

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_ REG.PROV.COLL.  
N. 00127/2025 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa**

**Sezione Autonoma di Bolzano**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 127 del 2025, proposto da  
Südtirolgas S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e  
difesa dall'avvocato Stefano Ferla, con domicilio digitale come da PEC da Registri  
di Giustizia;

***contro***

Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Presidente *pro tempore*,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Alexandra Roilo, Jutta Segna, Cristina  
Bernardi Spagnolli e Eric Chini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia e domicilio fisico eletto presso la propria Avvocatura, in Bolzano, piazza  
Silvius Magnago, n. 1;

***e con l'intervento di***

***ad adiuvandum:***

Proxigas - Associazione Nazionale Industriali Gas e Assotermica, ciascuna in  
persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, entrambe rappresentate e  
difese dagli avvocati Giovanni Battista Conte e Antonio Oddo, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto nello studio di quest'ultimo, in Milano, via Santa Tecla, n. 4;

***per l'annullamento***

***previa sospensione dell'efficacia***

del Decreto del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano – Alto Adige n. 6 del 18.3.2025, recante “*Regolamento di esecuzione in materia di prestazione energetica nell’edilizia, in attuazione della direttiva (UE) 2024/1275, e di bonus energia*”, pubblicato nel supplemento 5 al B.U. n. 6 del 20.3.2025 (doc. 1 della ricorrente) e della Deliberazione della Giunta provinciale n. 913 del 22.10.2024 (doc. 2 della ricorrente), con la quale veniva approvato il suddetto Regolamento, limitatamente alle seguenti parti del Regolamento stesso: art. 4, comma 7, relativamente alla sostituzione del generatore di calore o di freddo in edifici esistenti; art. 4, comma 3, lett. d), relativamente ai nuovi edifici; nonché di ogni altro atto comunque preordinato, consequenziale e comunque connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia autonoma di Bolzano;

Visti gli atti d'intervento *ad adiuvandum* di Assotermica e di Proxigas;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 28 gennaio 2026 la Consigliera Alda Dellantonio e uditi per le parti i difensori come riportato nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. La società ricorrente, controllata da Selfin S.r.l. che è composta da 113 su 116 comuni altoatesini, gestisce il servizio pubblico di distribuzione del gas naturale in sessantacinque comuni dell’Alto Adige con una rete di distribuzione di 1670 km, 39.235 clienti e 180 milioni di mc di gas distribuito annualmente. Per il servizio

pubblico erogato percepisce una tariffa amministrata, determinata dall'Autorità nazionale di regolazione del settore, ARERA, tariffa che, secondo le vigenti disposizioni, è divisa in due macro-componenti che remunerano i costi di capitale (*capex*) e quelli operativi (*opex*). La parte della tariffa che copre i costi operativi (*opex*), ossia quelli per l'ordinaria gestione del servizio, è determinata forfettariamente con il metodo del *price cap* ed è commisurata al numero e alla densità dei clienti attivi (PDR), cosicché i ricavi dell'azienda dipendono dal numero e dalla densità dei clienti allacciati alla rete.

2. La ricorrente impugna il D.P.P. n. 6 del 18.3.2025, recante il “*Regolamento di esecuzione in materia di prestazione energetica nell'edilizia, in attuazione della direttiva (UE) 2024/1275, e di bonus energia*” che, oltre a dare attuazione alla citata direttiva, in esecuzione dell'art. 21, comma 3, lett. c), L.P. 9/2018, “*Territorio e paesaggio*”, definisce anche le caratteristiche tecniche e i provvedimenti di certificazione e monitoraggio relativi alla prestazione energetica nell'edilizia (art. 1).

Oggetto del gravame sono, in particolare, l'art. 4, comma 7, relativo alla sostituzione del generatore di calore o di freddo in edifici esistenti, e l'antecedente comma 3, lett. d), che attiene agli edifici nuovi.

Le censurate disposizioni, per quanto d'interesse nel presente giudizio, prevedono quanto segue:

“7. (...) *In caso di sostituzione del generatore di calore o di freddo deve essere soddisfatto almeno uno dei seguenti requisiti:*

- a) il fabbisogno totale di energia primaria è coperto per almeno il 30 per cento tramite fonti di energia rinnovabili;*
- b) il fabbisogno di energia primaria dell'impianto oggetto dell'intervento è ridotto di almeno il 25 per cento;*
- c) il fabbisogno di energia termica dell'edificio per il riscaldamento e l'acqua calda sanitaria è coperto da una pompa di calore elettrica o da teleriscaldamento efficiente, eventualmente anche in combinazione con altre fonti di energia*

*rinnovabili”.*

*“3. I nuovi edifici devono soddisfare i seguenti requisiti minimi: (...)*

*d) il fabbisogno totale di energia primaria deve essere coperto per almeno il 60 per cento, nel caso di edifici pubblici per almeno il 65 per cento, da fonti di energia rinnovabili. Il requisito di cui alla presente lettera non è richiesto nel caso in cui l'edificio copra il suo fabbisogno termico mediante pompa di calore elettrica o teleriscaldamento efficiente (anche in combinazione con altre fonti rinnovabili)”.*

La ricorrente si duole del fatto che, (i) con la prima delle riportate disposizioni regolamentari, la Provincia imponga, con effetto immediato, a tutti i cittadini attualmente allacciati alla rete del gas, che si trovino nella necessità di dover sostituire la caldaia, di operare un distacco dalla rete gas e di allacciarsi alla rete di teleriscaldamento, se presente, oppure di installare una pompa di calore elettrica, tutte le volte in cui non siano in grado di soddisfare il proprio fabbisogno energetico per almeno il 30% con energia da fonti rinnovabili ovvero di ridurlo almeno del 25%; (ii) con la seconda, predetermini, sempre con effetto immediato, l'esclusione, per gli edifici nuovi, dell'opzione di allacciamento alla rete del gas naturale per il loro fabbisogno termico, ciò senza avere riguardo ad alcuna analisi costi-benefici e ad alcuna valutazione di fattibilità tecnico scientifica, imponendo l'opzione del teleriscaldamento, se presente, oppure quella della pompa di calore elettrica, ogni qualvolta il fabbisogno energetico non sia soddisfatto per il 60% da fonti rinnovabili.

3. Sulla scorta dei seguenti motivi d'impugnazione la ricorrente chiede l'annullamento delle censurate disposizioni del regolamento impugnato e la loro sospensione interinale, nelle more del giudizio, ricorrendo i presupposti sia del *fumus boni iuris* che del *periculum in mora*:

*“1) Sulla carenza di base di legge del Regolamento di esecuzione impugnato, per quanto concerne l'attuazione della Direttiva (UE) 2024/1275: violazione e falsa applicazione dell'art. 54, n. 1, dello Statuto speciale del Trentino- Alto Adige*

dell'art. 21, comma 3, lett. c), L.P. n. 9/2018': è prospettata la violazione dell'art. 54, comma 1, dello Statuto speciale del Trentino - Alto Adige, perché la Giunta provinciale, con l'impugnato regolamento, avrebbe dato attuazione alla direttiva comunitaria 2024/1275 non contemplata dall'art. 21, comma 3, lett. c), della L.P. n. 9/2018.

*"2) Sull'insussistenza dei presupposti per il diretto e autonomo recepimento della Direttiva (UE) 2024/1275 da parte della Provincia autonoma, con violazione del riparto di competenze legislative con lo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. (tutela dell'ambiente) e dell'art. 8 dello Statuto del Trentino- Alto Adige nonché con violazione della Direttiva stessa (artt. 5-8 e art 3)":* la ricorrente assume il difetto di competenza, in capo alla Provincia, in merito al recepimento della direttiva 2024/1275/UE nel proprio ordinamento, perché chiaramente attinente alla materia della tutela dell'ambiente, riservata, ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. s), Cost, alla competenza statale; in ogni caso, l'impianto della direttiva osterebbe a un recepimento immediato e diretto da parte della Provincia.

*"3) Sull'illegittimo e difforme recepimento della Direttiva (UE) 2024/1275, in contrasto con la Direttiva stessa (artt. 5-8)":* si lamenta l'illegittimità del regolamento impugnato, perché individua requisiti minimi di prestazione energetica prescindendo del tutto dall'impianto e dalla logica della direttiva.

*"4) Sulla violazione della Direttiva (UE) 2024/1275 (ulteriori profili generali) e sulla violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità; eccesso di potere per difetto di istruttoria, manifesta irragionevolezza; illogicità e contraddittorietà; carenza dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di proporzionalità; violazione dei principi/criteri generali in materia di recepimento delle direttive europee (c.d. divieto di gold plating)":* la ricorrente censura i requisiti minimi di prestazione energetica fissati dal regolamento impugnato, perché deflettono dalla logica della direttiva, centrata sull'analisi costi-benefici, e non ammettono alcuna possibilità di valutarne concretamente la fattibilità tecnico-economica; a questo riguardo, sulla base di una relazione di parte, si imputa alla Giunta provinciale il difetto di

istruttoria e la violazione dei principi di gradualità, ragionevolezza e proporzionalità.

