



Attestati di prestazione energetica (APE) in Toscana

Le attività di controllo previste dalla l.r. 24/2022

La presente nota descrive gli elementi attuativi della l.r. 24/2022 (Attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. Disposizioni in materia di attività dell'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A. ed in materia di energia. Modifiche alle leggi regionali 87/2009 e 39/2005). I dati e le informazioni sono stati elaborati sulla base della relazione prodotta dalla Giunta regionale in attuazione della clausola valutativa prevista all'articolo 17 della legge.

Indice

Premessa

1. **IL CONTESTO**
2. **L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE**
 - A) ATTIVITÀ PRELIMINARI AL CONTROLLO
 - B) MODALITÀ PER IL CONTROLLO
3. **LE RISPOSTE ALLE DOMANDE VALUTATIVE**
 - A) APE DEPOSITATI NEL CORSO DEL 2022
 - B) CONTROLLI E LORO RISULTATI
 - C) COSTI PER LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO

Conclusioni

Premessa

La presente nota è stata redatta prendendo a riferimento la relazione trasmessa dalla Giunta regionale al Consiglio con Decisione di Giunta regionale n. 41 del 29 Luglio 2024, prevista dalla clausola valutativa presente all'articolo 17 della legge regionale 24/2022 (Attività di monitoraggio e controllo degli attestati di prestazione energetica e degli impianti termici. Disposizioni in materia di attività dell'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A. ed in materia di energia. Modifiche alle leggi regionali 87/2009 e 39/2005).

Al fine di avere un quadro conoscitivo più vasto ed aggiornato, i dati e le informazioni presenti nella relazione sono stati integrati con altre informazioni ottenute attraverso contatti intercorsi con gli uffici competenti della Giunta regionale - D.G. Tutela dell'Ambiente ed Energia - Settore Transizione Ecologica e Sostenibilità Ambientale. Ulteriori informazioni utilizzate sono quelle pubblicate nelle pagine dedicate all'argomento nel sito web istituzionale della Giunta regionale.

Le pagine seguenti sono il frutto dell'analisi e dell'elaborazione di tali contenuti.

1. IL CONTESTO

Le politiche europee degli ultimi anni sul tema ambientale sono caratterizzate da un duplice obiettivo principale:

- la riduzione di emissione dei gas serra, con l'aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili;
- il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici.

Al fine di rendere sostenibile il bilancio energetico complessivo, infatti, è necessario da un lato evitare emissioni dannose e, dall'altro, abbattere i consumi energetici.

Da quest'ultimo punto di vista, pertanto, l'Attestato di Prestazione Energetica (APE) dell'edificio costituisce uno strumento fondamentale di valutazione delle sue prestazioni energetiche. Tale documento, che indica la classe energetica dell'edificio, consente di valutarne i costi di gestione e di conoscere i possibili interventi di miglioramento energetico realizzabili. Per il cittadino, dopo un iniziale necessario investimento, tali interventi si traducono in un successivo risparmio dei costi di gestione dell'edificio¹.

Di conseguenza, la corretta redazione degli attestati da parte dei professionisti abilitati è requisito fondamentale per avere documenti utili anche per la riqualificazione degli edifici. L'attività di controllo degli APE depositati è finalizzata proprio a questo.

2. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE

A) ATTIVITÀ PRELIMINARI AL CONTROLLO

Come previsto dalle disposizioni nazionali (decr. l.g.s. 192/2005 e successive Linee guida nazionali) la Regione deve eseguire ogni anno i controlli di correttezza e di coerenza formale sulle attestazioni redatte dai tecnici certificatori ed inoltrate alla Regione. Eventualmente, la Regione può predisporre ispezioni in situ sugli edifici oggetto di certificazione, con riferimento agli APE depositati nell'anno solare precedente.

.....

¹ L'APE ad oggi non è obbligatorio per tutti gli edifici. Lo è nei seguenti casi: a) per le nuove costruzioni; b) nei casi di compravendita o locazione di edificio esistente; c) per ristrutturazioni di elementi dell'involucro esterno che riguardano una superficie superiore al 25% dell'edificio.

La l.r. 24/2022 ha previsto l'adozione di due atti attuativi della legge, necessari per lo sviluppo dei sistemi informativi a supporto dei controlli sugli APE e per il conseguente avvio della procedura di controllo, da basare su regole certe ed uniformi.

Tali atti sono stati approvati nel corso del 2023, in particolare: ad aprile è stato approvato il d.p.g.r. 17/R/2023, regolamento che detta disposizioni in materia di prestazione energetica degli edifici e di attestato di prestazione energetica, mentre a luglio è stata approvata la d.g.r.t. 754/2023 che fornisce le Linee guida per effettuare i controlli degli attestati di prestazione energetica (APE) degli edifici.

