31 Ottobre 2025

**OGGETTO: Position Paper Assotermica a commento dell'Atto nr 324 (Camera) Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2023/2413, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/ 1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652**

Assotermica è l'associazione di ANIMA Confindustria che rappresenta i produttori di apparecchi e componenti per impianti termici, un comparto industriale avanzato che ha tracciato la via per molti avanzamenti dell'innovazione tecnologica a livello internazionale degli ultimi 40 anni, che occupa più 12.000 addetti in Italia e genera un fatturato di circa 3,5 miliardi di euro, oltre a un indotto di più di un centinaio di migliaia di imprese medio-piccole della filiera tecnico-impiantistica coinvolta nella progettazione, installazione e assistenza post-vendita.

Il comparto rappresentato è chiamato a uno sforzo monumentale e decisivo per contribuire al raggiungimento degli obiettivi della transizione green e il presupposto affinché ciò avvenga è che le **molteplici tecnologie** funzionali all'efficientamento energetico degli edifici esistenti siano rese accessibili alla più ampia platea di soggetti, inclusi quelli vulnerabili, in un orizzonte temporale coerente con gli obiettivi del Green Deal al 2030, rispettando le dinamiche di mercato onde non creare incertezza, paure, panico e reazioni di blocco decisionale che potrebbero compromettere la tenuta finanziaria e operativa di molte imprese della filiera, oltreché la stabilità dei flussi produttivi.

A tal fine l'associazione ha individuato alcuni temi prioritari che richiedono una attenzione e una sensibilità specifica da parte dei decisori nazionali, aspetto che riteniamo quantomai necessario in uno scenario sfidante e reso ancora più incerto da indirizzi europei vincolanti e non per gli Stati Membri.

Assotermica ritiene che gli attori dell'industria nazionale possano fornire un contributo significativo, valevole e appropriato al contesto socio-economico, qualora si trovasse la via per applicare "con criterio" e con spirito di salvaguardia nazionale alcune delle indicazioni calate dall'alto dall'Unione Europea.

Nel seguito sono pertanto affrontati alcuni punti che vengono sviluppati nelle pagine successive insieme alle informazioni di contorno, in particolare in merito allo schema di decreto attualmente all'esame del Parlamento.

**ART 26 (Modifiche all'Allegato III del DlgS 199/2021) che prevedono nuovi obblighi di copertura da fonti rinnovabili al 20% per la componente specifica di energia per la produzione di acqua calda sanitaria, anche per scelte di ristrutturazione impiantistica che non lo prevedono o non lo giustificano.**

***Il requisito della copertura del 20% della componente specifica per l'ACS fonte rinnovabile non è richiesto nel caso di allaccio agli impianti di Teleriscaldamento: questo crea un caveat nel level playing field***

La bozza di Decreto non interviene con alcuna modifica al punto 4) dell'Allegato III del DlgS 199/2021 che prevede, nel caso di allaccio a una Rete di Teleriscaldamento efficiente, l'obbligo della sola copertura con fonte rinnovabile del calore fornito per il riscaldamento (ma non già per la produzione di ACS, pure tecnicamente fattibile con i sistemi di Teleriscaldamento, o anche aggiungendo singole pompe di calore dedicate presso le utenze).
Questa dimenticanza / asimmetria di trattamento pone così i sistemi di Teleriscaldamento al di

fuori del level playing field con i sistemi a pompa di calore, che vengono così a essere oggetto di maggiori oneri regolamentari e di costo rispetto agli obblighi relativi anche alla produzione di ACS (si veda sotto).

***Il requisito della copertura del 20% della componente specifica per l'ACS da fonte rinnovabile non è richiesto neppure nelle condizioni di accesso agli incentivi pubblici, con il risultato che i requisiti minimi nel caso di ristrutturazione di impianto termico risultano insensatamente più stringenti di quelli per l'accesso alle detrazioni***

L'Art. 27 della bozza di Decreto Legislativo chiarisce un punto che non era stato ancora esplicitato del DlgS 199/2021, ovvero che possono accedere agli incentivi pubblici gli interventi di sostituzione di generatori con sistemi a pompa di calore "eventualmente" abbinati alla produzione di acqua calda sanitaria.
In questo nuovo decreto apparirebbe dunque da questa formulazione che il requisito della copertura dell'ACS da parte della nuova pompa di calore (o comunque della nuova fonte di energia rinnovabile) risulterebbe opzionale e non strettamente vincolante, potendosi limitare alla sola copertura dell'energia per il riscaldamento, ottenendo lo stesso l'accesso all'incentivo.

