

# *Consiglio Nazionale del Notariato*

Studio n.12-2011/E

## **CERTIFICAZIONE ENERGETICA ED ESPROPRIAZIONE FORZATA**

*di Elisabetta Gasbarrini*

*(Approvato dal Gruppo di studio sulle Esecuzioni Immobiliari e Attività Delegate del 20 gennaio 2012)*

1. Premessa. 2. La nuova ripartizione costituzionale delle competenze normative: a) i limiti alla competenza normativa regionale; b) la trasversalità delle materie di competenza esclusiva statale. 3. La materia della “certificazione energetica”. 4. La Direttiva 91/2002/CE. 5. Esclusione di un obbligo del legislatore nazionale di disciplinare la vendita coattiva giudiziale uniformemente a quella negoziale. 6. La normativa statale in materia di certificazione energetica degli edifici a seguito della prima direttiva 2002/91/CE. 7. L’ultima produzione normativa statale: a) la clausola negoziale di aver ricevuto le informazioni e la documentazione in ordine alla certificazione energetica; b) l’obbligo per gli annunci commerciali di vendita di riportare l’indice di prestazione energetica. 8. Conclusioni.

### **1. Premessa**

La materia della “certificazione energetica” degli edifici e/o di singole unità immobiliari è stata oggetto, negli ultimi nove anni, di una serie di interventi da parte del legislatore comunitario, nazionale e regionale, tali da rendere particolarmente delicata l’opera di ricostruzione della disciplina vigente:

- sia nelle Regioni che non hanno ancora esercitato la propria potestà legislativa e nelle quali, pertanto, si applica la normativa nazionale;
- sia nelle Regioni che hanno già esercitato la propria potestà legislativa concorrente, dopo e durante la produzione e l’evoluzione della normativa statale, così da determinare più di un profilo critico sul piano dell’interpretazione e della sovrapposizione delle normative, nonché della legittimità di alcune disposizioni della regolamentazione regionale risultate (a posteriori) in contrasto con quella statale progressivamente modificata.

In particolare, per poter rispondere al quesito del “*se la normativa regionale vigente nelle singole aree geografiche in materia di certificazione energetica sia legittima e applicabile anche alle c.d. vendite giudiziali forzate*” sembra indispensabile ripercorrere brevemente i problemi interpretativi e di legittimità costituzionale che si pongono nell’intreccio e nella sovrapposizione di norme di pari o diversa dignità (leggi

o regolamenti) provenienti da fonti diverse (statali o regionali) nell'ambito della disciplina di tale materia, distinguendo, poi, in un secondo momento, i differenti obblighi (e le eventuali sanzioni) che le diverse fonti prevedono, il tutto nella cornice normativa, in continua evoluzione, del diritto europeo.

## **2. La nuova ripartizione costituzionale delle competenze normative: a) i limiti alla competenza normativa regionale b) la trasversalità delle materie di competenza esclusiva statale**

La riforma del titolo V, della parte seconda, della nostra Costituzione, attuata con L. Cost. n. 3 del 2001, ha determinato un rovesciamento dei rapporti tra competenza normativa Statale e Regionale, nel senso che, mentre in precedenza le Regioni ordinarie<sup>1</sup> godevano di una competenza concorrente con quella statale solo nelle materie espressamente indicate, restando di competenza esclusiva<sup>2</sup> statale la potestà normativa in tutte le restanti materie, a seguito della riformulazione del titolo V, in generale, e dell'art 117<sup>3</sup> Cost., in particolare, il quadro risulta profondamente

---

<sup>1</sup> Per quelle a Statuto speciale la situazione si è presentata leggermente diversa in quanto già godevano di una potestà legislativa primaria c.d. esclusiva in determinate materie.

<sup>2</sup> P. Cavalieri, in Compendio di diritto costituzionale a cura di V. Onida, M. Pedrazza Gorlero, Milano, 2011, pag. 395 e ss.; L. Mezzetti, Manuale breve di diritto costituzionale, Milano, 2009, pag. 135 e ss.

<sup>3</sup> Art. 117 Cost.: *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*

*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;*
- b) immigrazione;*
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;*
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;*
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- n) norme generali sull'istruzione;*
- o) previdenza sociale;*
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;*
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;*
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito*

cambiato:

- la competenza legislativa nelle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. spetta in **esclusiva allo Stato**. A differenza che in passato, l'esclusiva statale riguarda non solo il potere normativo, ma anche quello regolamentare<sup>4</sup>, di normazione di dettaglio (salvo espressa delega alle Regioni), con l'eliminazione di quella generale competenza legislativa regionale "attuativa-integrativa" in precedenza ammessa nelle materie di competenza normativa statale<sup>5</sup>. Le materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., inoltre, fungono, come vedremo più avanti, da limite (sia esterno che interno<sup>6</sup>) alla competenza normativa regionale e proprio sull'estensione loro attribuita si gioca la legittimità costituzionale di un'eventuale normativa regionale difforme;
- nelle materie, invece, di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost. spetta alle Regioni una competenza **legislativa concorrente** con quella statale. In tali ambiti vige il principio secondo cui i principi fondamentali sono individuati con legge statale, mentre la disciplina di dettaglio (legislativa o regolamentare, anche in diretta attuazione di disposizione comunitarie) spetta esclusivamente alle Regioni. I c.d. principi fondamentali cui si debbano attenere le norme regionali possono essere stabiliti espressamente da leggi statali in quella determinata materia o ricavati implicitamente dall'ordinamento giuridico<sup>7</sup>;

---

*fondiaro e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.*

*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.*

*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e 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 inadempimento.*

*La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.*

*Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.*

*La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.*

*Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato."*

<sup>4</sup> Art. 117, sesto comma, Cost.

<sup>5</sup> Compendio di diritto costituzionale a cura di V. Onida e M. Pedrazza Gorlero, cit., pag. 396; T. Martines, Diritto pubblico, Milano, 2005, pag. 285; nel senso che la potestà integrativa attuativa Regionale nelle materie di competenza esclusiva statale sussista nella misura in cui ciò sia previsto dalla legislazione statale (anche in assenza di formale delega normativa alle Regioni): P. Caretti – G. Tarli Barbieri, Diritto regionale, Torino, 2009, pag. 87 e ss. Corte Cost. n.271 del 2005 e n.58 del 2007.

<sup>6</sup> Esterno nel senso che le Regioni non possono invadere tali materie ed interno nel senso che all'interno della competenza regionale concorrente l'eventuale normativa statale trasversale può limitare il libero esprimersi della competenza concorrente. Sul concetto di limite interno ed esterno v. anche S. Musolino, I Rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V (alla luce dell'interpretazione costituzionale), Milano, 2007, pag. 62 e ss.

<sup>7</sup> L. Mezzetti, Manuale breve di diritto costituzionale, Milano, 2008, pag. 150 e ss. il quale cita Corte Cost. n. 282 del 2002 e n. 353 del 2003 e n. 120 del 2005. La legge n. 131 del 2003 ha altresì delegato il Governo ad adottare dei decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali desumibili dalle leggi statali vigenti (sul carattere meramente ricognitivo di tali fonti Corte Cost. n. 280 del 2004).

- in tutte le materie, non espressamente previste o riconducibili a quelle del secondo o terzo comma dell'art. 117 Cost., spetta alle Regioni una competenza **normativa c.d. residuale** (art. 117, quarto comma, Cost.), che formalmente e teoricamente dovrebbe essere primaria ed esclusiva, ma che nei fatti risulta, alla pari di quella concorrente, stretta da tutta una serie di limiti, di volta in volta, definiti dalla stessa Corte Costituzionale;

inoltre, è prevista un'ulteriore competenza sussidiaria dello Stato in materie di legislazione concorrente o residuale regionale<sup>8</sup> in ulteriori casi<sup>9</sup>:

- quando le Regioni non provvedano tempestivamente all'attuazione delle disposizioni comunitarie e all'esecuzione degli accordi internazionali<sup>10</sup> è prevista una competenza normativa/regolamentare sussidiaria dello Stato con eventuale clausola di cedevolezza rispetto ad una eventuale successiva normativa regionale<sup>11</sup>;

- quando ciò risulti necessario<sup>12</sup>, la Corte Costituzionale ha affermato che il principio di sussidiarietà, contemplato nell'art. 118 Cost., autorizzi l'attribuzione allo Stato non solo di funzioni amministrative in materia di competenza regionale, ma altresì delle corrispondenti funzioni legislative (Corte cost. n. 303 del 2003).

#### **a) i limiti alla competenza normativa regionale**

La competenza normativa regionale ordinaria<sup>13</sup> risulta, dunque, a seguito dell'attento e assiduo lavoro compiuto in questi anni dalla Corte Costituzionale, stretta da una serie di limiti (che non può oltrepassare a pena di illegittimità della propria produzione normativa e regolamentare), tanto nelle materie di competenza concorrente che in quelle di competenza residuale (teoricamente primaria ed esclusiva):

- un primo ordine di limiti, condiviso con la competenza normativa statale ordinaria, è costituito dal rispetto della Costituzione e delle leggi costituzionali, degli obblighi internazionali e del diritto comunitario;

- un'altra serie di limiti, relativo alle materie di competenza concorrente, è dato dai c.d. "principi fondamentali della materia"<sup>14</sup> (e dell'ordinamento giuridico in generale);

- altri limiti, da individuare caso per caso e non in astratto, sono ricavabili da

---

<sup>8</sup> Anche primaria nel caso delle Regioni a statuto speciale e delle provincie autonome.

<sup>9</sup> Art. 117, quinto comma, e art. 120, secondo comma, Cost.

<sup>10</sup> "oppure di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica o la tutela dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 120, secondo comma, Cost). A quest'ultima parte della norma viene ricondotto l'attuale fondamento della fissazione dei c.d. principi fondamentali ad opera della normativa statale nelle materie di competenza c.d. concorrente.

<sup>11</sup> Art. 117, quinto comma, e art. 120, secondo comma, Cost., Legge 4 febbraio 2005 n. 11

<sup>12</sup> Per assicurarne l'esercizio unitario, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma. La giurisprudenza costituzionale richiama frequentemente il rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e leale collaborazione tra Stato e Regioni che possono giustificare la deroga al riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost. (Corte Cost. n. 303 del 2003).

<sup>13</sup> Ci riferiamo in questa analisi alle sole Regioni ordinarie, sussistendo per quelle a Statuto speciale e per le Provincie autonome una diversa distribuzione delle competenze normative esclusive e primarie, da verificare volta per volta, in base ai singoli Statuti e ai loro successivi adeguamenti.

<sup>14</sup> T. Martines, Diritto pubblico, cit., pag. 287.

quell'interesse all'unità giuridica o economica sul territorio nazionale di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. e all'art. 118, primo comma, Cost.<sup>15</sup>

- altri limiti ancora, che in ordine logico sono i primi a dover essere affrontati, che le derivano, appunto, dall'individuazione, effettuata dallo stesso legislatore nazionale dell'estensione delle materie di competenza regionale (concorrente o residuale) nei casi in cui in queste si intreccino o sovrappongano con le materie di competenza esclusiva statale, c.d. "trasversali".

## **b) la trasversalità delle materie di competenza esclusiva statale**

La dottrina e la giurisprudenza costituzionale, con un paziente e calibrato lavoro di interpretazione, caso per caso, dei singoli interventi legislativi nei vari ambiti riconducibili ad una delle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., hanno individuato, in questi anni, il concetto di materie "trasversali" o "funzionali" che si caratterizzano, più di altre, per il loro dispiegarsi in una pluralità di settori diversi, qualificate dal perseguimento di un interesse nazionale che si sovrappone agli interessi che la Costituzione affida al legislatore regionale.

Definite anche come "competenze senza oggetto" in quanto non hanno un ambito predeterminato, presentano come denominatore comune la necessità di soddisfare un fine o di proteggere un valore che, essendo assegnato allo Stato, consente ad esso di intervenire anche oltre i confini dell'astratto riparto di competenze tra Stato e Regioni disegnato dall'art. 117 Cost.

Il risultato di tale concezione è che, quando il legislatore nazionale si fa interprete di tali finalità o valori, non esiste un rigido rapporto tra competenza legislativa regionale e competenza legislativa statale, il cui confine risulta "mobile" e, quel che più interessa, stabilito caso per caso dallo stesso legislatore statale nel rispetto dei previsti principi di sussidiarietà e leale collaborazione<sup>16</sup>.

Da una lettura delle sentenze della Corte Costituzionale degli ultimi 10 anni emerge un quadro complesso di bilanciamento degli interessi in gioco, secondo il quale le materie c.d. trasversali (che individuano una funzione) determinano di fatto una competenza statale a fissare limiti alla competenza regionale in qualsiasi materia con cui la funzioni si possa intrecciare e, quel che più interessa, in tali casi, spetta alla stessa normativa statale fissare il punto di equilibrio tra i contrapposti interessi in gioco<sup>17</sup>.

Da ciò può derivare, ad esempio, che quando una disposizione comunitaria, in materia

---

<sup>15</sup> P. Cavalieri, *Compendio di diritto costituzionale* cit., pag. 399.

<sup>16</sup> Per un'ampia disamina E. Lanza, *Trasversalità ed uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra Stato e Regioni*, articolo tratto dal sito web ISSIRFA Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Saverio Giannini", [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), ed ivi la letteratura citata.

<sup>17</sup> A partire dalla sentenza Corte Cost. n.407 del 2002, a proposito della materia di "tutela dell'ambiente", materia di competenza esclusiva statale che ben si può intrecciare con altre materie di competenza regionale, "spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". A commento della sentenza F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie trasversali: dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. it.*, 2002, 2951. In tali casi il sindacato di legittimità costituzionale non può concernere il merito dell'intervento statale (nel caso di specie in materia di concorrenza), ma deve limitarsi a verificare che "i vari strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi".

di competenza concorrente o residuale regionale, fissi dei limiti “minimi” di tutela lasciando il legislatore nazionale libero di prevedere un’eventuale rafforzamento degli strumenti per perseguire gli obiettivi prefissati, il legislatore statale potrà porre anche ulteriori limiti, per cos dire “massimi”, alla competenza normativa regionale, non tanto e non solo mediante la fissazione dei c.d. principi fondamentali della materia (se trattasi di competenza concorrente), ma, soprattutto, facendosi interprete dell’interesse nazionale nelle c.d. materie trasversali o funzionali con cui la competenza regionale dovesse intersecare.

In tali casi le Regioni, anche nell’ambito delle materie di loro competenza concorrente o residuale non saranno legittimate a discostarsi dalla normativa statale<sup>18</sup>.

Venendo, ora, all’esame della legislazione che a noi interessa, occorre preliminarmente valutare quali siano le materie coinvolte dalla produzione normativa che si tratta di esaminare.

L’intitolazione e rubrica di molti dei provvedimenti contenenti la legislazione di cui qui ci si occupa, pure quando non siano esaustivi (e certamente non vincolino l’interpretazione) possono senz’altro essere un utile indice degli obiettivi perseguiti.

L’intitolazione al “rendimento” o alla “prestazione” o alla “certificazione” o alla “materia” “**energetica**”, di gran parte della normativa o delle singole disposizioni che vengono qui in gioco, non esclude affatto che la disciplina contenuta finisca per regolamentare anche ambiti diversi, collegati o intrecciati con l’argomento, ma non per questo gerarchicamente subordinati ai primi.

Ci intendiamo riferire al fatto che il legislatore statale nell’esercizio della sua competenza esclusiva nell’ambito di materie ad esso riservate, perfettamente in linea con l’interpretazione consolidata della Corte Costituzionale, possa determinare limiti (ulteriori rispetto alla fissazione dei c.d. principi fondamentali) alla competenza normativa regionale nelle materie di competenza concorrente.

