

## INVITO A PRESENTARE CONTRIBUTI PER UN'INIZIATIVA (senza valutazione d'impatto)

<b>TITOLO DELL'INIZIATIVA</b>	Pompe di calore - Piano d'azione per accelerarne la diffusione nell'UE
<b>DG CAPOFILA – UNITÀ RESPONSABILE</b>	ENER.B3
<b>PROBABILE TIPO DI INIZIATIVA</b>	Altro – Nuovo
<b>TEMPISTICA INDICATIVA</b>	Quarto trimestre 2023
<b>INFORMAZIONI AGGIUNTIVE</b>	<a href="https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency_it">https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency_it</a>

### A. Contesto politico, definizione del problema e analisi della sussidiarietà

#### Contesto politico

La diffusione delle pompe di calore è fondamentale per la transizione verso l'energia pulita e per raggiungere la neutralità in carbonio in linea con gli obiettivi fissati nel [Green Deal europeo](#). Tutti gli scenari politici su cui si fondano le proposte legislative del pacchetto "Pronti per il 55 %" prevedono una grande diffusione delle pompe di calore in tutti i settori, in particolare negli edifici. Per centrare gli obiettivi per il 2030 e conseguire la necessaria rapida decarbonizzazione della produzione di energia termica, bisognerebbe smettere quanto prima di installare caldaie nei nuovi edifici e di sostituire quelle alimentate da combustibili fossili con nuovi modelli<sup>1</sup>.

Il piano [REPowerEU](#) esorta a dare la priorità agli investimenti nelle energie rinnovabili e nell'efficienza energetica per ridurre le importazioni di combustibili fossili e raddoppiare l'attuale tasso di diffusione delle pompe di calore negli edifici. Prevede inoltre una diffusione più rapida delle grandi pompe di calore nelle reti di teleriscaldamento e teleraffrescamento.

È necessario passare urgentemente a tecnologie di riscaldamento e raffrescamento rinnovabili ed efficienti negli edifici, nell'industria e nelle reti. La [relazione della Commissione europea sulla competitività delle tecnologie per l'energia pulita](#) indica la necessità di accelerare ulteriormente la diffusione di tutti i tipi di pompe di calore: da quelle per abitazioni unifamiliari, grandi condomini, edifici del terziario e reti di calore a quelle ad alta temperatura destinate all'uso industriale. Il [piano industriale del Green Deal europeo](#) individua nelle pompe di calore una delle tecnologie chiave per centrare gli obiettivi di neutralità climatica dell'UE enunciati nella [legge sull'industria a zero emissioni nette](#) per sostenere la produzione industriale.

Il conseguimento degli obiettivi si basa sul quadro definito dalle seguenti misure:

- l'[ondata di ristrutturazioni](#);
- l'attuale riesame dei regolamenti specifici sui prodotti per il riscaldamento e il raffrescamento nel quadro della normativa sulla [progettazione ecocompatibile e sull'etichettatura energetica](#); e
- la revisione in corso della [direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia](#), della [direttiva sulle energie rinnovabili](#) e della [direttiva sull'efficienza energetica](#), che rientra nel pacchetto legislativo "Pronti per il 55%".

<sup>1</sup> [Sfide dell'UE per ridurre l'uso dei combustibili fossili negli edifici, relazione JRC 127122, dicembre 2021 \(solo in EN\)](#).

## Problema che si intende affrontare con l'iniziativa

L'iniziativa punta a: i) accelerare i progressi nella decarbonizzazione del sistema energetico; ii) creare le condizioni per il passaggio a sistemi di riscaldamento e raffreddamento rinnovabili negli edifici, nell'industria e nelle reti; e iii) sostenere la competitività dell'industria dell'energia pulita dell'UE.

Circa il 50 % di tutta l'energia consumata oggi nell'UE è usato per il riscaldamento e il raffreddamento. Oltre il 70 % del riscaldamento e del raffreddamento si basa ancora sui combustibili fossili, soprattutto sul gas naturale. Nel settore residenziale circa l'80% del consumo finale di energia è usato per riscaldare gli ambienti e l'acqua<sup>2</sup>. Presto sarà fisicamente impossibile migliorare ancora l'efficienza energetica degli apparecchi di riscaldamento dell'ambiente e degli scaldacqua a combustione. Pertanto per ridurre ulteriormente l'energia impiegata per riscaldare gli ambienti e l'acqua sarà necessario ricorrere a tecnologie nuove e più efficienti, vale a dire le pompe di calore, che sono anche tecnologie energetiche rinnovabili.