*“5) Con riferimento ai profili relativi alla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili: carenza di base di legge per l’attuazione della Direttiva (UE) 2018/2001, in violazione/ falsa applicazione dell’art. 21, comma 3, lett. c), L.P. n. 9/2018; violazione del riparto di competenze con lo Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. (tutela dell’ambiente) e dell’art. 8 dello Statuto del Trentino-Alto Adige; violazione del d.lgs. n. 199/2021 (art. 26 e Allegato III)”*: con riferimento alle percentuali minime di copertura del fabbisogno energetico con fonti rinnovabili (60% negli edifici nuovi, 30% in quelli esistenti in caso di sostituzione del generatore di calore), previste dalle impugnate disposizioni regolamentari, ricondotte le stesse nell’alveo della direttiva 2018/2001, la ricorrente estende a esse i motivi di gravame dedotti alla prima e alla seconda rubrica.

*“6) Sui profili direttamente concernenti l’attività di distribuzione del gas naturale: violazione degli artt. 3 e 41 Cost. e delle norme vigenti in materia di servizio pubblico di distribuzione del gas naturale (come richiamate nell’esposizione del motivo); eccesso di potere per difetto di istruttoria, disparità di trattamento, manifesta irragionevolezza; violazione del principio di tutela della concorrenza, e della parità di trattamento degli operatori economici (artt. 49, 56 e 106 TFUE), nonché del connesso principio di neutralità tecnologica”*: la ricorrente ritiene che l’impugnato regolamento sia illegittimo, infine, perché, *“tagliando fuori”* le attuali reti di distribuzione del gas, violerebbe sia il principio di gradualità sotteso alla direttiva comunitaria sia il principio di neutralità tecnologica, alterando il mercato.

4. Si è costituita la Provincia che eccepisce, in via preliminare, l’inammissibilità del gravame per difetto d’interesse, sul rilievo che l’impugnato regolamento non avrebbe alcun immediato effetto lesivo della posizione fatta valere dalla società ricorrente. La criticata disciplina, in particolare, non escluderebbe in alcun modo gli impianti alimentati a gas né prevedrebbe l’obbligo di sostituirli. Essa troverebbe

applicazione solo nel caso in cui si intendesse sostituire l'esistente generatore di caldo e di freddo e comunque, seppure a determinate condizioni, ammetterebbe tuttora l'installazione di impianti alimentati a gas naturale.

Riguardo ai motivi di gravame la Provincia ne contesta la fondatezza sulla scorta di un articolato castello argomentativo.

5. In vista dell'udienza camerale per la trattazione della domanda cautelare, la ricorrente ha presentato una memoria nella quale, invocando a supporto la relazione di Assotermica (Associazione federata ad Anima Confindustria che rappresenta la quasi totalità delle industrie produttrici di apparecchi e componenti destinati al comfort climatico), depositata come documento 6, evidenzia nel dettaglio i presupposti tecnico-fattuali del ricorso, con particolare riferimento al quarto e al sesto motivo d'impugnazione, con i quali si è denunciato come i requisiti tecnici prescritti dal contestato regolamento siano viziati da difetto di istruttoria, violazione dei principi di gradualità, ragionevolezza e proporzionalità, concorrenza e parità di trattamento degli operatori economici, con particolare riferimento al principio di neutralità tecnologica.

Sono trattati in modo approfondito due aspetti, quello del principio di neutralità tecnologica e quello della fattibilità tecnico-economica.

5.1. Riguardo al primo profilo, sulla base di studi citati nella relazione, si afferma che *“non esiste una soluzione ottimale definibile aprioristicamente”*, senza considerare le varianti associate a uno specifico contesto (tipologie di edificio, zone climatiche più in generale contesto energetico, ambientale ed economico); esistono invece molte altre valide soluzioni impiantistiche ugualmente valide, che sono puntualmente elencate e non è ragionevole, sempre all'insegna del principio di neutralità tecnologica, trascurare che le caldaie a gas oggi disponibili sono compatibili con l'alimentazione con gas rinnovabili; nella prospettiva a medio e lungo termine, considerato dalla direttiva 2024/1275, che pone l'obiettivo degli *“edifici a emissioni zero”* al 2050, non può non essere considerato il processo già in atto di progressiva sostituzione dei gas fossili con quelli rinnovabili, da distribuire

attraverso l'attuale rete già idonea e suscettibile di ulteriori adattamenti, ove necessari, cosicché non è ragionevole la messa al bando immediata delle caldaie a gas, in nome del citato obiettivo.

5.2. Quanto alla fattibilità tecnico-economica, la ricorrente evidenzia come la Relazione di Assotermica avvalori e arricchisca ulteriormente, sulla base di studi scientifici sull'argomento, i contenuti della relazione già dimessa come documento 3 a supporto degli assunti a contenuto tecnico-economico a base del ricorso. Sono evidenziati e analizzati, in particolare, i costi dell'installazione delle pompe di calore previste dall'impugnato regolamento, di molto superiori a quelli per le caldaie a condensazione. In molti casi (65,5% delle abitazioni in Alto Adige), poi, l'installazione delle pompe di calore non sarebbe tecnicamente perseguibile. Si guarda, poi, con particolare criticità alla realizzabilità dell'allacciamento a un teleriscaldamento efficiente, nel caso di appartamento termoautonomo in un condominio, e si evidenzia l'irrealizzabilità della riduzione dei consumi pari al 25% con la sola sostituzione del generatore di calore, atteso che un simile risultato richiede necessariamente di incidere sull'involucro dell'edificio attraverso interventi di coibentazione e sostituzione degli infissi. Anche l'alternativa della copertura del 30% con fonti rinnovabili non è attuabile nel caso di appartamenti termoautonomi nei condomini, essendo difficilmente disponibile l'opzione del fotovoltaico o quella della caldaia a *pellets*, che richiedono spesso l'occupazione di grandi spazi comuni.

In definitiva, osserva la ricorrente che la Provincia non ha minimamente valutato i problemi di fattibilità tecnico-economica delle soluzioni imposte dall'impugnato regolamento.

5.3. La ricorrente richiama anche la presa di posizione dell'Associazione Nazionale Amministratori Condominiali e Immobiliari (A.N.A.C.I.), sezione di Bolzano, rivolta all'Assessorato competente, con la quale ha sollevato critiche alla contestata disciplina provinciale, assolutamente convergenti con quelle esposte dalla ricorrente



(suo doc. 7).

5.4. Ribadisce, inoltre, la ricorrente che la Provincia ha agito forzando e anticipando il processo di attuazione della direttiva “EPBD 4”, in assenza di tutti quegli atti presupposti previsti per rendere l’attuazione razionale, graduale, organica e omogenea (si intendono per essi il “*quadro metodologico*” che la Commissione europea, a mente della direttiva, deve emanare entro il 30.6.2025, quadro metodologico che consente agli Stati membri di determinare i requisiti minimi sulla base di un’analisi costi-benefici retta da criteri omogenei, e il piano nazionale di ristrutturazione degli edifici, di competenza statale).

6. Con ordinanza 75/2025 questo TRGA ha sospeso le impugnate disposizioni regolamentari.

7. Con atti depositati entrambi il 22.12.2025, sono intervenute *ad adiuvandum* l’Associazione Assotermica (Associazione federata ad Anima Confindustria che rappresenta la quasi totalità delle industrie produttrici di apparecchi e componenti destinati al comfort climatico) e Proxigas – Associazione Nazionale Industriali Gas, le quali svolgono argomenti del tutto coincidenti con quelli declinati dalla ricorrente e insistono, in particolar modo, sul difetto d’istruttoria, sulla irragionevolezza e sulla sproporzionalità della disciplina regolamentare impugnata, al lume di dettagliati elementi tecnico-fattuali, già ben rappresentati, seppure in maniera più sintetica, dalla ricorrente.

8. In vista dell’udienza pubblica fissata per la discussione del ricorso, le parti si sono scambiate ulteriori scritti difensivi a reciproca contestazione delle avversarie difese, precisando ciascuna le proprie tesi.

8.1. La ricorrente, con la memoria conclusiva, ha portato a conoscenza del Collegio gli sviluppi intervenuti: il 30.6.2025 la Commissione europea ha adottato il Regolamento delegato 2025/1511, accompagnato da linee guida, e una Comunicazione della Commissione medesima, ai sensi dell’art. 6 della direttiva 2024/1275 che la delegava a rivedere il “*quadro metodologico comparativo per il calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi dei requisiti minimi di prestazione*”

*energetica degli edifici ...*” (docc. 10 e 11 della ricorrente).

Ciò confermerebbe la fondatezza del secondo motivo d’impugnazione, ossia la mancanza, al momento dell’adozione dell’impugnato regolamento, dei presupposti sanciti dalla direttiva per la propria attuazione.

V’è poi la bozza di revisione del R 813/2013/UE (doc. 13 della ricorrente) che darebbe conto dei nuovi orientamenti nelle politiche dell’Unione europea in materia, sconfessando l’affrettata equazione affermata dalla Provincia: decarbonizzazione = eliminazione delle caldaie a gas.

8.2. Anche la Provincia ha presentato una memoria conclusiva in cui ha approfondito le proprie tesi, cui hanno replicato sia la ricorrente che le intervenute *ad adiuvandum*.

9. All’udienza del 28.1.2026, dopo un’approfondita discussione, la causa è stata introitata per la decisione.

10. Non resiste al vaglio preliminare del Collegio l’eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia.

Come già anticipato nell’ordinanza cautelare n. 75/2025, le impugnate disposizioni regolamentari, obbligando, con effetto immediato, chi volesse sostituire la caldaia a gas ad attenersi ai rigorosi requisiti minimi da esse stabiliti, sono suscettibili di provocare l’irreversibile riduzione dei clienti finali allacciati alla rete del gas gestita dalla ricorrente, con conseguente contrazione dei ricavi a suo danno, come descritto nel ricorso introduttivo e approfondito nei successivi atti difensivi in risposta all’eccezione sollevata dall’Amministrazione resistente. È, pertanto, d’immediata evidenza l’incidenza lesiva delle disposizioni in questione sulla sfera giuridica di Südtirolgas e, con essa, il suo interesse ad agire in giudizio per il loro annullamento.