Per lo svolgimento delle attività di verifica e controllo degli APE la Regione ha deciso di avvalersi dell'Agenzia Regionale Recupero Risorse (ARRR S.p.A.), così come per le analoghe attività sugli impianti termici, ed ha previsto l'integrazione del Sistema Informativo Regionale per l'Efficienza Energetica (SIERT) con il cosiddetto modulo APE.

Pertanto, la necessaria attività preliminare da realizzare per l'attuazione della legge è stata quella di sviluppare alcune funzionalità del SIERT essenziali per l'attività di controllo degli APE. Tali funzionalità sono state sviluppate internamente, direttamente dagli informatici dell'Agenzia, finalizzate all'attuazione della procedura prevista dalle Linee guida regionali. In particolare, tra queste:

1. la procedura automatizzata per l'estrazione del campione casuale degli APE da sottoporre a controllo;
2. la predisposizione di indicatori per effettuare un primo controllo che individua l'eventuale presenza di anomalie.

B) MODALITÀ PER IL CONTROLLO

Le linee guida regionali prevedono una procedura di controllo degli APE che si sviluppa per livelli successivi, a seguire dall'estrazione casuale del 2% degli attestati depositati:

- 1° livello: controllo su tutti gli APE estratti, per individuare eventuali anomalie;
- 2° livello: controllo documentale sugli attestati che risultano avere anomalie, da richiedere ai tecnici certificatori;
- 3° livello (eventuale): controllo in situ, da attivare nel caso di insuccesso dei controlli documentali.

3. LE RISPOSTE ALLE DOMANDE VALUTATIVE

A) APE DEPOSITATI NEL CORSO DEL 2022

La clausola valutativa ha previsto di comunicare i dati relativi agli APE depositati, anche su base mensile, nel corso di tutto l'anno 2022. I dati trasmessi riguardano invece solo l'ultimo trimestre del 2022, sul quale periodo sono stati attivati i controlli, dopo l'approvazione delle relative linee guida regionali, avvenuta nel mese di luglio 2023.

Nella Tabella 1 sono indicati i dati sui 23.132 attestati depositati nel trimestre, e distinti per singola provincia, mediante il modulo APE del SIERT appositamente sviluppato per svolgere le attività di verifica e di controllo.

Tab. 1 - APE depositati nei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2022 distinti per provincia

Provincia	Ottobre	Novembre	Dicembre	Totale
Arezzo	566	628	718	1.912
Firenze	1.847	2.073	2.199	6.119
Grosseto	529	746	627	1.902
Livorno	593	805	717	2.115
Lucca	725	829	903	2.457
Massa Carrara	305	386	358	1.049
Pisa	756	996	919	2.671
Pistoia	509	601	531	1.641
Prato	330	489	488	1.307
Siena	537	741	681	1.959
Totale	6.697	8.294	8.141	23.132

Fonte: ARRR e GR - Direzione Tutela dell'Ambiente ed Energia

Come disposto dalla normativa nazionale e recepito nel Regolamento regionale 17/R/2023, il campione casuale di attestati su cui ARRR S.p.A. deve effettuare le verifiche e i controlli è ottenuto mediante sorteggio nella misura di almeno il 2% degli APE depositati nell'anno solare precedente. I controlli riguardano gli aspetti amministrativi e di completezza, sia di tipo formale che sostanziale, sul contenuto tecnico.

Su 23.132 attestati depositati, ne sono stati estratti automaticamente 464, corrispondenti al 2% degli attestati depositati in ogni provincia.

B) CONTROLLI E LORO RISULTATI

B1) Controllo di 1° livello

Si tratta di un controllo massivo su tutti gli attestati estratti. I 464 attestati sono stati sottoposti al controllo con procedura informatica che utilizza gli indicatori previsti dalle linee guida regionali. Sono emersi 313 attestati con anomalie, pari al 67,5% degli attestati estratti (Tabella 2).