In assenza di ulteriori azioni mirate dell'UE, c'è il rischio che 22 milioni di vecchi apparecchi di riscaldamento individuali e diverse migliaia di vecchie unità di riscaldamento a combustibili fossili di grandi dimensioni siano sostituiti da caldaie a combustibili fossili. Per contribuire a ridurre l'uso di gas e petrolio, il piano REPowerEU promuove una più rapida diffusione delle pompe di calore individuali negli edifici e delle pompe di calore su vasta scala nelle reti di teleriscaldamento e teleraffreddamento. Questo si traduce nell'obiettivo di installare **almeno 10 milioni di nuove pompe di calore entro il 2027**. Inoltre, con l'eliminazione graduale delle caldaie individuali entro il 2029 nell'ambito della progettazione ecocompatibile, **si prevede che entro il 2030 saranno installate almeno 30 milioni di pompe di calore in più rispetto al 2020**, la maggior parte delle quali idroniche (comprese quelle ibride).

La diffusione delle pompe di calore rischia di essere rallentata da diversi fattori, sia sul lato della domanda su quello dell'offerta, per esempio:

1. **ostacoli strutturali** – le infrastrutture e i sistemi di riscaldamento attuali, gli elevati costi iniziali delle pompe di calore, una capacità insufficiente della rete elettrica e la scarsa compatibilità tecnica degli edifici con il riscaldamento a bassa temperatura;
2. **ostacoli informativi** – lacune informative sulle soluzioni offerte dalle pompe di calore e sui lavori necessari per installarle e una scarsa consapevolezza e accettazione da parte dei clienti e degli installatori;
3. **fallimenti del mercato** – modelli commerciali non ancora pronti o sottosviluppati nel settore del riscaldamento, la divergenza di interessi, lo squilibrio tra le esigenze di finanziamento dei progetti di ristrutturazione e i prodotti tipicamente offerti dagli istituti finanziari, la mancanza di prodotti finanziari attraenti, il ricorso limitato a meccanismi che mobilitano capitali pubblici per attrarre investimenti privati e la diffusione limitata dell'efficienza energetica e di alcune tecnologie rinnovabili e intelligenti;
4. un **contesto normativo e politico** non sufficientemente propizio in termini di norme tecniche ed etichette dei prodotti, procedure di autorizzazione, regolamenti edilizi nazionali, teleriscaldamento e pianificazione centralizzati, tassazione energetica favorevole e possibilità di gestione della domanda;
5. **limiti dell'industria e della catena del valore** che non consentono ancora all'industria dell'UE di sfruttare appieno le necessarie risorse industriali e finanziarie e di aumentare la capacità produttiva fino a livelli di produzione di massa; e
6. **carenze di competenze** lungo la catena del valore e una crescente mancanza di consulenti e installatori qualificati.

Il settore della produzione delle pompe di calore si trova nella posizione ideale per soddisfare la domanda e deve rimanere competitivo a fronte di volumi elevati di importazioni a basso costo. Una strategia per accelerare la diffusione delle pompe di calore sosterrà la competitività industriale, fornirà valore aggiunto a livello locale e farà crescere l'occupazione nell'UE.

## Base per l'azione dell'UE (base giuridica e analisi della sussidiarietà)

### Base giuridica

L'articolo 194, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), recita: "Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno

<sup>2</sup> Eurostat, 2022, [Consumi domestici di energia - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1).

spirito di solidarietà tra Stati membri, a: [...] promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili".

## Necessità pratica di un'azione dell'UE

L'iniziativa definirà misure di follow-up a livello locale, nazionale o dell'UE, laddove tali misure siano adottate al meglio in linea con il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La decarbonizzazione del riscaldamento e del raffrescamento e una più rapida diffusione delle pompe di calore negli edifici, nelle reti di riscaldamento e nell'industria non possono essere conseguite in misura sufficiente dai soli Stati membri e richiedono un'azione complementare a livello dell'UE per garantire la coerenza degli obiettivi e dell'impegno politico comuni. Sarebbe comunque prevista una flessibilità sufficiente a consentire l'adattamento alle condizioni locali e nazionali negli Stati membri.