11. Nel merito il ricorso è fondato.

12. Con il primo mezzo, muovendo dal presupposto che, secondo l’art. 54, comma 1, dello Statuto di autonomia, alla Giunta provinciale spetta *“la deliberazione dei*

*regolamenti per l'esecuzione delle leggi approvate dal Consiglio provinciale*”, la ricorrente lamenta la violazione della citata norma statutaria, perché, con l'impugnato regolamento, l'organo di governo della Provincia, in esecuzione dell'art. 21, comma 3, lett. c), della L.P. n. 9/2028, avrebbe preteso di dare attuazione a una direttiva comunitaria (la n. 2024/1275) non annoverata dalla richiamata disposizione di legge, che, infatti, ha demandato alla Giunta l'esecuzione delle diverse direttive europee 2009/28/CE, 2010/31/UE e 2012/27/UE; la Giunta provinciale, in sintesi, si sarebbe attribuito il potere di dare attuazione, in sede regolamentare, a una nuova direttiva europea senza alcuna base normativa.

12.1. Alla censura così formulata la Provincia oppone che il regolamento impugnato rinviene la propria fonte legittimante nell'art. 21, comma 3, lett. c), L.P. 9/2018; non avrebbe alcun rilievo che la direttiva 2024/1275 non sia menzionata nella richiamata disposizione della legge provinciale, contenendo quest'ultima un rinvio dinamico alla direttiva 2010/31/UE, della quale la prima sarebbe una semplice rielaborazione (nelle more del giudizio, l'art. 21, comma 3, lett. c), della L.P. n. 9/2018 è stato sostituito dall'art. 18, comma 1, della L.P. n. 6/2025, e annovera ora, tra le direttive citate cui dare attuazione, anche la 2024/1275); inoltre l'art. 17, comma 1, del D.Lgs. 192/2005, di recepimento della vecchia direttiva 2010/31/UE, attribuisce alle regioni e alle province autonome il potere di recepire nel proprio ordinamento la direttiva medesima, della quale la direttiva 2024/1275 sarebbe un mero aggiornamento.

12.2. La doglianza è fondata.

La norma che, in via generale, attribuisce alla Giunta provinciale il potere regolamentare è da rinvenire nell'art. 54 dello Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige. La richiamata disposizione sancisce, in particolare al comma 1, che *“alla Giunta provinciale spetta: 1) la deliberazione dei regolamenti per l'esecuzione delle leggi approvate dal Consiglio provinciale”*.

In coerenza con detta disposizione statutaria, l'art. 21, comma 3, lett. c), della L.P. n. 9/2018, nel testo vigente al momento dell'emanazione dell'impugnato

regolamento, stabiliva che *“con regolamento di esecuzione, d’intesa con il Consiglio dei Comuni, sono emanate norme in materia edilizia: ... c) per definire le caratteristiche tecniche e i provvedimenti di certificazione e monitoraggio in riferimento alla prestazione energetica nell’edilizia e alla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, nonché per attuare le relative direttive europee 2009/28/CE, 2010/31/UE e 2012/27/UE; a tal fine sono previsti anche incentivi urbanistici consistenti in possibilità edificatorie aggiuntive non soltanto al fine di soddisfare le prestazioni minime, ma anche per raggiungere prestazioni superiori, sia in caso di recupero energetico attraverso interventi sul patrimonio edilizio esistente, sia in caso di nuove costruzioni. La cubatura ottenuta usufruendo degli incentivi urbanistici è soggetta all’obbligo del vincolo ai sensi dell’articolo 39”*.

La citata disposizione, dunque, demanda alla Giunta provinciale l’attuazione delle direttive ivi puntualmente indicate, così delimitando l’oggetto del potere regolamentare attribuito all’organo di governo.

In pretesa esecuzione della citata disposizione, la Giunta provinciale, con propria delibera n. 913/2024, ha approvato il *“Regolamento di esecuzione in materia di prestazione energetica nell’edilizia, in attuazione alla direttiva (UE) 2024/1275, e di bonus energia”*, emanato con D.P.P. n. 6/2025.

Il citato regolamento, all’art. 1, definisce come segue il proprio *“Ambito di applicazione”*:

*“1. Con il presente regolamento di esecuzione si dà attuazione alla direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell’edilizia. I riferimenti alla direttiva 2010/31/UE presenti nelle disposizioni provinciali in vigore sono pertanto da intendersi come fatti alla direttiva (UE) 2024/1275.*

L’impugnato regolamento, dunque, è espressamente dedicato all’attuazione alla direttiva (UE) 2024/1275 (sulla prestazione energetica nell’edilizia di cui definisce le caratteristiche tecniche), benché essa esuli dal novero di quelle indicate dall’art.

21, comma 3, lett. c), L.P. 9/2018.

Diversamente da quanto sostiene la Provincia, il richiamo alla disciplina comunitaria citata dall'articolo 21 cit., deve essere qualificato come rinvio statico che congela il contenuto della norma europea al momento del rinvio. Lo fanno intendere sia il riferimento puntuale, per numero e anno, alle direttive indicate, sia la mancanza, nel testo normativo, di richiami alle "successive modifiche" o alla "normativa vigente". L'assenza di simili locuzioni, che consentano di ritenere la volontà del legislatore di operare un adeguamento automatico alle successive modifiche o sostituzioni della richiamata normativa comunitaria, induce a escludere che si possa configurare quello dell'art. 21, comma 3, lett. c), della L.P. n. 9/2018 come un rinvio dinamico alle direttive successive a quelle in esso contemplate.

Va aggiunto che, nel contesto delle competenze provinciali in materia di edilizia e di energia, un rinvio dinamico alle fonti UE, senza la mediazione legislativa, porrebbe evidenti problemi di legalità, certezza del diritto e rispetto del riparto delle competenze. Un rinvio dinamico a fonti sovranazionali, non espressamente previsto, determinerebbe, infatti, un trasferimento automatico di contenuti normativi esterni all'ordinamento provinciale, in assenza di una preventiva valutazione e mediazione del legislatore provinciale, chiamato a confrontarsi con i propri limiti imposti dall'ordinamento, con possibili profili di criticità sia sotto il profilo costituzionale che di rispetto dello Statuto di autonomia.

Ne discende che il regolamento di esecuzione previsto dall'art. 21, comma 3, lett. c), della L.P. n. 9/2018, nel rispetto del principio di legalità cui è vincolato l'organo che esercita il potere regolamentare, può legittimamente dare attuazione alle sole direttive citate nella disposizione richiamata al momento dell'emanazione del regolamento medesimo, rimanendo esclusa l'applicazione automatica di nuove direttive in materia di prestazioni energetiche nell'edilizia, per le quali è necessario un ulteriore intervento normativo da parte del legislatore provinciale.

Per la stessa ragione non è utilmente invocabile la clausola di cedevolezza contemplata dall'art. 17, comma 1, del D.Lgs. 192/2005 per la "*Attuazione della*

*direttiva (UE) 2018/844, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, e della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia”.*

La richiamata disposizione si riferisce, infatti, al recepimento negli ordinamenti delle regioni e delle province autonome della direttiva 2010/31/UE come modificata dalla direttiva 2018/844/UE, mentre non è nominata la direttiva 2024/1275.

Al lume delle considerazioni esposte, appare dunque evidente che la Giunta provinciale, dando attuazione, attraverso l'impugnato regolamento, alla direttiva (UE) 2024/1275, non richiamata dall'art. 21, comma 3, lett. c) cit., ha travalicato l'ambito oggettivo tratteggiato dalla norma attributiva dello specifico potere regolamentare, incorrendo nella violazione del principio di legalità.

Al vizio rilevato non supplisce la novella dell'art. 21 cit. ad opera dell'art. 18 della L.P. n. 6/2025, che ha inserito nell'elenco delle direttive cui dare attuazione anche la direttiva (UE) 2024/1275. Tale modifica normativa, infatti, intervenuta in un momento successivo all'emanazione dell'impugnato regolamento, non solo non vale a sanarne l'illegittimità, ma conferma piuttosto l'interpretazione del Collegio, secondo cui il legislatore provinciale ha inteso come statico il rinvio alle direttive contenute nel citato art. 21 della L.P. n. 9/2018; diversamente, il recente intervento del legislatore provinciale sarebbe privo di contenuto normativo.

