



Roma, 29 aprile 2022

## **Position paper: decarbonizzazione delle caldaie a combustibili fossili attraverso il regolamento Ecodesign e la revisione dell'etichetta energetica**

### **Problema**

Tutti gli scenari della valutazione d'impatto per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi Ue al 2030, prevedono una transizione ecologica ed energetica nel settore edile, con la scomparsa di petrolio e carbone e il taglio del 40% dell'uso del gas naturale per il comparto del riscaldamento. A maggio 2021, l'International Energy Agency (IEA) ha concluso che le **caldaie a combustibili fossili** non dovrebbero più essere vendute a **partire dal 2025** se vogliamo raggiungere la **neutralità climatica entro il 2050**. Infine, a giugno, il Consiglio dell'UE ha invitato la Commissione a preparare le condizioni per “eliminare gradualmente [...] gli apparecchi di riscaldamento a gas e altri combustibili fossili [...]”. L'IRENA, inoltre, nel report “*Geopolitics of the Energy Transformation: The Hydrogen Factor*”<sup>1</sup> ha sconsigliato vivamente l'uso di idrogeno nel comparto del riscaldamento domestico.

La battaglia tra gas più o meno decarbonizzati ed elettrificazione dei consumi domestici sembra volgere a favore di questi ultimi e del solare, ributtando di nuovo la palla alle istituzioni europee che in questi mesi stanno decidendo la sorte del nostro futuro energetico in un pacchetto di normative di importanza strategica, il **Fit for 55 package**. Nell'ambito degli strumenti previsti per il raggiungimento di tali obiettivi nel pacchetto Fit for 55, la Commissione Europea ha proposto diversi provvedimenti, tra i quali: l'ampliamento dell'**Emissions Trading System (ETS)** alle emissioni del settore dell'edilizia a partire dal 2026, la revisione della **Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (EPBD)**, la revisione della **Direttiva energie rinnovabili (RED II)**, il **Pacchetto gas e idrogeno** e la revisione della **Direttiva sulla tassazione dell'energia**. A questa importante normativa si aggiunge la revisione del **Regolamento ecodesign e dell'etichetta energetica per le tecnologie di riscaldamento**: il primo stabilisce norme minime europee per eliminare dal mercato i prodotti meno performanti, mentre le etichette energetiche danno un'informazione chiara sull'efficienza energetica e su altre caratteristiche importanti dei prodotti tecnologici, che permettono ai consumatori di fare scelte più consapevoli.

Sullo sfondo c'è la crisi energetica scaturita in seguito alla guerra in Ucraina: la domanda che si pongono in queste settimane i Paesi membri dell'Unione Europea è come riuscire a ridurre gradualmente la loro dipendenza dalle fonti energetiche russe, in primis il gas – il 43% del gas che importa l'Italia arriva dalla **Russia**: in termini assoluti, da Mosca nel 2020 sono stati importati complessivamente **28,7 miliardi di metri cubi di gas** naturale (su un totale di 66,4 miliardi di metri cubi importati nel nostro Paese) stima il Ministero della Transizione Ecologica.

---

<sup>1</sup> <https://www.irena.org/publications/2022/Jan/Geopolitics-of-the-Energy-Transformation-Hydrogen>



L'8 marzo la Commissione Europea ha annunciato una proposta per ridurre di due terzi la dipendenza dal gas russo entro la fine dell'anno (**RePower EU**). Tra le misure proposte ci sono dei piani nazionali per identificare i progetti per accelerare la transizione energetica, la definizione di nuovi impianti per le energie rinnovabili e iniziative per le installazioni di pannelli fotovoltaici sui tetti.

Nuovi progetti eolici e solari potrebbero sostituire 20 miliardi di metri cubi di gas, mentre triplicando la capacità entro il 2030, aggiungendo cioè 480 GW di energia eolica e 420 GW di energia solare, si potrebbero risparmiare **170 miliardi di metri cubi all'anno**.

Elettricità Futura sostiene che il settore elettrico è pronto a investire 85 miliardi nei prossimi 3 anni per installare **60 GW di nuovi impianti rinnovabili**, che permetteranno anche di creare 80.000 nuovi posti di lavoro e di far risparmiare 15 miliardi di metri cubi di gas ogni anno, ovvero il 20% del gas importato.