## B. Obiettivi dell'iniziativa e modalità di conseguimento

L'iniziativa si concentrerà su come accelerare la diffusione delle pompe di calore. Sarà una comunicazione strategica, caratterizzata da un approccio integrato in tutti i settori d'intervento, intesa a elaborare un piano d'azione contenente misure specifiche per far fronte ai principali ostacoli e per rafforzare i fattori di attrazione ai fini di una più rapida diffusione delle pompe di calore. Il piano d'azione prenderà in considerazione: i) strumenti normativi, non normativi e abilitanti; ii) aspetti relativi al finanziamento, alla comunicazione e all'uso delle competenze; e iii) molteplici livelli d'azione (UE, nazionale e locale o regionale).

Il piano d'azione per accelerare la diffusione delle pompe di calore in tutta l'UE si fonderà sugli aspetti seguenti:

- 1) **una piattaforma/acceleratore/partenariato** che riunisca la Commissione, gli Stati membri, il settore, gli istituti finanziari e gli enti di formazione lungo tutta la catena del valore delle pompe di calore, anche in materia di ricerca e innovazione, aumento della produzione, creazione delle giuste condizioni nazionali, compreso un rapporto favorevole tra i prezzi dell'elettricità e del gas, e aspetti all'avanguardia di normazione e interoperabilità per garantire un'ampia diffusione delle pompe di calore senza compromettere la stabilità della rete elettrica;
- 2) un'attenzione particolare alla **comunicazione** e un **partenariato dedicato alle competenze** nel settore delle pompe di calore. È necessario aumentare la conoscenza sulle pompe di calore per promuoverne l'utilizzo. I consumatori, le imprese e le piccole industrie dovrebbero avere facile accesso alle informazioni sulle soluzioni offerte dalle pompe di calore e sulla compatibilità dei loro edifici, impianti industriali e reti con questa tecnologia;
- 3) un **impianto normativo** aggiornato, il cui scopo sarà dare un segnale politico sufficientemente forte per il mercato delle pompe di calore, anche eliminando gradualmente le caldaie individuali entro il 2029. Esso comprenderà la rifusione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia e della direttiva sull'efficienza energetica, la misura di emergenza a norma dell'articolo 122 relativa all'autorizzazione delle energie rinnovabili, la revisione della direttiva sulle energie rinnovabili, la revisione della legislazione sull'assetto del mercato dell'energia elettrica, la normativa sull'industria a zero emissioni nette, la normativa sulle materie prime critiche e le proposte della Commissione di rifusione della [direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici](#) e di un [regolamento sui gas fluorurati a effetto serra](#);
- 4) **finanziamenti** più accessibili. Per agevolare l'accesso a tutti i pertinenti programmi di finanziamento dell'UE, il piano d'azione individuerà le possibilità di finanziamento per la diffusione delle pompe di calore individuali e per le reti di riscaldamento alimentate da grandi pompe di calore nell'ambito di strategie di riscaldamento e raffrescamento a livello locale e regionale, specialmente per le persone meno abbienti, come le persone in condizioni di povertà energetica. A tale riguardo il piano d'azione prenderà specificamente in considerazione anche la necessità di promuovere approcci alla ristrutturazione degli edifici che coinvolgano l'intero sistema energetico, per dare la priorità agli investimenti in progetti integrati di riqualificazione energetica.

## Probabile impatto

L'iniziativa dovrebbe garantire la rapida introduzione di soluzioni di riscaldamento efficienti, come le pompe di calore individuali o le reti di riscaldamento alimentate soprattutto da pompe di calore di grandi dimensioni. Mira a cogliere l'opportunità offerta dall'imminente sostituzione di 22 milioni di vecchi apparecchi di riscaldamento individuali e diverse migliaia di grandi unità di riscaldamento a combustibili