### **3. La materia della “certificazione energetica”**

Fermo restando che l’inquadramento di un intervento normativo in una materia piuttosto che nell’altra dipende dalla *ratio* dell’intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali e non da aspetti marginali o riflessi dell’applicazione delle norme<sup>19</sup>, dalla lettura delle direttive europee, di cui la produzione nazionale vuole essere attuazione, emerge immediatamente (dalla enunciazione degli obiettivi e dall’analisi dei dispositivi) che l’intervento normativo

---

<sup>18</sup>La Corte Costituzionale ha rinvenuto nel livello di tutela indicato dal legislatore, in alcuni casi, anche un parametro massimo non derogabile a livello regionale perché frutto del bilanciamento con altri interessi e con una visione di insieme di spettanza esclusiva del legislatore statale (bilanciamento dell’interesse all’uniformità nazionale o al rispetto di altri interessi coinvolti in materia demandate in esclusiva allo Stato). Ad esempio Corte Cost. n. 307 del 2003 a proposito della fissazione da parte delle Regioni di valori-soglia di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici in misura difforme da quanto previsto dalla legge nazionale. Ciò in quanto la fissazione di tali valori è stata ritenuta rispondente ad una “*ratio più complessa ed articolata*” della mera tutela ambientale e della salute, rappresentando in realtà “*il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al Paese... (omissis)*”

<sup>19</sup>Corte Cost. n. 30 del 2005 (v. n. 3 dei “considerando in diritto”).

comunitario coinvolge, a seconda dell'angolo prospettico da cui ci si voglia porre, le seguenti materie<sup>20</sup>, secondo la classificazione operata nel nostro ordinamento nazionale:

- la materia della **tutela dell'ambiente** (riservata dalla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. in esclusiva allo Stato);
- la materia del **governo del territorio** (di competenza regionale concorrente, nella quale pacificamente rientrano l'edilizia ed urbanistica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.);
- la materia della **trasparenza del mercato immobiliare** e della **tutela contrattuale** degli utilizzatori degli edifici e delle abitazioni sul territorio dell'Unione (rientrante o nella lettera l) – ordinamento civile- o nella lettera e) – tutela della concorrenza- del secondo comma dell'art. 117 Cost., materie di competenza esclusiva statale);

---

<sup>20</sup> La Direttiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2002 sul rendimento energetico nell'edilizia nei suoi introduttivi "*considerando*" ben esprime:

-esigenze di tutela dell'ambiente e di diminuzione delle emissioni di biossido di carbonio anche in ottemperanza ad impegni internazionali;

-esigenze di sicurezza negli approvvigionamenti di energia a breve e medio termine, che determinano l'interesse dell'Unione alla riduzione del divario tra le risultanze dei diversi Stati membri in questo settore anche mediante la promozione del risparmio energetico in generale e in particolare nell'ambito dell'edilizia.

La Direttiva si occupa, per quel che a noi interessa, dunque, di:

- metodologia di calcolo del rendimento energetico degli edifici,

- requisiti minimi in materia di rendimento energetico degli edifici di nuova costruzione o degli edifici - esistenti di grande metratura sottoposti ad importanti ristrutturazioni,

- certificazione energetica degli edifici.

La Direttiva ammette diversità di disciplina in relazione alle diverse condizioni climatiche locali, ma secondo un'impostazione comune nella metodologia di calcolo che si deve avvalere di esperti qualificati ed indipendenti in vista della creazione di un contesto omogeneo europeo su cui successivamente la Comunità intende intervenire normativamente e della introduzione di "*un elemento di trasparenza sul mercato immobiliare comunitario a beneficio dei potenziali acquirenti e locatari dell'immobile*".

La Direttiva chiarisce che (considerando 21) i principi generali e gli obiettivi della disciplina in materia di rendimento energetico devono essere fissati a livello comunitario, mentre le modalità di attuazione spettano agli Stati membri.

In particolare nell'articolo 7 la Direttiva dispone, tra l'altro, che: "*Gli Stati membri provvedono a che, in fase di costruzione, compravendita o locazione di un edificio, l'attestato di certificazione energetica sia messo a disposizione del proprietario e che questi lo metta a disposizione del futuro acquirente o locatario, a seconda dei casi. (omissis)*

*L'attestato di certificazione energetica degli edifici comprende dati di riferimento, quali i valori vigenti a norma di legge e i valori di riferimento, che consentano ai consumatori di valutare e raffrontare il rendimento energetico dell'edificio. L'attestato è corredato di raccomandazioni per il miglioramento del rendimento energetico degli edifici in termini di costi benefici.*

*L'obiettivo degli attestati di certificazione è limitato alla fornitura di informazioni e qualsiasi effetto di tali attestati in termini di procedimenti giudiziari o di altra natura sono decisi conformemente alle normative nazionali. (omissis)*"

Sembra possibile desumere, pertanto, che a livello comunitario le materie regolate in via diretta fossero quella dell'edilizia, ovvero l'attività di costruzione e ristrutturazione degli edifici, e quella, strumentale agli obiettivi perseguiti, della trasparenza del mercato immobiliare, con un obbligo fissato a carico del costruttore o del proprietario di fornire informazioni sul rendimento energetico in occasione dell'immissione degli immobili nel mercato immobiliare. La prescrizione riguarda gli Stati membri che devono essere in grado di rilasciare gli attestati e i costruttori/proprietari che, in fase di costruzione dell'edificio o in fase precontrattuale di trasferimento o locazione (*futuro acquirente o locatario*), devono fornire le informazioni sul rendimento energetico al futuro contraente. Espressamente viene detto che l'obiettivo di tale obbligo è limitato alla fornitura di informazioni al consumatore (inteso in senso lato), mentre si rimette alla competenza normativa dei singoli Stati qualsiasi altro effetto.

il tutto nel perseguimento di generali obiettivi di risparmio energetico al fine sia di rispettare gli obblighi internazionali (di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>) sia di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici degli Stati membri.

Al di là delle assonanze terminologiche non sembra, invece, che le disposizioni riguardino (se non indirettamente) la materia, sempre di potestà legislativa regionale concorrente, della “*produzione, trasporto e distribuzione dell’energia*” (di cui sempre al terzo comma dell’art. 117 Cost.).

#### 4. La Direttiva 91/2002/CE

Stando a quanto è espressamente enunciato dalla Direttiva 2002/91/CE, obiettivo primario della normativa comunitaria, è quello di *promuovere il miglioramento del rendimento energetico degli edifici nella Comunità*<sup>21</sup>, costruendo una metodologia comune di calcolo di tale rendimento, in vista di un omogeneizzazione nel tempo delle legislazioni europee e delle caratteristiche della costruzione e/o della ristrutturazione degli edifici<sup>22</sup>.

Per realizzare tale obiettivo le disposizioni contenute nella Direttiva riguardano, tra l’altro<sup>23</sup>, l’applicazione di requisiti minimi (in materia di rendimento energetico) degli edifici di nuova costruzione o soggetti a importanti ristrutturazioni e la certificazione degli edifici (anche non soggetti a ristrutturazione).

In linea con i generali principi di tutela dei consumatori di beni e di trasparenza del mercato comunitario, le disposizioni europee danno anche indicazioni vincolanti per gli Stati membri relativi alla necessaria *fornitura di informazioni* da parte del **proprietario al futuro acquirente o locatario**, in occasione della **vendita** o della locazione di edifici già esistenti<sup>24</sup>.

In proposito si specifica:

- che lo Stato membro provvede “*a che in fase di costruzione, compravendita o locazione di un edificio, l’attestato di certificazione sia messo a disposizione del proprietario o che questi lo metta a disposizione del futuro acquirente o locatario, a seconda dei casi*”<sup>25</sup>;

- che l’attestato comprende dati di riferimento che “*consentano ai consumatori di valutare e raffrontare il rendimento energetico dell’edificio*”<sup>26</sup>;

- che “*l’obiettivo di tali attestati è limitato alla fornitura di informazioni e qualsiasi effetto di tali attestati in termini di procedimenti giudiziari o di altra natura sono decisi conformemente alle normative nazionali*”<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> Così l’articolo 1, paragrafo 1, e già nell’introduzione della Direttiva al considerando n. 7 “*al fine di realizzare il grande potenziale di risparmio energetico tuttora inattuato*”.

<sup>22</sup> Siamo evidentemente nell’ambito di quella che a livello nazionale italiano è la materia di “governo del territorio”.

<sup>23</sup> Articolo 1, paragrafo 2.

<sup>24</sup> Articolo 7, paragrafi 1 e 2 .

<sup>25</sup> Art. 7, paragrafo 1, primo periodo.

<sup>26</sup> Art. 7, paragrafo 2.

<sup>27</sup> Art. 7, paragrafo 2.



Sembra si sia fatto uso di quella tecnica, conosciuta agli ordinamenti giuridici, secondo cui determinati soggetti, in occasione della realizzazione di un loro interesse economico connesso ad un bene (con il quale si trovino in una particolare relazione), sono gravati di un onere che persegue un interesse pubblico.

In tale caso, il risultato minimo perseguito dal legislatore comunitario è quello di dare una corretta informazione all'acquirente (o al conduttore), onerando il proprietario della classificazione del proprio bene e indirettamente stimolandolo al miglioramento della sua efficienza energetica, ma la Direttiva non esclude che i singoli Stati possano dettare una disciplina più intensa per il raggiungimento degli obiettivi fissati<sup>28</sup>.

La compravendita o locazione vengono individuati come momenti utili per censire (in un certo senso) i fabbricati già esistenti e, attraverso i meccanismi tipici della concorrenza e della competitività, determinare un circolo virtuoso che stimoli tutti gli interessati ad intervenire per migliorare il rendimento energetico dei propri fabbricati (ai quali viene attribuito il 40% del consumo energetico europeo) in vista di un aumento del loro valore sul mercato.

Sotto il primo profilo (quello dei requisiti minimi in sede di costruzione o ristrutturazione degli edifici) la materia sembra rientrare in quella di "governo del territorio", oggetto (nell'ordinamento italiano) di competenza concorrente tra Stato e Regioni; sotto il secondo profilo, quello delle informazioni che il proprietario deve mettere a disposizione del futuro acquirente o locatario, la materia sembra piuttosto rientrare in quella contrattuale, dell'*ordinamento civile* di competenza esclusiva statale.

Ora, prima di affrontare il rapporto interno all'ordinamento italiano tra legislazione nazionale e regionale in materia di "ordinamento civile" e "norme processuali", è opportuno preliminarmente domandarsi se la Direttiva 2002/91/CE (o il diritto europeo in genere) nell'utilizzare i termini di "proprietario", "venditore", "compravendita", "consumatori" si riferisca ad un concetto commerciale di "vendita" che corrisponde, nel nostro ordinamento, al concetto di negozio di scambio di cosa contro prezzo (di diritto privato) o se la Direttiva intenda vincolare gli Stati membri in relazione a qualsiasi trasferimento a titolo oneroso di edifici o unità immobiliari, comunque attuato sul proprio territorio, in ipotesi anche coattivo e nell'esercizio della funzione giudiziaria.

Se si dovesse ritenere che il legislatore nazionale sia vincolato dalla disposizione europea a dare una regolamentazione uniforme alla vendita negoziale e a quella giudiziale coattiva e se nel concetto di "vendita", di cui alla Direttiva oggetto del presente studio, dovesse intendersi necessariamente ricompresa anche quella che, nel

---

<sup>28</sup> Considerando 21 " Secondo i principi della sussidiarietà e della proporzionalità di cui all'articolo 5 del Trattato, i principi generali e gli obiettivi della disciplina in materia di rendimento energetico nell'edilizia devono essere fissati a livello comunitario, mentre le modalità di attuazione restano di competenza degli Stati membri, cosicché ciascuno di essi possa predisporre il regime che meglio si adatta alle sue specificità. La presente direttiva si limita al minimo richiesto e non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento di tali obiettivi". Si potrebbe pensare ad una normativa, tanto per fare un esempio che intenda censire tutti gli edifici che vengano dotati di attestato in occasione della loro vendita e locazione e che preveda particolari obblighi di comunicazione alle autorità competenti.

nostro ordinamento, viene qualificata come “vendita forzata giudiziale”, si porrebbe l’ulteriore e diverso problema di verificare quali siano gli eventuali meccanismi giuridici (condanna dello Stato per infrazione da parte delle istituzioni europee, disapplicazione della normativa nazionale o sua interpretazione correttiva da parte dei giudici dello Stato membro) correttivi di eventuali difformità/incompatibilità tra normativa nazionale e normativa comunitaria.

Anticipiamo fin da ora che, a nostro avviso, tale problema non si pone per i seguenti ordini di motivi:

- la Direttiva in oggetto non dà una specifica e speciale definizione di “*vendita*”<sup>29</sup> da adottare per l’applicazione delle disposizioni da essa previste, ma rimanda, evidentemente ed implicitamente, alla generale accezione attribuita a tale formula linguistica nella normativa europea;

- tutta la produzione comunitaria in tema di vendita e tutela del consumatore è solitamente interpretata come destinata a disciplinare o gli scambi commerciali tra imprese/professionisti e consumatori e/o gli scambi commerciali tra soggetti appartenenti a Stati membri diversi (c.d. transfrontalieri) con l’esclusione implicita (e talora anche esplicita) dell’estensione della disciplina, di volta in volta prevista, alle vendite coattive, in attuazione della funzione giudiziaria (funzione che resta implicitamente o esplicitamente demandata alla disciplina interna dei singoli Stati membri<sup>30</sup>);

- allo “stato dell’arte” attuale (ma come sappiamo l’ordinamento europeo è in costante evoluzione) non esiste un generale obiettivo di armonizzazione delle norme regolatrici la funzione giudiziaria interna ai singoli Stati membri, ma solo specifici interventi normativi i quali, secondo il principio di “*proporzionalità*”<sup>31</sup> ed “*efficacia*”, si limitano a regolare ben determinate fattispecie processuali per il perseguimento di più limitati obiettivi di volta in volta determinati<sup>32</sup>;

- non vi sono indici, allo stato, per ritenere che le disposizioni in materia di “*vendita*” abbiano perseguito l’avvicinamento/armonizzazione anche tra le legislazioni

---

<sup>29</sup>Quando il legislatore europeo vuole “blindare” un concetto o darne un’accezione specifica o inusuale lo definisce nei primi articoli del provvedimento. Ad esempio nel caso della Direttiva 2002/91/CE all’articolo 2 dà una serie di definizioni.

<sup>30</sup> In alcuni casi sono espressamente escluse le vendite giudiziarie. Si veda da ultimo, ad esempio, l’art.2 della recente Direttiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25.10.2011 (ma già nello stesso senso la Direttiva 1999/44/CE) sui diritti dei consumatori (in ambito di contratti a distanza o conclusi fuori dai locali commerciali) che espressamente esclude dal suo ambito di applicazione la vendita giudiziale di beni mobili,, definendo “*bene*” : *qualsiasi bene mobile materiale ad esclusione dei beni oggetto di vendita forzata o comunque venduti secondo altre modalità dalle autorità giudiziarie*” (mentre i beni immobili sono espressamente esclusi dall’ambito di applicazione della disciplina da apposita previsione). E’ opinione comune che il diritto comunitario opera una distinzione tra l’ipotesi in cui lo Stato agisca esercitando il potere di imperio e quello in cui svolga attività economiche di natura industriale o commerciali consistenti nell’offrire beni o servizi sul mercato si veda in tal senso CGCE 18 marzo 1997 causa C-343/95.

<sup>31</sup> Si veda ad esempio il considerando n. 6 del Regolamento 1346/2000/CE sulle procedure di insolvenza transfrontaliere.

<sup>32</sup>Si vedano in proposito le considerazioni in chiave evolutiva di G. Porcelli, in AA.VV. *Tutele e procedure giudiziarie europee*, a cura di M.A. Lupoi, Rimini, 2011, pag. 256 e ss. e in generale sugli obiettivi della Comunità Europea (oggi Unione Europea) U.Villani, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, Bari, 2008, pag. 30 e ss. e P. Costanzo-L.Mezzetti-A.Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione Europea*, Torino, 2006, pag. 58 e ss. ( in materia di principi concernenti i rapporti fra l’Unione e gli stati membri pag. 97 e ss.)

giudiziarie e processuali dei singoli Stati membri (considerato, tra l'altro, che la competenza della Comunità è stata fino a tempi recenti limitata alle materie economiche e di mercato) per equiparare le vendite giudiziali a quelle negoziali e commerciali, a prescindere dalla legislazione interna dei singoli Stati membri.

Qualche osservazione in più potrà sgombrare il campo da tale dubbio e permettere all'interprete, una volta escluso l'obbligo dello Stato membro di ricomprendere nella vendita (di cui alla direttiva in oggetto) anche quella giudiziale coattiva in sede di esecuzione forzata, di concentrarsi esclusivamente sull'interpretazione della normativa interna e, nel suo ambito, sui rapporti tra quella statale e quella regionale.