***Il nuovo requisito della copertura del 20% della componente specifica di energia per l'ACS da fonte rinnovabile costituisce un obbligo ambiguo che potrebbe colpire (e disincentivare la scelta di investimento) qualora si faccia una ristrutturazione impiantistica "light" funzionale all'adozione di sistemi ibridi o di pompe di calore add-on o simili (sia per sistemi di riscaldamento autonomo che per centralizzati).***

Lo schema degli obblighi introdotti dal decreto in bozza si può sintetizzare in questa tabella:

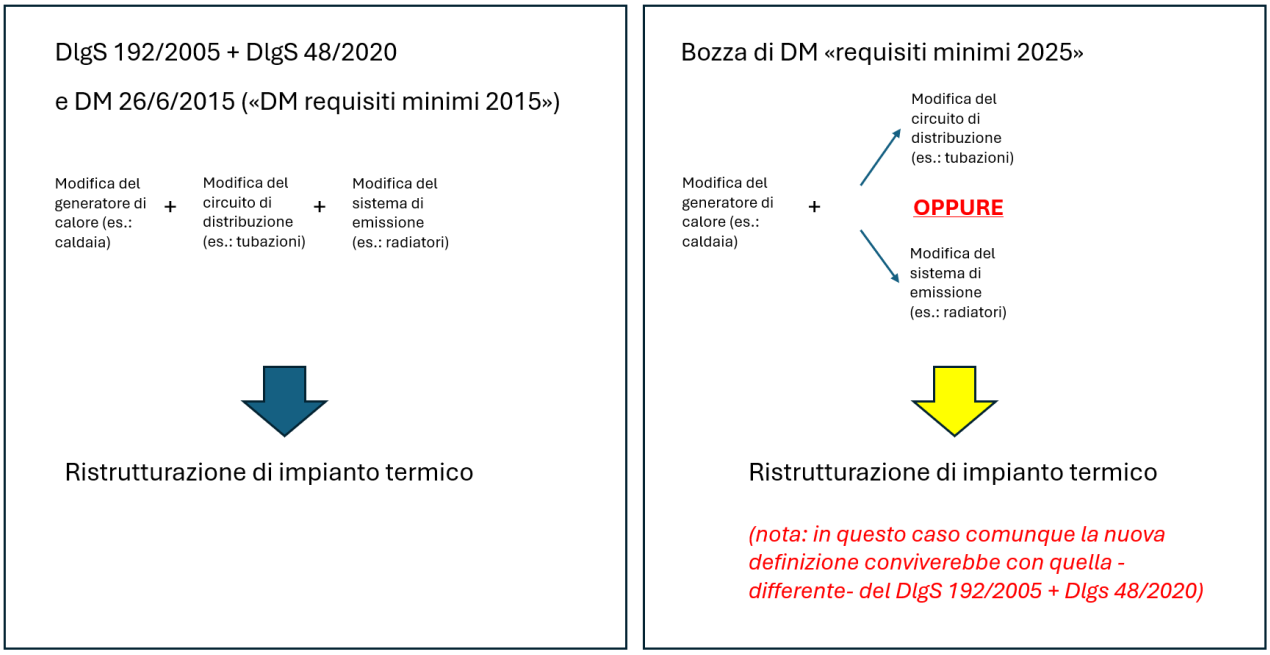
| EDIFICI ESISTENTI - Obbligo FER | Intervento sulla superficie disperdente > 50% | Intervento sulla superficie disperdente > 25% | Nessun intervento sulla superficie disperdente |
|---|---|---|---|
| Ristrutturazione Impianto Termico: SI | Ristrutturazione Importante di 1° LIVELLO 40% FER | Ristrutturazione Importante di 2° LIVELLO 20% FER | 20% FER |
| Ristrutturazione Impianto Termico: NO | Ristrutturazione Importante di 2° LIVELLO 20% FER | Ristrutturazione Importante di 2° LIVELLO 20% FER | Nessun obbligo FER |

Già da questa tabella si evince una novità importante: in caso di intervento sulla sola superficie disperdente con una ristrutturazione di 2° livello (es. isolamento termico a cappotto solo su alcune pareti dell'edificio) il nuovo decreto imporrebbe di ristrutturare per forza anche l'impianto termico, per poter coprire le quote del 20% di energia da fonte rinnovabile sia per il riscaldamento che per l'ACS (acqua calda sanitaria).
Questo impone obblighi e costi aggiuntivi rispetto alle intenzioni del privato, laddove circoscritte al solo intervento edilizio: installazione di una pompa di calore, di un serbatoio

ACS, modifica dell'impianto idraulico: nuovi costi, oneri e (forse) un alibi per rimandare o cancellare in toto la decisione iniziale.