<p>fossili. Raddoppiando l'attuale tasso di diffusione delle pompe di calore negli edifici e consentendo l'installazione di 40 milioni di nuove pompe di calore entro il 2030, l'iniziativa aumenterà la sicurezza energetica dell'UE riducendo l'uso di combustibili fossili importati a fini di riscaldamento e rafforzerà la competitività dei produttori industriali dell'UE. Contribuirà inoltre a raggiungere gli obiettivi di efficienza energetica per il 2030 previsti dalla direttiva sulle energie rinnovabili e dalla direttiva sull'efficienza energetica, ad attuare le disposizioni della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia relative ai livelli minimi di prestazione energetica e a preparare il mercato agli edifici a emissioni zero.</p> <p>Gli effetti positivi sarebbero condivisi tra i consumatori, le imprese, le industrie e i grandi operatori di teleriscaldamento e teleraffrescamento. Particolare attenzione sarà dedicata alle famiglie, specialmente quelle vulnerabili e a rischio di povertà energetica, affinché possano accedere facilmente a soluzioni di riscaldamento sostenibile per le loro abitazioni, a installatori affidabili e al sostegno finanziario.</p> <p>L'effetto di trazione del mercato avrà un impatto positivo sulla crescita e la competitività della catena del valore nell'UE, favorendo la creazione di posti di lavoro di alta qualità nei settori della produzione e dell'installazione delle pompe di calore.</p>
<p><b>Monitoraggio futuro</b></p>
<p>Sarà istituito un sistema di monitoraggio delle realizzazioni, dei risultati e dell'impatto, che comprenderà</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• il monitoraggio del mercato per individuare i risultati e le tendenze e raccogliere informazioni sul contesto;</li> <li>• il monitoraggio dei finanziamenti;</li> <li>• il monitoraggio dei risultati operativi delle iniziative in materia di competenze; e</li> <li>• il monitoraggio della competitività della catena del valore delle pompe di calore.</li> </ul> <p>Sarà progettata una piattaforma di dati dettagliati e di monitoraggio, che prenderà in considerazione e integrerà tutti i dati e le disposizioni esistenti in materia di dati per monitorare l'attuazione del piano.</p>
<p><b>C. Legiferare meglio</b></p>
<p><b>Valutazione d'impatto</b></p>
<p>Non sarà effettuata alcuna valutazione d'impatto per la presente comunicazione. A causa dell'ampia e diversificata gamma di misure annunciate nella comunicazione non è possibile effettuare un'analisi approfondita distinta già in questa fase di elaborazione delle politiche. La comunicazione prenderà in considerazione le valutazioni d'impatto effettuate per la revisione dei regolamenti specifici per prodotto sulla progettazione ecocompatibile e l'etichettatura energetica degli apparecchi di riscaldamento e raffrescamento, della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, della direttiva sull'efficienza energetica e della direttiva sulle energie rinnovabili.</p>
<p><b>Strategia di consultazione</b></p>
<p>La comunicazione si baserà su un bilancio fattuale e su un'analisi delle lacune in tutta l'UE, che includa la situazione a livello nazionale. Per sostenere la preparazione e l'attuazione dell'iniziativa si valuteranno sinergie con settori e iniziative affini, quali il <a href="#">forum industriale per l'energia pulita</a>, il dialogo degli investitori sull'energia, il <a href="#">partenariato Built4People</a>, il <a href="#">patto per le competenze</a> con i partenariati su vasta scala esistenti nel settore dell'edilizia e il nuovo partenariato nel settore delle energie rinnovabili onshore, che riunisce molti importanti portatori di interessi a livello locale che rappresentano un prezioso bagaglio di conoscenze, capacità e pratiche.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sull'<a href="#">apposita pagina centrale</a> della Commissione sarà pubblicata una consultazione pubblica, che rimarrà aperta per 12 settimane; sarà possibile formulare le risposte in una qualsiasi delle 24 lingue ufficiali dell'UE.</li> <li>• Sessioni della <a href="#">Settimana europea dell'energia sostenibile</a> (20-22 giugno 2023).</li> <li>• Specifici eventi di consultazione virtuale di mezza giornata nel secondo/terzo trimestre del 2023 (le date saranno comunicate a breve).</li> </ul>
<p><b>Motivi della consultazione</b></p>
<p>La Commissione farà il punto delle opinioni, delle posizioni e delle idee dei portatori di interessi in merito agli ostacoli alla diffusione delle pompe di calore, le analizzerà e le userà come base per arrivare a una visione comune delle risposte politiche pertinenti.</p>
<p><b>Destinatari</b></p>
<p>I destinatari comprendono le imprese, le associazioni di imprese, i gruppi di consumatori, le autorità</p>

nazionali, regionali e locali, i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, le organizzazioni della società civile, gli istituti di istruzione, ricerca e innovazione e i singoli individui.