## **5. Esclusione di un obbligo del legislatore nazionale di disciplinare la vendita coattiva giudiziale uniformemente a quella negoziale**

Ci sentiamo di potere escludere, allo stato<sup>33</sup>, che la Direttiva in oggetto abbia inteso regolamentare anche la vendita coattiva realizzata nell'esercizio della funzione giudiziaria all'interno dei singoli Stati membri, per le seguenti considerazioni:

- la vendita coattiva in funzione della soddisfazione di un diritto precedentemente accertato, effettuata nell'ambito dell'attività giurisdizionale come modalità idonea a garantire l'effettività della tutela giudiziaria (diritto riconosciuto non solo dalla nostra Costituzione, ma anche dal diritto dell'Unione Europea), si pone nel panorama europeo come un istituto distinto dalla "vendita" di beni genericamente intesa e direttamente disciplinata dalla normativa europea come ambito di elezione per la tutela del mercato e dei consumatori<sup>34</sup>;
- la vendita dei beni immobili, in generale, gode di una particolare fascia di rispetto a favore delle normative nazionali nel processo di armonizzazione. E' del tutto inusuale che il diritto Europeo se ne occupi<sup>35</sup>, in quanto la loro disciplina, in virtù dello stretto collegamento al territorio che li caratterizza, è solitamente espressamente lasciata ai singoli Stati<sup>36</sup>. Nei casi in cui, come quello oggetto di analisi, il legislatore se ne occupa

---

<sup>33</sup> Come sa chi se ne occupa, il diritto europeo è in continua evoluzione e l'armonizzazione spesso avviene a seguito dell'opera interpretativa ed evolutiva della Corte di Giustizia.

<sup>34</sup> Ad esempio proprio da ultimo la "Direttiva 11/83/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori...", recante modifica di due precedenti direttive relative alla tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali e in materia di contratti a distanza, esclude espressamente i beni mobili "oggetto di vendita forzata o comunque venduti secondo altre modalità dalle autorità giudiziarie" (art. 2, n. 3). In generale, nel senso che la normativa in tema di concorrenza, ad esempio, pur applicabile all'impresa in senso ampio (comprensiva quindi anche degli enti pubblici che svolgano attività economiche) sia inapplicabile agli enti pubblici nell'esercizio di pubblici poteri si veda T. Ballarino, Manuale breve di diritto dell'Unione Europea, Padova, 2004, pag. 375 e s.

<sup>35</sup> In genere se ne è occupato in particolari casi e a tutela del consumatore.

<sup>36</sup> Pensiamo, ad esempio:

- all'ultima "Direttiva 11/83/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori...", che esclude espressamente, oltre alla vendita forzata o comunque giudiziale di beni mobili (art. 2 al n.3) anche i contratti "per la creazione, l'acquisizione o il trasferimento di beni immobili o di diritti sui beni immobili" (art. 3, paragrafo 3, lettera e);

- a quanto previsto nel caso di procedura di insolvenza transfrontaliera su cui di seguito (Regolamento 1346/2000);

- al Regolamento 44/2001 -oggi allegato al Trattato- secondo il cui art. 22, nel caso di controversia in materia di

l'interpretazione tende ad essere restrittiva e non estensiva.

Se è vero che a livello europeo si è registrata, nel corso degli anni, una generale tendenza a rafforzare la tutela dell'affidamento del privato cittadino rispetto all'azione delle autorità amministrative europee (e nazionali), anche in considerazione dell'assenza di una disciplina differenziata (diritto soggettivo/interesse legittimo)<sup>37</sup> delle posizioni soggettive dei singoli rispetto alle istituzioni e la tendenziale riconduzione ad unità tra diritto privato e (quello che è per il nostro ordinamento) diritto amministrativo, è altrettanto indubbio che il processo di armonizzazione tra legislazioni (che è in costante evoluzione) non ha riguardato -fino ad ora- se non episodicamente (e a mezzo di specifiche e apposite convenzioni) l'attività svolta dagli organi giurisdizionali nazionali.

L'attività giurisdizionale, è, da sempre, infatti, considerata come specifico campo di azione della normativa dei singoli Stati membri.

L'obbligo minimo di armonizzazione disegnato fino ad oggi dalla Corte Europea dei diritti dell'Uomo<sup>38</sup> (sancito dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali e attualmente recepito nella Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>39</sup>) ha riguardato un punto di vista diverso (che in questa sede non interessa e non è in discussione) ovvero il diritto del singolo cittadino nei confronti di ciascuno Stato membro ad un equo processo e alla sua ragionevole durata.

Quanto, invece, alla ripartizione di competenze tra Comunità (oggi Unione) e Stati membri in materia di diritto processuale e riconoscimento delle decisioni giudiziarie, osserviamo che nella attuale versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea n. C 83 pubblicata nella G.U. dell'Unione Europea del 30.03.2010 (e che rappresenta il punto di approdo di un lungo e delicato percorso di estensione delle competenze delle istituzioni europee) lo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" appartiene (ai sensi della lettera j) del secondo comma dell'art. 4) alla competenza concorrente e non esclusiva dell'Unione<sup>40</sup>.

---

diritti reali immobiliari e di contratto di affitto di immobili, la competenza spetta in esclusiva ai giudici dello Stato in cui si trovano i beni.

<sup>37</sup> Sul punto R. Adam-A. Tizzano, Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, Torino, 2008, pag. 346 e ss.

<sup>38</sup> Ricordiamo che oggi la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali diritti dell'Uomo risulta recepita nel Trattato dell'Unione ed esattamente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

<sup>39</sup> Articolo 47.

<sup>40</sup> Nella parte prima, titolo I, l'articolo 2 distingue tra settori di competenza esclusiva dell'Unione, settori di competenza concorrente e settori in cui l'Unione ha competenza per svolgere azioni di coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri: "1. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membro possono farlo solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione.

2. Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non esercita la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'unione ha deciso di cessare la propria.....(omissis)

5 In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare e completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori.

All'articolo 5, comma 3, leggiamo che: *“in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se ed in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”*. Il comma 4 aggiunge: *“In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati”*.

Il successivo art. 67 del Trattato specifica che l'Unione realizza tale spazio *“nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri”*.

L'obiettivo dell'Unione nell'ambito dello spazio di *“libertà, sicurezza e giustizia”* risulta esplicitamente diretto alla tutela della sicurezza e delle libertà personali (diritto penale e dell'immigrazione)<sup>41</sup>, nonché alla facilitazione dell'accesso alla giustizia *“in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziarie in materia civile”*<sup>42</sup>.

Quanto, invece, alla cooperazione giudiziaria in materia civile, l'articolo 81 e l'articolo 82 nell'individuare tra gli obiettivi dell'Unione lo sviluppo *“di una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziarie”* prevede che tale cooperazione possa includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

L'obiettivo dell'Unione si profila, in questo ambito, dunque:

- da una parte, come tutela di alcuni diritti personali inviolabili, quando è in gioco l'effettività dell'accesso alla giustizia<sup>43</sup> o la tutela della sicurezza e delle libertà;
- dall'altra, come riferito a settori specifici e ben circoscritti, quando si tratta di risolvere questioni giudiziali e processuali con profili di transnazionalità in cui è auspicabile un coordinamento o una cooperazione<sup>44</sup>.

---

*Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. La portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore.”*

<sup>41</sup> Art. 67, paragrafi 2 e 3.

<sup>42</sup> Art. 67, paragrafo 4. L'art. 68 stabilisce che è compito del Consiglio Europeo definire gli orientamenti strategici della programmazione legislativa e operativa in tale ambito.

<sup>43</sup> R. Adam- A. Tizzano, Lineamenti di diritto dell'Unione Europea, Torino, 2008, pag. 355 e ss.

<sup>44</sup> Articolo 81 della versione consolidata del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 30 marzo 2010 : *“1.L'Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Tale cooperazione può includere l'adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.*

*2. Ai fini del paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano, in particolare se necessario al buon funzionamento del mercato interno, misure volte a garantire:*

*a) il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali e la loro esecuzione;*

*b) la notificazione e la comunicazione transnazionali degli atti giudiziari ed extragiudiziali;*

Da tale punto di vista il Trattato, nella sua ultima versione, conferma e consolida quanto già avvenuto sul piano normativo in precedenti occasioni nelle quali sono stati varati provvedimenti mirati per regolamentare alcuni aspetti della cooperazione giudiziaria.

Pensiamo:

- alle norme sulla giurisdizione e sul riconoscimento e l'esecuzione dei provvedimenti in materia civile e commerciale di cui al Regolamento 44/2001 (sostanziale conversione in provvedimento normativo europeo della precedente Convenzione di Bruxelles di trentennale esperienza),

- alla disciplina del titolo esecutivo europeo, destinato a circolare attraverso le frontiere degli Stati membri e senza necessità di *exequatur*, di cui al Regolamento 805/2004,

- alla disciplina delle procedure di insolvenza transfrontaliere di cui al Regolamento 1346/2000 del Consiglio,

nonché da ultimo come prime esperienze (al momento di non diffusa applicazione) di procedimenti europei comuni ai singoli Stati membri:

- alla disciplina del procedimento di ingiunzione europeo di cui al Regolamento 1896/2006 e a quella del procedimento per la soluzione delle controversie di modeste entità di cui al Regolamento 861/2007.

E' esplicita l'intenzione del legislatore europeo, ogni volta che si occupa di cooperazione giudiziaria, di delimitare soltanto ad alcuni aspetti processuali espressamente individuati il suo intervento. Si tratta in genere di disposizioni volte a risolvere problemi di compatibilità o sovrapposizione di norme appartenenti a Stati membri diversi, in occasione di controversia con profili transfrontalieri.

Il tema, poi, delle vendite coattive e dei procedimenti di esecuzione forzata o di liquidazione dei beni all'interno dei singoli Stati membri è un tema ampiamente dibattuto e non a caso spesso escluso espressamente dalla disciplina europea.

Il già citato Regolamento 44/2001<sup>45</sup> CE e sue successive modifiche, ha espressamente escluso dal proprio campo di applicazione: i fallimenti, i concordati e le procedure affini<sup>46</sup>, proprio per la delicatezza dell'argomento che richiede una particolare attenzione e un particolare rispetto delle differenti procedure vigenti nei singoli Stati membri.

Il Regolamento 1346/2000 CE del Consiglio del 29 maggio 2000, poi, sulle

---

*c) la compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di giurisdizione;*

*d) la cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova;*

*e) un accesso effettivo alla giustizia;*

*f) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri;*

*g) lo sviluppo di metodi alternativi per la risoluzione delle controversie;*

*h) un sostegno alla formazione dei magistrati e degli operatori giudiziari...(omissis)"*

<sup>45</sup>del Consiglio del 22 dicembre 2000, nella versione c.d. consolidata pubblicata sul sito <http://europa.eu/> aggiornata alle modifiche apportate con il Regolamento (CE) 4.12.2008 in GU L 304 del 14.11.2008

<sup>46</sup> Art. 1, paragrafo 2, lettera b).

procedure di insolvenza transfrontaliere<sup>47</sup>, ha ribadito la propria consapevolezza delle profonde differenze tra le normative nazionali<sup>48</sup> che rendono impercorribile la strada di imporre agli Stati membri un procedimento giudiziario unico e ha scelto la strada di limitarsi a stabilire i criteri per individuare una procedura principale ed una o più eventuali procedure secondarie nei singoli Stati membri<sup>49</sup>.

Non solo, ma ai sensi degli articoli 5, 8, 11 e 14 sono individuate tutta una serie di eccezioni al principio della legge applicabile<sup>50</sup>, eccezioni ricollegate alla materia dei diritti reali, in particolare quando gli stessi siano “*soggetti ad iscrizione nei pubblici registri*” o siano inerenti beni immobili.

Ai sensi dell’articolo 18, infine, il curatore della procedura principale può agire nel territorio di un altro stato membro, fintanto che non sia aperta una diversa procedura secondaria, ma deve rispettare la legge dello stato membro nel cui territorio intende agire e “*in particolare le modalità di liquidazione dei beni*”.

In conclusione, non si può escludere che in futuro si attui un processo di armonizzazione dei procedimenti giudiziari anche quando privi di profili di transnazionalità<sup>51</sup>, ma allo stato della legislazione attuale europea non c’è dubbio che l’armonizzazione delle normative che regolano l’attività giudiziale interna ai singoli Stati membri, in particolare se relativa alla materia dei diritti reali immobiliari, è concepita come un obiettivo non ancora attuabile.

Da ciò deriva che le disposizioni emanate (a livello europeo) a proposito di certificazione energetica e relative agli obblighi di informazione a carico del venditore o del proprietario<sup>52</sup>, in occasione della vendita di beni immobili, non possono essere interpretate che come dirette a disciplinare la sola vendita privata e contrattuale, basata sul consenso, e non anche la vendita forzata coattiva, almeno fintanto che questa sia gestita all’interno di un procedimento giudiziale di attuazione dei diritti sotto la direzione e la responsabilità della magistratura ordinaria, in funzione dell’effettività della tutela giudiziaria (ambito di legislazione distinto da quello tradizionale del “mercato” e della “concorrenza”).

In tal senso le norme europee non determinano alcun obbligo di armonizzazione per gli Stati membri.

---

<sup>47</sup> La sensazione è appunto che in base al c.d. principio di proporzionalità (dell’intervento comunitario) la normativa deve limitarsi a disposizioni che disciplinino e risolvano i possibili conflitti di competenza o di disciplina sostanziale nei casi in cui siano coinvolti soggetti residenti o attività esercitate in più Stati membri e non invece quando la fattispecie si svolga e produca i suoi effetti interamente sul territorio di uno Stato membro.

<sup>48</sup> G. Finocchiaro-L. Passante, in *Manuale di diritto processuale civile Europeo* (a cura di M. Taruffo-V. Varano), Torino, 2011, pag. 171 e ss.

<sup>49</sup> Per l’Italia (allegato A) si intendono ricomprese le procedure di fallimento, concordato preventivo, liquidazione coatta amministrativa, amministrazione straordinaria, amministrazione controllata.

<sup>50</sup> Ai sensi dell’articolo 4, invece, e salvo disposizione contraria del Regolamento, si applicherebbe alla procedura di insolvenza e ai suoi effetti la legge dello Stato membro nel cui territorio è aperta la procedura (*lex concursus*).

<sup>51</sup> G. Porcelli, AA.VV., cit., pag. 257 e s.

<sup>52</sup> Mentre nella prima Direttiva a cui si è inteso dare attuazione si parla dell’obbligo dello Stato membro di mettere a disposizione del proprietario la certificazione e che il proprietario la metta a disposizione dell’acquirente, nella successiva Direttiva 2010/31/UE, cui deve essere ancora data formale attuazione, il legislatore europeo è più generico e l’obbligo di informazione è disposto senza riferimento al proprietario (art. 12). Si parla di “proprietario” nel considerando n.22 e di “venditore” nel caso di vendita di bene in costruzione all’art. 12, paragrafo 3.

Nel caso di specie, tale interpretazione sembrerebbe avvalorata<sup>53</sup> da quella formulazione, se pure per certi versi oscura ed ambigua, contenuta nell'articolo 7 della Direttiva 91/2002/CE proprio a proposito degli obblighi di informazione gravanti il proprietario in occasione della vendita (e sostanzialmente ripetuta nella più recente Direttiva 31/2010/UE<sup>54</sup>), secondo cui:

*“L’obiettivo degli attestati di certificazione è limitato alla fornitura di informazioni e qualsiasi effetto di tali attestati in termini di procedimenti giudiziari o di altra natura sono decisi conformemente alle norme nazionali<sup>55</sup>”.*

Resta salva, naturalmente, la potestà dei singoli Stati membri, in autonomia e secondo il riparto di competenze interno proprio di ciascuno di essi, di estendere quanto previsto dalle direttive per le vendite negoziali private a quelle coattive giudiziarie.

Sgombrato il campo, dunque, dal dubbio che il legislatore europeo abbia vincolato il legislatore nazionale ad una uniforme disciplina tra vendite consensuali e giudiziali, occorre ora verificare quale sia stata la valutazione effettivamente compiuta in proposito dal nostro legislatore nazionale, tenendo conto del fatto che le materie dell'**ordinamento civile e delle norme processuali**<sup>56</sup>:

- sono di competenza esclusiva statale,
- si profilano come **materie trasversali, funzionali all'unità dell'ordinamento giuridico**,
- sono idonee, a limitare e conformare, l'eventuale competenza regionale residuale o concorrente che vi si intrecci;

e che, secondo la costante opinione della Corte costituzionale, resta rimessa al medesimo legislatore statale, nel rispetto del principio di sussidiarietà e leale collaborazione, la determinazione del confine mobile dell'eventuale competenza regionale residuale o concorrente negli ambiti eventualmente attraversati dalla legislazione esclusiva statale.

