

Il Patrimonio Immobiliare della Pubblica Amministrazione

Analisi dello stato attuale degli edifici di proprietà di Enti Locali ed Enti del SSN

Veronica Vecchi, Niccolò Cusumano, Alessandro Furnari, Franco Luigi Zurlo e Ludovica Mager

Marzo 2024

INDICE

SINTESI.....	3
PARTE A - Lo scenario di policy per l'efficientamento energetico e la riqualificazione degli edifici della Pubblica Amministrazione.....	4
PARTE B - Il patrimonio immobiliare di Enti Locali e di Enti del SSN.....	10
Il patrimonio immobiliare italiano complessivo di Enti Locali ed Enti del SSN.....	10
Il patrimonio immobiliare di Enti Locali (Province, Città Metropolitane e Comuni).....	12
Il patrimonio immobiliare di Enti del SSN.....	17
PARTE C - La prospettiva economico-finanziaria: consumi, stato manutentivo e gestione del patrimonio	21
Spesa per energia e interventi manutentivi di Enti Locali (Province, Comuni, Città Metropolitane e Unioni di Comuni)	21
Spesa per energia e interventi manutentivi di Enti del SSN.....	25
NOTA METODOLOGICA	30

SINTESI

Il rapporto offre una fotografia dello stato attuale del patrimonio immobiliare della Pubblica Amministrazione (PA) in Italia, in particolare degli edifici di proprietà di Enti Locali e di Enti del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), mostrando dati relativi a programmi e interventi di efficientamento e di riqualificazione, presenza e distribuzione sul territorio degli edifici, età, scopo e le spese sostenute per consumi energetici e interventi di manutenzione.

La prima parte del rapporto (**PARTE A**) presenta inquadramento delle politiche per l'efficientamento energetico (a livello europeo e nazionale), illustrando gli obiettivi e obblighi di riduzione dei consumi e di riqualificazione degli edifici, fornendo una sintesi dei principali programmi e risorse messe a disposizione, e mettendo in evidenza i risultati raggiunti, fino ad oggi, in termini di riduzione dei consumi energetici e di riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico.

La seconda parte del rapporto (**PARTE B**), attraverso una rielaborazione di dati del Tesoro relativi alla consistenza del patrimonio immobiliare pubblico, delinea una panoramica completa del patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione locale, descrivendo il tipo di edifici di proprietà di Enti Locali e Enti del SSN, il loro scopo e la loro età.

La terza e ultima parte del rapporto (**PARTE C**), attraverso l'analisi dei dati di spesa di Enti Locali e di Enti del SSN, mostra le spese sostenute dalla pubblica amministrazione per consumi energetici e interventi manutentivi.

Dall'analisi condotta da INVESTinIT Lab, in collaborazione con il PNRR Lab, emergono i seguenti punti di attenzione:

1. Le politiche di riqualificazione del patrimonio immobiliare pongono sempre più l'accento sul ruolo della PA, definendo precisi obiettivi e vincoli;
2. Le risorse pubbliche stanziare sono ingenti, i programmi passati scontano però notevoli difficoltà attuative;
3. Il patrimonio di Enti Locali e di Enti del SSN è importante: nel complesso, le unità immobiliari di proprietà degli enti considerati risultano essere oltre 760.000, per una superficie (lorda) totale di 242 milioni di metri quadrati (m²);
4. Il patrimonio è in larga parte vetusto (circa l'80% degli immobili di proprietà di Enti Locali e del SSN è stato costruito prima del 1990) e i consumi, la spesa per energia e per le manutenzioni sono in aumento. La sola spesa per energia nel 2023 è valsa complessivamente 3,2 miliardi di euro per gli Enti Locali e 3,2 miliardi per Enti del SSN a causa del forte aumento dei costi dei vettori.

PARTE A - Lo scenario di policy per l'efficientamento energetico e la riqualificazione degli edifici della Pubblica Amministrazione

Sulla spinta degli Accordi di Parigi sul cambiamento climatico e dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile, nel corso dell'ultimo decennio, l'Unione Europea (UE) ha avviato una serie di azioni volte a promuovere la transizione verso un'economia più sostenibile, soprattutto dal punto di vista ambientale.

Nel 2019, la Commissione Europea ha definito un pacchetto di iniziative strategiche, anche noto come il **Green Deal europeo**, culminate con l'adozione nel 2023 del pacchetto "**Fit for 55**" con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra al 40% rispetto al 2005 entro il 2030 e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

All'interno del pacchetto, è stata adottata anche la nuova **Direttiva sull'efficienza energetica**¹ che fissa un obiettivo di riduzione a livello europeo dell'11,7% dei consumi finali di energia al 2030 rispetto agli scenari precedenti. Tale obiettivo è stato già interiorizzato nell'aggiornamento del Piano Integrato Energia e Clima (PNIEC) dell'Italia che prevede, a livello nazionale, un risparmio aggiuntivo di 21,8 Mtep rispetto al piano precedente, pari all'11,4% di riduzione.

La Direttiva UE sull'efficientamento energetico attribuisce un "ruolo guida" al settore pubblico prevedendo obiettivi di riduzione dei consumi energetici, di riqualificazione degli edifici e l'adozione di requisiti di efficienza energetica in tema di appalti pubblici.

Per quel che riguarda i consumi, la Direttiva prevede una diminuzione annua fino al 2030 dell'1,9% rispetto al 2021 dei consumi della Pubblica Amministrazione (PA), con la facoltà di escludere i trasporti pubblici e la difesa.