Si devono però sbloccare gli iter autorizzativi: secondo Legambiente, a fine 2020 le richieste giacenti di connessione alle reti di distribuzione di Terna da parte di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili raggiungevano cumulativamente i **110 GW** a cui si aggiungono i 6 GW per gli impianti di accumulo. Tutti questi ostacoli stanno mettendo a rischio il raggiungimento degli obiettivi europei climatici al 2030 e una copertura da rinnovabili del 72% per la parte elettrica. Eppure se anche solo il **50% delle rinnovabili** oggi sulla carta arrivasse al termine dell'iter autorizzativo, la nostra Penisola avrebbe già raggiunto gli obiettivi climatici europei.

### ***Ampliamento del sistema ETS (Emissions Trading System).***

Nato nel 2005, il sistema europeo delle quote di emissione (**Emissions Trading System o ETS**) opera secondo una logica *cap & trade*, in cui si stabilisce un tetto (cap) al numero di quote che vengono messe a disposizione ogni anno per gli operatori appartenenti ai settori assoggettati. Dato tale vincolo, ogni operatore deve restituire annualmente un numero di quote pari alle emissioni prodotte per evitare pesanti multe. Chi si trova in deficit, può acquistare le quote mancanti in asta (da uno degli Stati membri dell'UE) o sul mercato da operatori che si trovino in surplus o da soggetti terzi abilitati.

Fit for 55 contiene un ricco pacchetto di misure che darebbero un'ulteriore stretta all'ETS europeo. La proposta di Bruxelles prevede l'estensione del sistema delle quote al settore del **trasporto marittimo** e l'innalzamento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni dei settori interessati dal 43% al 61% entro il 2030 rispetto ai livelli del 2005, anche tenuto conto che in pratica il target del 43% è stato già raggiunto con 10 anni di anticipo.

Si è parlato molto anche di estendere il sistema ai settori del **riscaldamento e dell'edilizia**. Tale ricorso sarebbe un grave errore, perché sposterebbe i costi verso le famiglie, con un impatto preoccupante su quelle a basso reddito, aggravando le divisioni sociali in Europa e creando così una



forte opposizione sociale alla politica climatica europea, rendendo sempre più in salita la strada per fronteggiare l'emergenza climatica. Certo, con il *Social Climate Fund*, l'Unione punta a innalzare il sostegno temporaneo al reddito diretto per le famiglie vulnerabili, le PMI e i lavoratori del settore dei trasporti.

Ma la transizione deve essere *just*, equa a livello sociale, a monte del processo legislativo. Per questo la strada da percorrere è un'altra: vanno introdotti tutti gli strumenti necessari, come politiche per ristrutturare il parco edifici esistente, l'*energy efficiency first*, incentivi per la sostituzione di caldaie fossili con quelle "pulite". Kyoto Club e Legambiente chiedono di **escludere dall'incentivo del 110% previsto dal Superbonus caldaie e scaldabagni fossili, prevedendo la possibilità di accedere alla già generosa detrazione del 50%** e per arrivare ad abolire i bonus per impianti a gas a partire dal 1° gennaio 2025.

### ***Energy Performance Buildings Directive (EPDB)***

Dal 2030 solo nuovi edifici a emissioni zero, stop alle fossili nel riscaldamento entro il 2040, estensione degli attestati di prestazione energetica, obiettivo di portare gli edifici residenziali almeno in classe F entro il 2030 (dunque con una correzione al divieto di vendita e affitto dal 2027 degli immobili più energivori che si era ventilato).

Questi sono alcuni punti della proposta di revisione della Direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (EPBD), il cui obiettivo è quello di avere un **parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050**, tenendo conto del fatto che oggi gli edifici pesano per il **40% dell'energia consumata nell'Ue**, per il 36% delle emissioni legate all'energia e che riscaldamento, raffrescamento e acqua calda sanitaria contano per l'80% dell'energia consumata dalle famiglie.

Secondo Kyoto Club e Legambiente, per tagliare le emissioni del 55% in 8 anni, serve accelerare la dismissione dei sistemi fossili, **anticipando al 2025 la scadenza per vietare l'installazione di impianti climalteranti nei nuovi edifici** (scelta semplificata dal fatto che già per Legge devono avere prestazioni NZEB, *Nearly Zero Energy Building*), e stabilire dal 2026 il divieto di installazione in ristrutturazioni che beneficiano di incentivi pubblici.

### ***Renewable Energy Directive II (RED II)***

La cosiddetta Red II, ovvero la Direttiva Ue 2018/2011 sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, è approdata – con due anni di ritardo – nel corpus normativo italiano nel novembre del 2021.

La Direttiva stabilisce che entro il 2030, a livello europeo, le **energie rinnovabili dovranno incidere per almeno il 32% sul consumo finale lordo di energia**. La Direttiva, inoltre, disciplina fortemente l'attivazione dell'autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili, ovvero la realizzazione delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), dettandone la relativa disciplina, ivi inclusa quella incentivante, e le relative condizioni.