Le Regioni, infatti, non avendo competenza normativa<sup>57</sup> né nella materia contrattuale né in quella processuale, conseguentemente:

- non avrebbero potestà per istituire obblighi/adempimenti accessori a cui corrisponda la previsione di sanzioni amministrative o vizi/responsabilità sul piano contrattuale o (soprattutto per quel che qui interessa) vizi/irregolarità nell'ambito dei procedimenti e/o dei provvedimenti giudiziari, trattandosi di ambiti -tutti di esclusiva competenza statale;

---

<sup>53</sup> Ma non è questo l'unico fondante argomento.

<sup>54</sup> Cui deve essere ancora data completa attuazione e al cui articolo 12, paragrafo 7, si legge *“I possibili effetti degli attestati di prestazione energetica in termini di eventuali procedimenti giudiziari sono decisi conformemente alle norme nazionali”*.

<sup>55</sup> Art. 7, paragrafo 2, della Direttiva 2002/91/CE..

<sup>56</sup> In proposito osserviamo che la materia delle norme processuali è tra quelle di esclusiva competenza statale per le quali anche lo speciale meccanismo di flessibilità previsto dall'art. 116 Cost. è, se attivato, limitato alla sola *“giustizia di pace”*. V. P. Caretti-G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, cit., pag. 99.

<sup>57</sup> Secondo i più recenti orientamenti, le Regioni non avrebbero neppure una competenza integrativa-attuativa salvo espressa delega del legislatore nazionale.



- nell'ambito delle materie di competenza concorrente ("governo del territorio"), sono tenute, comunque, a rispettare eventuali restrizioni ad essa ricavabili, oltre che dai principi fondamentali della materia, dalla eventuale valutazione compiuta dal legislatore statale nella disciplina di materie c.d. trasversali, idonee ad interferire con il suo esercizio<sup>58</sup>.

Questo è l'orientamento seguito e ben esplicitato da una recente sentenza del Tribunale di Varese<sup>59</sup> che ha disapplicato, in quanto in contrasto con l'art. 117 Cost. sul riparto di competenze, la Delibera della Giunta Regionale della Lombardia del 22 dicembre 2008 n.8745 che aveva esteso l'obbligo di allegazione dell'attestato di certificazione energetica anche ai provvedimenti giudiziari, portanti trasferimenti immobiliari, resi nell'ambito di procedure esecutive.

Ma vediamo, a questo punto, nel dettaglio la normativa statale.

## **6. La normativa statale in materia di certificazione energetica degli edifici a seguito della prima direttiva 2002/91/CE**

A livello nazionale, la disciplina da esaminare per rispondere al quesito iniziale<sup>60</sup> è il risultato dei seguenti provvedimenti:

- D. Lgs. n. 192 del 19 agosto 2005<sup>61</sup>,
- D. Lgs. n. 311 del 29 dicembre 2006<sup>62</sup>,

---

<sup>58</sup> Pensiamo -per quel che a noi interessa- alla materia contrattuale o alla tutela dell'ambiente o della concorrenza e ai possibili limiti al rafforzamento della tutela oggetto di competenza concorrente che il legislatore statale potrebbe imporre nel discrezionale bilanciamento degli interessi in gioco.

<sup>59</sup> 19 giugno 2009, in Giur. Merito, 2009, pag. 3040 e ss.

<sup>60</sup> Ovvero quali disposizioni in materia si debbano ritenere applicabili al trasferimento di beni immobili in occasione della vendita giudiziale forzata immobiliare.

<sup>61</sup> Il cui articolo 6 prevedeva:

- al primo comma, l'obbligo di dotazione di un attestato di certificazione energetica per gli edifici di nuova costruzione e per quelli oggetto di ristrutturazione;
- al terzo comma, che *"Nel caso di compravendita dell'intero immobile o della singola unità immobiliare, l'attestato di certificazione energetica e' allegato all'atto di compravendita, in originale o copia autenticata"*
- al quarto comma, che *"Nel caso di locazione, l'attestato di certificazione energetica e' messo a disposizione del conduttore o ad esso consegnato in copia dichiarata dal proprietario conforme all'originale in suo possesso."*

Il cui articolo 15, all'ottavo e nono comma, prevedeva che *"In caso di violazione dell'obbligo previsto dall'articolo 6, comma 3, il contratto e' nullo. La nullità può essere fatta valere solo dal compratore.*

*In caso di violazione dell'obbligo previsto dall'articolo 6, comma 4, il contratto e' nullo. La nullità può essere fatta valere solo dal conduttore."*

<sup>62</sup> Che ha espressamente previsto l'obbligo di dotazione per tutti gli edifici e le unità immobiliari in occasione del loro trasferimento a titolo oneroso, secondo una precisa cadenza temporale,

- inserendo il comma 1 bis, secondo cui *"Le disposizioni del presente articolo si applicano agli edifici che non ricadono nel campo di applicazione del comma 1 con la seguente gradualità temporale e con onere a carico del venditore o, con riferimento al comma 4, del locatore:*

*a) a decorrere dal 1 luglio 2007, agli edifici di superficie utile superiore a 1000 metri quadrati, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobile;*

*b) a decorrere dal 1 luglio 2008, agli edifici di superficie utile fino a 1000 metri quadrati, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobile con l'esclusione delle singole unità immobiliari;*

*c) a decorrere dal 1 luglio 2009 alle singole unità immobiliari, nel caso di trasferimento a titolo oneroso";*

- modificando in parte i commi tre e quattro nel senso che *"Nel caso di trasferimento a titolo oneroso (non più*

- D.L. n. 112/2008 convertito in L. n.133 del 6 agosto 2008<sup>63</sup>,
- D.M. dello Sviluppo Economico del 26 giugno 2009 contenente le Linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici<sup>64</sup>,
- D. Lgs. n. 28 del 3 marzo 2011<sup>65</sup>.

Riteniamo opportuno ripercorrere le modifiche apportate nel tempo al testo originario, in quanto da esse è possibile ricavare utili elementi utili per l'interpretazione da assegnare al disposto attualmente vigente<sup>66</sup>. Vediamole insieme.

Con il D. Lgs. n. 192 del 2005 il legislatore nazionale intendeva dare attuazione alla prima direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia.

Come noto il legislatore nazionale, oltre che esercitare la propria competenza esclusiva nelle materie ad esso riservate e fissare i c.d. principi fondamentali della materia in quelle di competenza concorrente regionale, può anche sostituirsi alle Regioni nelle materie di competenza residuale/esclusiva o concorrente, nel caso di obbligo di dare attuazione a provvedimenti comunitari, in via sussidiaria e fintanto che queste non provvedano autonomamente, secondo il principio di cedevolezza di cui all'art. 117, comma, Cost.<sup>67</sup>

---

compravendita) di interi immobili o di singole unità immobiliari già dotati di attestato di certificazione energetica in base ai commi 1, 1-bis, 1-ter e 1-quater, detto attestato e' allegato all'atto di trasferimento a titolo oneroso, in originale o copia autenticata” e che “ Nel caso di locazione di interi immobili o di singole unità immobiliari già dotati di attestato di certificazione energetica in base ai commi 1, 1-bis, 1-ter e 1-quater, detto attestato e' messo a disposizione del conduttore o ad esso consegnato in copia dichiarata dal proprietario conforme all'originale in suo possesso”, ferma restando la previsione di cui all'articolo 15 in punto di nullità degli atti in caso di violazione degli obblighi di allegazione/consegna di cui all'articolo 6.

<sup>63</sup> Che ha abrogato sia i commi 3 e 4 dell'art. 6 (che prevedevano l'obbligo di allegazione dell'ACE all'atto di trasferimento a titolo oneroso nei casi in cui vi fosse l'obbligo di dotazione e l'obbligo di consegna della documentazione al conduttore nel caso l'immobile fosse già dotato) sia i commi 8 e 9 dell'art. 15 (che, in difetto della prescritta allegazione/consegna, prevedevano una nullità del contratto su istanza del solo acquirente/conduttore).

<sup>64</sup> Si tratta delle Linee guida nazionali. L'emanazione delle Linee guida chiude il periodo transitorio e all'Attestato di Qualificazione Energetica si sostituisce l'Attestato di Certificazione Energetica (che deve contenere l'indicazione della classe energetica dell'edificio, per il quale il soggetto certificatore deve essere un terzo imparziale e per il quale è prevista una rilevanza penale in caso di violazione di determinati obblighi). Si veda in proposito pubblicato su CNN Notizie del 23 luglio 2009, *La certificazione energetica degli edifici: le novità dopo le linee guida nazionali* di S. Metallo

<sup>65</sup> Che ha introdotto due nuovi commi (il 2-ter e il 2-quater) all'art. 6 del D. lgs. 192/2005 secondo i quali:

*“2-ter. Nei contratti di compravendita o 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 in ordine alla certificazione energetica degli edifici. Nel caso di locazione, la disposizione si applica solo agli edifici e alle unità immobiliari già dotate di attestato di certificazione energetica ai sensi dei commi 1, 1-bis, 1-ter e 1-quater.*

*2-quater. Nel caso di offerta di trasferimento a titolo oneroso di edifici o di singole unità immobiliari, a decorrere dal 1° gennaio 2012 gli annunci commerciali di vendita riportano l'indice di prestazione energetica contenuto nell'attestato di certificazione energetica.”*

<sup>66</sup> E' evidente che l'argomento teleologico risulta rafforzato nell'interpretazione di una norma che ha subito successivi e reiterati interventi.

<sup>67</sup> Così espressamente recita l'art. 17 del D. Lgs. 192/2005 nel suo originario testo: “ Clausola di cedevolezza (in vigore dal 8 ottobre 2005). 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

Ciò va precisato per chiarire che le disposizioni statali che ora andremo ad esaminare sono state emanate, in parte nell'esercizio delle proprie competenze esclusive e in parte nell'esercizio di quella competenza sussidiaria di cui sopra, caratterizzata da cedevolezza nei confronti di eventuali norme regionali successive.

Il fenomeno della sostituzione della normativa statale con quella regionale successiva si pone, però, solo per le materie di competenza regionale, residuale o concorrente, mentre per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva statale le norme statali non possono che restare vigenti<sup>68</sup>, fungendo, in alcuni casi, da limiti sia in basso che in alto alla stessa legislazione regionale<sup>69</sup>.

Nella sua originaria formulazione l'articolo 6 del D. Lgs. n. 192 del 2005<sup>70</sup> prevedeva, al primo comma, per gli edifici di nuova costruzione e per quelli soggetti a ristrutturazione l'obbligo di dotazione dell'attestato di certificazione energetica a carico del costruttore e, al terzo comma, nel caso di "*compravendita*" dell'intero immobile o della singola unità abitativa l'obbligo di allegazione all' "*atto di compravendita*", in originale o copia autentica, dell'attestato di certificazione energetica. La violazione dell'obbligo di allegazione era sanzionata dall'ottavo comma del coevo articolo 15 con una nullità relativa che poteva essere fatta valere solo dal "*compratore*".

Non è risultato chiaro, in prima battuta, se l'obbligo di allegazione riguardasse esclusivamente gli immobili già obbligati a dotarsi dell'attestato ai sensi del primo comma (e, quindi, solo quelli edificati o ristrutturati dopo l'entrata in vigore della normativa) o se la previsione estendesse implicitamente l'obbligo di dotazione a qualsiasi immobile preesistente in caso di "*compravendita*".

Non a caso, anche a seguito delle prime difficoltà operative (oltre che per dare corretta attuazione alla direttiva), il legislatore statale è intervenuto di lì a breve<sup>71</sup> per specificare un generalizzato obbligo di dotazione<sup>72</sup>, con "*onere a carico del venditore*", in occasione del "*trasferimento a titolo oneroso degli immobili*", secondo una precisa e progressiva cadenza temporale per estenderla a qualsiasi edificio.

Venivano, così:

- inseriti nel corpo dell'articolo 6, i commi 1 *bis*, 1 *ter* e 1 *quater*, che estendevano (o quanto meno esplicitavano) i casi in cui fosse obbligatorio dotare gli edifici dell'attestato di certificazione energetica (nel caso di "*trasferimento a titolo oneroso*")

---

*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](#)".*

<sup>68</sup>Diverso il problema di cui, in questa sede, non ci si intende occupare relativo agli strumenti apprestati dall'ordinamento in caso di difformità/illegittimità della normativa regionale.

<sup>69</sup> Si legga in proposito la sentenza Corte Cost. n. 407 del 2002 a proposito della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e concorrenza, secondo la quale l'esercizio di tale competenza da parte del legislatore statale può determinare l'impossibilità (per illegittimità) di prescrizioni regionali difformi, se pur esercitate in ambito di competenza legislativa regionale.

<sup>70</sup> Entrato in vigore l'8 ottobre 2005.

<sup>71</sup> D. Lgs. 29.12.2006 n. 311 con entrata in vigore il 2 febbraio 2007.

<sup>72</sup> E salvo determinate eccezioni.

e non più di “compravendita”);

- modificato il terzo comma dell’articolo 6 , in modo da ricollegare chiaramente l’obbligo di allegazione alla preesistenza di un obbligo di dotazione (“*di interi immobili o singole unità immobiliari già dotati di attestato di certificazione energetica*”).

E’ evidente che nel fissare tali disposizioni il legislatore statale abbia esercitato la propria competenza esclusiva e trasversale nell’ambito del diritto privato negoziale alla cui uniformità sul territorio nazionale è finalizzata l’attribuzione (prevista dall’art. 117, comma secondo, lettera l) della nostra Costituzione) della competenza esclusiva in materia di “ordinamento civile”.

Il risultato è stato che, non solo, in linea con quanto disposto dalla Direttiva Europea di cui il provvedimento voleva essere attuazione<sup>73</sup>, l’obbligo di dotazione è stato (gradualmente) esteso a tutti gli edifici in occasione del loro trasferimento, in attuazione dell’obiettivo comunitario<sup>74</sup> di dare una migliore informazione agli acquirenti degli immobili del mercato europeo (che non era stata inequivocabilmente attuata nella prima versione del provvedimento), ma si è andati oltre nel prevedere effetti sanzionatori (la nullità relativa dell’atto nel caso di difetto formale di allegazione del documento) che la normativa europea non imponeva e lasciava, invece, alla discrezionalità del legislatore nazionale.

Per quanto riguarda, poi, l’ipotizzata estensione dell’onere di dotazione (in occasione del trasferimento degli edifici) a tutti i trasferimenti -anche giudiziali- a titolo oneroso, tale lettura<sup>75</sup>, certamente non imposta dalla normativa comunitaria<sup>76</sup>, in base ad una più approfondita e mirata analisi, ci pare non trovasse supporto, nella formulazione letterale delle disposizioni statali, laddove:

- nella prima versione legislativa si parlava di “*compravendita*” e di nullità del “*contratto*”;

---

<sup>73</sup> L’art. 7 della Direttiva disponeva che gli Stati membri provvedessero “*a che, in fase di costruzione, compravendita e locazione di un edificio, l’attestato di certificazione*” fosse “*messo a disposizione del proprietario o che questi*” lo mettesse “*a disposizione del futuro acquirente o locatario a seconda dei casi*”.

<sup>74</sup> Se pure una qualche distonia è rinvenibile nel fatto che la Direttiva sembra prevedere un obbligo di informativa precontrattuale ovvero in sede di trattativa (futuro acquirente o conduttore) mentre il legislatore nazionale sembra far coincidere l’obbligo con l’atto di disposizione.

