluto coinvolgerli (cfr., ad esempio, il 9° “Considerando”, l’art. 3 e il n. 2 dell’Allegato 1 quanto alle metodologie di calcolo; il 28° “Considerando” e l’art. 21 quanto alla consultazione per l’attuazione della direttiva; l’art. 9, comma 3, lett. a), quanto agli edifici ad energia quasi zero; l’art. 10, comma 4, quanto ai programmi di sostegno per l’efficienza energetica; l’art. 20, comma 4, quanto ai servizi di informazione). A ciò si aggiunga che non appare ragionevole “miscelare” tra loro diverse previsioni sanzionatorie, se riferite alla violazione di obblighi previsti sia dalle norme statali che da quelle regionali (applicando, ad esempio, ad una violazione la disciplina regionale, se esistente, ed ad un’altra violazione, non contemplata dalle norme regionali, la legge statale). Se a tutto ciò si aggiungono le considerazioni generali susposte, relativamente alla natura ed agli effetti dell’intervento sostitutivo dello Stato, ed alla prevalenza in tal caso delle norme statali su quelle regionali previgenti, la conclusione che ne discende è che con il D.L. n. 63/2013 sono state tacitamente abrogate le previsioni sanzionatorie contenute nelle leggi regionali anteriori, comminate per la violazione di obblighi ora sanzionati anche dalle norme statali, che appaiano incompatibili con le nuove previsioni statali¹². Di conseguenza, a partire dal 6 giugno 2013:

a) – in caso di duplicazione di sanzioni (a livello statale e regionale) a fronte di una medesima infrazione, che comporti violazione di obblighi previsti sia dalla legge statale che da quella regionale, le uniche sanzioni applicabili per la violazione delle disposizioni in materia di certificazione energetica devono ritenersi quelle previste dall’art. 15 del D. Lgs. n. 192/2005

integrate con le nuove norme tecniche. Il tutto, ovviamente, sotto la responsabilità esclusiva del certificatore (il notaio non ha le conoscenze professionali necessarie per entrare nel merito delle norme tecniche impiegate per la redazione dell’attestato).

¹² Per la sopravvivenza di normative sanzionatorie regionali, compatibili con la sopravvenuta normativa nazionale, cfr. Cass. 22 aprile 2005, n. 8511, in *Foro it.*, Rep. 2005, voce *Sicilia*, n. 37. Per l’abrogazione delle norme sanzionatorie regionali incompatibili, cfr. Cass. 8 agosto 1988, n. 4872, in *Foro it.*, Rep. 1988, voce *Caccia*, n. 16; Cass. 12 luglio 1986, n. 4512, in *Foro it.*, Rep. 1986, voce *Contravvenzione, depenalizzazione e sanzioni amm.ve.*, n. 19.

(a prescindere dal fatto che siano più o meno rigorose rispetto a quelle previste dalla legge regionale);

b) – se, a fronte di una medesima infrazione, la norma statale e quella regionale prevedono sanzioni di natura diversa e tra loro compatibili (ad es., sanzione pecuniaria e sanzione disciplinare per il certificatore, o perdita di validità dell’attestato redatto senza l’osservanza dei prescritti criteri), deve ritenersi che da tale compatibilità discenda il cumulo delle rispettive sanzioni;

c) – in caso di violazione di obblighi previsti dalla sola legge regionale, continuano a trovare applicazione le sanzioni da questa comminate;

d) – nel caso, in particolare, in cui una legge regionale imponga l’allegazione dell’attestato, a fronte del mero obbligo di consegna previsto dalla legge nazionale, è dubbio se debba valorizzarsi l’equivalenza “funzionale” dei due obblighi (con la conseguenza che le sanzioni previste per la mancata allegazione siano “assorbite” da quelle contemplate dalla legge nazionale per il caso di mancata consegna del medesimo attestato), ovvero se trovino autonomamente applicazione le sanzioni per omessa consegna e quelle per omessa allegazione.

Gli esempi sopra descritti danno un’idea solo parziale di come la sovrapposizione di due normative, rispettivamente statale e regionale, di diversa origine e ciascuna caratterizzata da un proprio impianto sistematico, ponga una serie rilevante di problemi (che solo l’analisi casistica potrà contribuire con il tempo a sviscerare). Vi è da augurarsi che i legislatori regionali agiscano tempestivamente al fine di recepire le nuove previsioni della Direttiva 2010/31/UE e del D.L. n. 63/2013, ottemperando al principio di leale collaborazione e coordinando i rispettivi interventi in modo da armonizzare il più possibile le normative territoriali con quella nazionale.

Gaetano Petrelli