

TRIBUNALE AMM.VO REGIONALE DELLE MARCHE

ANCONA

PER

Ing. Ubaldi Pasquale

CONTRO

Regione Marche

MEMORIA

A-Si appalesa destituita di ogni e qualsiasi fondamento la tesi sostenuta dalla difesa della Regione Marche nella propria memoria difensiva secondo cui con la normativa regolamentare di cui agli atti deliberativi oggetto dell'odierno gravame la Regione avrebbe in sostanza disciplinato esclusivamente la materia della certificazione di sostenibilità ambientale degli edifici (per effettuare la quale è prevista la partecipazione ad appositi corsi con superamento di un esame finale) che sarebbe cosa ben diversa dalla certificazione energetica, la prima obbligatoria ed applicabile a tutti gli edifici e la seconda volontaria e riguardante solo gli edifici residenziali.

Ciò dicasi a prescindere dalla "prassi" che sarebbe invalsa da parte della Regione di accettare gli attestati di certificazione energetica in base alla normativa statale, essendo qui oggetto di valutazione da parte di Codesto Ecc.mo T.A.R. la legittimità dei provvedimenti impugnati per ciò che essi dicano e stabiliscono.

E' al contrario del tutto evidente che la disciplina regolamentare di cui trattasi prevede che il certificato di sostenibilità ambientale **comprende in sé anche l'attestato di certificazione energetica** e che la procedura ivi prevista ai fini del relativo accreditamento con superamento di esame finale riguarda sia gli aspetti concernenti la sostenibilità ambientale **che quelli riguardanti l'efficienza e le prestazioni energetiche degli edifici.**

Infatti:

1-la D.G.R. 11.5.2009 n. 760 ha ad oggetto le linee guida per la valutazione **energetico**-ambientale degli edifici residenziali;

2-la D.G.R. 13.7.2009 n. 1141 concerne il sistema e le procedure per la **certificazione energetica** e ambientale degli edifici; in particolare: nell'all.to 2 di tale delibera (confr. sub 2.1.1), tra le competenze obbligatorie per accedere ai corsi di qualifica e accreditamento per certificatori sono richieste, tra le altre, **competenze attinenti strettamente la materia della certificazione energetica** (tra le quali: gestione **energetica** di edifici ed impianti, certificazioni e diagnosi **energetiche**, diagnosi **energetiche** degli edifici); il corso base prevede (confr. pag. 7 e segg. all.to 2), in via prevalente, **materie attinenti la certificazione energetica** (fondamenti di **energetica**, le prestazioni **energetiche** dell'involucro edilizio, efficienza **energetica** per gli impianti della climatizzazione, metodologie di determinazione del rendimento **energetico** di un edificio, criteri di calcolo della prestazione **energetica** di progetto, diagnosi **energetica**);

3-Anche la D.G.R. 1499/2009 fa espresso riferimento alla certificazione **energetica** così come la D.G.R. 361/2010 che ha

modificato e semplificato la disciplina dettata dai surrichiamati provvedimenti, nella quale è detto espressamente che il corso base è relativo alle tematiche sia **energetiche** che ambientali e comprende anche in questo caso una molteplicità di materie relative all'efficienza **energetica** degli edifici.

Del resto la stessa difesa regionale è costretta a riconoscere che “*con la normativa regionale si è previsto che il certificato di sostenibilità (ambientale) abbia pure valore di certificato energetico*”.

Ciò chiarito è evidente come le avverse deduzioni difensive non valgono a superare le censure di illegittimità dedotte in ricorso alla luce della giurisprudenza costituzionale ivi richiamata, per la quale la materia delle professioni, per quanto riguarda l'individuazione delle relative figure ed i relativi profili e titoli abilitanti, **è riservata in via esclusiva allo Stato**, ai sensi dell'art. 117 co. 3 Cost., trattandosi della definizione di principi fondamentali dell'ordinamento.

