

Tra autarchia e globalizzazione: Il quadro giuridico dell'Unione europea che promuove l'efficienza energetica degli edifici

Giovanni Zaccaroni*

Sommario: 1. Introduzione; 2. Aspetti giuridici principali della quarta direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici; 3. Trasposizione nazionale, armonizzazione e sovraregolamentazione (c.d. 'gold plating'); 4. Alcune buone pratiche in materia di prestazioni energetiche degli edifici; 5. Conclusioni.

Abstract: La direttiva UE 2024/1275 sulle prestazioni energetiche degli edifici, giunta alla sua quarta versione, sintetizza bene la dimensione strategica dell'ambiente e dell'energia per l'Unione europea. Lo scopo della direttiva, in linea con il Green Deal e gli Accordi di Parigi, è promuovere lo sviluppo sostenibile, la protezione ambientale e l'indipendenza energetica, ed il suo obiettivo principale è rinnovare l'edilizia esistente e disporre che le nuove costruzioni siano a emissioni zero. La trasposizione nazionale, attesa entro maggio 2026, è fondamentale per un uso strategico dell'energia. In tale ambito, è essenziale evitare la sovraregolamentazione (*gold plating*), che può creare oneri eccessivi e ostacoli al mercato interno. Una trasposizione adeguata, supportata da politiche economiche che facilitino le ristrutturazioni, è molto importante, anche alla luce dell'importante consumo energetico degli edifici.

English version: The EU Directive 2024/1275 on the energy performance of buildings, now in its fourth version, represents the synthesis of the strategic dimension of energy and environment for the EU. Aligned with the Green Deal and the Paris Agreement, it promotes sustainable development, environmental protection, and energy independence. The objective is to renovate existing buildings and mandate zero-emission standards for new constructions. National transposition, expected by May 2026, is vital for strategic energy use and EU independence. It is essential to avoid gold plating which can impose excessive burdens and internal market barriers. Adequate transposition, supported by economic policies to ease renovation costs, is critical, given that buildings consume over 40% of the Union's energy.

Parole chiave: Direttiva (UE) 2024/1275, Efficienza energetica, Edifici a emissioni zero. Sostenibilità ambientale, Gold plating.

Keywords: Directive (EU) 2024/1275, Energy efficiency, Zero-emission buildings, Environmental sustainability, Over-regulation (Gold plating).

* Professore associato di diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano Bicocca, giovanni.zaccaroni@unimib.it

1. Introduzione

L'adozione di un quadro uniforme in materia di prestazioni energetiche degli edifici è ormai consolidata, ed è riconducibile all'esigenza di promuovere uno sviluppo economico che sia compatibile con la protezione e la conservazione dell'ambiente. Tale esigenza, in un quadro in cui le modifiche al clima stanno provocando conseguenze drammatiche nelle diverse aree geografiche continentali e marine, è di importanza strategica per l'Unione europea e per gli Stati membri che ne fanno parte.

La prima direttiva sulle performance ambientali degli edifici è stata adottata ormai più di vent'anni fa¹. Tale direttiva giunge, nel 2024, alla sua quarta versione, anche se, meglio sarebbe dire che è la terza, poiché la direttiva (UE) 2018/844² è in realtà a ben vedere una revisione della direttiva precedente (la direttiva 2010/31/UE)³, che la modificava senza abrogarla in toto, abrogazione che invece interverrà, a partire dal 30 maggio 2026, con il testo della direttiva (UE) 2024/1275⁴.

Tali direttive si inseriscono in un contesto, quello delle competenze dell'Unione europea in materia ambientale, che è certamente un contesto problematico ma non per questo privo di interesse, e che ha visto alcuni degli interventi più profondi, che hanno cambiato in qualche modo il rapporto tra pubblica amministrazione e cittadino nella tutela dell'ambiente.⁵ Basti pensare, per esempio, alla disciplina sulla qualità dell'aria, che ha introdotto, nel complesso ambito della sua trasposizione, iniziative come le domeniche senza automobili⁶. O la direttiva sui rifiuti, che ha poi permesso l'introduzione di pratiche virtuose in materia di raccolta differenziata⁷. La direttiva habitat⁸, e la direttiva uccelli selvatici⁹, che, in combinato disposto con l'utilizzo virtuoso dei fondi europei, hanno reso così comune imbattersi, durante passeggiate o trekking nei boschi, in aree protette e in percorsi sottoposti a varie misure di tutela¹⁰. Tutto questo, naturalmente, senza trascurare l'altra faccia della

¹ Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, sul rendimento energetico nell'edilizia (EPBD I)

² Direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (EPBD III).

³ Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia (in vigore fino al 30 maggio 2026 e successivamente abrogata ex art. 36 della Direttiva (UE) 2024/1275) (EPBD II).

⁴ Direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia.

⁵ V. A. Campolmi, *Verso una competenza esclusiva dell'Unione europea in materia ambientale? Tendenze della prassi e proposta di riforma dei trattati*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss.

⁶ Si veda la sua ultima versione, Direttiva (UE) 2024/1785 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, che modifica la direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento), e la direttiva 1999/31/CE del Consiglio, relativa alle discariche di rifiuti (Testo rilevante ai fini del SEE).

⁷ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive (Testo rilevante ai fini del SEE).

⁸ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

⁹ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

¹⁰ M. Cristarella Oristano, *Diritto dell'unione europea, habitat naturali e biodiversità: recenti tendenze in tema di tutela forestale*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2023, p. 103 ss.

medaglia, che parla invece degli abusi e delle malversazioni, che purtroppo sono ancora imponenti, che vengono fatte nelle pieghe dell'applicazione della disciplina dell'Unione. In una dimensione invece più vicina e meno ideale, ma non meno importante, questa disciplina ha introdotto oneri maggiori per le imprese, che si traducono, per esempio, nella necessità di ottenere certificazioni ambientali¹¹. Tali certificazioni, che certamente non sono il problema, si inseriscono però in un quadro in cui il rispetto dell'ambiente e la sostenibilità sono pensati come un costo anziché un'opportunità. Tale quadro ha, da ultimo, costretto la Commissione a ridurre, seppure sinora in maniera simbolica, le proprie ambizioni in materia di emissioni da parte dei veicoli a combustibile fossile, che sono parte fondamentale del c.d. *Green Deal*¹².

L'ambizione, dunque, di continuare sulla strada della sostenibilità ambientale ha però un vantaggio, quello di contribuire non solo, anche se nel lungo periodo, ed a fronte di investimenti molto ingenti nel breve e medio periodo, alla migliore resa economica, ma anche quello di contribuire all'indipendenza energetica delle comunità e dunque, in ultima analisi, dei paesi membri dell'Unione. Tale indipendenza energetica, poi, contribuisce anche al concetto di "autarchia" energetica che in quest'opera si vuole analizzare.

La direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici, dunque, attraverso le modifiche che ha subito nel corso degli anni, rappresenta un esempio importante del legame tra sostenibilità, indipendenza energetica e profitto – nel tentativo di fare prevalere la prima e la seconda sul terzo - che caratterizza la legislazione in materia ambientale dell'Unione.

2. Aspetti giuridici principali della quarta direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici

In questo paragrafo si esporranno brevemente alcuni dei principali aspetti giuridici della direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici.

Dapprima, è necessario ricordare che la direttiva sulle prestazioni degli edifici si inserisce, come viene detto nei considerando che la precedono, all'interno della strategia dell'Unione che mira a dare attuazione agli accordi sul clima di Parigi del 2015¹³. Tali accordi, poi, si inseriscono nel contesto del Green Deal europeo¹⁴. L'edilizia privata e pubblica nell'Unione poi, in generale, è piuttosto datata, e contribuisce in maniera sostanziale alle emissioni di combustibili fossili (anche se tale dato varia in base agli Stati membri)¹⁵. Dunque,

¹¹V. T. Turzo, *Piccole e medie imprese e strategie di sostenibilità : il ruolo delle certificazioni e del valore aggiunto*, Milano, 2024.

¹²V. da ultimo, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2019/631 al fine di introdurre ulteriore flessibilità per quanto riguarda il calcolo della conformità dei costruttori ai livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi per gli anni civili dal 2025 al 2027 (COM/2025/136 final).

¹³ Considerando n. 2, Direttiva (UE) 2024/1785, dove si ricorda che "[...] Unione si è impegnata a ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra dell'intera economia dell'Unione di almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990".

¹⁴ *Ivi*, Considerando n. 3.