<sup>75</sup> In sede di prima lettura delle disposizioni in oggetto (Studio CNN n.6-2008/E in CNN Notizie del 30 maggio 2008, *Obbligatorietà della allegazione (o meno) del certificato energetico alle procedure esecutive giudiziali, ovvero applicabilità della normativa sulla certificazione energetica alle suddette procedure* e successivo Studio CNN n.40-2008/E in CNN Notizie del 5 novembre 2008, *I riflessi sulle procedure esecutive conseguenti all’abrogazione dell’obbligo di allegazione della certificazione energetica*, entrambi di R. Santaripa), il notariato si era pronunciato nel senso dell’applicabilità dell’obbligo di dotazione e/o di allegazione (prima della sua espressa abrogazione nella normativa statale) anche nel caso di vendite esecutive giudiziali. In tal senso anche G. Rizzi, *La certificazione energetica dopo il D. Lgs. 311/2006: riflessi sull’attività notarile* (in materiali del CNN pubblicato su CNN Notizie del 7 febbraio 2007); Id., *La certificazione energetica degli edifici, guida operativa* (disciplina in vigore dal 29 marzo 2011), in [www.studiotarili.it](http://www.studiotarili.it). Da ultimo, lo Studio CNN n. 342-2011/C in CNN Notizie del 2 novembre 2011, *Certificazione energetica degli edifici. Il comma 2-ter dell’art. 6 del D. Lgs. 19 agosto 2005 n.192* di A. Valeriani, nel profilare le diverse possibili soluzioni all’applicabilità del comma 2 ter dell’art.6 alle vendite giudiziali, pur riconoscendo che il dato testuale porterebbe ad escluderne l’estensione, sembra aderire alla tesi più estensiva (pag.10 e s.). In senso, invece, dubitativo per quanto riguarda i decreti di trasferimento G. Petrelli, *Certificazione energetica degli edifici*, prospetto sinottico della legislazione nazionale e regionale, aggiornato al 28 giugno 2011 in [www.gaetanopetrelli.it](http://www.gaetanopetrelli.it), pag.16 e s.

<sup>76</sup> La Direttiva comunitaria parla di acquirente e di vendita e sembra espressamente rimettere alla discrezionalità del legislatore nazionale gli effetti in ambito “*di procedimenti giudiziari*”.

- nella seconda versione l'obbligo di dotazione era espressamente posto a carico del "venditore", la formula "trasferimento a titolo oneroso" (sostituita a quella di "compravendita") sembrava finalizzata piuttosto a ricomprendere una più ampia gamma di negozi giuridici di cessione a titolo oneroso, oltre la semplice "compravendita"<sup>77</sup>, senza alcuna finalità di estendere l'obbligo di dotazione a qualsiasi tipo di vendita giudiziale o coattiva e la sanzione della nullità restava, infatti, comminata espressamente al "contratto", secondo una tecnica legislativa (nullità relativa) conosciuta nell'ordinamento italiano nell'ambito della tutela dei consumatori, tradizionalmente riservata al diritto civile e negoziale.

A ridosso di queste prime correzioni legislative e prima delle ultime modifiche (su cui di seguito) alcune Regioni (le più attive sul fronte della tutela del territorio e dell'ambiente) hanno legiferato, a volte disciplinando un po' tutti gli ambiti regolamentati dal D. Lgs. 192/2005 e in diversi casi senza distinguere tra materie rientranti nell'ambito della propria competenza normativa, residuale o concorrente, e materie riservate in via esclusiva alla competenza statale.

Un problema di legittimità si pone, pertanto, sia negli ambiti per i quali non sussiste alcuna competenza normativa regionale sia in quelli di indiscussa competenza regionale concorrente (vedi la materia di "governo del territorio", nella quale si fa pacificamente rientrare l'edilizia e l'urbanistica, cioè la disciplina del rilascio delle concessioni e autorizzazioni ad edificare e ristrutturare gli edifici), che resta, comunque delimitata dai seguenti limiti:

- il rispetto della Costituzione e degli obblighi internazionali,
- il rispetto dei principi fondamentali della materia fissati dalla direttiva europea di cui è attuazione,
- il rispetto dei confini della propria competenza per materia fissati non solo espressamente dall'articolo 117, terzo comma, ma pure dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza normativa esclusiva e funzionale in materie come l'ordinamento civile e le norme processuali o come la tutela dell'ambiente e della concorrenza, materie definite dalla propria funzione e destinate ad intrecciarsi e sovrapporsi alle altre, determinando lo spostamento di quei confini (c.d. "mobili") di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, che lo stesso legislatore nazionale è legittimato a fissare, nel bilanciamento dei vari interessi in gioco<sup>78</sup>.

Da questo punto di vista:

- la disciplina di tutela dell'acquirente, realizzata mediante la prescrizione:
  - di un obbligo a carico del proprietario di dotare gli immobili dell'attestato di certificazione energetica in occasione del loro trasferimento a titolo oneroso e

---

<sup>77</sup> Già ricavabile, secondo alcuni, dalla precedente formulazione a mezzo di un'interpretazione estensiva; Studio CNN n.432-2006/C in CNN Notizie del 4 agosto 2006, *Il d. lgs. n. 192 del 2005 e riflessi sull'attività notarile. Prime considerazioni* di G. Rizzi.

<sup>78</sup> In materia di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili rimandiamo alle sentenze della Corte Cost. n. 383 del 2005 e n. 119 del 2010. Naturalmente la valutazione compiuta dal legislatore nazionale, laddove determini una compressione delle competenze regionali, deve essere improntata oltre che ai principi di ragionevolezza e proporzionalità anche a leale cooperazione.

- di un obbligo di sua allegazione all'atto di trasferimento a pena di nullità relativa del contratto, da una parte,
- l'ipotizzata estensibilità della predetta disciplina alle vendite giudiziali in sede esecutiva (secondo una certa interpretazione della norma cui non si intende aderire e su cui di seguito), dall'altra,

in quanto rientranti rispettivamente nelle materie dell'ordinamento civile e delle norme processuali di cui alla lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost., non solo, ci pare, fossero direttamente escluse dalla competenza normativa regionale (concorrente o attuativa-integrativa<sup>79</sup>), ma che, ad un tempo, segnassero i limiti al di là dei quali le Regioni non avrebbero potuto legiferare neppure nella materia di loro indiscussa competenza concorrente di "governo del territorio" (secondo quell'orientamento che attribuisce al legislatore nazionale la valutazione e il bilanciamento degli interessi in gioco quando essi appartengano anche a materie c.d. "trasversali"<sup>80</sup>).

Le valutazioni compiute dal legislatore nazionale possono, infatti, rappresentare un limite a doppio senso per il legislatore regionale che, in alcuni casi, non potrebbe in alcun modo discostarsi.

E' quello che ha ritenuto la Corte Cost.<sup>81</sup>, quando pur riconoscendo che le Regioni possano di norma stabilire una disciplina rafforzata nelle materie di competenza concorrente rispetto a quella garantita dalla disciplina statale che fissa i principi fondamentali della materia, ha negato, in singoli casi, la potestà regionale di discostarsi dalla valutazione compiuta dal legislatore nazionale<sup>82</sup>, in quanto frutto di un articolato bilanciamento degli interessi in gioco.

Seguendo tale iter logico, quando il legislatore statale con Decreto Legge n. 112 del 25 giugno 2008<sup>83</sup>, fermo restando l'obbligo di dotazione degli edifici in occasione del loro trasferimento a titolo oneroso (così come previsto dal legislatore nazionale in via sussidiaria o nelle singole legislazione regionali), ha abrogato le disposizioni che prescrivevano l'allegazione dell'attestato di certificazione energetica all'atto di trasferimento (di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 6) e la corrispondente sanzione di nullità relativa (prevista ai commi 8 e 9 dell'art. 15), è emersa o sarebbe dovuta emergere l'illegittimità delle prescrizioni di fonte regionale che erano state nel frattempo emanate, sulla falsariga della previsione statale (in alcuni casi anche superando la stessa esplicita formulazione del legislatore nazionale<sup>84</sup>), ma in un ambito di

<sup>79</sup> In particolare sui limiti ad una potestà concorrente in materia di governo del territorio o anche solo attuativa in materia di ambiente, prima dell'emanazione delle Linee guida da parte statale, in un caso diverso v. Corte Cost. n. 119 del 2010.

<sup>80</sup> Nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, oltre che di leale cooperazione.

<sup>81</sup> Corte Cost. n. 307 del 2003

<sup>82</sup> Nel determinare, ad esempio, i valori soglia di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici in maniera difforme rispetto a quanto indicato nella legge nazionale. Ciò in quanto la fissazione di tali valori è stata ritenuta, nel caso di specie, rispondente ad una ratio più complessa e articolata della mera tutela ambientale e della salute rappresentando in realtà il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare gli impianti necessari al paese. V. S. Musolino, I rapporti Stato-Regioni, cit., pag. 52 e ss.

<sup>83</sup> Articolo 35 del D.L. successivamente convertito in Legge n. 133 del 6 agosto 2008.

<sup>84</sup> E', a nostro avviso, il caso dell'estensione dell'obbligo di allegazione ai decreti di trasferimento in sede

---

esecutiva forzata, previsto esplicitamente nel caso della normativa della Regione Lombardia.

In particolare: La legge regionale n. 24 del 2006, come risultante dai successivi interventi correttivi/modificativi, oggi dispone:

- all'art. 25, comma 4 bis, che: *“L’attestato di certificazione energetica (ACE), redatto secondo le indicazioni definite con la deliberazione della Giunta regionale di cui al comma 1, relativo al bene o ai beni che formano oggetto di atti di trasferimento a titolo oneroso deve essere allegato, in originale o in copia conforme, all’atto stesso nei casi e per le fattispecie previsti dalla deliberazione della Giunta regionale in materia. A decorrere dal 1° settembre 2011, l’ACE acquista efficacia con l’inserimento, nel sistema informativo regionale di cui all’articolo 9, comma 3 bis, del file di interscambio dati, i cui contenuti sono di responsabilità del soggetto certificatore che lo ha asseverato.”* (Il comma è stato aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. c) della Legge Regionale 29 giugno 2009, n. 10 e successivamente sostituito dall'art. 17, comma 1, lett. f) della Legge Regionale 21 febbraio 2011, n. 3.);

- all'art. 27, comma 17 quinquies, che: *“L’alienante a titolo oneroso che non ottempera all’obbligo di cui all’articolo 25, comma 4 bis, incorre nella sanzione amministrativa da € 5 mila a € 20 mila.”* (Il comma è stato aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. f) della Legge Regionale 29 giugno 2009, n. 10);

- all'art. 27, comma 17 nonies: *“...(omissis) Al fine di consentire il controllo sull’effettivo rispetto delle disposizioni in materia di dotazione ed allegazione dell’attestato di certificazione energetica, agli atti di trasferimento a titolo oneroso di edifici o di singole unità immobiliari, il notaio che non avesse, anche giustificatamente, provveduto alla detta allegazione, ha obbligo di inviare copia conforme dell’atto dallo stesso ricevuto o autenticato, entro il termine di quindici giorni dalla sua registrazione, all’organismo regionale di accreditamento. Tale obbligo di trasmissione resta escluso per le fattispecie in cui la natura stessa del bene oggetto del contratto esclude la necessità della certificazione energetica. (omissis)”* (Il comma è stato aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. f) della Legge Regionale 29 giugno 2009, n. 10 e successivamente è stato modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c) della Legge Regionale 28 dicembre 2009, n. 30).

Già con Delibera di Giunta regionale n.8/5773 del 2007 si era stabilito che (art. 6 comma 3): *“Nel caso di trasferimento a titolo oneroso di interi immobili o singole unità immobiliari, l’attestato di certificazione energetica deve essere allegato, in originale o in copia autenticata, all’atto di trasferimento a titolo oneroso nei casi per i quali è posto l’obbligo di dotazione a partire dalle date di cui ai precedenti commi. L’obbligo di cui al presente comma si applica anche nel caso di vendite giudiziali conseguenti a procedure esecutive individuali e di vendite conseguenti a procedure concorsuali purché le stesse si siano aperte, rispettivamente, con pignoramenti trascritti ovvero con provvedimenti pronunciati a decorrere dal 1° gennaio 2008.”*

Tale provvedimento è oggi sostituito dalla Delibera di Giunta Regionale n./8745 del 2008, secondo il cui articolo 9, nel testo vigente: *“Certificazione energetica degli edifici.*

*9.1 Gli edifici per i quali, a decorrere dal 1° settembre 2007, verrà presentata la denuncia di inizio attività o la domanda finalizzata ad ottenere il permesso di costruire (omissis).....*

*9.2 Gli edifici esistenti che non rientrano nel campo di applicazione richiamato al precedente punto 9.1, sono soggetti all’obbligo dell’attestato di certificazione energetica, di cui al punto 10, secondo la seguente gradualità temporale:*

*a) a decorrere dal 1° settembre 2007, per tutti gli edifici, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell’intero che avvenga mediante la cessione di tutte le unità immobiliari che lo compongono, effettuata con un unico contratto. Ai fini dell’applicazione del presente punto, anche in deroga alla definizione di cui al precedente punto 2, lettera o), non si considera, in ogni caso, «intero edificio» l’ente edilizio a qualsiasi uso destinato, quando esso faccia parte di un più ampio organismo edilizio contraddistinto dalla condivisione di strutture edilizie portanti e portate (a tal fine essendo del tutto irrilevanti eventuali elementi decorativi) edificato sulla base di uno o più provvedimenti edilizi abilitativi che lo riguardino esclusivamente;*

*b) a decorrere dal 1° settembre 2007 ed entro il 1° luglio 2010, nel caso di edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico, la cui superficie utile superi i 1.000 mq. In caso di trasferimento a titolo oneroso dell’edificio in oggetto, lo stesso dovrà tempestivamente essere dotato di attestato di certificazione energetica anche ai fini dell’allegazione dello stesso all’atto;*

*c) a decorrere dal 1° settembre 2007, l’attestato di certificazione energetica dell’edificio o dell’unità immobiliare interessata è necessario per accedere agli incentivi ed alle agevolazioni di qualsiasi natura, sia come sgravi fiscali o contributi a carico di fondi pubblici o della generalità degli utenti, finalizzati al miglioramento delle prestazioni energetiche 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 necessita il preventivo assenso o concessione da parte della medesima;*

*d) a decorrere dal 1° gennaio 2008, nel caso di contratti Servizio Energia e Servizio Energia «Plus», nuovi o rinnovati, relativi ad edifici pubblici o privati (omissis).....*

competenza riservata allo stato<sup>85</sup>.

Questo è tanto più evidente se si ha riguardo all'ambito delle "norme processuali", del quale la giurisprudenza costituzionale ha dato un'interpretazione estensiva<sup>86</sup> idonea ad escludere rigorosamente qualsiasi competenza regionale.

Se è vero, poi, che le Regioni non sono, comunque, competenti a legiferare in materia di norme processuali, neppure con normazione attuativo-integrativa (per così dire ripetitiva o interpretativa) di una legislazione statale<sup>87</sup>, tale ambito dovrebbe sfuggire del tutto alla competenza regionale non solo sul piano della disciplina prescrittiva, ma anche su quello sanzionatorio.

E', infatti, principio costituzionalmente accettato che:

- le sanzioni amministrative possano essere previste solo da atto equivalente alla legge,

---

*e) a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, tutti i contratti, nuovi o rinnovati, relativi alla gestione degli impianti termici o di climatizzazione degli edifici pubblici, (omissis).....*

*f) a decorrere dal 1° luglio 2009, nel caso di trasferimento a titolo oneroso delle singole unità immobiliari;*

*g) a decorrere dal 1° luglio 2010, nel caso di contratti di locazione, di locazione finanziaria e di affitto di azienda comprensivo di immobili, siano essi nuovi o rinnovati, riferiti a una o più unità immobiliari. Per contratto «nuovo» deve intendersi quello perfezionato a partire dalla data del 1° luglio 2010. Per contratto «rinnovato» deve intendersi quello che abbia subito un rinnovo espresso o tacito con decorrenza dal 1° luglio 2010. In tali casi l'attestato di certificazione energetica deve essere consegnato alla controparte, in copia dichiarata conforme all'originale.*

*9.3 Nel caso di atti di trasferimento a titolo oneroso aventi ad oggetto gli edifici sopra considerati, l'attestato di certificazione energetica, di cui al punto 10, deve essere allegato, in originale o in copia certificata conforme, all'atto di trasferimento stesso nei casi per i quali è posto l'obbligo di dotazione a partire dalle date di cui ai precedenti punti 9.1 e 9.2.*

*9.4 L'obbligo di allegazione si applica anche ai provvedimenti giudiziari portanti trasferimenti immobiliari resi nell'ambito di procedure esecutive individuali e di vendite conseguenti a procedure concorsuali purché le stesse si siano aperte, rispettivamente, con pignoramenti trascritti ovvero con provvedimenti pronunciati a decorrere dal 1° gennaio 2008 e purché le stesse abbiano ad oggetto edifici per i quali ricorrono gli obblighi di allegazione di cui alle fattispecie considerate dal presente punto 9.*

*9.5 L'applicazione degli obblighi di dotazione e allegazione agli atti di trasferimento a titolo oneroso dell'attestato di certificazione energetica, di cui al presente punto 9, è esclusa per tutte le ipotesi di trasferimento a titolo oneroso di quote immobiliari indivise, nonché di autonomo trasferimento del diritto di nuda proprietà o di diritti reali parziali e nei casi di fusione, di scissione societaria e di atti divisionali.*

*9.6 L'applicazione degli obblighi di dotazione e di allegazione agli atti di trasferimento a titolo oneroso dell'attestato di certificazione energetica, di cui al presente punto 9, è esclusa quando l'edificio, o la singola unità immobiliare in caso di autonoma rilevanza di questa, sia privo dell'impianto termico o di uno dei suoi sottosistemi necessari alla climatizzazione invernale o al riscaldamento dell'edificio.*

*(omissis)....*

<sup>85</sup> Se è vero, che all'indomani della riforma del titolo V della nostra Costituzione non esiste più una competenza generale regionale attuativa o integrativa di quella statale nelle materie riservate allo Stato, l'illegittimità della fonte regionale preesisterebbe all'abrogazione della norma. Sul punto si vedano le osservazioni contenute nello Studio CNN n. 710-2008/C in CNN Notizie del 20 febbraio 2009, *I limiti di 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)* di M. Ruotolo.