Infatti, come si è già eccepito, richiamando al riguardo la sentenza T.A.R. Puglia n. 2426/2010, l'aver introdotto, con la disciplina regolamentare di cui alle delibere gravate, taluni requisiti professionali affinché l'ingegnere possa rilasciare il certificato di sostenibilità ambientale comporta inevitabilmente **la creazione di una nuova figura professionale anche in relazione al rilascio dell'attestato di certificazione energetica connesso, in forza della suddetta disciplina regionale, al rilascio del certificato di sostenibilità ambientale, la qualcosa compete esclusivamente alla regolamentazione statale** (confr. ric. cit. pagg. 11-12).

E', pertanto, del tutto evidente (come pure osservato dal T.A.R. Puglia nella sentenza citata) che, nel caso di specie, le impugnate delibere, nella parte in cui prevedono che l'abilitazione degli ingegneri marchigiani al rilascio del certificato di sostenibilità ambientale e dell'attestato di certificazione energetica degli edifici sia subordinata alla frequenza di uno specifico corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione e dal superamento di un apposito esame finale predisposto dalla stessa Regione (confr. all.to 2 D.G.R. 1141/99, all.to A D.G.R. 1499/2009, all.ti 1 e 2 D.G.R. 361/2010), che è istituito l'Albo Regionale dei Certificatori della Sostenibilità Energetico-Ambientale, poi definito Registro Regionale (D.G.R. 1499/2009 sub 1 e 361/2010 pag. 14), che l'accreditamento dei soggetti certificatori ha una durata quinquennale salvo rinnovo qualora risulti l'emissione di almeno cinque certificati nel quinquennio precedente, che l'accreditamento può essere ritirato dalla Regione in caso di gravi inadempienze o carenze di eticità professionale, **crea un nuovo profilo professionale e ne individua i requisiti ed i titoli abilitanti, istituendo un Albo o Registro Regionale ad hoc, la qualcosa, in base alla impostazione seguita dalla Consulta, è assolutamente preclusa alle Regioni.**

E' pur vero, come già osservato in ricorso, che la Regione Marche non è intervenuta nella materia con una legge regionale, bensì con delibere di Giunta Regionale.

Tuttavia, non può non ritenersi che una qualsiasi regolamentazione (sia a livello normativo che a livello provvedimento) da parte della Regione di profili afferenti alla creazione di un nuovo profilo professionale e alla individuazione dei relativi titoli abilitanti si pone in insanabile contrasto con la previsione di cui al cit. art. 117 co. 3 Cost..

Né può fondatamente sostenersi in contrario, come asserito dalla difesa della Regione Marche nella propria memoria 16.11.2010, che la Regione Marche avrebbe disciplinato la materia della certificazione di sostenibilità ambientale degli edifici che sarebbe cosa ben diversa dalla materia della certificazione energetica disciplinata dalla normativa statale, sicchè non avrebbe affatto regolato quest'ultima materia.

Infatti:

1-nelle premesse all'all.to 2 alla D.G.R. 1141/2009 "*Criteria per l'accreditamento dei certificatori*" è precisato che tale documento ha lo scopo di individuare i criteri e le modalità per progettare ed attuare gli interventi formativi finalizzati alla realizzazione **della certificazione energetica e ambientale degli edifici** ed ai relativi controlli;

2-quanto sopra è confermato nell'all.to 1 della D.G.R. 361/2010, nel quale si ribadisce che il presente documento ha lo scopo di individuare i criteri e le modalità per progettare ed attuare gli interventi formativi finalizzati alla realizzazione **della certificazione energetica e ambientale degli edifici** ed ai relativi controlli;

3-nella D.G.R. 1.3.2010 n. 359 (confr. documento istruttorio pag. 5) è altresì precisato che il certificato della sostenibilità energetico-ambientale dell'edificio **ricomprende l'attestato di certificazione energetica come previsto nell'art. 6 co. 2 della L.R. 14/2008. Al suo interno infatti sono riportati tutti gli elementi necessari (indicatori di prestazione e classificazione energetica) stabiliti dal D.L. 192/2005 e ss.mm.ii. e dalle linee guida ministeriali,** con che si dimostra come la Regione, contrariamente a quanto asserito ex adverso, ha regolato la materia della certificazione energetica disciplinata dalla

normativa statale, tanto che a quest'ultima fa espresso riferimento quanto ai contenuti della certificazione di cui trattasi, in relazione alla sua efficacia di attestato di certificazione energetica agli effetti previsti dalle suddette disposizioni statuali.