¹⁵ *Ivi*, Considerando n. 6: "Gli edifici sono responsabili del 40 % del consumo finale di energia nell'Unione e del 36 % delle emissioni di gas a effetto serra associate all'energia, mentre il 75 % degli edifici dell'Unione è tuttora inefficiente sul piano energetico". Riguardo invece i combustibili fossili: "Il gas naturale è usato principalmente per il riscaldamento degli edifici e rappresenta circa il 39 % del consumo energetico dovuto

l'obiettivo di questa direttiva è essenzialmente quello di rinnovare l'edilizia pubblica e privata esistente e di introdurre regole comuni per le prestazioni energetiche degli edifici di nuova costruzione, che dovranno essere essenzialmente a emissioni zero o negative¹⁶. Gli edifici vengono suddivisi in tre categorie, definite all'articolo 2: edifici generici¹⁷, edifici ad emissioni zero,¹⁸ e edifici ad emissioni quasi zero¹⁹.

2.1 Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici

Riguardo invece gli aspetti giuridici più specifici, nonché gli obblighi stabiliti dalla direttiva, ad ogni Stato membro è fatto obbligo, secondo l'art. 3, di dotarsi di un Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici. Tali piani, nelle versioni precedenti definiti come "strategie di ristrutturazione a lungo termine" dovrebbero possedere tutti dei requisiti uniformi ed indicati nell'Allegato II alla direttiva, nonché al paragrafo 2 dell'articolo 3.²⁰ Dunque, ogni Stato membro deve garantire la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, allo scopo di aumentare la decarbonizzazione e l'efficienza energetica entro il 2050, trasformando gli edifici esistenti in edifici a emissioni zero. Tale obiettivo, certamente molto ambizioso, dovrà però essere poi raggiunto dagli Stati in fase di attuazione della direttiva.

2.2 Fissazione di requisiti minimi di prestazione energetica ed eccezioni

Un altro aspetto importante della direttiva è quello della fissazione di requisiti minimi di prestazione energetica. Tali requisiti sono previsti all'articolo 4, dove si prevede un metodo

al riscaldamento degli ambienti nel settore residenziale. Seguono il petrolio, con l'11 %, e il carbone, con circa il 3 %".

¹⁶ *Ivi*, art. 1, paragrafo 1: "La presente direttiva promuove il miglioramento della prestazione energetica degli edifici e la riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra provenienti dagli edifici all'interno dell'Unione per conseguire un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050, tenendo conto delle condizioni locali, delle condizioni climatiche esterne, delle prescrizioni relative alla qualità degli ambienti interni e dell'efficacia sotto il profilo dei costi".

¹⁷ *Ivi*, art. 2, numero 1): "«edificio»: una costruzione provvista di tetto e di muri, per la quale l'energia è utilizzata per il condizionamento degli ambienti interni".

¹⁸ *Ivi*, art. 2, numero 2): "«edificio a emissioni zero»: un edificio ad altissima prestazione energetica, determinata conformemente all'allegato I, con un fabbisogno di energia pari a zero o molto basso, che produce zero emissioni in loco di carbonio da combustibili fossili e un quantitativo pari a zero, o molto basso, di emissioni operative di gas a effetto serra conformemente all'articolo 11".

¹⁹ *Ivi*, art. 3, numero 3): "«edificio a energia quasi zero»: un edificio ad altissima prestazione energetica, determinata conformemente all'allegato I, che non è peggiore del livello ottimale in funzione dei costi per il 2023 comunicato dagli Stati membri a norma dell'articolo 6, paragrafo 2, nel quale il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo è coperto in misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili, compresa l'energia da fonti rinnovabili prodotta in loco o l'energia da fonti rinnovabili prodotta nelle vicinanze".

²⁰ *Ivi*, art. 3, paragrafo 2: "Ogni piano nazionale di ristrutturazione comprende: a) una rassegna del parco immobiliare nazionale per tipi di edifici [...] b) una tabella di marcia con obiettivi stabiliti a livello nazionale e indicatori di progresso misurabili [...] c) una rassegna delle politiche e delle misure, attuate e previste, a sostegno dell'esecuzione della tabella di marcia [...] d) una panoramica del fabbisogno d'investimenti [...] e) le soglie per le emissioni operative di gas a effetto serra e per il consumo annuo di energia primaria di un edificio a emissioni zero, nuovo o ristrutturato [...] f) le norme minime di prestazione energetica per gli edifici non residenziali [...] g) la traiettoria nazionale per la ristrutturazione del parco immobiliare residenziale, compresi i traguardi per il 2030 e il 2035 [...] h) una stima affidabile del risparmio energetico atteso e dei benefici in senso lato, compresi quelli connessi alla qualità degli ambienti interni".

di calcolo comune, ed all'articolo 5, dove invece si trovano i veri e propri requisiti minimi che serviranno a "raggiungere almeno livelli ottimali in funzione dei costi e, ove pertinente, valori di riferimento più rigorosi, ad esempio requisiti degli edifici a energia quasi zero e requisiti degli edifici a emissioni zero [...]"²¹. Tali requisiti devono essere invece fissati anche per gli elementi che fanno parte dell'involucro dell'edificio, per aumentarne ulteriormente l'efficienza energetica²².