<sup>86</sup> Idonea a ricomprendere materie anche solo collegate alla funzione giudiziale quali la conciliazione delle controversie di lavoro (Corte Cost. n. 50 del 2005), la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa dei dipendenti regionali e degli enti locali (Corte Cost. n. 345 del 2004) e quella dei corpi di polizia giudiziaria (Corte Cost. n. 313 del 2003).

<sup>87</sup> In quanto, stando all'interpretazione prevalente data all'attuale art. 117, settimo comma, Cost., anche le disposizioni regolamentari, in ambiti di competenza esclusiva statale oggi spettano esclusivamente allo Stato (salvo, solo, l'espressa delega alle Regioni).



- la competenza normativa a stabilire sanzioni amministrative presuppone la potestà normativa di disciplinare la materia, essendo la prima, accessoria e dipendente dalla seconda.

La normativa regionale, pertanto, non sembrerebbe mai legittimata (salvo il caso di delega statale alle Regioni) a disciplinare i procedimenti giudiziari e a stabilire sanzioni corrispondenti alla violazione di tale disciplina.

Da ultimo, con provvedimento regolamentare (Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 26 giugno 2009) e sempre nel dichiarato limite del principio di cedevolezza rispetto ad eventuali diverse normative regionali successive, venivano emanate, con entrata in vigore dal 25 luglio 2009<sup>88</sup>, le *Linee Guida Nazionali per la certificazione energetica degli edifici*, destinate ad applicarsi in tutte le Regioni che non avessero ancora dato attuazione alle previsioni comunitarie nella materia<sup>89</sup> e che contengono almeno una prescrizione (il famoso paragrafo 9: *“Autodichiarazione del proprietario”*) che interferisce, derogandovi, con la disciplina prevista dal D. Lgs. 192 del 2005 in tema di obbligo di dotazione. Secondo tale disposizione regolamentare *“per gli edifici di superficie utile inferiore ai 1000 mq e ai soli fini di cui al comma 1 bis dell’art. 6, del decreto legislativo,<sup>90</sup> mantenendo la garanzia di una corretta informazione all’acquirente, il proprietario dell’edificio, consapevole della scadente qualità energetica dell’immobile, può scegliere di ottemperare agli obblighi di legge attraverso una dichiarazione in cui si afferma che :*

- *l’edificio è di classe energetica G;*
- *i costi per la gestione dell’edificio sono molto alti.”<sup>91</sup>*

La disposizione, che viene varata nella vigenza di un articolo 6 del D. Lgs. 192 del 2005 che continua a prevedere esplicitamente un obbligo di dotazione in occasione del trasferimento a titolo oneroso degli edifici, ma che ha eliminato l’espresso obbligo di

---

<sup>88</sup> Pubblicata in G.U. del 10 luglio 2009.

<sup>89</sup> Articolo 3, terzo, quarto e quinto comma: *“3. Ai sensi dell’art. 17 del decreto legislativo, fermo restando quanto disposto dal comma 5, le disposizioni contenute nelle Linee guida si applicano per le regioni e province autonome che non abbiano ancora provveduto ad adottare propri strumenti di certificazione energetica degli edifici in applicazione della Direttiva 2002/91/CE e comunque sino alla data di entrata in vigore dei predetti strumenti regionali di certificazione energetica degli edifici.*

*4. Nel disciplinare il sistema di certificazione energetica degli edifici le regioni e le province autonome, nel rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nonché dei principi fondamentali desumibili dal decreto legislativo e dalla direttiva 2002/91/CE, tengono conto degli elementi essenziali di cui all’art.4.*

*5. Ai fini del comma 1, le regioni e le province autonome che alla data del presente decreto abbiano già provveduto al recepimento della Direttiva 2002/91/CE adottano misure atte a favorire un graduale ravvicinamento dei propri strumenti regionali di certificazione energetica degli edifici alle Linee guida. Le regioni e le province autonome provvedono affinché sia assicurata la coerenza dei loro provvedimenti con i contenuti dell’art. 4.*

*Le linee guida costituiscono, come previsto dallo stesso art. 17 del D. Lgs. 192 del 2005, anche principi fondamentali della materia unitamente alle direttive europee di cui sono attuazione nella misura in cui fissano un livello minimo di armonizzazione tra normative regionali.”*

<sup>90</sup> Relativo all’obbligo di dotazione in caso di trasferimento a titolo oneroso.

<sup>91</sup> La prescrizione prosegue stabilendo che *“Entro 15 giorni dalla data del rilascio di detta dichiarazione, il proprietario ne trasmette copia alla regione o alla Provincia autonoma competente per territorio”*. Il che sembrerebbe far presumere che sussista un interesse pubblico regionale al censimento degli immobili distribuiti sul proprio territorio, ma senza che tale interesse possa interferire con la disciplina contrattuale dei negozi giuridici che deve rimanere uniforme sul territorio nazionale.

allegazione e non ha ancora introdotto l'obbligo di informazione all'acquirente o di consegna dell'attestato di cui il bene sia dotato<sup>92</sup>, ha, a suo tempo evidenziato, se ve ne fosse bisogno, la possibile distinzione tra "obbligo di dotazione" e "obbligo di informazione".

Il primo potrebbe essere considerato come appartenente alla materia di "governo del territorio" di competenza concorrente regionale, il secondo rientrando nell'"ordinamento civile" di esclusiva competenza statale<sup>93</sup>.

Tale destrutturazione della disciplina contenuta nell'articolo 6 (a seguito della scissione, compiuta dallo stesso legislatore con l'abrogazione del 2008) ha determinato parte della dottrina che si è occupata della materia, a tenere distinti i due ambiti di disciplina e ad assegnare:

- alle Regioni la competenza legislativa in materia di dotazione dell'attestato, con il risultato che le stesse risulterebbero legittimate a definire i casi in cui sorge l'obbligo di dotazione, fissando anche eventuali sanzioni (amministrative) in caso di sua violazione;
- allo Stato la competenza legislativa in tema di obbligo di informazione e vizi del contratto.

Con il risultato pratico che, nelle Regioni che non avessero legiferato in materia, sia l'obbligo di dotazione che quello di informazione all'acquirente avrebbero potuto essere adempiuti con la dichiarazione dell'appartenenza alla classe G, mentre, nelle Regioni che avessero legiferato in materia, l'obbligo di dotazione sarebbe rimasto disciplinato dalla legge regionale e l'autodichiarazione che il bene fosse di classe G sarebbe risultata idonea ad adempiere se mai il solo obbligo di informazione all'acquirente sul piano della responsabilità contrattuale.

Oggi alla luce delle recenti modifiche all'articolo 6 che hanno riguardato, appunto, gli obblighi di informativa all'acquirente ci si potrebbe domandare se la disposizione non risulti in tutto o in parte superata<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Di cui al più recente intervento normativo su cui di seguito

<sup>93</sup> La disposizione è stata oggetto di discordanti interpretazioni: secondo alcuni, ha inciso sul generalizzato "obbligo di dotazione", ammettendo che questo venisse meno nel caso in cui il proprietario compisse l'autodichiarazione ivi prevista; secondo altri occorre distinguere tra Regioni nelle quali si sia legiferato in punto di obbligo di dotazione e Regioni nelle quali non si sia ancora legiferato. Da tale ottica, se si accedesse alla tesi secondo cui l'obbligo di dotazione ricade nella materia del governo del territorio di competenza concorrente, tale previsione sarebbe destinata a cedere rispetto ad una disciplina regionale difforme successiva e a non interferire con l'efficacia di una preesistente normativa regionale difforme; la previsione potrebbe eventualmente rilevare solo sul piano della disciplina contrattuale e del regime di responsabilità tra contraenti, in quanto tale, sottratta alla disciplina regionale. Non è, poi, del tutto chiaro se l'ultimo intervento normativo statale (il nuovo comma 2 *ter* su cui meglio di seguito) abbia implicitamente superato tale normativa o le abbia lasciato un ambito di operatività (in punto di obbligo di dotazione nelle Regioni nelle quali non si sia ancora legiferato).

<sup>94</sup> Secondo una prima ricostruzione, infatti, la nuova disposizione di rango superiore ha implicitamente superato la precedente per cui oggi sarebbe sempre obbligatorio, in occasione del trasferimento, dotare l'immobile e inserire la clausola di avere fornito le informazioni e consegnato la documentazione anche nelle Regioni che non abbiano ancora provveduto a legiferare; secondo altra ricostruzione resterebbe, invece, ancora la possibilità, non espressamente abrogata (e sempre e solo per le Regioni che non abbiano legiferato in materia) di adempiere all'obbligo di dotazione (e conseguentemente a quello di informazione) mediante la dichiarazione di appartenenza dell'immobile alla classe G. Tale seconda interpretazione, cui sembra aderire lo Studio CNN n. 342-2011/C del 8 giugno 2011, cit., di A. Valeriani, pag. 17, fa leva sul fatto che l'"autodichiarazione" ivi

Ma veniamo, infine, all'ultimo intervento normativo statale sull'articolo 6 del D. Lgs. 192/2005, intervento che in parte conferma quanto fin qui sostenuto circa l'ambito di applicazione della prevista normativa, in parte è suscettibile di alcuni dubbi interpretativi.

## **7. L'ultima produzione normativa statale: a) la clausola negoziale di aver ricevuto le informazioni e la documentazione in ordine alla certificazione energetica; b) l'obbligo per gli annunci commerciali di vendita di riportare l'indice di prestazione energetica**

Successivamente all'abrogazione dell'obbligo di allegazione, proprio per colmare la lacuna legislativa venutasi a creare rispetto alla doverosa attuazione di quanto prescritto dall'articolo 7 della Direttiva Europea 2002/91/CE, il legislatore nazionale inserisce un articolo 13 rubricato "*Certificazione energetica degli edifici*" nel corpo del D. Lgs. n. 28 del 3 marzo 2011, nell'ambito cioè di un provvedimento intitolato "*Attuazione della Direttiva 2009/29/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili...*"<sup>95</sup>

Si tratta di due norme che per assonanza e tipo di contenuto sembrano richiamare le disposizioni di una nuova diversa Direttiva Europea, nel frattempo emanata<sup>96</sup>, ma i cui termini di attuazione non sono ancora scaduti<sup>97</sup> e che non risulta, infatti, richiamata in alcun modo nel provvedimento di cui esse fanno formalmente parte<sup>98</sup>. Tali previsioni estranee alla Direttiva alla cui attuazione il D. Lgs. n. 28 del 2011 è intitolato<sup>99</sup>, appaiono:

- la prima, ovvero il nuovo comma 2 *ter* dell'articolo 6, come ancora attuativa della Direttiva 2002/91/CE e per certi aspetti anticipatoria di quanto contenuto nella Direttiva 2010/31/UE<sup>100</sup>;

- la seconda, ovvero il nuovo comma 2 *quater* dell'articolo 6, anticipatoria dell'articolo 12, quarto comma, della nuova Direttiva 31/2010/UE nel frattempo emanata<sup>101</sup>.

---

prevista è stata introdotta come idonea ad adempiere, non solo gli obblighi di informazione (oggi regolati dal nuovo comma 2 *ter*), ma anche quelli di dotazione. Non si può non rilevare che tale interpretazione, oltre che non valorizzare la successione della produzione normativa statale nel tempo (di rango diverso), finisce per svuotare di portata precettiva la disposizione dell'articolo 6 e renderlo inidoneo a dare attuazione alle Direttive Europee in materia di certificazione energetica.

<sup>95</sup> Recante modifica e successiva abrogazione delle Direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

<sup>96</sup> Direttiva 2010/31/UE (destinata ad assorbire e superare la precedente Direttiva 2002/91/CE in materia).

<sup>97</sup> Ex art. 28 della Direttiva 2010/31/UE le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi agli articoli di nostro interesse devono essere adottate e pubblicate entro e non oltre il 9 luglio 2012 ed entrare in vigore al più tardi a decorrere dal 9 gennaio 2013.

<sup>98</sup> Si tenga presente in proposito che per espressa previsione della Direttiva 2010/31/UE (art.28) e di tutte le direttive europee in genere le disposizioni attuative devono riportare un espresso riferimento alla Direttiva che intendono attuare.

<sup>99</sup> In attuazione della Direttiva 2009/28/CE.

<sup>100</sup> Per quanto riguarda cioè la consegna della documentazione. All'art.12, paragrafo 2, si legge: "*Gli Stati membri dispongono che, in caso di costruzione, vendita o locazione di edifici o unità immobiliari, l'attestato di prestazione energetica (o copia dello stesso) sia mostrato al potenziale acquirente o nuovo locatario e consegnato all'acquirente o nuovo locatario*".

<sup>101</sup> Articolo 12, paragrafo 4: "*Gli Stati membri dispongono che, in caso di offerta in vendita o locazione di:*

Analizziamo partitamente le due disposizioni da ultimo introdotte.

**a) la clausola negoziale di aver ricevuto le informazioni e la documentazione in ordine alla certificazione energetica (nuovo comma 2 *ter* dell'art. 6)**

Il nuovo comma 2 *ter* dell'art. 6 recita: *“Nei contratti di compravendita o di locazione di edifici o di singole unità immobiliari è inserita apposita clausola con la quale l'acquirente o il conduttore danno atto di avere ricevuto le informazioni e la documentazione in ordine alla certificazione energetica degli edifici. Nel caso di locazione, la disposizione si applica solo agli edifici e alle unità immobiliari già dotate di attestato di certificazione energetica ai sensi dei commi 1, 1 bis e 1 *ter* e 1 *quater*.”*

Il legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva nell'ambito dell'ordinamento civile nel quale viene fatto comunemente rientrare il diritto privato e negoziale ha evidentemente inteso dare attuazione (quell'attuazione che a seguito dell'abrogazione dell'obbligo di allegazione era venuta meno) alla prescrizioni della prima Direttiva (art. 7) secondo cui lo Stato membro provvede *“a che in fase di compravendita o locazione l'attestato di certificazione energetica sia messo a disposizione del proprietario e che questi lo metta a disposizione del futuro acquirente o locatario”*<sup>102</sup>.

Si può forse discutere della corrispondenza tra quanto prescritto dalla Direttiva e quanto stabilito dal legislatore nazionale<sup>103</sup>, ma ci pare che, come già da altri autorevolmente sostenuto<sup>104</sup> non esista una competenza regionale suppletiva in materia contrattuale (rientrante nell'ordinamento civile).

Ancora una volta, come, peraltro, poteva sostenersi già nella vigenza delle precedenti formulazioni dell'articolo 6, non ci pare vi siano convincenti indici per sostenere che le vendite giudiziali siano disciplinate dalla prescrizione (di inserimento di apposita clausola relativa alle informazioni ricevute e alla consegna della

---

*-edifici aventi un attestato di prestazione energetica,*

*- unità immobiliari in edifici aventi un attestato di prestazione energetica, e  
unità immobiliari aventi un attestato di prestazione energetica*

*l'indicatore di prestazione energetica che figura nell'attestato di prestazione energetica dell'edificio o dell'unità immobiliare, secondo il caso, sia riportato in tutti gli annunci dei mezzi di comunicazione commerciali .....”*

<sup>102</sup> Nella successiva formulazione della Direttiva 2010/31/UE, all'articolo 12 si legge che: *“Gli Stati membri provvedono affinché un attestato di prestazione energetica sia rilasciato ....”* e che: *“ Gli Stati membri dispongono che in caso di costruzione, vendita,,,,l'attestato di prestazione energetica (o copia dello stesso) sia mostrato al potenziale acquirente... e consegnato all'acquirente...”* Non si fa menzione del proprietario come precedentemente. Nel paragrafo 3 si parla, però, a proposito dei beni immobili da costruire del *“venditore”*. Nei considerando (n.22) si parla ancora di *“proprietari”*. E' plausibile che il legislatore europeo abbia voluto lasciare maggiore margine di discrezionalità al legislatore nazionale in proposito.