Tab. 2 - Esiti del controllo di 1° livello distinti per provincia. Dati assoluti e percentuali

Provincia	APE corretti		APE con anomalie		Totale
	n.	(%)	n.	%	n.
Arezzo	11	28,9	27	71,1	38
Firenze	38	31,7	82	68,3	120
Grosseto	10	26,3	28	73,7	38
Livorno	10	23,8	32	76,2	42
Lucca	18	36,0	32	64,0	50
Massa Carrara	8	36,4	14	63,6	22
Pisa	26	48,1	28	51,9	54
Pistoia	8	23,5	26	76,5	34
Prato	8	30,8	18	69,2	26
Siena	14	35,0	26	65,0	40
Totale	151	32,5	313	67,5	464

Fonte: nostra elaborazione su dati ARRR e GR - Direzione Tutela dell'Ambiente ed Energia

Le anomalie sono quindi risultate numerose, in quantità superiore a due terzi degli attestati controllati. La quota minima di anomalie, 51,9%, si è avuta sugli attestati della provincia di Pisa, mentre il massimo, pari al 76,5%, è il dato relativo alla provincia di Pistoia. Comunque, secondo quanto descritto nella relazione trasmessa al Consiglio, nella maggior parte dei casi le anomalie riscontrate sarebbero dovute a motivi non sostanziali, come emergerebbe dalla tabella sottostante (Tabella 3).

Tab. 3 – Anomalie rilevate negli APE. Dati assoluti e percentuali*

Anomalie	Frequenza	
	n.	%
Controllo sull'indicazione della zona climatica relativa al comune di ubicazione dell'edificio	0	0,00
Controllo sull'inserimento dei valori di Superficie utile raffrescata e Volume lordo raffrescato in assenza di impianto per la climatizzazione estiva	24	7,67
Controllo sull'inserimento dei valori di Superficie utile riscaldata per la destinazione d'uso residenziale	1	0,32
Controllo sull'inserimento del valore del consumo annuo di energia elettrica di rete per l'impianto simulato	13	4,15
Controllo sul valore indicato per l'indice di prestazione energetica globale rispetto al corrispettivo valore dell'indice di prestazione energetica di riferimento standard (intervallo di dati come da tabella del DM 26/06/2015)	29	9,27
Controllo sul valore dell'indice di prestazione energetica globale non rinnovabile rispetto al valore dell'indice di prestazione energetica di riferimento standard moltiplicato per opportuni coefficienti	18	5,75
Controllo sul valore indicato per l'indice di prestazione energetica globale	2	0,64
Controllo sul valore indicato per l'indice di prestazione energetica globale rispetto al corrispettivo valore dell'indice di prestazione energetica globale ottenibile a seguito di interventi raccomandati per la riqualificazione energetica o la ristrutturazione importante	29	9,27
Controllo sul valore indicato per il tempo di ritorno degli interventi raccomandati per la riqualificazione energetica o la ristrutturazione importante	102	32,59
Controllo sul valore indicato per il Rapporto S/V rispetto al rapporto tra i valori indicati per la superficie disperdente e il Volume riscaldato	60	19,17
Controllo sul valore indicato per l'indice di prestazione termica utile per la climatizzazione invernale	16	5,11
Controllo sul valore indicato per il Rapporto a sola superficie utile $A_{sol,est}/A_{sup}$ utile	17	5,43
Controllo sul valore indicato per la trasmittanza periodica	16	5,11
Controllo sul valore indicato per l'efficienza media stagionale per la climatizzazione invernale in assenza di pompe di calore	80	25,56
Controllo sul valore indicato per l'efficienza media stagionale per la climatizzazione invernale con pompe di calore	71	22,68
Controllo sul valore indicato per l'efficienza media stagionale per la climatizzazione estiva	72	23
Controllo sul valore indicato per l'efficienza media stagionale per l'acqua calda sanitaria in assenza di pompa di calore	117	37,38
Controllo sul valore indicato per l'efficienza media stagionale per l'acqua calda sanitaria con pompa di calore	54	17,25

*In un APE possono essere presenti più anomalie

Fonte: nostra elaborazione su dati ARRR E GR–Direzione tutela dell'ambiente ed Energia

B2) Controllo di 2° livello

Come previsto, gli attestati che risultano avere anomalie al controllo di 1° livello, sono sottoposti al controllo di secondo livello, di tipo documentale. In questa fase il tecnico di ARRR S.p.A. fa una verifica preliminare degli esiti del controllo automatizzato, per confermare o meno gli esiti del controllo di primo livello.

Viene poi direttamente coinvolto nella procedura il professionista certificatore che ha redatto e depositato l'attestato che risulta anomalo, a cui viene richiesta la produzione di una serie di documenti (previsti nel regolamento) e viene avviata la valutazione da parte di ARRR S.p.A.

Poiché i controlli di secondo livello vengono effettuati seguendo l'ordine progressivo degli identificativi di deposito degli APE, coerentemente alle linee guida regionali, al momento della redazione della relazione trasmessa al Consiglio, erano in corso i controlli documentali sui 313 attestati risultati anomali. A tale scopo è stata anche utilizzata una funzionalità aggiuntiva del SIERT appositamente attivata per consentire ai tecnici certificatori di trasmettere documenti a corredo degli APE ed inviare comunicazioni.