Gli Stati, però, possono escludere diverse categorie dall'obbligo di adeguarsi a tali requisiti, minimi, tra cui: edifici di proprietà delle forze armate o del governo centrale e destinati a scopi di difesa nazionale, edifici adibiti a luoghi di culto e allo svolgimento di attività religiose, fabbricati temporanei con un tempo di utilizzo non superiore a due anni, siti industriali, officine ed edifici agricoli non residenziali a basso fabbisogno energetico, edifici agricoli non residenziali, edifici residenziali che sono usati o sono destinati ad essere usati meno di quattro mesi all'anno o per un periodo limitato dell'anno e con un consumo energetico limitato, o fabbricati indipendenti con una superficie utile coperta totale inferiore a 50 m²²³.

Tale lista è inevitabilmente ampia e tiene conto, oltre che delle usuali questioni applicabili agli edifici che sono parte delle competenze relative alla difesa, anche quelle sulle seconde case o sugli edifici utilizzati per attività economiche soltanto per parti dell'anno o che hanno una superficie trascurabili.

2.3 Edifici di nuova costruzione ed edifici esistenti

Gli edifici di nuova costruzione dovrebbero diventare "ad emissioni zero" entro il 2028 per tutti gli edifici di nuova costruzione di proprietà di enti pubblici, mentre a decorrere dal 2030 per tutti gli edifici che sono di nuova costruzione.

Gli edifici esistenti, invece, non sembrano sottoposti ad un termine perentorio per il loro adeguamento ai requisiti minimi di prestazione energetica di cui all'articolo 5. Questo, probabilmente, nella consapevolezza che le abitazioni esistenti e da sottoporre a ristrutturazione nell'Unione europea sono un numero cospicuo e che non possono dunque essere sottoposte a rigide scadenze riguardo il loro adeguamento. Questo aspetto, però, creerà certamente problemi in sede di attuazione della direttiva, perché taluni Stati membri potrebbero decidere di mettere dei limiti eccessivamente ambiziosi, e dunque esporsi al potenziale rischio *gold plating* affrontato nel prossimo paragrafo.

2.4 Norme minime di prestazione energetica

Come si dice nella relazione di accompagnamento della proposta di direttiva, una delle principali novità introdotte sono le norme minime di prestazione energetica, al fine di innescare la trasformazione necessaria del settore. Tali norme minime dovrebbero facilitare la ristrutturazione degli edifici offrendo due ulteriori ragioni per operarli: la diminuzione

²¹ Art. 5, paragrafo 1, Direttiva (UE) 2024/1785.

²² *Ivi*, art. 5, paragrafo 2.

²³ *Ivi*, art. 5, paragrafo 3.

dei costi energetici ed il conseguente contributo nel combattere la povertà energetica, e l'aumento del valore degli edifici più efficienti dal punto di vista ambientale. Tuttavia, gli Stati membri possono decidere di non applicare le norme minime di prestazione energetica per gli edifici protetti in virtù dell'appartenenza a determinate aree o del loro particolare valore architettonico o storico, per gli edifici adibiti a luoghi di culto e allo svolgimento di attività religiose, per i fabbricati temporanei con un tempo di utilizzo non superiore a due anni, gli edifici residenziali destinati ad essere usati meno di quattro mesi ogni anno, i fabbricati indipendenti con una superficie utile coperta totale inferiore a 50 m² e gli edifici di proprietà delle forze armate o del governo centrale e destinati a scopi di difesa nazionale. Le eccezioni, dunque, sono molte e permettono agli Stati di decidere fino a che punto vogliono essere vincolati dallo stabilimento di prestazioni minime di efficienza energetica.

2.5 Edifici a emissioni zero

Probabilmente uno degli aspetti più ambiziosi e certamente interessanti della nuova direttiva, la definizione di edificio a emissioni zero è un edificio che “non genera emissioni in loco di carbonio da combustibili fossili. Un edificio a emissioni zero, laddove economicamente e tecnicamente fattibile, offre la capacità di reagire ai segnali esterni e di adattare il proprio consumo, generazione o stoccaggio di energia”²⁴.