<sup>103</sup> La Direttiva prevede la messa *“a disposizione”*, il legislatore italiano immagina una clausola da inserire nel contratto senza chiarire quali siano le eventuali sanzioni in caso di violazione della disposizione. La Direttiva parla di *“futuro acquirente”* o del *“futuro locatario”* riferendosi dunque anche alle trattative precontrattuali e non solo in sede di stipula del contratto, il legislatore italiano, a proposito della locazione, ha limitato l'obbligo ai casi in cui il bene sia già dotato di attestato, limitazione che non sembra conforme alla Direttiva a proposito della locazione.

<sup>104</sup> Studio CNN n. 710-2008/C in CNN Notizie del 20 febbraio 2009, *I limiti di 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)* di M. Ruotolo.

documentazione), mentre vi sono buoni argomenti in senso opposto:

- la formula letterale utilizzata di “*contratto di compravendita*”,
- la previsione dell’inserimento di una clausola dichiarativa da parte dell’acquirente nel corpo dell’atto di trasferimento che non sembra compatibile con la struttura dei provvedimenti giudiziari,
- l’impianto complessivo della normativa statale che sembra volta a:
  - disegnare una responsabilità di tipo contrattuale in caso di violazione della disposizione,
  - gravare il venditore dell’obbligo di dotazione (e del conseguente obbligo di informazione) nel caso di trasferimento a titolo oneroso degli immobili, con quella tecnica, tipica del nostro legislatore nazionale, di onerare alcuni soggetti (che si trovano in una precisa relazione giuridica con i beni oggetto di disciplina<sup>105</sup>) di determinati adempimenti in occasione di una loro attività negoziale<sup>106</sup>.

Da questo punto di vista, se è corretta la ricostruzione dei rapporti tra legislazione regionale e statale, e se è corretta la ricostruzione della disciplina statale in materia, non resta alcuno spazio alla competenza legislativa regionale:

- per disciplinare, in generale, l’attività giudiziale di vendita forzata<sup>107</sup>,
- per stabilire, in particolare, obblighi (di dotazione, di allegazione o consegna della documentazione) e corrispondenti sanzioni (amministrative)<sup>108</sup> a carico di organi giudiziari (o loro ausiliari), che operino nell’esercizio della funzione giurisdizionale o a carico di soggetti terzi (in ipotesi il creditore precedente) che operino per l’attuazione giudiziale di un proprio diritto secondo le modalità che l’ordinamento loro garantisce<sup>109</sup>,
- per determinare, di fatto, un possibile ostacolo allo svolgimento dei procedimenti

---

<sup>105</sup> Pensiamo ai titolari di diritti reali dell’art. 29, comma 1 bis, della Legge n. 52 del 1985, in materia di conformità catastale e/o agli alienanti di cui all’art. 46 del D.p.r. n.380 del 2001 (T.U. edilizia) in materia urbanistica.

<sup>106</sup> Pensiamo, ancora, alle menzioni urbanistiche di cui all’art. 46 del D.p.r. n. 380 del 2001 (T.U. edilizia) e alla dichiarazione di conformità di cui all’art. 29, comma 1 bis, della Legge n.52 del 1985, casi in cui, le vendite giudiziali coattive sono considerate escluse dalle fattispecie disciplinate, rispettivamente per espressa previsione legislativa (art. 46, quinto comma) o per interpretazione (si rinvia allo Studio CNN n.1-2011/E in CNN Notizie del 6 maggio 2011, *Vendita forzata e nuova normativa in materia di conformità dei dati catastali* di E. Gasbarrini).

<sup>107</sup> Si vedano in proposito le argomentazioni di cui alla sentenza del tribunale di Varese del 19 giugno 2009, in Giur. Merito, 2009, pag. 3040, anche se in relazione ad un atto della Giunta della Regione Lombardia, qualificato come amministrativo. Nella pronuncia si parla di violazione dell’art. 117 Cost., sul riparto di competenze tra Stato e Regioni, di violazione dell’art. 3 Cost., sul principio di eguaglianza, e di violazione dell’art. 111 Cost., sulla ragionevole durata e sui costi del processo.

<sup>108</sup> Abbiamo già detto che è del tutto esclusa la competenza a stabilire l’invalidità del negozio.

<sup>109</sup> Pensiamo ad esempio alle norme della Regione Lombardia che estendono l’obbligo di allegazione del certificato energetico anche ai casi di vendita giudiziaria (art. 9 della Delibera della Giunta Regionale n. 8745 del 22 dicembre 2008). L’art. 27, comma 17 *quinquies*, della Legge Regionale n. 24 del 11 dicembre 2006 stabilisce che l’alienante che non ottempera all’obbligo di allegazione incorre nella sanzione amministrativa da euro 5.000 a euro 20.000. La questione è ulteriormente complicata dal fatto che è pure previsto un obbligo a carico del notaio (che pure non abbia giustificatamente allegato l’Ace all’atto) di comunicazione dell’atto all’Organismo di accreditamento.

giudiziari di vendita forzata e una diseguaglianza sul territorio nazionale nell'ambito della giurisdizione<sup>110</sup>, in difetto, di una delega in tal senso da parte della legislazione statale, alla quale è riservata, in esclusiva, la materia delle "norme processuali" e la eventuale valutazione discrezionale<sup>111</sup> del corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, quando essa intersechi materie di competenza concorrente.

Tutti i passaggi logici fin qui percorsi consentono ora, e sinteticamente, di trarre tutte le possibili conclusioni anche in merito all'ultima questione interpretativa rimasta da affrontare, a proposito dell'indicazione dell'indice di prestazione energetica negli annunci commerciali di vendita.

Alcuni profili critici si pongono, infatti, sia per una certa ambiguità della norma statale sia per la sovrapposizione, in alcuni casi, di una dettagliata normativa regionale che fissa anche sanzioni amministrative per il caso di sua violazione.

**b) l'obbligo per gli annunci commerciali di vendita di riportare l'indice di prestazione energetica** (nuovo comma 2 *ter* dell'art. 6 del D. Lgs. 192 del 2005<sup>112</sup>)

Il nuovo comma 2 *quater* dell'art. 6 del D. Lgs. 192 stabilisce che "nel caso di offerta di trasferimento a titolo oneroso di edifici o di singole unità immobiliari, a decorrere dal 1 gennaio 2012 gli annunci commerciali di vendita riportano l'indice di prestazione energetica contenuto nell'attestato di certificazione energetica".

Tale previsione presenta alcune criticità interpretative:

1. sembra essere ricalcata sulla previsione dell'articolo 12 della Direttiva 2010/31/UE, ma non ne dà espressa attuazione in quanto non riporta alcun riferimento ad essa ed è collocata nell'ambito di un provvedimento normativo in attuazione di una diversa direttiva<sup>113</sup>,
2. mentre l'art. 27 della medesima Direttiva 2010/31/UE prescrive che gli Stati membri stabiliscano le sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate in

<sup>110</sup> Cfr. Tribunale di Varese del 19 giugno 2009, cit.

<sup>111</sup> Se pur secondo i criteri di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione.

<sup>112</sup> Ma anche nuovo comma 1 *quater* dell'art. 27 della Legge Regionale Lombardia n. 24 del 2006 introdotto con Legge Regionale Lombardia n. 3 del 2011 (da leggere unitamente alla nuova lettera d) del primo comma dell'art. 9 e alla recente Delibera della Giunta Regionale n. 2555 del 24 novembre 2011). L'art. 9, primo comma, come modificato dalla Legge Regionale 3/2011 recita: "La Giunta regionale, conformemente alle previsioni della direttiva 2002/91/CE... e della direttiva 2010/31/UE... detta disposizioni per:..... d) rendere obbligatoria la dichiarazione della classe e dell'indice di prestazione energetica dell'edificio o della singola unità abitativa in tutti gli annunci commerciali finalizzati alla relativa vendita o anche locazione". L'art.27, comma 1 *quater*, dispone: "Il titolare dell'annuncio commerciale che non rispetta le disposizioni emanate dalla giunta regionale concernenti l'obbligo di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d) incorre nella sanzione amministrativa da Euro 1.000 a Euro 5.000 che compete, con il relativo introito, al comune in cui è situato l'edificio". Nella Delibera della Giunta Regionale n.2555 del 24 novembre 2011 si legge: "L'obbligo di dichiarare le prestazioni energetiche e la classe energetica degli edifici oggetto di annuncio commerciale per la vendita o la locazione, previsto dall'articolo 9, comma 1, lettera d) della L.R. 24/2006, decorre dal 1 gennaio 2012. Tale obbligo si applica a tutti gli annunci pubblicati su giornali, manifesti, volantini, siti web, trasmessi alla radio o alla televisione per conto di qualsiasi soggetto (persona fisica, società, cooperativa, associazione, fondazione, ente pubblico o privato, ecc.) al fine di porre in vendita o in locazione uno o più unità immobiliari o interi edifici....."

<sup>113</sup> D. Lgs. n. 28 del 3 marzo 2011 in attuazione della Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

forza della direttiva e che “*le sanzioni previste devono essere effettive proporzionate e dissuasive*”, la disciplina statale in questione fissando il predetto obbligo non stabilisce alcuna espressa sanzione<sup>114</sup>;

3. l'articolo 12 della Direttiva 2010/31/UE disciplinando il caso di “*offerta in vendita o locazione di edifici*” o di “*unità immobiliari in edifici*” o di “*unità immobiliari*” “*aventi un attestato di prestazione energetica*”<sup>115</sup>, presuppone esplicitamente che l'attestato sia già stato rilasciato, mentre la disposizione nazionale è meno esplicita,

4. né la disciplina comunitaria né quella nazionale specificano su chi debba gravare l'obbligo<sup>116</sup> e cosa si intenda per “*annunci commerciali*” o “*annunci dei mezzi di comunicazione commerciale*”.

Di recente, inoltre, una delle Regioni più attive sul fronte della materia energetica (la Regione Lombardia), in un contesto normativo regionale nel quale sembra essere presupposta la propria competenza su tutta la materia disciplinata dalle Direttive Europee<sup>117</sup>, ha provveduto, con la dichiarata intenzione di dare diretta attuazione, non solo alla direttiva 2002/91/CE, ma anche alla direttiva 2010/31/UE<sup>118</sup>, ad estendere

---

<sup>114</sup> Art. 27 Direttiva 2010/31/UE: “*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. Gli Stati membri notificano dette disposizioni alla Commissione entro e non oltre il 9 gennaio 2013 e la informano senza indugio di eventuali successive modifiche delle stesse*”.

<sup>115</sup> Articolo 12, comma 4: “*Gli Stati membri dispongono che, in caso di offerta in vendita o locazione di:*

*-edifici aventi un attestato di prestazione energetica,*

*-unità immobiliari in edifici aventi un attestato di prestazione energetica,*

*- unità immobiliari aventi un attestato di prestazione energetica*

*l'indicatore di prestazione energetica che figura nell'attestato di prestazione energetica dell'edificio o dell'unità immobiliare, secondo il caso, sia riportato in tutti gli annunci dei mezzi di comunicazione commerciali.*”

<sup>116</sup> La Legge Regionale Lombardia parla all'art. 27 comma 1 *quater* di “*titolare dell'annuncio commerciale*” (mentre altrove parla di alienante). Il concetto di titolare potrebbe ricollegare l'obbligo al soggetto che chiede la pubblicazione e che assume la paternità dell'annuncio (il proprietario, l'agenzia immobiliare, ecc.). Tale definizione trova conferma nel successivo e recente provvedimento della Giunta Regionale n.2555 del 24 novembre 2011, dove al punto 1 si legge “*Tale obbligo si applica a tutti gli annunci pubblicati su giornali, manifesti, volantini, siti web, trasmessi alla radio o alla televisione, per conto di qualsiasi soggetto ( persona fisica, società, operativa, associazione, fondazione, ente pubblico o privato, ecc.) al fine di porre in vendita o in locazione una o più unità immobiliari o interi edifici a prescindere dalla destinazione d'uso.....*” Al punto 4 sono previste le fattispecie escluse e che in tali casi “*Gli annunci commerciali....dovranno riportare la dicitura “immobile non soggetto all'obbligo di certificazione energetica*”. Al punto 5 che “*L'art. 27, comma 1 quater della L.R. 24/2006 prevede che il titolare dell'annuncio commerciale che non rispetti le disposizioni emanate dalla Giunta regionale concernenti l'obbligo di dichiarare la classe e l'indice di prestazione energetica dell'edificio o della singola unità abitativa posti in vendita mediante l'annuncio commerciale stesso, incorre nella sanzione amministrativa da 1000 Euro a 5.000 Euro. L'accertamento e la contestazione della violazione, nonché l'irrogazione e l'introito della relativa sanzione competono al Comune in cui è situato l'edificio o l'unità immobiliare oggetto di violazione...*”

<sup>117</sup> Tutta la materia è implicitamente ritenuta di competenza normativa regionale: è fissato l'obbligo di allegazione agli atti di trasferimento a titolo oneroso dell'attestato di certificazione energetica (Delibera Giunta Regionale n.8745 del 22 dicembre 2008, punto 9.3); ne è sanzionata amministrativamente la violazione da parte dell'alienante (Legge Regionale 24/2006, art. 27, comma 1 *quater*); tale obbligo è stato esteso anche ai provvedimenti giudiziari emessi nell'ambito di procedure esecutive individuali o concorsuali (Delibera Giunta Regionale n.8745 del 22 dicembre 2008, punto 9.4). Provvedimenti tutt'ora formalmente vigenti nonostante nel frattempo sia intervenuta l'abrogazione della norma statale (commi 3 e 4 dell'art. 6) in punto di obbligo di allegazione.

<sup>118</sup> In tal senso il comma 1 dell'art. 9 della Legge Regionale 24/2006 come modificata dalla Legge Regionale 3/2011.

(sembrerebbe<sup>119</sup>) e ad anticipare l'obbligo di dotazione a tutti i casi di pubblicazione di un annuncio commerciale di vendita o locazione (nella fase di offerta al pubblico nella quale non è ancora individuato il contraente) e determinando specifiche sanzioni a carico del titolare dell'annuncio<sup>120</sup>.

Si è posto così nuovamente il problema della legittimità di una legislazione regionale in materia idonea ad interferire con le "norme processuali".

Per quanto riguarda la disciplina delle vendite private e negoziali, si potrebbe ritenere che, essendo le Regioni competenti in materia di obbligo di dotazione, la previsione sia legittima nella misura in cui anticipi l'obbligo di dotazione; ma si potrebbe, d'altra parte, ritenere che la disposizione sul contenuto degli annunci commerciali rientri nella normativa accessoria a quella contrattuale (o precontrattuale) degli obblighi di informazione a carico del contraente e, pertanto, sottratta, ancora una volta, alla regolamentazione regionale<sup>121</sup>. Ci si potrebbe chiedere se sussista una competenza regionale concorrente o residuale in materia di promozione della cultura del risparmio energetico, che rendi legittima la norma regionale che specifichi meglio quella statale o regoli in autonomia la materia.

Quale che sia l'interpretazione cui si intenda aderire nell'ambito delle attività negoziali privatistiche, riteniamo che, per i motivi sopra ampiamente esaminati, non vi sia -in ogni caso e comunque- alcuno spazio, ancora una volta, perché questa normativa interferisca con la disciplina della vendita giudiziale forzata, tanto sul piano dell'estensione di un obbligo di dotazione a carico della procedura (già sopra escluso), quanto su quello dell'imposizione di un obbligo di indicazione dell'indice di prestazione energetica negli annunci commerciali a carico del titolare dell'annuncio<sup>122</sup>, obbligo la cui violazione sarebbe sanzionata da specifiche sanzioni amministrative (che non potendo gravare l'esecutato che subisce l'attività dovrebbero in ipotesi gravare l'ufficio giudiziario -cancelliere o professionista delegato o creditore procedente- che cura l'annuncio commerciale).