13. Con il secondo mezzo, sul presupposto che la direttiva cui l'impugnato regolamento dà attuazione attiene alla materia della tutela dell'ambiente, riservata, ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato, la ricorrente denuncia l'illegittimità del regolamento medesimo, perché afferente a una materia, in relazione alla quale la Provincia autonoma non ha alcun potere di recepimento delle direttive europee; evidenzia, inoltre, che l'impianto della direttiva 2024/1275 osta a un recepimento immediato e diretto da parte della Provincia, limitatamente al proprio territorio, con possibili esiti differenziati, posto che i suoi

artt. 5, 6, 7 e 8 prevedono che la definizione dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici sia preceduta (i) dall'adozione, entro il 30.6.2025, a cura della Commissione europea, “di *un quadro metodologico comparativo per il calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi dei requisiti di prestazione energetica degli edifici di nuova costruzione e degli edifici esistenti sottoposti a ristrutturazioni importanti e dei singoli elementi edilizi*” e (ii) del conseguente calcolo, a cura degli Stati membri, dei suddetti “*livelli ottimali in funzione dei costi*” sulla base del “*quadro metodologico*” definito dalla Commissione europea; la ricorrente imputa alla Provincia di avere definito direttamente i requisiti minimi, pur essendole precluso dall'assenza delle necessarie attività propedeutiche (quadro metodologico – livelli ottimali in funzione dei costi – requisiti prestazionali minimi) previste dalla direttiva, finalizzate a garantire che detti requisiti rispondano a criteri omogenei; avendo questi, peraltro, una finalità di tutela ambientale, la ricorrente predica l'esigenza di un recepimento unitario a livello statale, che consenta di applicare standard uniformi di tutela ambientale a tutto il territorio nazionale, da fissare dopo che la Commissione europea avrà definito, entro il 30.6.2025, il quadro metodologico; deporrebbe per il recepimento unitario anche l'art. 3 della direttiva, che prevede la predisposizione di un *‘piano nazionale di ristrutturazione degli edifici’*, e una “*tabella di marcia con obiettivi stabili a livello nazionale*”.

13.2. Agli argomenti attorei la Provincia oppone che la questione della sua prospettata ingerenza nella potestà statale sulla presunzione che si tratti di tutela dell'ambiente, sarebbe stata chiarita e superata dalla clausola di cedevolezza contenuta nell'art. 17, comma 1, D.Lgs. n. 192/2025, di recepimento della vecchia direttiva 2010/31/UE, laddove si riconosce alle regioni e alle province autonome la competenza a recepire la direttiva medesima nel proprio ordinamento; verrebbe in rilievo anche la competenza esclusiva del legislatore provinciale in materia urbanistica che, per sua natura, ricomprenderebbe anche aspetti edilizi, quali quelli attinti dal regolamento oggetto di gravame; inoltre, secondo la giurisprudenza

costituzionale, l'ambito dell'efficienza energetica in generale rientra nella materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, soggetta alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni; la disciplina regolamentare censurata, volta a perseguire la neutralità climatica degli edifici atterrebbe, quindi, trasversalmente a settori diversi e collegati, non esclusivamente alla materia dell'ambiente; diverse disposizioni nazionali, peraltro, attribuiscono alle regioni e alle province autonome varie competenze in materia di efficienza energetica nell'edilizia (D.Lgs. 102/2014, D.Lgs. 192/2005 con la clausola di cedevolezza di cui all'art. 17 per cui la normativa statale trova applicazione finché non viene adottata una corrispondente normativa regionale); quanto al prospettato contrasto della disciplina regolamentare impugnata con la direttiva 2024/1275, perché adottata in assenza della definizione, da parte della Commissione europea, del quadro metodologico e della conseguente determinazione dei livelli ottimali in funzione dei costi e di quella dei requisiti prestazionali minimi, ivi previste, la Provincia afferma che si tratta delle identiche fasi già contemplate dalla precedente direttiva di cui la 2024/1275 è solo una rivisitazione; anche il piano di ristrutturazione degli edifici di cui alla medesima direttiva non sarebbe una novità, ma una mera evoluzione di quelli previsti e approvati per l'attuazione delle precedenti direttive (v. PNIEC, STREPIN ai sensi dell'art. 2**bis** della direttiva 2010/31/UE, modificata dalla direttiva 2018/844/UE); l'art. 17 del D.P.P. impugnato, del resto, fa esplicito riferimento al piano di ristrutturazione nazionale; il *“Piano Clima Alto Adige 2040”* definisce, in sintonia con il Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici, gli obiettivi di risanamento del patrimonio edilizio in provincia di Bolzano e le misure idonee per raggiungerli; il ricordato *“Piano Clima Alto Adige 2040”* prevede una serie di campi d'azione e di misure per raggiungere la neutralità climatica entro il 2040, tra cui l'obiettivo per il campo di azione 5.5. – Riscaldamento: *“ridurre il consumo di gasolio e gas per riscaldamento del 60% entro il 2030 e dell'85% entro il 2037. Questo obiettivo andrà raggiunto in primo*



*luogo riducendo il fabbisogno calorico (riduzione del 20%) e, in secondo luogo, sostituendo il gasolio e il gas con fonti energetiche neutre dal punto di vista climatico”.*

13.3. Riguardo alle contrapposte tesi articolate dalle parti, il Collegio osserva quanto segue.

13.3.1. La direttiva 2024/1275 interviene nella materia della prestazione energetica degli edifici nuovi o soggetti a ristrutturazione *“importante”*. Essa stabilisce un quadro comune per la progressiva decarbonizzazione del parco edilizio europeo entro il 2050, definendo criteri generali, strumenti di pianificazione e criteri metodologici, nel rispetto dei principi di proporzionalità, gradualità e sostenibilità economica. Per quanto qui rileva, essa prevede che, a partire dal 2030, tutti gli edifici nuovi devono essere a emissioni zero, mentre per gli edifici esistenti, contempla l'introduzione di requisiti minimi di prestazione energetica, in progressione graduale nel tempo. L'impianto della direttiva, innervata da una forte spinta verso l'impiego di energie rinnovabili in loco o nelle vicinanze, (i) prevede che ogni Stato, con il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali, adotti un piano nazionale che descriva il parco edilizio, stabilisca una tabella di marcia verso il 2050, coordini misure normative, finanziarie e sociali, di ristrutturazione degli edifici (art. 3); (ii) conferma e rafforza il quadro metodologico comparativo (*cost-optimal*) come metodo, già previsto nella precedente direttiva, per determinare i requisiti energetici, basato sul livello ottimale in funzione dei costi (*cost-optimal methodology*); esso è di competenza della Commissione (art. 6) che deve provvedere alla sua elaborazione o revisione entro il 30.6.2025; (iii) stabilisce la determinazione, a carico degli Stati membri, dei livelli ottimali in funzione dei costi sulla base del quadro metodologico, i quali rappresentano la soglia tecnico-economica di riferimento per fissare requisiti minimi ragionevoli e sostenibili, tenendo conto dei costi complessivi.

La sequenza logica del recepimento della direttiva si snoda, dunque, attraverso la definizione, da parte della Commissione, di una metodologia comune per calcolare

i livelli ottimali, il successivo calcolo, da parte degli Stati dei livelli ottimali e, infine, la definizione dei requisiti minimi coerente con il livello ottimale.

In sostanza, secondo l'impianto della direttiva, gli Stati devono fondare i requisiti di prestazione energetica su una valutazione tecnico-comparativa e dimostrare che il livello scelto è ragionevole rispetto ai costi e ai benefici a lungo termine lungo il ciclo di vita dell'edificio.

Avuto riguardo al contenuto della direttiva in parola, si può affermare che essa persegue finalità ambientali e opera attraverso la disciplina edilizia, configurandosi come materia trasversale.

13.3.2. Le disposizioni (commi 3, lett. d), e 7 dell'art. 4) del D.P.P. 6/2025 oggetto di gravame, con il quale la Provincia ha dato attuazione alla direttiva (UE) 2024/1275, imponendo, in caso di sostituzione del generatore di calore di freddo e per gli edifici nuovi, determinati requisiti di prestazione energetica, incidono sulla progettazione, sulla costruzione e sulla ristrutturazione degli edifici, definendone le caratteristiche tecniche costruttive. Si tratta, in sostanza, di regole tecniche dell'edilizia.

13.3.3. In generale, le regole tecniche in campo edilizio sono da ricondurre alla materia edilizia a sua volta ascrivibile al governo del territorio che, a mente dell'art. 117, comma 3, Cost. costituisce una competenza concorrente, dove lo Stato definisce i principi fondamentali della specifica materia e le regioni e province autonome legiferano quanto alle norme di dettaglio, nel rispetto dei principi stabiliti dal legislatore nazionale.

Nel caso delle regole tecniche in campo edilizio, la Provincia può, dunque, legiferare entro i limiti tracciati dai principi fondamentali dettati dalla normativa statale.

13.3.4. Occorre aggiungere che con il d.P.R. n. 526/1987, contenente norme di attuazione allo Statuto speciale, è stato stabilito che la Regione e le Province di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare

immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie, salvo adeguarsi, nei limiti previsti dallo statuto speciale, alle leggi statali di attuazione dei predetti atti comunitari (cfr. art. 7). Ed ancora con l'art. 40, comma 1, della legge n. 234/2012, il legislatore statale ha stabilito la competenza delle regioni e delle province autonome a recepire direttamente le direttive europee *“nelle materie di loro competenza”*. Ne discende che, quando le regole tecniche edilizie siano previste, come nel caso delle prestazioni energetiche negli edifici, da una direttiva comunitaria, la Provincia può legiferare anche in assenza delle norme di principio definite dallo Stato. Nel caso al vaglio del Collegio, lo Stato non ha ancora provveduto al recepimento della normativa comunitaria, dettando i principi-quadro specifici.