Accanto all'informazione che l'edificio a emissioni zero non genera emissioni di carbonio, si aggiunge quella sulla capacità dell'edificio di adattare i suoi consumi e la sua capacità di conservazione dell'energia sulla base degli stimoli esterni.

Fino al 2024 (e comunque fino alla completa trasposizione della direttiva nel 2026), la definizione applicabile rimane quella di edificio ad emissioni “quasi” zero, cioè di un edificio “ad altissima prestazione energetica”²⁵. Tale definizione viene ulteriormente specificata da una raccomandazione della Commissione europea del 2016 che contiene delle istruzioni per facilitare l'applicazione negli Stati membri del concetto di edificio a energia quasi zero²⁶.

Nella relazione del 2023 sullo stato dell'Unione dell'energia, infatti, si dice che “per i pochi Stati membri che hanno trasmesso dati si osservano alcuni progressi verso il conseguimento degli obiettivi 2030 di ristrutturazione degli edifici fissati nelle strategie nazionali di ristrutturazione a lungo termine. Il numero di edifici nuovi e ristrutturati a energia quasi zero, che dalla fine del 2020 è diventata la norma per gli edifici di nuova costruzione negli Stati membri, è aumentato a un tasso medio dell'80 % tra il 2020 e il 2021”²⁷.

²⁴ Art. 11, Direttiva (UE) 2024/1785.

²⁵ Art. 2, numero 2, Direttiva 2010/31/UE: “«edificio a energia quasi zero»: edificio ad altissima prestazione energetica, determinata conformemente all'allegato I. Il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo dovrebbe essere coperto in misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili, compresa l'energia da fonti rinnovabili prodotta in loco o nelle vicinanze”.

²⁶ Raccomandazione (UE) 2016/1318 della Commissione del 29 luglio 2016 recante orientamenti per la promozione degli edifici a energia quasi zero e delle migliori pratiche per assicurare che, entro il 2020, tutti gli edifici di nuova costruzione siano a energia quasi zero.

²⁷ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Stato dell'Unione dell'energia 2023 (in applicazione del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima).

Le novità introdotte dalla quarta versione della direttiva sulle prestazioni degli edifici, dunque, benché molto ambiziose, sono coerenti con le posizioni della Commissione sul Green Deal ed hanno lo scopo di rendere le abitazioni dell'Unione capaci di contribuire all'indipendenza energetica degli Stati membri. Il problema, tuttavia, è quello dei costi imposti (per così dire) sui proprietari.

3. Trasposizione nazionale, armonizzazione e sovraregolamentazione (c.d. 'gold plating')

Si tratta poi di riflettere sulle possibilità a disposizione del legislatore nazionale nel dare attuazione alla maggior parte delle disposizioni della direttiva entro il termine di due anni dalla sua entrata in vigore, termine che scadrà il 29 maggio del 2026²⁸. Su questo punto, sono necessarie alcune premesse. In primo luogo, ricordare che il settore ambientale è un settore ad armonizzazione. Dunque, e tantopiù a seguito delle numerose modifiche intervenute per ridurre le ambizioni di chi nell'Unione promuoveva l'efficienza energetica, sembra possibile ritenere che si possa presentare l'opportunità, per il legislatore nazionale (o regionale), di effettuare interventi normativi che stabiliscano degli obiettivi più ambiziosi rispetto a quelli della direttiva.

Bisogna poi brevemente premettere anche la nota questione della ripartizione delle competenze in materia ambientale a livello statale, per capire quale organo dello stato sia responsabile per la sua trasposizione. La tutela dell'ambiente è infatti competenza statale²⁹, mentre la valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale è competenza concorrente, nella quale spetta alle Regioni esercitare la propria competenza.

La direttiva sull'efficienza energetica degli edifici si colloca quindi in gran parte nella competenza esclusiva dello Stato, anche se non si possono escludere interventi regionali riguardo l'efficienza energetica per ciò che concerne la valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale.

Lo strumento per la trasposizione della direttiva, invece, sarà, senza tema di smentita, prevalentemente un decreto legislativo, qualora la direttiva compaia (come dovrebbe) nella lista delle direttive da trasporre da presentare, ai sensi della legge 234 del 2012, entro il 28 febbraio dell'anno della trasposizione (dunque, entro il 28 febbraio 2026).³⁰ Tuttavia, uno studio in particolare nota il progressivo ed incrementale utilizzo del decreto-legge (soprattutto nel periodo tra il 2008 e il 2015) nella trasposizione degli atti vincolanti dell'Unione (incluse le direttive).³¹ La prassi più comune sembra comunque quella del

²⁸ Art. 35, Direttiva (UE) 2024/1785.