Oltre ad approvare con celerità i decreti attuativi previsti nella RED II anche per non bloccare il processo di sviluppo di queste nuove realtà, entro giugno 2022 si deve istituire un fondo di garanzia per consentire ad un numero maggiore di soggetti di accedere ai finanziamenti per la realizzazione di Comunità Energetiche, possibili e convenienti grazie all'autoproduzione e agli incentivi di cui beneficiano. Gli interventi però rischiano di essere rallentati dalla barriera che hanno alzato le banche nei confronti di soggetti giuridici nuovi che non offrono garanzie e non possono farlo indirettamente attraverso i soci.

Mentre per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti il problema dell'accesso al credito per la realizzazione di Comunità Energetiche è stato risolto con la specifica misura inserita nel PNRR, è necessario che questa possibilità sia estesa ai tanti e diversificati soggetti che possono divenire soci di comunità energetiche, oltre ad indirizzare specifiche risorse anche per le aree con maggiori criticità sociali ed economiche, come le **periferie**, dove le comunità energetiche possono giocare un ruolo importante anche di riscatto sociale. Vanno inoltre **sbloccati i decreti di attuazione delle Comunità Energetiche** che favoriranno una diffusione delle rinnovabili sul territorio grazie anche al supporto da parte delle popolazioni coinvolte.

### ***Pacchetto gas-idrogeno***

La Commissione europea ha presentato a dicembre il nuovo “pacchetto gas-idrogeno”. Il pacchetto include in particolare una proposta di regolamento e una di direttiva (con relativi allegati) che, ha spiegato la commissaria Ue all'Energia Kadri Simson, “creano le condizioni per lo sviluppo dei gas rinnovabili e low-carbon, in particolare biometano e idrogeno, e rafforzano la resilienza del sistema del gas”.

Secondo la Commissione europea, una soluzione possibile per decarbonizzare il comparto del riscaldamento è che entro il 2040 **grandi quantità di idrogeno** saranno improvvisamente disponibili e utilizzabili nei sistemi di tubature per sostituire il gas - il che è a dir poco improbabile. Diversi studi contraddicono direttamente questa ipotesi perché l'idrogeno verde è prodotto attraverso l'elettrolisi, un processo con grandi perdite di conversione. Nemmeno l'industria del gas prevede un ruolo per l'idrogeno negli edifici. Si parla di biometano, ma uno studio dell'ICCT37 - un'organizzazione indipendente, ha già dimostrato che solo meno del 10% della domanda di calore potrebbe essere soddisfatta dal metano rinnovabile.

L'**idrogeno prodotto da fonti rinnovabili** (idealmente l'eccesso di elettricità rinnovabile) sarà limitato nella quantità e molto prezioso: dovrebbe quindi essere **incanalato solo verso quei settori hard to abate che, al momento, non hanno altre alternative per essere decarbonizzati** (per esempio le industrie ad alta intensità energetica o il trasporto a lungo raggio come il trasporto marittimo e aereo).



### ***Energy Taxation Directive (ETD)***

La nuova riforma sulla tassazione energetica punta a riallineare la tassazione energetica agli obiettivi di politica verde della Ue, con incentivi per l'efficienza energetica, le fonti energetiche meno inquinanti e le tecnologie più pulite.

Così com'è, la revisione dell'ETD non è abbastanza coordinata con altri file del pacchetto Fit for 55 e non contribuisce pienamente agli obiettivi dell'EU Green Deal (come quello di Inquinamento Zero).

Crediamo che la revisione dell'ETD dovrebbe essere parte di un più ampio e coordinato processo di **riforma** da intraprendere da parte dei sistemi fiscali degli Stati membri dell'UE, orientato verso il raggiungimento degli obiettivi di protezione del clima e dell'ambiente.

È necessario stabilire segnali di prezzo adeguati e stabili per guidare gli investimenti legati all'energia da parte delle imprese e delle famiglie verso la transizione ecologica, **eliminare gradualmente i Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) a favore dei combustibili fossili** senza portare a conflitti sociali dirompenti e compensando coloro che sono danneggiati dalle politiche climatiche, attuare le misure necessarie (pagamenti forfettari e entrate sgravi fiscali) a **sostegno dei segmenti più vulnerabili della popolazione**, proteggere le classi medie dalla volatilità dei prezzi dell'energia, **supportare le imprese nella riconversione della produzione**, garantire una base stabile di entrate per raggiungere la decarbonizzazione dell'energia attraverso una riforma fiscale progressiva.