13.3.5. Vi è da aggiungere, sempre sul piano delle considerazioni generali, che le regole tecniche relative ai requisiti della prestazione energetica degli edifici, mirando a ridurre i consumi, a promuovere l'efficienza energetica e a favorire l'uso di energie rinnovabili negli edifici, intersecano, sotto il profilo delle finalità perseguite, la materia dell'energia, senza tuttavia attenere al relativo ambito normativo. Poiché, inoltre, sono volte a migliorare le prestazioni energetiche degli edifici e a ridurre, specularmente, le emissioni, contribuiscono alla tutela ambientale e climatica, tuttavia non disciplinano direttamente l'ambiente, non fissano limiti ambientali generali, non tutelano ecosistemi o risorse naturali in sé.

Considerata, dunque, la loro finalità ambientale indiretta, può escludersi che si tratti di tutela dell'ambiente in senso proprio, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato.

Anche tenendo conto dei loro possibili risvolti ambientali indiretti, simili regole tecniche possono essere, dunque, disciplinate da regioni e province autonome nel quadro delle competenze edilizie e di governo del territorio, purché si rimanga nell'ambito delle regole tecniche edilizie, senza trasmodare in standard ambientali generali che comporterebbero l'illegittima invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente.

13.3.6. Calando le tracciate coordinate nella specificità del caso concreto, la Provincia dispone, in linea generale, della competenza per l'attuazione diretta della direttiva (UE) 2024/1275 in materia di requisiti attinenti alle prestazioni energetiche negli edifici, ma deve rispettare i limiti che l'ordinamento comunitario e quello nazionale le pongono.

Sotto il primo profilo, va rilevato che al momento dell'emanazione del regolamento impugnato, la Commissione non aveva ancora adottato il nuovo quadro metodologico comparativo, lo Stato non aveva (né ha tuttora) definito i livelli ottimali in funzione dei costi e nemmeno ha elaborato il piano nazionale delle ristrutturazioni. Mancano, in definitiva, tutti i pilastri che reggono l'impalcatura della direttiva, che, in termini succinti, si è descritta in precedenza.

Ciò non comporta che la Provincia non potesse fissare i requisiti prestazionali degli edifici, tuttavia, questi non possono contrastare con l'efficace recepimento della direttiva (cfr. art. 4 della direttiva, a mente del quale gli Stati membri possono mantenere o introdurre misure più rigorose rispetto a quelle da essa previste, purché compatibili con il diritto dell'Unione) e devono essere coerenti con i principi a essa sottesi di gradualità, differenziazione tipologica, motivazione economica, ragionevolezza e proporzionalità.

14. L'attenzione del Collegio, dunque, deve necessariamente spostarsi sul terzo e quarto mezzo di gravame con i quali la ricorrente lamenta l'illegittimità del regolamento impugnato, perché individua requisiti minimi di prestazione energetica in difformità da quanto previsto dalla direttiva, agli artt. 5-8.

Ricorda in particolare, la ricorrente che, secondo la direttiva, il rispetto dei nuovi requisiti minimi di prestazione energetica negli edifici esistenti è subordinato al fatto che (i) questi ultimi siano interessati da *“ristrutturazioni importanti”* come definite dalla medesima direttiva, (ii) la loro adozione sia preceduta dal *“quadro metodologico”* di competenza della Commissione europea e dalla definizione dei *“livelli ottimali in funzione dei costi”* e, infine, (iii) la loro applicazione sia

obbligatoria solo “*per quanto tecnicamente, funzionalmente ed economicamente possibile*”; il contestato art. 4, comma 7, del regolamento provinciale, invece, (i) impone la loro applicazione già nel caso di semplice sostituzione del “*generatore di caldo o di freddo*”, (ii) li ha stabiliti in assenza della previa individuazione dei “*livelli ottimali in funzione dei costi*” da calcolare al lume del “*quadro metodologico*” e, infine, (iii) sono da applicare sempre e non solo “*per quanto tecnicamente, funzionalmente ed economicamente possibile*”; la ricorrente evidenzia anche l’illegittimità del comma 3, lett. d), del medesimo articolo 4, del regolamento gravato, relativo agli edifici nuovi, perché i due requisiti alternativi ivi previsti (copertura del 60% del fabbisogno con energia da fonti rinnovabili oppure pompa di calore/teleriscaldamento) non sono stati preceduti dalla definizione dei “*livelli ottimali in funzione dei costi*”, come stabilisce la direttiva (terzo motivo); si censurano i requisiti minimi di prestazione energetica fissati dal regolamento impugnato, perché deflettono dalla logica della direttiva, centrata sull’analisi costi-benefici, e non ammettono alcuna possibilità di valutarne concretamente la fattibilità tecnico-economica; a questo riguardo, sulla base di una relazione di parte, si imputa alla Giunta provinciale il difetto di istruttoria e la violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità; le soluzioni imposte (teleriscaldamento, riduzione dei consumi del 25%, copertura del 30% con fonti rinnovabili, pompa di calore), infatti, incontrerebbero seri ostacoli in termini di concreta fattibilità tecnico-economica, e sarebbero, perciò, eccentriche alla logica della direttiva che (i) si limita a porre l’obiettivo di emissioni zero a tutti gli edifici entro il 2050, (ii) non impone il rispetto immediato, per tutti gli edifici esistenti, di requisiti di prestazione energetica allorché si renda necessaria la semplice sostituzione della caldaia, (iii) riconnette la definizione dei requisiti a un’analisi costi-benefici attraverso la previsione di “*livelli ottimali in funzione dei costi*” e (iv) subordina la loro applicazione a una valutazione di fattibilità economica; il regolamento impugnato impone, in definitiva misure irragionevoli e sproporzionate in conflitto con la direttiva europea ed è dunque illegittimo anche per questa ragione, oltre che per

violazione del principio del *gold plating* che, in relazione agli atti di recepimento delle direttive dell'Unione, preclude l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli richiesti dalle direttive stesse; palese sarebbe il difetto istruttorio, data la conclamata assenza di analisi giustificative che supportino il contenuto degli esigenti standard prescritti dal regolamento gravato; la contestata disciplina regolamentare sarebbe afflitta, infine, da tratti palesi di illogicità e contraddittorietà, in particolare laddove impone la riqualificazione energetica degli edifici esistenti secondo gli standard minimi stabiliti, a prescindere da ogni valutazione di fattibilità tecnico-economica, mentre contempla l'esonero dall'obbligo di installare dispositivi di autoregolazione e monitoraggio (valvole termostatiche), se l'operazione non è tecnicamente ed economicamente fattibile (quarto motivo).

14.1. Alle critiche attoree la Provincia ribatte che il “*Piano Clima Alto Adige 2040*”, che secondo l'art. 17 del regolamento impugnato, definisce gli obiettivi di risanamento del patrimonio edilizio esistente in provincia di Bolzano e le misure idonee per raggiungerli, in sintonia con il “*Piano nazionale integrato per l'energia e il clima*” e, una volta disponibile, con il “*Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici*”, considera la fattibilità tecnica, funzionale ed economica delle misure; ne discenderebbe che l'impugnato art. 4, comma 7, letto in combinazione con l'art. 17, comma 1, e con il “*Piano Clima Alto Adige 2040*” cui quest'ultima disposizione rinvia, va interpretato nel senso che presuppone la fattibilità tecnico-funzionale ed economica; in merito alla dedotta difformità dell'impugnata disposizione rispetto alla direttiva 2024/1275, perché adottata in assenza del quadro metodologico comparativo a fini dell'individuazione dei livelli ottimali in funzione dei costi dei requisiti di prestazione energetica per edifici ed elementi edilizia, la Provincia ribadisce che si tratta di concetti già contenuti nelle precedenti direttive; anche la nuova direttiva, all'art. 6, comma 2, fa riferimento al regolamento delegato (UE) n. 244/2012 della Commissione (29) del 16.1.2012 che integra la direttiva

2010/31/UE, istituendo un quadro metodologico comparativo per il calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi per i requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici e degli elementi edilizi; i rispettivi requisiti minimi per l'efficienza complessiva del regolamento di esecuzione si basano sui requisiti ottimali in funzione dei costi definiti già a livello nazionale secondo il metodo indicato dalla direttiva 2024/1275/UE; infondata sarebbe anche la critica per cui l'impugnata disciplina regolamentare costituirebbe un ostacolo al mercato, posto che essa non prevede alcun divieto assoluto di installazione di impianti alimentati con combustibili fossili; l'art. 6, comma 2, della direttiva 2024/1275 non contemplerebbe l'avvenuta adozione del “*quadro metodologico comparativo*” di competenza della Commissione europea, quale condizione necessaria e imprescindibile ai fini del recepimento della direttiva, posto che esso assolverebbe alla mera funzione di fornire la base per il calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi per i requisiti minimi di prestazione energetica, da trasmettere poi, in forma di relazione, unitamente ai relativi risultati, alla Commissione entro il 30.6.2028.