²⁹ Art. 117 della Costituzione.

³⁰ Art. 29, paragrafo 4, l. 234 del 2012: "il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 28 febbraio di ogni anno presenta alle Camere, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un disegno di legge recante il titolo: «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea», completato dall'indicazione: «Legge di delegazione europea» seguita dall'anno di riferimento, e recante i contenuti di cui all'articolo 30, comma 2".

³¹ S. Demuru, *Decreto-legge e attuazione del diritto dell'Unione europea*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3, 2016, <https://www.osservatoriosullefonti.it/archivi/archivio-saggi/1052-decreto-legge-e-attuazione-del-diritto-dell-unione-europea>.

decreto legislativo seguito, nel caso dell'apertura di una procedura di infrazione, dal decreto-legge volto ad effettuare interventi "straordinari", qualora necessario.

Bisogna, tuttavia, prestare particolare attenzione alla possibilità che taluni Stati, nel trasporre la direttiva, decidano, in maniera più o meno consapevole, di fissare degli obiettivi che siano più ambiziosi di quelli previsti dalla direttiva, realizzando la pratica del c.d. *gold plating*, opportunamente tradotto in italiano come sovraregolamentazione in una importante comunicazione della Commissione dedicata al "Legiferare meglio"³².

In un'altra comunicazione sulle barriere del mercato interno, la Commissione definisce meglio il concetto di sovraregolamentazione (qui tradotto in italiano con la dizione "*gold plating*"), come "norme parzialmente divergenti nel mercato unico che possono imporre oneri agli operatori del mercato"³³. Dunque, nei settori in cui l'armonizzazione legislativa dell'Unione è minima, o comunque non completa, come anche il settore ambientale, gli Stati devono evitare di imporre oneri normativi ed amministrativi giudicati come eccessivi per le imprese. Quali possano essere gli oneri normativi ed amministrativi eccessivi rimane domanda alla quale possono rispondere soltanto i giudici degli Stati membri.

Proprio per questo, dunque, è saggio essere prudenti nello stabilire, o comunque nel proporre di stabilire, dei livelli di efficienza energetica (nelle competenze regionali o statali) superiori a quella stabilita dalla direttiva. Il rischio, è, infatti, che possano rappresentare degli ostacoli al mercato interno ed in quanto tali sia possibile, per la Commissione, iniziare una procedura di infrazione e, per i soggetti potenzialmente colpiti dall'applicazione della disciplina più favorevole, ottenere la disapplicazione della disciplina contrastante con il testo della direttiva (seppure soltanto nei rapporti tra privati e Stato). Non è però possibile escludere che il giudice nazionale, chiamato ad interpretare un eventuale conflitto accrescitivo tra la disciplina della direttiva e quella della disciplina nazionale, decida di interpretare tale disciplina in conformità con il diritto dell'Unione, e dunque evitare di applicare la disciplina eventualmente più favorevole.

Dunque, esiste, benché possa sembrare per certi versi controintuitivo, la possibilità che una disciplina nazionale che, imponendo oneri amministrativi eccessivi pur con il fine legittimo e lodevole di tutelare le esigenze della protezione dell'ambiente e dell'efficienza energetica, possa rientrare all'interno del controverso e complesso fenomeno della sovraregolamentazione o *gold plating*.³⁴

La Commissione europea, infatti, nella stessa comunicazione poco sopra richiamata, ha sottolineato come casi di sovraregolamentazione, oltre ai rimedi tradizionali consentiti eventualmente dall'applicazione dell'effetto diretto della disciplina dell'Unione, possono sempre dare luogo a procedure di infrazione che possono eventualmente culminare con una

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*, COM(2021) 219 final, p. 20.

³³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Individuare e affrontare le barriere al mercato unico*, COM/2020/93 final, p. 13.

³⁴ Su cui si veda, in generale, L. Squintani, *Beyond Minimum Harmonisation: Gold-Plating and Green-Plating of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 2019.

condanna della Corte di giustizia al pagamento di una sanzione per ciascun giorno di violazione³⁵.