4-Inoltre, come detto, la D.G.R. 760/2009 concerne la valutazione energetico-ambientale degli edifici residenziali, nella D.G.R. 1141/2009 tra le competenze obbligatorie per accedere ai corsi per certificatori sono richieste competenze strettamente attinenti **alla materia della certificazione energetica** ed il relativo corso prevede in via prevalente **materie attinenti la certificazione energetica** ed anche le delibere 1499/2009 e 361/2010 fanno ad essa espresso riferimento.

E', pertanto, evidente che il certificato di sostenibilità ambientale comprende in sé l'attestato di certificazione energetica, **tanto è vero che al suo interno sono riportati tutti gli elementi necessari (indicatori di prestazione e classificazione energetica) stabiliti dalla normativa statale di settore e dalle linee guida ministeriali.**

Ne consegue che l'aver introdotto con la delibera impugnata (**come già evidenziato in ricorso confr. pag. 12**) taluni requisiti professionali affinché l'ingegnere possa rilasciare il certificato di sostenibilità ambientale comporta inevitabilmente **la creazione di una nuova figura professionale** (anche in relazione al rilascio dell'attestato di certificazione energetica connesso, in forza della suddetta disciplina regionale, al rilascio del certificato di sostenibilità ambientale), la qual cosa, alla stregua delle considerazioni espresse in precedenza, **competete esclusivamente alla regolamentazione statale.**

B-Da qui anche l'infondatezza della eccezione di inammissibilità del ricorso per mancanza di legittimazione essendo ben evidente l'interesse del ricorrente, Ingegnere iscritto al relativo Ordine Professionale, ad impugnare il provvedimento con il quale gli è stato negato l'accREDITAMENTO come certificatore della sostenibilità energetico-ambientale e delle relative delibere della Giunta Regionale contenenti la disciplina regolamentare concernente l'istituzione dell'Albo (Registro Regionale) dei Certificatori della Sostenibilità Energetico-Ambientale, le quali subordinano la possibilità di rilasciare i certificati de quibus all'esito della frequentazione di un corso e del superamento di un esame finale, con evidente violazione delle norme in materia di esercizio delle attività professionali regolamentate per il cui svolgimento è richiesta dalla legge, come nel caso degli ingegneri, l'iscrizione in appositi Albi o Registri.

La suddetta regolamentazione regionale, pertanto, **è lesiva della figura professionale dell'Ingegnere**, in quanto viene ad incidere su di essa, con riguardo ai relativi profili e titoli abilitanti, laddove un siffatto intervento, così come costantemente affermato dalla surrichiamata giurisprudenza costituzionale, spetta in via esclusiva unicamente alla legislazione statale.

C-Del pari infondata si appalesa l'eccezione di tardività del ricorso.

Infatti, le delibere regionali impugnate, unitamente al provvedimento 3.9.2010 di rigetto dell'istanza del ricorrente di accREDITAMENTO come certificatore della sostenibilità energetico-ambientale, sono provvedimenti a contenuto generale di natura regolamentare in quanto definiscono, in via generale ed astratta, le procedure per

l'accreditamento come certificatori della sostenibilità energetico-ambientale degli edifici.

Ne discende che esse, oggetto di gravame unitamente al relativo provvedimento applicativo 3.9.2010, debbono ritenersi tempestivamente impugnate.

Costituisce, infatti, principio pacifico quello secondo cui il termine per la proposizione dell'impugnazione nei riguardi di un atto generale decorre non già dalla data della sua pubblicazione, ma dal momento in cui la parte interessata acquisisce la conoscenza dell'atto applicativo eventualmente lesivo; del resto, con tale atto quello generale o organizzativo, ordinariamente, esplica la sua potenzialità lesiva, nei confronti dell'amministrato (confr. Cons. Stato Sez. V 13.9.2005 n. 4690; 1.3.2000 n. 1075; 23.3.91 n. 331; T.A.R. Sicilia-Palermo Sez. I 20.12.2006 n. 4127; T.A.R. Lazio-Roma Sez. III 2.10.2007 n. 9625).