Viceversa, nel caso di intervento di "ristrutturazione di impianto termico" ponderato dall'utente, lo stesso decreto in bozza aggiunge oneri e costi dell'obbligo di copertura del 20% di acqua calda sanitaria da Fonti Rinnovabili.

Per capire il ginepraio in cui l'utente finale si andrebbe a infilare in questo scenario, occorre una disamina puntuale della definizione (o meglio: delle definizioni) di "ristrutturazione di impianto termico", qui dettagliate:




Si consideri ad esempio il caso tipo di una utenza (individuale o condominiale) ove si voglia inserire un sistema a pompa di calore aggiuntivo alla caldaia con un investimento/costo contenuto, scegliendo una pompa di calore di ridotta potenza nominale.
Questi apparecchi a pompa di calore possono essere parte di un sistema ibrido "Factory Made" (realizzato e garantito da un unico fabbricante), oppure sistemi del tipo "add-on" inseriti in affiancamento a un generatore di calore a gas preesistente, o ancora un sistema con una nuova pompa di calore in abbinamento a una nuova caldaia.
Soprattutto nel caso di impianti termoautonomi, la ridotta potenza (taglia) della pompa di calore implica un più ridotto ingombro dell'unita esterna, agevolando le possibilità di installazione in ridotti spazi esterni (balconi e terrazzini).
Al contempo per massimizzare l'efficienza nel funzionamento in pompa di calore, ovvero il vantaggio e la quota di energia rinnovabile, spesso il suggerimento del tecnico è di sostituire/sovradimensionare i terminali di emissione (radiatori) esistenti.

Così facendo però l'intervento ricadrebbe proprio nella (nuova) definizione del DM requisiti minimi 2025 (in fase di pubblicazione) da cui l'obbligo di coprire anche il 20% del fabbisogno energetico per la produzione di ACS con la fonte rinnovabile, a meno che una interpretazione autentica finisse per sancire la prevalenza della definizione di cui al DlgS 192/2005, antecedente ma tuttora vigente, nonché ancorata a una disposizione legislativa di rango superiore….

Per chiarire ciò che tutto questo comporta, ad es. dovendo coprire la quota % richiesta sull'ACS con la pompa di calore sarebbe necessario installare nell'abitazione (o sul balconcino) un serbatoio di ACS con un serpentino speciale, costoso e ingombrante, mediamente della capacità di 180-200 lt ovvero grande come un frigorifero da cucina, oltretutto variando la distribuzione idraulica all'interno dell'abitazione, con l'intervento dell'idraulico ma anche del muratore, imbianchino, in taluni casi del falegname (in funzione di dove si prevede di installare e di "nascondere" il bollitore).
Si noti infine a ulteriore precisazione che i sistemi solari termici non sono facilmente adottabili nei condomini, e l'utilizzo di pannelli fotovoltaici "da balcone" collegati a resistenza elettrica in un bollitore non è conteggiabile secondo la norma tecnica per la conformità al requisito legislativo.
Questa modifica impiantistica, di volumetrie, nonché di circuitazione idraulica, può risultare talmente complessa negli edifici esistenti da creare una barriera alla trasformazione dell'impianto, che altrimenti potrebbe essere più facilmente integrato da una pompa di calore che agisce solo sul riscaldamento ed eventualmente sulla climatizzazione estiva.

***Il requisito della copertura del 20% dell'energia per la componente specifica di produzione dell'ACS nella casistica degli edifici del Terziario e degli edifici Industriali***

In molti casi di edifici non residenziali (es. palazzi uffici) la copertura del 20% di quota da fonte rinnovabile anche sulla parte ACS potrebbe richiedere inutili complessità e appesantimenti impiantistici, a fronte di un risultato assai poco significativo (contributo alla produzione di volumi annui modesti di acqua calda per i lavabi dei bagni degli uffici).