D'altra parte, però, è vero che l'obbligo di evitare la sovraregolamentazione esiste proprio per impedire che si formino degli ostacoli al mercato interno. Qualora la disciplina statale o regionale più ambiziosa non sia ritenuta un ostacolo al mercato interno, rimane la possibilità per gli Stati di porsi obiettivi più ambiziosi di quelli stabiliti dalla disciplina dell'Unione. Anche qualora la Commissione, infatti, intentasse una procedura di infrazione ex art. 267 del TFUE, lo Stato potrebbe instaurare un contraddittorio con la Commissione per spiegare le sue ragioni ed eventualmente modificare la disciplina controversa prima di incorrere in un processo davanti alla Corte (anche se tale circostanza non lo esimerebbe da una responsabilità extracontrattuale per violazione del diritto dell'Unione).

4. Alcune buone pratiche in materia di prestazioni energetiche degli edifici

A seguito delle varie modifiche intervenute nel tempo al quadro giuridico sulle prestazioni energetiche degli edifici si sta sempre più affermando l'esigenza di tenere traccia delle buone pratiche e dei modelli replicabili a livello nazionale dagli Stati membri dell'Unione³⁶. Tali pratiche nascono in gran parte dall'esigenza di promuovere un piano di ristrutturazione degli edifici esistenti in modo quanto più possibile uniforme nell'Unione europea, esigenza cui la Commissione ha dedicato anche una comunicazione apposita³⁷. Gli Stati membri hanno in molti casi preso dato seguito a tale invito e hanno fatto quanto possibile per introdurre dei livelli di conformità con la direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici che possono essere considerati quantomeno ambiziosi.

Uno studio del Buildings Performance Institute Europe (BPIE), parte di un più ampio progetto di ricerca iniziato nel 2023 e destinato a continuare fino al 2026³⁸, ha evidenziato alcuni esempi di buone pratiche condotte a livello nazionale nel dare attuazione all'articolo 9 della nuova direttiva EPDB³⁹.

La Regione delle Fiandre del Belgio, per esempio, ha introdotto, fino dal 2014, un *Renovation Pact* che prevede, tra le altre cose, un maggiore isolamento del tetto (di almeno 0,75 R entro il 2020) e l'obbligo di mettere doppi vetri in tutte le abitazioni entro il 2023. La Regione di Bruxelles Capitale (sempre parte del sistema federale belga) ha anche essa introdotto un piano di graduale riduzione dell'impatto ambientale degli edifici entro il 2050

³⁵ Comunicazione della Commissione, *Individuare e affrontare le barriere al mercato unico*, cit., p. 14.

³⁶ V. P. Olasolo-Alonso, L. M. López-Ochoa, J. Las-Heras-Casas, L. M. López-González, *Energy Performance of Buildings Directive implementation in Southern European countries: A review*, in *Energy and Buildings*, Volume 281, 2023.

³⁷ Comunicazione della Commissione *Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: inverdire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita* COM(2020) 662 final.

³⁸ *EPDB.wise, Bringing European Building Policy to Life*. IL progetto è finanziato dal programma LIFE della Commissione europea per il periodo 2023-2026 (<https://www.bpie.eu/epbdwise/>).

³⁹ F. Conselvan, M. Hummel, *Article 9: MEPS and trajectories for progressive renovation Policy needs and analysis of good practice examples*, Buildings Performance Institute Europe, 2024, p. 20 ss. <https://www.bpie.eu/publication/epbd-article-9-minimum-energy-performance-standards-meps-and-trajectories-for-progressive-renovation-policy-needs-and-analysis-of-good-practice-examples/>.

già a partire dal 2021⁴⁰. Tale sistema è organizzato in 5 tappe, una ogni 5 anni tra il 2030 e il 2050, sembra essere più ambizioso di quello della precedente versione della direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici ed in linea con quella attuale. Nel 2018, invece, i Paesi Bassi hanno adottato una disciplina interna che impone a tutti gli edifici adibiti ad ufficio di essere almeno di classe C, con l'obiettivo, entro il 2030, di tutti gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione di diventare di classe A⁴¹. La Francia si è recentemente impegnata con una legislazione apposita a promuovere la ristrutturazione degli edifici che sono meno performanti, con l'intento di escludere gli edifici di classe G entro il 2025, quelli di classe F entro il 2028 ed entro il 2034 tutti gli edifici dovranno essere quantomeno di classe D⁴².