D-Al di là della prassi che sarebbe recentemente invalsa da parte della Regione di accettare gli attestati di certificazione energetica in base alla normativa statale e considerato per contro che la normativa regionale qui censurata prevede che il certificato della sostenibilità energetico-ambientale riporti al suo interno **anche tutti gli elementi necessari stabiliti dal D.L. 192/2005 e dalle linee guida ministeriali in materia di certificazione energetica**, si osserva, infine, come il certificato di sostenibilità energetico-ambientale, ex adverso definito meramente volontario, diventi in effetti obbligatorio e, comunque, necessario con riferimento ad una molteplicità di provvedimenti normativi e amministrativi adottati dalla stessa Regione Marche, che importano l'obbligo di applicare il c.d. "Protocollo Itaca" che costituisce lo

strumento di valutazione da applicarsi ai fini del rilascio del suddetto certificato di sostenibilità energetico-ambientale e che consente di determinare il livello di sostenibilità ambientale degli edifici residenziali (confr. D.G.R. 1141/2009 pagg. 7 “Strumento di valutazione” e 8 “Strumento informatico”), **ciò che assume rilevanza per altro aspetto sotto il profilo del periculum in mora.**

Infatti:

1-L’art. 2 co. 1 della L.R. 8.10.2009 n. 22 *“Interventi della Regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l’occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile”* (c.d. piano casa), prevede che gli interventi di demolizione anche integrale e ricostruzione degli edifici debbono, tra l’altro, prevedere **il miglioramento della sostenibilità energetico-ambientale degli edifici stessi attraverso il raggiungimento degli scaglioni stabiliti dalla Giunta Regionale in base alla versione sintetica del surrichiamato Protocollo Itaca Marche.**

Ne consegue che l’ingegnere, pur avendo requisiti specifici in materia in virtù della sua preparazione professionale, resta escluso dalla possibilità di effettuare tali interventi, che presuppongono **necessariamente** l’applicazione dello strumento di valutazione in materia energetico-ambientale imposto dalle norme impugnate, ove non abbia acquisito il titolo di certificatore energetico-ambientale secondo i requisiti ed i titoli abilitanti stabiliti dalla normativa regionale e, quindi, a seguito della sua iscrizione nell’Albo (o Registro) all’uopo istituito.

2-Così dicasi per quanto riguarda il Decreto Dirigenziale P.F. Aree Protette, Protocollo di Kyoto - Riqualificazione Urbana 28.10.2009 n. 102, con il quale è stata prevista la concessione di un contributo finanziario per la realizzazione di interventi di edilizia, **da certificare secondo il Protocollo Itaca, al fine di promuovere ed incentivare la sostenibilità energetico-ambientale in conformità delle linee guida per la relativa certificazione approvate con le DD.GG.RR. 769/2009 e 1141/2009 oggetto di gravame.**

Anche in questo caso l'ingegnere, che non abbia anche conseguito il titolo, istituito dalla Regione pur non avendone la competenza, di certificatore energetico-ambientale è escluso dalla possibilità di operare professionalmente a favore dei soggetti intenzionati a realizzare detti interventi ed usufruire dei previsti benefici finanziari, dovendosi **necessariamente fare applicazione dello strumento di valutazione della sostenibilità energetico-ambientale (Protocollo Itaca) imposto dalla normativa regionale e previsto quale requisito per il conseguimento del titolo di abilitazione alla professione di certificatore energetico-ambientale,** laddove la creazione di nuove professioni, con individuazione dei relativi requisiti e titoli abilitanti, è di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117 III co. Cost..