Infine, a causa della tipologia di impianti (es. del tipo aerotermi all-in-one o altri) nel caso di edifici industriali, si può assumere che la semplice sostituzione del generatore di calore, magari con uno innovativo ad altissima efficienza, coincide di fatto con la "ristrutturazione di impianto termico". Ciò però farebbe scattare di nuovo l'obbligo di copertura del 20% da fonti rinnovabili anche per la produzione di ACS, richiedendo un nuovo impianto separato e dedicato ad alimentare ad es. le utenze dei bagni del capannone (spesso con consumi d'acqua calda irrisori rispetto all'energia utilizzata dall'impianto di riscaldamento).

Per tutti i motivi sopra esposti, tenuto conto dell'auspicio di una larga diffusione dei sistemi rinnovabili anche di piccola scala che ispirano il decreto, riteniamo contraddittorio e ingiustificato il requisito della copertura del 20% da fonte rinnovabile esteso anche alla singola componente specifica dell'energia per la produzione di acqua calda sanitaria (ACS) nelle ristrutturazioni degli impianti termici, di cui all'Art. 26 sopra richiamato, e ne chiediamo la cancellazione dal testo del decreto.

Il contributo dell'energia da fonte rinnovabile deve considerarsi invece ricompreso, ove applicabile (edifici residenziali ma NON edifici del terziario/industriale) nel computo cumulativo dell'energia utilizzata per riscaldamento + ACS + raffrescamento.

**ART. 27 (Modifiche all'ALLEGATO IV del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199)**

Le tabelle 1, 2 e 3 devono essere corrette. Nessuno dei Regolamenti Europei ivi citati impone sia requisiti sullo SCOP che sull'ETAs.
Quindi occorre indicare, correttamente, solo il requisito dei Regolamenti Eco-design.

La condizione in calce al paragrafo 2.2: *"Dovrà essere inoltre fornita adeguata dimostrazione che l'impianto realizzato provveda ad asservire le medesime utenze" deve essere replicata anche in calce anche al paragrafo 2.1 (pompe di calore elettriche).*

*Al paragrafo 6 (Sistemi Ibridi Factory Made) chiediamo di eliminare la condizione del rapporto* < 0,5 tra la potenza termica utile della pompa di calore e la potenza termica utile della caldaia, come già precisato nella nostra Position Paper sul Conto Termico 3.0

Occorre introdurre nuovi paragrafi di accesso agli incentivi per sistemi "ibridizzati" in momenti diversi (Sistema Factory Made installato in due tempi a partire da caldaie Hybrid Ready).

Occorre introdurre requisiti di accesso agli incentivi per le caldaie alimentate da gas rinnovabili.
Occorre pertanto prevedere una definizione di "gas rinnovabili" per l'accesso agli incentivi (es. vedasi la proposta di soglie progressive lanciata da Assotermica fino alla quota del 50% nel mix di gas al 2040);

**ART. 34 e ART. 35 (Modifiche all'Art. 15 e all'Allegato IV del DlgS 28/2011 / le criticità dei nuovi sistemi di certificazione obbligatoria degli installatori di impianti**

***La portata intrinseca della novazione non è da sottovalutare, o altrimenti andrebbe meglio precisata nel testo dell'Art. 34***

La lettera dell'Art. 34 della bozza di Decreto mira a introdurre un nuovo sistema di certificazione "per tutti gli installatori di qualsiasi tipo di sistema di riscaldamento", dunque in assenza di una più chiara precisazione sia per gli impianti alimentati a energie rinnovabili come anche per gli impianti alimentati a energie non rinnovabili.

Non è chiaro come queste certificazioni si incrocerebbero (o scardinerebbero?) l'attuale sistema di abilitazioni del DM 37/08, peraltro introducendo una sorta di nuovo "registro" gestito da un nuovo soggetto, il FIRE.

Questo aspetto andrebbe meglio valutato nella sua potenziale portata, che sospettiamo potrebbe essere potenzialmente dirompente e devastante per la continuità del mercato e la disponibilità di operatori certificati, come spiegato più sotto in dettaglio.

***La gestione del regime transitorio dalle attuali abilitazioni del DM 37/08 non sarebbe banale (nell'ipotesi allargata a tutte le categorie/tipologie di impianti) e rischierebbe di creare pesanti contraccolpi e incertezza sul mercato***

Non si capisce dal testo del Decreto come potrebbero proseguire (o meno) le attuali abilitazioni degli installatori ed DM 37/08, se vi sia un periodo di convivenza (e sovrapposizione) ovvero un periodo di transizione tra il sistema presente di abilitazioni presso le Camere di Commercio e le nuove "certificazioni ed esami" che si vorrebbero introdurre.