Successivamente si è appreso che tali controlli sono terminati di recente, nella seconda metà del 2024.

B3) Controllo di 3° livello

Al termine dei controlli di 2° livello viene predisposto un ulteriore livello di controllo sugli attestati che ancora avessero elementi di incertezza. Per questi attestati sono predisposti accertamenti ed ispezioni direttamente negli edifici a cui gli APE si riferiscono, avvalendosi di strumentazione idonea a rilevarne la prestazione energetica.

La relazione riferisce che al termine della fase dei controlli documentali sarebbe stato attivato il controllo in situ per i casi previsti. Tuttavia, poiché da contatti avuti con gli uffici competenti della Giunta regionale, si è appreso che la verifica di 2° livello è stata sufficiente a completare l'analisi e a sanare le anomalie, per gli APE depositati nel 2022 non è stato necessario attivare il controllo di 3° tipo.

c) COSTI PER LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO

La clausola valutativa ha previsto anche un quesito inerente i costi sostenuti da ARRR S.p.A. per le attività di verifica e di controllo degli attestati di prestazione energetica. Nella Tabella 4 sono riportati i costi relativi alle attività di controllo sugli APE depositati nel periodo ottobre-dicembre 2022 che, come abbiamo visto, sono 23.132. Dei costi fanno parte sia le spese per l'assunzione di personale tecnico ed amministrativo necessario per l'avvio dell'attività, sia i costi per la gestione dell'attività di controllo degli attestati a regime.

Tab. 4 – Costi sostenuti per le attività di controllo degli APE nel trimestre ottobre-dicembre 2022

Attività	Tipologia di personale	Persone	Percentuale oraria di attività	Costo (euro)
Controllo sugli APE	Tecnico	3 assunte	25	33.750,00
	Amministrativo	1 assunta	40	16.000,00
Supporto informatico e aggiornamento database	Tecnico informatico	1 assunta	60	27.000,00
Gestione informatica e rendicontazione database APE	Tecnico	1	50	22.500,00
	Amministrativo	1	50	0,00
Back office - Assistenza telefonica ed e.mail	Tecnico	3	33,33	44.999,55
Assistenza e redazione linee guida e Regolamento (attività continuativa)	Tecnico	2	30	27.000,00
Totale				171.249,55

Fonte: ARRR e GR - Direzione Tutela dell'Ambiente ed Energia

Come emerge chiaramente, i costi sostenuti nel trimestre per i controlli sugli attestati depositati ammonta a 171.250 euro a cui devono aggiungersi altri 45.000 euro necessari per lo sviluppo del modulo APE del SIERT, ottenendo un costo totale di 216.250 euro.

A questo proposito, la relazione trasmessa al Consiglio riferisce che i costi di gestione dei controlli, basati sull'analisi del primo trimestre di dati disponibili, sono ritenuti coerenti con quanto previsto dalla l.r. 24/2022 per l'attività di vigilanza.

Ricordiamo che per l'attività di controllo degli attestati di prestazione energetica la l.r. 24/2022 ha stimato una spesa di 175.000 euro per il 2022 (considerando, naturalmente, che l'attività avrebbe riguardato un periodo limitato dell'anno), una spesa che è in linea con quanto presente nel documento strategico triennale di ARRR S.p.A. redatto nel 2023 e che risulterebbe confermata dai costi effettivamente sostenuti per la gestione ed il controllo degli attestati.

La spesa di 175.000 euro risulta coperta dalle entrate derivanti dal contributo (onere di deposito) che i soggetti certificatori devono corrispondere al momento del deposito dell'APE sul SIERT, a copertura delle spese per l'attività di verifica e controllo dell'attestato stesso, a decorrere dal 1° ottobre 2022. Per gli anni 2022 e 2023 l'importo di tale contributo è stato fissato direttamente in legge, pari a 10 euro per attestato. Pertanto, sebbene la relazione non citi l'ammontare delle entrate derivanti dagli oneri di deposito per l'anno 2022, si evince facilmente che per i 23.132 APE depositati le entrate dovrebbero essere risultate in misura di 231.320 euro, e quindi di entità superiore alle spese sostenute.

Per gli anni 2023 e 2024 la legge regionale, prendendo a riferimento la spesa trimestrale del 2022, ha stimato una spesa annua di 700.000 euro, a cui devono aggiungersi i 45.000 euro per l'aggiornamento annuale del modulo APE del SIERT. Quest'ultima spesa, per ciascuno degli anni considerati, è coperta dalle entrate derivanti dagli oneri dovuti dai soggetti certificatori proprio per la manutenzione, l'implementazione e la gestione del SIERT. I soggetti iscritti sono infatti 8.000 e per ciascuno è previsto un onere di 5 euro.