### ***Ecodesign e Energy Label.***

La progettazione ecocompatibile (Ecodesign) e l'etichettatura energetica (Energy Label) sono due politiche fondamentali se l'Unione europea vuole vincere la propria sfida contro la minaccia dei cambiamenti climatici e raggiungere gli obiettivi UE al 2030 e la neutralità climatica al 2050.

Le due politiche funzionano insieme come un meccanismo *push and pull*. L'**Ecodesign** stabilisce in primo luogo i **requisiti minimi** di efficienza legali in modo che gli apparecchi ad alto consumo energetico non siano nemmeno ammessi sul mercato europeo; poi, le **etichette energetiche** indirizzano i consumatori verso i migliori elettrodomestici.

Attualmente si prevede che le politiche di progettazione ecocompatibile ed etichettatura energetica comportino circa un terzo dei risparmi necessari per raggiungere gli obiettivi di riduzione del 55% di emissioni dell'UE entro il 2030 (almeno **500 Mt sui 1.500 Mt totali che devono essere ridotti**). Secondo i calcoli della Campagna #Coolproducts, tuttavia, l'UE potrebbe produrre altre **58 milioni di tonnellate di risparmio annuale di CO2** se rafforzasse queste due normative, rendendole più ambiziose. Questo è più o meno l'equivalente delle emissioni annuali dell'Ungheria e quasi il 4% degli sforzi necessari per raggiungere l'obiettivo di riduzione del 55%.

### ***Ecodesign ed Energy Label per il riscaldamento***

Le politiche di Ecodesign ed Energy Label sono fondamentali soprattutto per quanto riguarda il settore dei riscaldamenti, in particolare delle caldaie e dei sistemi di scaldabagno. Ci sono voluti circa sette anni prima che la normativa vigente venisse adottata ed entrasse in vigore nel 2015.



Di tutti i gruppi di prodotti regolamentati attraverso le due normative, queste due categorie sono le più impattanti in termini di consumo energetico e altri impatti ambientali, che rappresentano il 20% del totale.

Lo studio di revisione dell'Ecodesign e dell'Energy Label per scaldabagni e caldaie è iniziato nel 2018 ed è stato solo finalizzato a metà del 2021. Nello specifico, la Commissione europea riesaminando il regolamento 813/2013 sulla progettazione ecocompatibile, il regolamento 811/2013 sull'etichettatura energetica per gli apparecchi per il riscaldamento degli ambienti (ENER Lot 1), il regolamento 814/2013 sulla progettazione ecocompatibile e il regolamento 812/2014 sull'etichettatura energetica per gli scaldacqua (ENER Lot 2).

Lo scorso settembre si è riunito il **Forum di Consultazione su Ecodesign ed Energy Label**, che raduna gli esperti degli Stati membri che devono provvedere alla riforma dei due settori. Il processo per l'approvazione delle normative più avanzate è ancora lungo, e terminerà tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023, con l'approvazione del Parlamento Europeo e del Consiglio UE - con un ritardo stimato di 24 mesi secondo il report *Delays in ecodesign implementation threaten 55% climate target and cost citizens billions* della Campagna #Coolproducts<sup>2</sup>.

Sempre secondo lo studio, questo lungo iter di revisione dei regolamenti di cui sopra, ci sta facendo immettere nell'atmosfera circa **4,59Mt di CO2 che avremmo potuto risparmiarci entro il 2030**, e 11,6 miliardi di euro di costi aggiuntivi.

Invece, l'adozione di regolamenti ambiziosi per queste due categorie di elettrodomestici, continua #Coolproducts, potrebbe portare alla riduzione dei due terzi delle emissioni del comparto degli edifici residenziali e pubblici per raggiungere la carbon neutrality entro il 2050.

### ***Energy Label***

Caldaie e scaldabagni non sono inclusi nella nuova versione dell'etichetta energetica, entrata in vigore il primo marzo 2021, che sostituisce la dicitura A+, A++ e A+++ con una più intuitiva che va dalla lettera G fino alla più virtuosa. Questo nuovo sistema copre infatti cinque categorie di elettrodomestici (lavastoviglie, lavatrici, frigoriferi, tv, display e dal primo settembre anche le lampadine) ma ne esclude molti altri, compresi appunto i dispositivi di cui sopra.

La Commissione Europea ha recentemente proposto una nuova etichetta che vedrebbe le caldaie a gas nelle ultime classi (la F e la G), mentre le classi più alte sarebbe occupate solo dai prodotti con maggiore efficienza, e in particolar modo da sistemi ibridi e pompe di calore. Tuttavia, questo meccanismo, che solitamente è accompagnato da una data di estromissione dal mercato dei prodotti meno efficienti (la classe G), in questo caso è monco perché la data, nella proposta di revisione ecodesign, non c'è.