A contestazione del quarto motivo d'impugnazione la Provincia ripete che il “*quadro metodologico*” di cui alla direttiva 2024/1275 è sostanzialmente lo stesso già previsto dalla precedente direttiva; in merito alla formulazione dei requisiti minimi, i requisiti fissati dall'impugnato regolamento per la copertura da fonti rinnovabili sarebbero “*praticamente gli stessi che si applicano a livello nazionale*”; per gli edifici nuovi, di norma, non dovrebbero ricorrere condizioni o ragioni tecniche che impediscono di soddisfare i requisiti di cui all'impugnato regolamento, requisiti in sintonia con quelli applicati a livello nazionale; nessun *gold plating*, considerato l'art. 1, comma 3, della direttiva 2024/1275, il quale prevede che “*i requisiti stabiliti dalla presente direttiva sono requisiti minimi e non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere o prendere provvedimento più rigorosi, a condizione che tali provvedimenti siano compatibili con il diritto dell'Unione*”; il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva per il 2030,

2040 e 2050 richiede di fissare obiettivi intermedi a medio e lungo termine, come, ad esempio, il tasso di ristrutturazione previsto o il numero di impianti di riscaldamento a combustibile fossile sostituiti ogni anno, ma devono anche essere attuate immediatamente misure concrete sotto forma di requisiti minimi da rispettare e/o meccanismi incentivanti per la transizione energetica; gli incentivi del GSE non sono stati sufficienti, secondo i dati afferenti al 2010 fino al 2020 (inventario INEMAR elaborato da Eurac Research), ad avvicinarci all'obiettivo della decarbonizzazione, per cui è emersa chiaramente la necessità di integrarli con requisiti minimi da rispettare in caso di sostituzione dell'impianto; i requisiti contestati non implicano alcun divieto all'installazione di impianti fossili od obbligo di sostituire quelli funzionanti, ma vanno osservati solo in caso di sostituzione (volontaria) di impianti esistenti, in modo da avviare il progressivo ricambio negli anni verso gli obiettivi 2030, 2040, 2050; quanto alla dedotta barriera commerciale e alla necessità di tutelare la concorrenza, la Provincia osserva che la decarbonizzazione e la neutralità climatica vincolante sono una priorità assoluta per l'Europa e rappresentano esse stesse una barriera commerciale ai combustibili fossili, motivate dalle direttive susseguites.

14.2. Ribadito, in linea di principio, che la Provincia può dare attuazione alla direttiva anche senza attendere il quadro metodologico di competenza della Commissione e il piano nazionale di ristrutturazione, occorre, tuttavia, verificare se i requisiti di prestazione energetica imposti dalla Provincia in pretesa attuazione della direttiva rispettino i vincoli di gradualità, proporzionalità e ragionevolezza immanenti nell'impianto stesso della direttiva.

14.2.2. La direttiva, infatti, struttura l'attuazione delle politiche in materia di prestazione energetica degli edifici attraverso una sequenza logico-funzionale che comprende – come s'è visto in precedenza - (i) la definizione di un quadro metodologico comparativo di competenza della Commissione, derivante dal sistema *cost-optimal*, (già previsto dalla direttiva precedente, anche se oggetto di revisione),



il cui fine è quello di garantire che i requisiti tecnici siano economicamente giustificati e non arbitrari (art. 6); (ii) l'individuazione dei livelli ottimali in funzione dei costi, che consente di calibrare i requisiti minimi e di giustificare livelli eventualmente più stringenti in coerenza con il principio di proporzionalità (art. 6); (iii) il piano di ristrutturazione degli edifici, che ha funzione programmatoria e di coordinamento temporale e sociale, configurandosi come criterio di coerenza sistemica e temporale (art. 3).

14.2.3. Con riguardo alle impugnate disposizioni regolamentari rileva, anzitutto, la mancanza del quadro metodologico comparativo previsto dall'art. 6 della Direttiva, che, invero, è stato introdotto dalla Commissione Europea con Regolamento delegato 2025/1511 solo successivamente all'emanazione dell'impugnato regolamento.

Si trattava di una preconditione necessaria affinché gli Stati membri potessero effettuare quelle analisi costi-benefici propedeutiche alla definizione dei requisiti di prestazione energetica degli edifici, quella, cioè, compiuta dalla Provincia con il contestato regolamento.

Nell'ottica della direttiva *de qua* i requisiti di prestazione energetica devono essere definiti secondo una logica di efficienza, retta da una metodologia definita dalla Commissione e soggetta al suo controllo in sede attuativa (l'art. 6, comma 1, della direttiva stabilisce, infatti, che gli Stati membri sono tenuti a presentare una relazione in merito entro il 30 giugno 2028).

La Provincia difende il proprio regolamento obiettando che il quadro metodologico in parola era previsto anche dalla precedente Direttiva 2010/31/UE e che, quindi, non si tratterebbe di nulla di nuovo; trascura, tuttavia, che la nuova direttiva ha sostituito interamente, abrogandola, la precedente del 2010 (cfr. art. 35, direttiva 2024/1275) e ha imposto espressamente la “*revisione*” del precedente quadro metodologico sulla base di nuovi criteri (cfr. art. 6, comma 1, e Allegato VII, direttiva 2024/1275). Il nuovo quadro metodologico costituiva, dunque, un presupposto per la definizione dei livelli ottimali e dei requisiti minimi di

prestazione energetica, che la Provincia, avendo agito di anticipo, non aveva a disposizione.

Rileva, inoltre, la mancanza del piano nazionale di ristrutturazione degli edifici, previsto dall'art. 3 della direttiva, necessariamente di competenza dello Stato, concernendo l'intero territorio nazionale e implicante *“una tabella di marcia con obiettivi stabiliti a livello nazionale”* (cfr. comma 2, lett. “b”), con la finalità di *“ottenere un parco immobiliare decarbonizzato a ad alta efficienza energetica entro il 2050 (...)”* (cfr. comma 1).

La Provincia, con il regolamento impugnato, ha imposto ai cittadini misure gravose (v. *infra*) con effetti immediati e con costi interamente a loro carico, senza attendere il piano nazionale di ristrutturazione degli edifici previsto dall'art. 3 della direttiva, che sostituisce le precedenti strategie di ristrutturazione a lungo termine, collegando i requisiti edilizi alle tempistiche e alla sostenibilità sociale.

Da questo punto di vista non sono pertinenti i richiami della difesa provinciale a una serie di strumenti quali il PNIEC - Piano Nazionale per l'Energia e il Clima, che non contiene regole tecniche edilizie direttamente applicabili e non compensa l'assenza del piano nazionale delle ristrutturazioni; lo STREPIN, che è lo strumento tecnico preparatorio del PNIEC e il Piano Clima Alto Adige 2040, che individua strategie e misure per il raggiungimento di obiettivi climatici provinciali ed è innervato da una funzione politico-strategica, non direttamente prescrittiva. Detti strumenti, infatti, non hanno nulla a che a vedere con lo specifico strumento del piano nazionale di ristrutturazione degli edifici espressamente previsto dalla direttiva e, soprattutto, non sopperiscono alla sua assenza. Né ha alcun effetto pratico, rispetto alla natura immediatamente precettiva delle norme provinciali impugunate, il semplice richiamo al (futuro) piano nazionale che è contenuto nell'art. 17 del D.P.P. n. 6/2025.

Fondamentale è, in particolare, considerare come il piano nazionale di ristrutturazione degli edifici sia stato individuato dal legislatore europeo come atto

deputato a contemplare una strategia organica e a prevedere, puntualmente, modi, tempi e, non ultimo, finanziamenti per pervenire all'obiettivo della decarbonizzazione nel 2050.

In particolare, il piano deve prevedere, tra l'altro, ai sensi del comma 2 dell'art. 3: - *“una tabella di marcia con obiettivi stabiliti a livello nazionale”*, vale a dire, una gradualità, da definire unitariamente sul piano nazionale – cfr. lett. a) *“una panoramica del fabbisogno di investimenti per l'attuazione del piano nazionale di ristrutturazione, delle fonti e delle misure di finanziamento, delle risorse amministrative per la ristrutturazione degli edifici”* – cfr. lett. d).

Il previsto piano delle ristrutturazioni, dunque, incarna il principio di gradualità sotteso alla direttiva, in attuazione degli obiettivi europei di decarbonizzazione, con la previsione anche di finanziamenti pubblici o comunque misure di sostegno in relazione all'onerosità delle misure prescritte e al tempo assegnato per la loro messa in atto.

Portando a sintesi quanto esposto, il Collegio rileva che l'impugnato regolamento è stato adottato dalla Provincia prescindendo dall'impianto della direttiva, il quale, attraverso la descritta sequenza logico-funzionale, intende garantire che la definizione dei requisiti prestazionali degli edifici sia improntata al rispetto dei principi di gradualità, ragionevolezza e proporzionalità.

14.2.4. Ciò, di per sé solo, non comporta l'illegittimità delle impugnate disposizioni, considerato che in attesa degli adempimenti previsti dalla direttiva, non è congelato il potere, in questo caso della Provincia, di definire requisiti prestazionali per l'edilizia. Si deve piuttosto indagare, se i requisiti minimi fissati dalla Provincia sono censurabili sotto il profilo, appunto, della gradualità, della ragionevolezza e della proporzionalità, cui l'impianto della direttiva è certamente funzionale.

Valga ancora ricordare, che la direttiva (art. 8) è chiara nel predicare che i requisiti minimi, nel caso di edifici esistenti, si applicano (i) solo in caso di *“ristrutturazioni importanti”* e (ii) sempreché la loro applicazione sia fattibile sul piano tecnico-

economico; è fatta salva, cioè, la valutazione di non fattibilità tecnico economica (“...per quanto tecnicamente, funzionalmente ed economicamente fattibile”). Anche tali limiti sono diretta espressione dei ricordati principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Ebbene, il censurato comma 7 dell’art. 4 del D.P.P. 6/2025 prevede il rispetto dei requisiti minimi alla semplice sostituzione della caldaia, disattendendo del tutto i limiti contemplati dalla direttiva, che circoscrive l’obbligo al caso delle ristrutturazioni “importanti” e sempre che vi sia la fattibilità tecnico-economica e funzionale.