Conclusioni

Concludiamo con le seguenti nostre riflessioni.

Le informazioni riportate nella precedente analisi descrittiva sull'attuazione della l.r. 24/2022 sono contenute nella relazione trasmessa dalla Giunta al Consiglio regionale in risposta a quanto previsto dalla clausola valutativa contenuta nella stessa legge all'articolo 17. Sono possibili alcuni spunti di riflessione.

La relazione avrebbe dovuto essere trasmessa al Consiglio regionale entro il mese di settembre 2023. Nonostante i diversi mesi di ritardo, alcune informazioni richieste hanno avuto una risposta parziale o non l'hanno avuta. Ciò dipende da un duplice ordine di fattori:

- La mancata disponibilità di informazioni e di dati completi in risposta alle domande valutative è in parte da attribuire al breve tempo di attuazione, dalla entrata in vigore della legge ad oggi, tuttavia, prima di avviare le vere e proprie attività di controllo sugli APE, è stato anche necessario predisporre opportunamente il sistema informativo SIERT. Solo nel mese di luglio 2023 è stato approvato dalla Giunta regionale l'atto previsto dalla legge per la definizione delle linee guida inerenti le attività di controllo degli attestati di prestazione energetica degli edifici (d.g.r.t. 754/2023), atto propedeutico all'avvio delle attività. Tutto questo ha comportato la necessità di un periodo di tempo non previsto per l'avvio delle attività, e di conseguenza l'impossibilità per ARRR di conoscere i dati richiesti alla scadenza stabilita dalla clausola valutativa (settembre 2023). Ricordiamo, infatti, che alcune informazioni non presenti nella relazione trasmessa al Consiglio sono giunte a nostra conoscenza solo grazie a successivi contatti intervenuti con gli uffici competenti della Giunta regionale;
- Il secondo fattore da considerare è che la clausola valutativa dispone l'invio di una sola relazione al Consiglio, senza prevederne la sistematica trasmissione secondo una periodicità prestabilita². Come già detto, poiché eventuali tempi lunghi per l'approvazione degli atti attuativi determinano a loro volta tempi più lunghi per l'acquisizione della conoscenza di elementi necessari per la valutazione di cui la clausola valutativa è stru-

.....

² Ricordiamo che la clausola valutativa è stata predisposta senza la consulenza tecnica del nostro Ufficio.

mento, sarebbe stato auspicabile che la clausola valutativa avesse previsto ulteriori relazioni periodiche al Consiglio. Queste relazioni avrebbero fornito elementi integrativi alle informazioni già note, e pertanto su queste avremmo potuto contare per disporre di un quadro conoscitivo completo.

Terminiamo infine con l'evidenziare che, come in generale accade per ogni attività, anche nel caso dei controlli sugli APE i costi sostenuti per l'avvio dell'attività non possono in generale considerarsi rappresentativi dei costi per lo svolgimento dell'attività a regime, essendo di solito maggiori a causa dei necessari costi iniziali di produzione che negli anni successivi possono essere ammortizzati.

Art. 17
Clausola valutativa

1. Entro il 30 settembre 2023, la Giunta regionale trasmette alla commissione consiliare competente una relazione contenente, sulla base di analoga relazione predisposta dall'Agenzia regionale recupero risorse (ARRR) S.p.A.:
 - a) una analisi dei costi, diretti ed indiretti, legati alla attività di verifica e controllo degli attestati di prestazione energetica (APE), anche tenendo conto di possibili elementi di razionalizzazione della spesa legati alla automatizzazione delle procedure di controllo attraverso, laddove possibile, sistemi informatizzati;
 - b) i dati relativi agli APE depositati, su base mensile e annuale, nel corso del 2022 e nel periodo 1° aprile 2022 – 31 dicembre 2022;
 - c) le eventuali criticità emerse in sede di attuazione rispetto agli obiettivi della presente legge;
 - d) una valutazione sulla quantificazione del contributo di cui all'articolo 23 octies, comma 1, della legge regionale 24 febbraio 2005, n.39 (Disposizioni in materia di energia), come sostituito dalla presente legge.

La nota è stata curata dalla dott.ssa Luisa Roggi, E.Q. Assistenza per l'analisi di fattibilità e la valutazione delle politiche regionali, dell'omonimo Ufficio del Consiglio regionale, presso la Direzione di area Assistenza Istituzionale

L'immagine in prima pagina appartiene al pubblico dominio