Il report di una importante conferenza tenutasi a Valladolid nel 2023 permette di identificare invece altre buone pratiche.⁴³ In Germania, per esempio (uno Stato che ha un grave problema di dipendenza energetica da fonti fossili) a partire dal 2024 ogni sistema di riscaldamento installato deve utilizzare almeno il 65% di energie rinnovabili e a partire dal 2044 il 100% dei sistemi di riscaldamento devono basarsi su energie rinnovabili.⁴⁴

L'impressione, è, dunque, che vi sia una certa libertà di movimento e che la discrezionalità concessa dalle precedenti EPDB, ed in parte anche da quella attuale, sia stata interpretata in maniera piuttosto creativa. Alla luce di un panorama talmente frammentato, non ci dovrebbero essere particolari ostacoli per il legislatore nazionale o regionale che voglia stabilire degli obiettivi più ambiziosi, a patto che essi non finiscano poi per diventare barriere di ingresso al mercato⁴⁵. Per fare questo, però, è necessario ovviamente che gli obiettivi siano sostenuti da politiche di supporto economico, le cui relative risorse sembrano però difficili da reperire nell'attuale quadro economico.

5. Conclusioni

Il bivio davanti al quale si troverà il legislatore nella trasposizione della direttiva è dunque tra misure che conducano ad un vantaggio tattico e misure che invece conducano ad un vantaggio strategico. Benché sia facile muovere delle critiche a delle misure che sono già state attuate, piani che promuovano ristrutturazioni integrali o che finanzino nuovi edifici a emissioni zero ma accessibili soltanto a una piccola parte della popolazione realizzano dunque un guadagno di breve periodo, e quindi tattico, e non di lungo periodo. Paiono

⁴⁰ Strategie de reduction de l'impact environnemental du bati existant en region de bruxelles-capitale aux horizons 2030-2050, https://environnement.brussels/sites/default/files/user_files/strategie_reno_fr.pdf.

⁴¹ F. Conselvan, M. Hummel, *Article 9: MEPS and trajectories for progressive renovation Policy needs and analysis of good practice examples*, cit. p. 24.

⁴² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

⁴³ Rapporto *Notes from the EPBD Workshop: best european practices*, 11 luglio 2023, <https://www.fundacionconama.org/directiva-de-eficiencia-energetica-de-edificios-un-paso-fundamental-para-acelerar-la-accion-climatica-en-la-union-europea/>.

⁴⁴ Gesetz zur Einsparung von Energie und zur Nutzung erneuerbarer Energien zur Wärme- und Kälteerzeugung in Gebäuden (Gebäudeenergiegesetz - GEG), 8 agosto 2020 (ultima modifica entrata in vigore nel 2024).

⁴⁵ V. D. Diaconu, *What Is Needed for Effective EPBD Implementation?*, Buildings Performance Institute Europe, 2024, disponibile al link: <https://www.bpie.eu/publication/mapping-policy-needs-for-effective-2024-epbd-implementation/>.

invece più apprezzabili gli interventi che possano permettere di ridurre i costi legati alle ristrutturazioni in maniera consistente, avendo cura però di evitare che tali riduzioni vengano riassorbite dal mercato alzando i prezzi (questione che però riguarda invece la concorrenza). Tale intervento si potrà realizzare soltanto con il sostegno di un “lobbismo buono”, che promuova a livello nazionale e regionale le modifiche necessarie alla trasposizione senza però far ricadere tutti i costi e gli oneri sui proprietari e dunque in ultima analisi sugli utilizzatori degli immobili e sulla società civile. Nell’Unione europea, infatti, più del 40% dell’energia utilizzata alimenta gli edifici, e di questa quasi i due terzi alimentano gli edifici residenziali⁴⁶. Per permettere all’Unione europea, ai suoi Stati membri, ed ai suoi cittadini di utilizzare in maniera quanto più possibile strategica l’energia a disposizione, è necessario dunque trasporre in maniera adeguata la direttiva sulle prestazioni energetiche degli edifici, rifuggendo la tentazione di fare un passo indietro per inseguire altri esempi che non farebbero altro che consegnarci nelle mani dei pochi Stati che detengono il monopolio della produzione dei combustibili fossili⁴⁷.

⁴⁶ H. Sibilleau et al., *Delivering the EPBD: A guide towards better, affordable and more resilient buildings for all in Europe*, 2025, Buildings Performance Institute Europe, 2025, p. 12, <https://www.bpie.eu/delivering-the-epbd-a-guide-towards-better-affordableand-more-resilient-buildings-for-all-in-europe/>.

⁴⁷ Si veda il piano RePowerEU promosso dall’Unione europea a margine dell’incontro informale dei Capi di Stato e di governo tenutosi a Versailles l’11 marzo 2022. Tale piano ha, come scopo principale, quello di ridurre la dipendenza energetica dell’Unione dagli Stati produttori di combustibili fossili.