Per quanto concerne il primo limite, quello cioè che vede l’applicazione dei requisiti minimi circoscritta al caso di importanti ristrutturazioni, la Provincia non replica nulla, dovendosi, pertanto, dare per pacifica la sua violazione.

Quanto al secondo profilo, quello attinente alla fattibilità tecnico-economica e funzionale, la difesa provinciale è inadeguata. Essa evoca, sul punto, il “Piano Clima Alto Adige 2040”, nel quale è fatta menzione di detta fattibilità. Tuttavia, bisogna considerare che solo il regolamento impugnato è un atto normativo che contiene norme precettive e direttamente vincolanti per i cittadini, mentre l’invocato “Piano Clima” delinea solo obiettivi e programmi e strategie che si pongono su un altro piano e non sono in alcun modo idonei a limitare l’efficacia delle norme regolamentari.

È, quindi, acclarato che i cittadini e gli operatori economici della Provincia di Bolzano sono chiamati a dare immediata applicazione di tali norme, che non prevedono affatto la condizione della fattibilità tecnico-economica e funzionale.

In definitiva, dunque, con riguardo agli edifici esistenti, la norma contestata impone in modo assoluto il rispetto di requisiti minimi gravosi (v. infra), senza che, in ossequio ai principi di gradualità, proporzionalità e ragionevolezza, si tenga conto dei limiti contemplati dalla direttiva.

Lo stesso vale sostanzialmente anche con riguardo ai nuovi edifici, per i quali l’art.

6 della direttiva impone che i requisiti minimi di prestazione energetica siano fissati solo all'esito di un percorso valutativo di analisi costi-benefici nel quadro metodologico delineato dalla Commissione Europea.

Precisamente l'art. 6 prescrive che i requisiti minimi siano “*fissati conformemente all'art. 5*”, ovvero la norma che prevede proprio tale percorso valutativo.

Ebbene, è oggettivo che il requisito indicato all'art. 4, comma 3, lett. d), D.P.P. n. 6/2025 è stato fissato in termini assoluti, senza alcuna previa valutazione né calcolo di tipo tecnico-economico e conseguente modulazione e differenziazione della disciplina.

Sul punto specifico la Provincia non replica nulla, salvo negare la “*novità*” della direttiva al riguardo e sostenere il presunto carattere non vincolante del quadro metodologico comparativo della Commissione. Rilievo, quest'ultimo, che già sopra il Collegio ha disatteso perché infondato e che è chiaramente sconfessato dalla decisione della Commissione di introdurre il quadro metodologico in questione con un regolamento delegato, ovvero con un atto avente senz'altro efficacia vincolante.

14.2.5. I requisiti minimi di prestazione energetica fissati dal regolamento impugnato deflettono, dunque, dalla logica della direttiva, centrata sull'analisi costi-benefici, e non ammettono alcuna possibilità di valutarne concretamente la fattibilità tecnico-economica.

Particolarmente rivelatori dell'assenza di una benché minima istruttoria in merito alla congruità dei requisiti che la Provincia si apprestava a introdurre e della loro irragionevolezza e sproporzionalità sono, oltre alle più sintetiche deduzioni svolte nel ricorso, le relazioni depositate dalla ricorrente come documenti 3 e 6 e la nota A.N.A.C.I. (doc. 7).

Nella “*Relazione sugli aspetti tecnico economici*”, prodotta dalla ricorrente come documento 3, si dimostra, prendendo come esempio un caso molto comune (appartamento termoautonomo in un condominio), che le alternative previste in astratto dalla norma incontrano seri ostacoli in termini di concreta fattibilità tecnica e sostenibilità economica, in quanto:

- il teleriscaldamento non è presente nella maggior parte del territorio della Provincia di Bolzano e, ove presente, non costituisce una scelta tecnicamente percorribile per chi abita in condominio ed ha un appartamento termoa autonomo (senza considerare che il calore degli impianti di teleriscaldamento presenti nella Provincia di Bolzano è, in buona parte, prodotto dalla combustione di metano);
- l'alternativa della riduzione dei consumi del 25% non è possibile tramite la sostituzione, in ipotesi, della vecchia caldaia con una caldaia a condensazione, che potrebbe consentire al massimo un risparmio energetico di ca. 10% (se, poi, l'interessato avesse già una caldaia a condensazione il risparmio sarebbe nullo); il proprietario dovrebbe orientarsi per interventi con costi non paragonabili rispetto a quello di sostituzione della caldaia (come la sostituzione degli infissi con altri aventi prestazioni ottimali, ammesso, anche qui, che tale sostituzione non sia già avvenuta), ovvero, oltre che costosi, non fattibili per scelta individuale (quale la coibentazione delle pareti esterne riferite alla sola propria unità immobiliare, trattandosi di appartamento in condominio);
- l'ulteriore alternativa della copertura del 30% del fabbisogno energetico con fonti rinnovabili è anche questa solo teorica, in quanto non è in concreto disponibile né l'opzione di installazione di pannelli fotovoltaici (trattandosi di appartamento in condominio), né quella della caldaia a *pellets* (considerati gli spazi necessari anche per lo stoccaggio del combustibile);
- rimane solo l'alternativa della pompa di calore, che, tuttavia, presenta ugualmente ostacoli di fattibilità tecnico-economica, in considerazione di una serie di aspetti: i) in inverno quanto maggiore è la differenza di temperatura tra l'esterno (freddo) e la temperatura dell'acqua dell'impianto necessaria a riscaldare l'appartamento (che nel caso di riscaldamento con termosifoni raggiunge i 50÷55 °C), tanto più è insoddisfacente il rendimento dell'impianto e tanto maggiori sono i consumi energetici e i costi; ii) la pompa di calore richiede notevoli spazi interni ed esterni, difficilmente compatibili con la situazione di un appartamento in condominio; iii)

mediamente l'installazione di una pompa di calore costa tre volte tanto l'installazione di una caldaia a gas a condensazione e addirittura quasi cinque volte tanto, se si considera l'ipotesi di una installazione combinata con i pannelli solari (la relazione prodotta dalla ricorrente *sub* doc. 3 contiene una stima di massima a prezzi desunti dal Prezziario 2025 della Provincia di Bolzano).

La relazione fa emergere, in sintesi, che la disposizione provinciale censurata impone, con effetto immediato - a prescindere, cioè, da un contesto di importante ristrutturazione dell'edificio - a qualsiasi utente del servizio gas che si trovi nella necessità di dover sostituire la caldaia, di ricorrere a soluzioni alternative senza ponderarne la fattibilità tecnica e la sostenibilità economica.

Evitando di ripetere la ben più nutrita e articolata casistica illustrata dalle intervenute *ad adiuvandum*, basti rilevare, riassuntivamente, come da tali documenti depositati dalla ricorrente, emerga che le soluzioni imposte dal gravato regolamento (teleriscaldamento, riduzione dei consumi del 25%, copertura del 30% con fonti rinnovabili, pompa di calore) incontrano seri ostacoli in termini di concreta fattibilità tecnico-economica, e sono, perciò, eccentriche alla logica della direttiva che (i) pone l'obiettivo di emissioni zero a tutti gli edifici entro il 2050, (ii) non impone il rispetto immediato, per tutti gli edifici esistenti, di requisiti di prestazione energetica allorché si renda necessaria la semplice sostituzione della caldaia, (iii) riconnette la definizione dei requisiti a un'analisi costi-benefici attraverso la previsione di “*livelli ottimali in funzione dei costi*” e (iv) subordina la loro applicazione al caso delle ristrutturazioni importanti e a una valutazione di fattibilità economica.

Alle risultanze di tale relazione e alle correlate deduzioni attoree, corroborate dalle nutrite allegazioni delle intervenute *ad adiuvandum*, la Provincia non ha saputo opporre alcuna specifica difesa, sicché è acclarato anche il difetto di un lavoro istruttorio rafforzato da analisi giustificative, preordinato alla ragionata introduzione dei requisiti tecnici in parola.

14.3. In definitiva, dunque, l'attuazione “anticipata” della direttiva da parte della

Provincia, prescindendo, cioè, dalla sequenza logico-funzionale degli adempimenti da essa previsti, ha portato alla determinazione, priva del supporto di un'idonea istruttoria, di requisiti minimi di prestazioni energetiche negli edifici esistenti e nuovi eccessivamente gravosi e in contrasto con i principi di gradualità, proporzionalità e ragionevolezza sottesi alla direttiva medesima e sono, pertanto, illegittimi, oltre che per violazione della direttiva e dei citati principi eurounitari e di ordinamento interno, anche per manifesto eccesso di potere.

Il terzo e il quarto mezzo d'impugnazione sono, pertanto, fondati.