Alla luce di quanto sopra e delle imminenti minacce del cambiamento climatico, la Commissione deve fare in modo che **entro il 2025 non vengano più immessi sul mercato dell'UE nuovi apparecchi**

---

<sup>2</sup> [https://ecostandard.org/news\\_events/delays-in-ecodesign-threaten-eu-climate-targets-and-cost-citizens-billions-new-analysis/](https://ecostandard.org/news_events/delays-in-ecodesign-threaten-eu-climate-targets-and-cost-citizens-billions-new-analysis/)



**di riscaldamento alimentati con combustibili fossili.** Secondo i calcoli di ECOS per conto della campagna Coolproducts, la rimozione delle caldaie a combustibili fossili dal mercato dell'UE entro il 2025 porterebbe a circa 110 Mt di risparmio annuale di CO2 entro il 2050, rispetto al normale svolgimento dell'attuale legislazione in vigore.

### ***Ecodesign***

Per quanto riguarda la questione dell'Ecodesign, è emersa una spaccatura netta in occasione dell'ultimo Forum di Consultazione, che raduna gli esperti degli Stati membri, tenutosi gli scorsi 27 e 28 settembre 2021.

In occasione del meeting è emerso un gruppo di Paesi "virtuosi" (Germania, Danimarca, Francia, Austria, Svezia) si è distinto per supportare una normativa più ambiziosa per l'Ecodesign. Dall'altra parte, un gruppo di Paesi più "conservativi" (Italia, Portogallo e Spagna) frenano l'adozione di leggi sempre più progressive per regolare la materia. Da sottolineare che l'**Italia** si è distinta per una posizione contraria circa l'elettrificazione dei prodotti di riscaldamento – **"non tutti i prodotti per il riscaldamento possono essere elettrificati"**.

### **Proposte**

Pertanto, Kyoto Club e Legambiente avanzano le seguenti **proposte** alle Istituzioni Europee:

- **Diminuire l'incentivo del 110%** previsto dal Superbonus a caldaie e scaldabagni fossili, prevedendo la possibilità di accedere alla già generosa detrazione del 50% e per arrivare ad abolire i bonus per impianti a gas a partire dal 1° gennaio 2025.
- **Anticipare al 2025 la scadenza per vietare l'installazione di impianti da fonti fossili** nei nuovi edifici e stabilire dal 2026 il **divieto di installazione** in ristrutturazioni che beneficiano di incentivi pubblici.
- Approvare con celerità i **decreti attuativi previsti nella RED II** per quanto riguarda le Comunità Energetiche Rinnovabili.
- Istituire un **fondo di garanzia** per consentire ad un numero maggiore di soggetti di accedere ai finanziamenti per la realizzazione di Comunità energetiche.
- **Semplificare in maniera radicale il processo autorizzativo** e aggiornare le normative per sbloccare le rinnovabili e accelerare la transizione energetica ed ecologica, abbandonando la subalternità del nostro Paese dalle importazioni di fonti fossili.
- **Ridimensionare l'etichetta energetica e adattare i confini delle classi per declassare la maggior parte degli apparecchi alimentati a combustibili fossili**, comprese le caldaie a gas a condensazione ai gradi più bassi, F e G.
- **Vietare la vendita degli apparecchi classificati nelle classi energetiche altamente inefficienti, come G ed F, rispettivamente al 2023 e al 2025.**
- **Migliorare il progetto normativo di revisione sul regolamento dell'Ecodesign**, a nostro avviso non abbastanza ambizioso, contrariamente a quello di proposta energetica.
- Premere perché l'Italia prenda posizione, all'interno del Forum di Consultazione degli Stati membri, a favore dell'elettrificazione degli impianti di riscaldamento.



- **Includere nel sistema di etichetta energetica anche le stufe elettriche**, visto il loro impatto considerevole sul cambiamento climatico e la loro inefficienza energetica paragonabile alla classe G. Si tratta di un prodotto ancora molto diffuso e di primaria importanza per il sud Italia: moltissime case ed appartamenti al sud si scaldano con questi prodotti perché sono nate senza il riscaldamento.
- Puntare all'elettricità rinnovabile, generalmente quattro volte più efficiente rispetto alle tecnologie legate all'**idrogeno**: queste devono essere utilizzate per la decarbonizzazione dei settori più problematici, cosiddetti *hard to abate*: trasporto aereo e marittimo, acciaierie, industria chimica.