Non si ha contezza del fatto che tale periodo transitorio possa essere sufficiente alla formazione e certificazione di tutti gli installatori oggi deputati e abilitati ad intervenire sull'impiantistica HVAC e di riscaldamento negli edifici (più di 100.000 partite IVA attive/ufficiali, se si sommano le P.IVA degli idraulici e degli elettricisti).

La congruità del periodo transitorio peraltro non potrà essere chiara finché non vengono evidenziati e valutati alcuni elementi pratici e organizzativi, quali ad es.:

- La durata minima e i contenuti dei moduli di formazione previsti ai fini degli esami di certificazione
- Il numero dei soggetti deputati ad esaminare e quindi certificare l'idoneità degli installatori, e il numero di esaminatori ovvero di sessioni di esame in un anno
- La dotazione minima delle sale di formazione (specialmente le sale di formazione pratica) ovvero la dotazione minima di apparecchi di impianto: devono prevedere tutti i sistemi, dalle caldaie a gas domestiche e centralizzate ai pannelli solari termici e fotovoltaici, batterie di accumulo e pompe di calore geotermiche?
- Il numero di sale di formazione presenti in Italia con le caratteristiche di cui sopra, la capienza e il numero di formatori (chi accrediterà poi la competenza dei formatori ?)
-

***Il rischio di una corsa al ribasso della formazione se si venisse a creare un conflitto di interessi/coincidenza dei fornitori di tecnologie con i soggetti valutatori-esaminatori dei clienti (installatori)***

Poiché il testo del decreto indica che: "La formazione si conclude con un esame in esito al quale viene rilasciato un attestato e riconosciuta una qualifica" se ne deduce che l'esame finale sia parte integrante del ciclo ovvero delle sessioni di formazione.
Poiché lo stesso testo del decreto indica che "Possono svolgere il ruolo di fornitori di formazione anche i produttori di apparecchiature o sistemi" vi è un rischio potenziale, qualora non venga meglio precisato che i soggetti esaminatori devono essere indipendenti dai produttori di apparecchiature e sistemi.

Infatti non possono certo essere i costruttori di apparecchi e sistemi a sovrintendere e giudicare negli ESAMI FINALI di qualificazione degli installatori loro clienti, dato il potenziale conflitto di interesse che si potrebbe venire a creare nel "tirare al ribasso" le ammissioni alle qualifiche ovvero la qualità dei promossi/abilitati per acquisire un maggior numero di clienti e/o risultare più attrattivi nelle sessioni di formazione rispetto ai costruttori-competitors….
La tentazione di innescare questa "tipologia di e competizione al ribasso" nella formazione e negli esami per meri calcoli di convenienza commerciale non sarebbe certamente foriera di un alto livello di qualità degli operatori sul mercato, quindi andrebbe rigorosamente evitata con disposizioni chiare e ad hoc che garantiscano la terzietà degli esaminatori-valutatori finali.

Infine si sottolinea solo incidentalmente che la terminologia differente/incongruente utilizzata nei vari punti del decreto in ordine alla medesima finalità: "certificazione", "qualifica/qualificazione" degli installatori non aiuta e pertanto tale terminologia andrebbe meglio verificata e unificata nel testo.

Concludiamo precisando che siamo favorevoli alla formazione e alla qualificazione continua degli operatori di mercato (installatori e progettisti), attività che peraltro tutte le nostre associate e l'industria in generale coltiva già assiduamente, tuttavia il passaggio a una nuova forma (e nuovi organismi) di "certificazione" obbligatoria (ricertificazione di tutti gli operatori in attività) un tema troppo sensibile per essere inserito "en passant" in fondo al decreto di recepimento di una Direttiva.

Se questo è l'intento, che speriamo si chiarisca quanto prima, siamo dunque disponibili a un confronto più ampio e pacato che coinvolga tutte le componenti della filiera (incluse le associazioni degli impiantisti e le Camere di Commercio) per lo studio di un eventuale provvedimento ad hoc, adeguatamente ponderato in tempi meno stretti.

Con l'auspicio di portare un fattivo e pragmatico contributo alle discussioni in corso, Assotermica rimane a completa disposizione per approfondire quanto fin qui evidenziato.

**ASSOTERMICA - Associazione produttori apparecchi e componenti per impianti termici**
via A. Scarsellini 11 - 20161 Milano | tel. +39 0245418.500 - fax +39 0245418.545
assotermica@anima.it - www.assotermica.it - Cod. Fisc. 80067530156