Anche in questo caso (come già visto per l'obbligo di dotazione), riteniamo che solo la disciplina statale possa imporre vincoli e obblighi alla funzione giudiziaria come, peraltro e in diversa occasione, già sostenuto dal Tribunale di Varese a proposito dell'obbligo di allegazione<sup>123</sup>.

Veniamo così ad esaminare il contenuto precettivo della disposizione statale.

Il comma 2 *quater* viene inserito di seguito a quello relativo all'obbligo di inserimento nei contratti di compravendita o di locazione di apposita clausola (con la quale

---

<sup>119</sup> Da una interpretazione letterale del primo punto della Delibera di Giunta Regionale del 24 novembre 2011 n. IX/2555.

<sup>120</sup> Delibera della Giunta Regionale n.2555/2011 che ha confermato e precisato obblighi e sanzioni già previste dall'art.9, comma 2, lettera d) e 27, comma 1 *quater*, della Legge Regionale 24/2006.

<sup>121</sup> Un particolare problema potrebbe derivare dai limiti territoriali della competenza regionale in rapporto alla diffusione degli annunci commerciali.

<sup>122</sup> L'art. 27, comma 1 *quater*, della Legge Regionale Lombardia n. 3 del 2011 parla di titolare dell'annuncio. La recente delibera di giunta regionale 2555 del 24.11.11 specifica che tale obbligo si applica a *tutti gli annunci pubblicati su giornali, manifesti, volantini, siti web, trasmessi alla radio o alla televisione per conto di qualsiasi soggetto (persona fisica, società, cooperativa, associazione, fondazione, ente pubblico o privato, ecc.)*

<sup>123</sup> Provvedimento del 19 giugno 2009 in risposta ad un'istanza del notaio delegato, in Giur. Merito, 2009, 3040.



l'acquirente o il conduttore diano atto di aver ricevuto le informazioni e la documentazione inerente la certificazione energetica dell'edificio o dell'unità immobiliare). Si segnalano le seguenti questioni interpretative:

1. la previsione che nel caso di offerta di trasferimento a titolo oneroso di edifici o unità immobiliari, a decorrere del 1 gennaio 2012, gli annunci commerciali riportino l'indice di prestazione energetica contenuto nell'attestato di certificazione energetica, presuppone che l'immobile ne sia già stato dotato o intende estendere/anticipare l'obbligo di dotazione rispetto a quanto già previsto nel comma 1 *bis*?
2. su chi incombe l'obbligo di indicazione e quali sono le eventuali conseguenze alla sua violazione?
3. quale che sia la risposta ai precedenti quesiti, la disposizione si applica anche al caso di vendita giudiziale forzata?

**1. la norma estende l'obbligo di dotazione a casi non previsti o presuppone una dotazione già avvenuta?**

Quanto alla prima questione, una lettura che tenga conto:

- del tenore letterale della norma che non esplicita un nuovo obbligo di dotazione (laddove il legislatore ha previsto un obbligo di dotazione lo ha detto espressamente: comma 1, comma 1 *bis*, comma 1 *ter* e comma 1 *quater*);
- della collocazione della disposizione nell'ambito dell'articolo 6 (non di seguito ai commi 1, 1 *bis*, 1 *ter* e 1 *quater* che prevedono tutti i casi di obbligo di dotazione, ma di seguito all'articolo 2 *ter* che stabilisce come documentare l'obbligo di informazione e consegna della documentazione all'acquirente in ordine ad una certificazione energetica, certificazione che sembra data per presupposta e che resta regolata dal comma 1 *bis*);
- della Direttiva Europea 2010/31/UE di cui essa si profila come attuazione anticipata (la direttiva riferisce espressamente l'indicazione dell'indice di prestazione energetica al caso in cui il bene sia già dotato dell'attestato di prestazione energetica) ;

impone di ritenere che la norma non incida sulla disciplina complessiva dell'obbligo di dotazione che resta regolamentata dalle norme di riferimento (in ipotesi anche di competenza regionale), ma si limiti a richiedere l'indicazione di una informazione aggiuntiva (laddove già disponibile) per la trasparenza e lealtà dell'offerta divulgata con mezzi commerciali e, forse, anche per promuovere una maggiore attenzione e diffusione di una cultura del risparmio energetico.

Una diversa lettura comporterebbe, invece, una sostanziale revisione della prescrizione di cui al comma 1 *bis* con l'estensione (oltre che, se lo si ritenga, l'anticipazione) dell'obbligo di dotazione a tutti i casi di ricerca dell'acquirente effettuati con mezzi di comunicazione commerciale. Tale interpretazione, oltre che contraria all'impianto generale dell'articolo, non sembra trovare supporto nella norma comunitaria.

La disposizione, a nostro avviso, invece, senza sovvertire quanto previsto nei commi che la precedono e senza onerare di un costo certo (di dotazione) l'aspirante venditore (per una vendita incerta), può essere intesa come volta ad aggiungere un

nuovo obbligo di trasparenza nella diffusione di un'offerta al pubblico quando l'informazione in oggetto sia già a disposizione del proprietario.

## **2. su chi incombe l'obbligo di indicazione e quali sono le eventuali conseguenze alla sua violazione?**

Quanto alla seconda questione, la disposizione statale<sup>124</sup> non stabilisce alcuna sanzione espressa e tale dato sembra rendere meno urgente l'individuazione del soggetto su cui grava l'obbligo.

Ci pare che responsabile della violazione della disposizione non potrà che essere il soggetto che formula l'annuncio di offerta da diffondere con mezzi commerciali e, quindi, a seconda dei casi, il proprietario o l'incaricato della vendita (ad es. agenzia immobiliare) nelle vendite negoziali e, in ipotesi (se si ritenesse la disposizione applicabile), il cancelliere o il professionista delegato nelle vendite giudiziali forzate.

Prima di ragionare sull'applicabilità della disposizione anche agli annunci commerciali in ambito di vendita forzata, osserviamo però che:

- in attesa di disposizioni normative statali che fissino espresse sanzioni amministrative in materia,
- esclusa l'applicazione di eventuali normative regionali, inidonee ad interferire con l'attività e la funzione giurisdizionale,
- anche ammessa l'estensione della disposizione agli annunci commerciali di vendita forzata,

un'eventuale violazione della norma statale (unica legittimata a disporre e vincolare l'attività giudiziaria) potrebbe determinare, tutt'al più, un'irregolarità/vizio<sup>125</sup> sul piano della correttezza e della trasparenza dell'informazione commerciale che si fornisce al pubblico cioè della pubblicità, da far valere, nel procedimento esecutivo di vendita forzata, con l'opposizione agli atti esecutivi e sempre che ve ne sia interesse<sup>126</sup>.

Tale conseguenza sembra ridimensionare, allo stato, il problema interpretativo.

Ma proviamo a verificarlo, comunque, anche in considerazione del fatto che il legislatore dovrebbe tornare sulla materia a breve per dare attuazione alla Direttiva 2101/31/UE e potrebbe, in tal sede, fissare anche espresse sanzioni.

## **3. la disposizione si applica anche al caso di vendita giudiziale forzata?**

Ribadito che la prescrizione riguardi i soli casi in cui il bene sia già dotato di attestato e che un'eventuale sua applicazione anche agli annunci in sede di esecuzione forzata potrebbe comportare, allo stato attuale della legislazione statale, al più un vizio

---

<sup>124</sup> La normativa regionale che si è espressa in materia (Lombardia) ha individuato nel titolare dell'annuncio, ovvero colui per conto del quale è fatto l'annuncio, il soggetto tenuto all'indicazione.

<sup>125</sup> Parla di "irregolarità" della vendita (escludendo nullità non espressamente previste) il Tribunale di Varese nella sua decisione del 19 giugno 2009, cit., nel caso diverso di violazione dell'obbligo di allegazione previsto dalla norma regionale.

<sup>126</sup> Potrebbe essere il caso in cui il bene è di classe energetica di ottimo livello e il dato non sia stato correttamente pubblicizzato determinando una disomogeneità informativa tra chi ha avuto la corretta informazione e chi non l'ha ricevuta. Mentre nel caso diverso in cui non sia stata evidenziata in pubblicità l'inefficienza energetica dell'immobile, il vizio sarà rilevante solo ove possa risolversi in un vero e proprio *aliud pro alio* (non essendo data la garanzia per vizi nella vendita forzata ex art. 2922 c.c. ).

di regolarità della pubblicità da far valere nel termine dell'opposizione agli atti esecutivi (e solo sussistendone l'interesse), ci si può chiedere se la disposizione per la sua formulazione generica sia o meno applicabile anche al caso di offerta di trasferimento a titolo oneroso mediante annunci commerciali nell'ambito della vendita giudiziale forzata.

In proposito sono possibili due diverse ricostruzioni:

1. secondo una prima tesi la previsione estremamente generica sarebbe applicabile a tutti i casi di "*offerta di trasferimento a titolo oneroso*". Si tratterebbe di una disciplina rivolta a tutti gli annunci commerciali e che, in questo caso, allargherebbe l'ambito di applicazione della disposizione in cui è contenuta (l'art. 6) anche all'attività di vendita forzata in ambito giurisdizionale.

La *ratio* della norma risiederebbe nella pubblicizzazione di un dato considerato interessante per un'informazione leale e trasparente e/o nella diffusione al largo pubblico raggiungibile dalla pubblicità commerciale di una cultura del risparmio energetico.

Aderendo a tale ricostruzione, si porrebbe (per il soggetto incaricato di predisporre l'annuncio commerciale) l'ulteriore problema della conoscenza e documentazione dell'indice di prestazione risultante dall'attestato di cui il bene in ipotesi sia già stato dotato;

2. secondo una diversa ricostruzione che tiene conto:

- della collocazione della norma (l'articolo 6 è in gran parte dedicato all'obbligo di dotazione che grava il venditore o il proprietario in occasione di un atto di disposizione negoziale di natura privatistica e consensuale),

- della sinteticità della formulazione, da cui non è possibile desumere con certezza un'estensione generalizzata della previsione a tutti gli annunci commerciali da chiunque effettuati e a qualunque effetto preordinati (se è vero che la formula "*trasferimento a titolo oneroso*" riprende quella di cui al comma 1 *bis* che -abbiamo cercato di dimostrare- non ha inteso ampliare alle vendite giudiziali la disciplina della dotazione, ma solo ricomprendervi diverse fattispecie negoziali di cessione dei beni),

- della previsione di diritto europeo di cui la norma sembra essere anticipazione e che (come abbiamo già cercato di dimostrare) è diretta a disciplinare le sole vendite commerciali e di mercato,

la disposizione stabilirebbe semplicemente che, nell'ambito delle sole vendite negoziali private (le uniche in tesi regolamentate dall'articolo 6), laddove l'unità immobiliare o l'edificio siano di fatto già dotati dell'attestato, l'indice di prestazione energetica debba essere indicato negli annunci commerciali al pubblico.

Mi pare che una certa coerenza sistematica voglia che:

o sussiste un obbligo di dotazione e di corrispondente informazione all'acquirente, eventualmente anticipato alla fase di offerta commerciale, se il bene sia già stato dotato e il proprietario o il suo incaricato abbiano la disponibilità dell'attestato,

o l'obbligo non sussiste e allora non si vede perché richiedere ad un terzo di fornire

un'informazione che potrebbe non essere nella sua disponibilità.

Non solo, ma come di consueto in questi casi, si propongono contrapposti interessi da bilanciare: quello del risparmio energetico da una parte e quello al contenimento dei costi e della durata del processo, nonché all'effettività della funzione giurisdizionale dall'altra.

In difetto di un riferimento esplicito diverso, ci pare più rispettoso dell'impianto complessivo della disposizione statale e della cronologia delle sue modifiche ritenere che, anche in questo caso, la disposizione non riguardi gli annunci commerciali curati dall'ufficio giudiziario (cancelliere o professionista delegato) nell'adempimento della funzione giurisdizionale<sup>127</sup>, ma solo le offerte di trasferimento in ambito negoziale.

Ciò non esclude, naturalmente, che l'ufficio giudiziario (d'ufficio o sentito il perito o su istanza di parte), laddove utile per una migliore vendita, possa comunque disporre la dotazione dell'unità immobiliare dell'attestato e/o (nel caso in cui lo stesso sia già nella disponibilità della procedura) la pubblicizzazione dell'indice di prestazione energetica, in esso contenuto, nell'avviso di vendita e negli estratti destinati alla pubblicità commerciale.

## 8. Conclusioni

La disciplina europea, di cui la recente produzione normativa statale e regionale sono attuazione, regola, tra l'altro, ponendo vincoli agli Stati membri, la sola "vendita" di immobili intesa come cessione a titolo oneroso e volontario di beni e non è diretta a ricomprendervi la vendita coattiva giudiziale in esito a procedure forzate.

Allo stato di armonizzazione attuale della legislazione processuale, non esiste un vincolo europeo a disciplinare uniformemente le procedure di liquidazione dei beni immobili nei singoli Stati membri né ad uniformare la disciplina della vendita giudiziale a quella negoziale. Ciascuno Stato può autonomamente decidere in materia.

Nell'ambito del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, il diritto processuale è di esclusiva competenza statale (salvo delega). Le Regioni, non solo non possono disciplinare la materia processuale e giurisdizionale, stabilendo obblighi e sanzioni, ma nell'ambito delle materie di propria competenza (concorrente o residuale) possono risultare ulteriormente delimitate dalla valutazione compiuta dal legislatore statale nelle materie c.d. "trasversali".

L'interpretazione della travagliata produzione normativa statale, relativa all'obbligo di dotazione in occasione di trasferimenti a titolo oneroso e conseguenti obblighi di informazione all'acquirente, depone nel senso che il legislatore nazionale abbia inteso disciplinare la sola vendita negoziale e consensuale di unità immobiliari, in attuazione dei propri obblighi comunitari.

Da ciò deriva che non sussiste, allo stato, alcun obbligo di dotare gli edifici oggetto di vendita forzata di attestato di certificazione energetica né, conseguentemente, di

---

<sup>127</sup> O da un terzo (creditore procedente) in attuazione di un proprio diritto mediante l'esercizio del diritto di azione.

inserire alcuna clausola ( ex art. 6, comma 2 *ter*) nei decreti di trasferimento.

Quanto all'applicabilità dell'art. 6, comma 2 *quater*, agli annunci commerciali di offerta di trasferimento a titolo oneroso in occasione di vendita forzata giudiziale e a cura dell'ufficio giudiziario o di suoi ausiliari, per evidenti ragioni di coerenza sistematica e ragionevolezza, si ritiene che anche tale disposizione disciplini il solo ambito delle negoziazioni commerciali e consensuali, con esclusione delle vendite coattive in attuazione della funzione giurisdizionale.

In ogni caso, anche volendo prendere in considerazione una lettura diversa della norma, idonea ad estenderne gli effetti al di fuori delle ipotesi disciplinate nel contesto normativo di riferimento (negoziale), in ipotesi alle vendite giudiziali forzate, le conseguenze sul piano pratico risulterebbero, allo stato attuale, fortemente ridimensionate dai seguenti elementi:

- l'obbligo di indicazione dell'indice di prestazione energetica sembra presupporre l'avvenuta dotazione dell'unità immobiliare che nel caso di vendita forzata non è da considerarsi obbligatoria,
- l'obbligo di indicazione dell'indice di prestazione energetica non è sanzionato espressamente nella normativa statale, competente in esclusiva a disciplinare le norme processuali,
- la violazione dell'obbligo di indicazione dell'indice di prestazione energetica potrebbe determinare, tutt'al più, un'irregolarità della pubblicità da far valere con gli strumenti propri del procedimento esecutivo, ma pur sempre dimostrando di avervi interesse (e non sempre tale interesse è facile da rinvenire).

Tale interpretazione non esclude che l'ufficio giudiziario per motivi di opportunità disponga che il perito acquisisca informazioni in materia o provveda alla dotazione del bene e che l'incaricato delle operazioni di vendita pubblicizzi l'indice di prestazione energetica, risultante dalla documentazione agli atti, negli annunci commerciali di vendita ex art. 570 c.p.c., ma evita di incidere in modo automatico e indiscriminato sui costi e sui tempi del processo realizzando un equilibrato bilanciamento tra le esigenze di efficienza e speditezza dell'esecuzione forzata e quelle perseguite dalla normativa in oggetto.