15. Con il quinto motivo la ricorrente, sul triplice presupposto (i) che le percentuali minime di copertura del fabbisogno di energia con fonti rinnovabili (60% negli edifici nuovi, 30% in quelli esistenti in caso di sostituzione del generatore di calore), diversamente da come figura nell'impugnato regolamento che le qualifica come "*requisiti di prestazione energetica degli edifici*", attengano, in realtà, alla direttiva (UE) 2018/2001 in materia di "*promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*", recepita con D.Lgs. 199/2021, (ii) che tale direttiva ha sostituito la precedente direttiva 2009/28/CE e (iii) che la L.P. n. 9/2018 ha demandato al regolamento esecutivo solo l'attuazione della direttiva 2009/28/CE che non contempla simili prescrizioni, non anche della direttiva 2018/2001, la ricorrente eccepisce che l'impugnato regolamento difetta di base normativa anche con riguardo all'attuazione della nominata direttiva 2018/2001, richiamando tutte gli argomenti svolti al primo motivo di gravame; anche con riguardo all'asserita attuazione di quest'ultima direttiva la ricorrente lamenta la violazione delle regole di riparto delle competenze legislative tra Stato e Provincia autonoma di Bolzano, venendo in rilievo la materia della tutela dell'ambiente, e rinvia, a questo riguardo, alle considerazioni compiutamente svolte al secondo mezzo d'impugnazione; evidenzia, infine, che lo Stato ha recepito la direttiva 2018/2001 con D.Lgs. 199/2021, (i) estendendo i limiti di copertura del fabbisogno di energia con fonti rinnovabili agli edifici esistenti, solo in caso di ristrutturazione rilevante, (ii) non



contemplando, in alternativa, il ricorso alle pompe di calore e (iii) consentendo in tutti i casi di certificare la non fattibilità in concreto delle soluzioni tecniche necessarie al raggiungimento della soglia minima; secondo la ricorrente, vertendosi in materia di tutela dell'ambiente, le disposizioni del D.Lgs. 199/2021 costituirebbero un limite alla legislazione provinciale e prevarrebbero sulle norme provinciali difformi.

15.1. La Provincia contesta la doglianza, mettendo in evidenza, innanzi tutto, che, per la materia trattata, inidonea a essere suddivisa in comparti stagni, il contestato regolamento, nel dare dichiaratamente attuazione alla direttiva 2024/1275, tocca necessariamente ambiti propri di altre direttive, tra cui senza dubbio quella in materia di promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (2018/2001), ma non si configura come attuativo di quest'ultima; ciò in disparte, la Provincia oppone agli argomenti di censura rivolti contro il regolamento (erroneamente) qualificato dalla ricorrente come attuativo della direttiva 2018/2001, i quali richiamano espressamente quelli dedotti ai motivi 1 e 2 del gravame (assenza di base normativa e incidenza nell'ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente), le considerazioni già svolte in precedenza a confutazione di questi ultimi.

15.1. La censura non è fondata perché muove dall'erroneo presupposto che le percentuali minime di copertura del fabbisogno di energia con fonti rinnovabili (60% negli edifici nuovi, 30% in quelli esistenti in caso di sostituzione del generatore di calore), attengano alla materia della *“promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili”*, di cui alla direttiva (UE) 2018/2001.

Il requisito delle descritte percentuali di copertura del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili si configura, infatti, come requisito minimo di prestazione energetica dell'edificio ai sensi della direttiva (UE) 2024/1275, il quale integra il contributo delle fonti rinnovabili ai fini della riduzione dei consumi e delle emissioni. Non si tratta, dunque, di promozione delle fonti rinnovabili ai sensi della direttiva 2018/2001. La censura, pertanto, non ha pregio.

La rilevata erroneità del presupposto su cui essa è costruita consente di assorbire ogni argomento di censura svolto dalla ricorrente.

16. L'ultimo mezzo è dedicato alla pretesa violazione del principio di gradualità e di quello di neutralità tecnologica.

Secondo la ricorrente, l'impugnato regolamento sarebbe illegittimo per il fatto che “*taglia fuori*” le attuali reti di distribuzione del gas naturale, senza nemmeno considerare che si tratta di beni strumentali all'erogazione di un “*servizio pubblico*”, laddove la normativa vigente continua, invece, a tenere in conto la funzione delle reti di distribuzione del gas e del relativo servizio pubblico, prevedendo il rinnovo delle relative concessioni; evidente sarebbe il contrasto con l'obiettivo comunitario del graduale perseguimento dell'obiettivo “*emissioni zero*” entro il 2050; in questo modo la Provincia violerebbe il principio di neutralità tecnologica e altererebbe il mercato, discriminando le imprese che operano nel settore del gas, e oblitererebbe del tutto la concreta prospettiva, nei prossimi decenni, di alimentare le reti di distribuzione del gas con *green gas* a emissioni zero (biometano, idrogeno o metano sintetico), chiudendosi, di fatto, agli sviluppi tecnologici dei prossimi anni, senza considerare l'orizzonte temporale al 2050 dell'obiettivo “*emissioni zero*” e nemmeno le norme, europee e nazionali (art. 20, commi 1 e 2, della direttiva 2018/2001, art. 37 D. Lgs. 199/2021 e art. 6, comma 4, L. 118/2022) che già riconoscono il ruolo dei gas rinnovabili per il suo raggiungimento.

16.1. La Provincia contesta gli argomenti di censura, facendo leva sul fatto che le disposizioni impugnate non fanno divieto di installare impianti fossili né impongono di sostituire quelli in funzione, applicandosi i previsti requisiti solo nel caso della loro sostituzione.

16.2. La censura va condivisa nei termini che seguono.

Nel diritto unionale la neutralità tecnologica implica, sinteticamente, che il legislatore non imponga una specifica tecnologia e lasci agli operatori la scelta dei

mezzi tecnici per raggiungere l'obiettivo, salvo che la scelta di una specifica tecnologia sia giustificata da obiettivi ambientali, efficienza, sicurezza, impossibilità tecnica di alternative equivalenti.

In altri termini, pur non essendo codificato come regola generale vincolante, il principio di neutralità tecnologica costituisce un criterio interpretativo, desumibile dal diritto dell'Unione europea e dalla giurisprudenza quale declinazione del principio di proporzionalità e di libertà di scelta dei mezzi tecnici, suscettibile di essere legittimamente limitato in presenza di obiettivi ambientali e climatici adeguatamente motivati.

Con riguardo al tema dei requisiti minimi di prestazione energetica negli edifici, occorre sottolineare che essi si collocano a valle delle direttive comunitarie in tema di decarbonizzazione, entro gli orizzonti temporali indicati. La decarbonizzazione, perseguendo un obiettivo climatico-ambientale, non è tecnologicamente neutra per definizione, sicché, in linea di principio, devono considerarsi legittime le scelte pubbliche che discriminano tra tecnologie energetiche, quando ciò sia giustificato da obiettivi ambientali e climatici. La neutralità tecnologica, in altri termini, non è un limite generale alle politiche ambientali.

Fatta questa doverosa premessa, l'invocata violazione del principio di neutralità climatica si configura comunque come argomento ancillare rispetto ai vizi fatti valere in precedenza, con i quali è stata stigmatizzata la violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e gradualità dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici, introdotti dalle impugnate norme regolamentari emesse dalla Provincia.

Il D.P.P. 6/2025, impone, nel caso della sostituzione della caldaia, di coprire il 30% del fabbisogno di energia con fonti rinnovabili oppure di ridurre il consumo del 25%, in alternativa vi è l'obbligo di allacciare l'edificio al teleriscaldamento o installare una pompa di calore. Se si tratta di edifici nuovi, il regolamento impone il rispetto del requisito di copertura del 60% del fabbisogno di energia con fonti rinnovabili, altrimenti è d'obbligo l'allacciamento al teleriscaldamento o

l'installazione di una pompa di calore.

Si è detto in precedenza che le impugnate disposizioni regolamentari, pur consentendo l'utilizzo degli impianti a gas, producono di fatto gli effetti selettivi importanti - segnalati dalla ricorrente e dalle intervenute *ad adiuvandum* - senza gradualità, imponendo, in anticipo rispetto alle fasi valutative e preparatorie che segnano l'impianto della direttiva attuata, standard prestazionali molto rigorosi, in assenza di un'adeguata fase transitoria, di una previa analisi dell'impatto tecnologico ed economico e della ponderazione di alternative meno restrittive, imposizioni che si presentano come particolarmente gravose soprattutto laddove impongono il rispetto dei requisiti previsti alla semplice sostituzione della caldaia.

In questo contesto la violazione della neutralità tecnologica, che – occorre sottolinearlo, non può essere invocata come scudo delle fonti fossili – funge da ulteriore indice rivelatore dell'eccesso di potere in cui è incorsa la Provincia.

In definitiva, la sproporzione e l'irragionevolezza dei requisiti si manifestano anche nel fatto che gli standard prestazionali previsti dalle impugnate disposizioni provinciali sono suscettibili di produrre un effetto selettivo delle tecnologie utilizzabili a causa dell'innalzamento repentino e non graduale delle soglie richieste, in violazione del canone di neutralità tecnologica qui inteso come criterio di razionalità dell'azione amministrativa.

Nei termini descritti, dunque, è fondato anche il sesto motivo.

17. Al lume di quanto sin qui esposto il ricorso è fondato e va accolto di conseguenza. La statuizione in merito alle spese di lite segue l'ordinario criterio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa - Sezione autonoma di Bolzano, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i commi 3, lett. d) e 7 dell'art. 4, D.P.P. n. 6/2025.

Condanna la Provincia a rifondere alla ricorrente le spese di lite che liquida in €

3.000,00 a favore della ricorrente e in €3.000,00, in solido fra loro, a favore delle parti intervenute *ad adiuvandum*, oltre agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 28 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Stephan Beikircher, Presidente

Edith Engl, Consigliere

Alda Dellantonio, Consigliere, Estensore

Fabrizio Cavallar, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Alda Dellantonio**

**IL PRESIDENTE**  
**Stephan Beikircher**

**IL SEGRETARIO**