3-A sua volta la delibera G.R. 2.8.2010 n. 1242, avente ad oggetto le procedure ed i criteri di riparto delle risorse finanziarie per gli interventi in materia di edilizia abitativa, prevede, **tra i requisiti minimi** delle singole proposte relative agli interventi da finanziare *“una relazione sulla sostenibilità energetico-ambientale di ogni intervento edilizio di cui si chiede il contributo, con la quale vengano illustrate le soluzioni tecniche da assumere in sede di progettazione esecutiva ai fini della*

sostenibilità energetico-ambientale”; **in particolare, detta relazione deve contenere anche in questo caso l’indicazione del punteggio conseguibile secondo il Protocollo Itaca-Marche sintetico.**

Dunque, valgono pure qui le considerazioni sopra formulate relativamente alla situazione in cui viene a trovarsi l’ingegnere che non abbia anche il titolo di certificatore energetico-ambientale (confr. all.to 1 pag. 7 sub 5).

4-Lo stesso dicasi per quanto concerne il Decreto Dirigenziale P.F. Edilizia Privata, Residenziale Pubblica e Sociale 27.5.2010 n. 23.

Anche in questo caso, infatti, tra i criteri di valutazione delle proposte per la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sperimentale, **è incluso il grado di sostenibilità energetico-ambientale dell’intervento da realizzare ai sensi del Protocollo Itaca-Marche sintetico.**

5-Analoghi riferimenti alla necessità di avere riguardo alla qualità energetico-ambientale degli edifici e degli impianti tecnologici, **considerando anche gli interventi da realizzare in accordo con il Protocollo Itaca,** sono poi contenuti nelle raccomandazioni per la redazione dei piani energetico-ambientali comunali – PEAC (all.to A pag. 6 alla D.G.R. 1.8.2007 n. 863).

6-Infine, lo stesso Piano Regionale Energetico – PEAR prevede esplicitamente al par. 3.3 che: *“pur in un ambito complessivo che tende a favorire gli interventi e gli accordi volontari tra gli operatori coinvolti, in questo settore specifico **si è deciso di rendere alcune pratiche obbligatorie,** in modo da estendere gli interventi su un vasto*

campione di costruzioni” e, in relazione a ciò, al paragrafo 3.3.4 si afferma la necessità di individuare una serie di regole per valutare la qualità energetico-ambientale degli edifici con applicazione a tal fine del Protocollo Itaca, che – come si è visto - costituisce lo strumento di valutazione della sostenibilità energetico-ambientale e che consente di determinare il livello di sostenibilità ambientale di edifici residenziali, ai fini della relativa certificazione.

In conclusione, da questo non certo esaustivo excursus dei provvedimenti adottati dalla Regione Marche riguardanti la sostenibilità della certificazione energetico-ambientale degli edifici, si evince come l’ingegnere, nonostante le sue specifiche competenze professionali in materia, resti escluso dalla possibilità di svolgere molteplici interventi attinenti la sua professione così come definita dalle norme statali che la disciplinano, ove non abbia acquisito anche il titolo di certificatore energetico-ambientale secondo le modalità ed i requisiti (tra i quali l’applicazione del protocollo Itaca) imposti dalla normativa regionale qui censurata.

Ne discende come, stante il fumus boni juris che assiste il ricorso, dall’esecuzione dei provvedimenti impugnati, deriva in ogni caso al ricorrente un danno grave ed irreparabile e ciò dicasi anche a prescindere da una “prassi” che sarebbe stata introdotta recentemente dalla Regione, ma che non trova formale riscontro negli atti normativi regionali oggetto di gravame, i quali fanno sempre ed esclusivo riferimento alla certificazione di sostenibilità ambientale come comprendente anche il certificato energetico, tanto è vero che al suo interno sono riportati anche tutti gli elementi al riguardo necessari (indicatori di prestazione e classificazione energetica)

stabiliti dalla normativa statale di settore e dalle linee guida ministeriali, con evidente situazione di incertezza ed ambiguità per quei certificati energetici viceversa rilasciati senza tener conto di quanto al riguardo previsto dalla suddetta disciplina regionale, che ha regolato sia la certificazione di sostenibilità ambientale, sia quella energetica.

P.Q.M.

Si insiste nell'accoglimento del ricorso e dell'istanza cautelare con esso proposta.

Ancona, lì 7.12.2010

Avv. Marco Bertinelli Terzi