Il PNIEC², citando un vecchio studio condotto da Ricerca sul Sistema Energetico S.p.A. (RSE) e Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (GSE), riporta i consumi al 2012 del settore pubblico³ pari a 4,6 Mtep annui, da cui discenderebbe un obiettivo di riduzione di circa 86,4 ktep. Tale cifra è da ritenersi approssimativa perché, oltre alla necessità di produrre stime dei consumi aggiornate, la Direttiva offre diverse eccezioni.

Eurostat pubblica statistiche relative agli usi finali a livello di ATECO⁴ per cui è possibile, alla data in cui si scrive, riprodurre la serie storica dal 2008 al 2021 e provare quindi a confrontare il trend dei consumi rispetto agli obiettivi di riduzione (vedi Figura 1). Come si può notare la linea di tendenza in azzurro è crescente nel tempo a fronte di un percorso obiettivo in diminuzione. Si tratta ovviamente di una semplice proiezione lineare che non interiorizza l'impatto delle variabili macroeconomiche, demografiche, climatiche e tecnologiche, oltre gli sforzi di policy. È bene notare, ad esempio, che secondo uno studio dell'ISPRA⁵, i gradi giorno di riscaldamento, se dovessero

¹ Direttiva 2023/1791

² Tabella 25 del PNIEC.

³ Corrispondente agli ATECO O (Amministrazione Pubblica e Difesa), P (istruzione), Q (sanità e assistenza sociale), R (attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento)

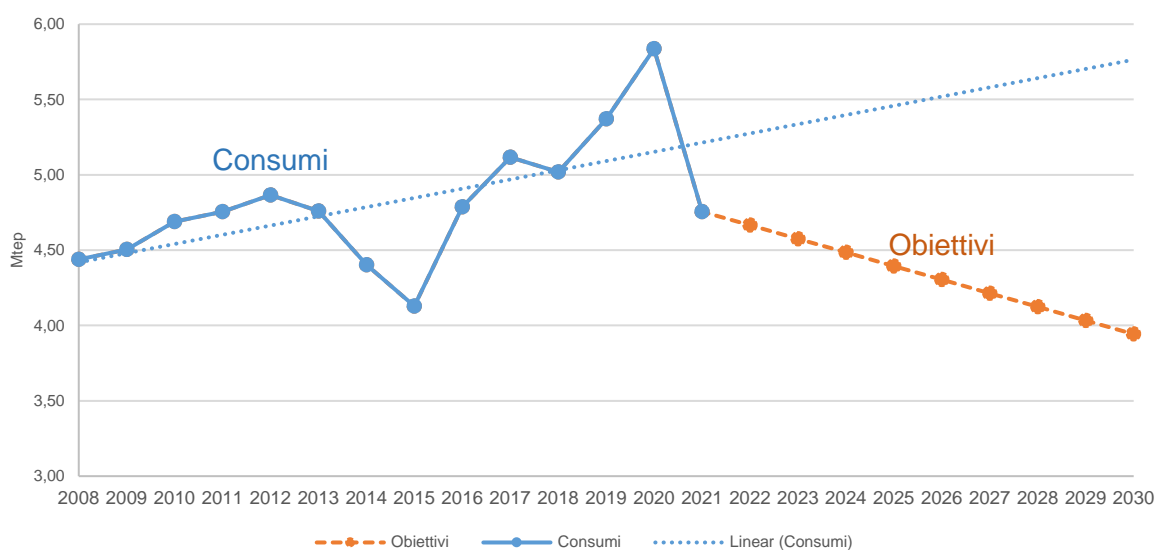
⁴ Energy supply and use by NACE Rev. 2 activity

⁵ ISPRA (2017) Consumi energetici e heating degree days (HDD) a confronto. Proiezioni al 2050 degli HDD in differenti scenari climatici

continuare secondo i trend attuali, potrebbero già diminuire tra il 6% e l'11% al 2030, a seconda della zona climatica. Ovviamente, la Direttiva chiede agli Stati Membri di interiorizzare tali cambiamenti nelle proprie stime. Ciò che preme sottolineare comunque è che, anche in un settore apparentemente statico come quello pubblico, si osserva un trend in crescita dei consumi energetici.

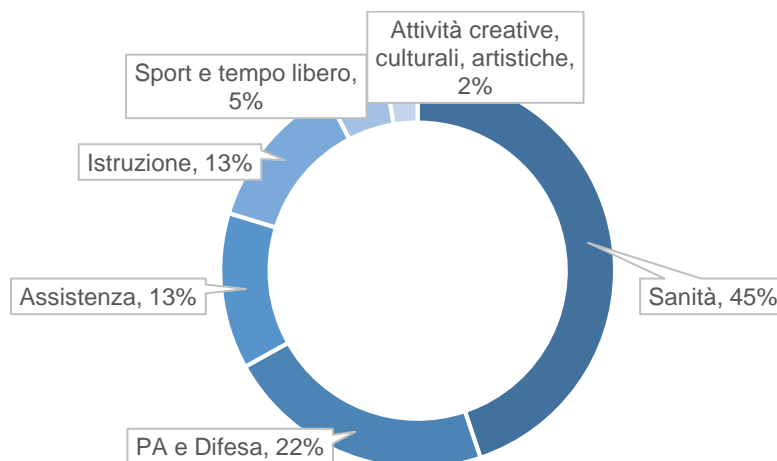
Andando, infatti, a scomporre per settore, nel periodo 2008-2021, i consumi sono aumentati del 36% nell'istruzione, del 19% in sanità e del 7% nella PA, mentre sono diminuiti negli altri settori che rappresentano però solo il 20% dei consumi totali. Considerando il periodo 2008-2019, gli aumenti sono ancora più sostenuti (rispettivamente 46%, 33% e 20%).

FIGURA 1: STIMA DEI CONSUMI ENERGETICI DEL SETTORE PUBBLICO (ELABORAZIONE DATI EUROSTAT)



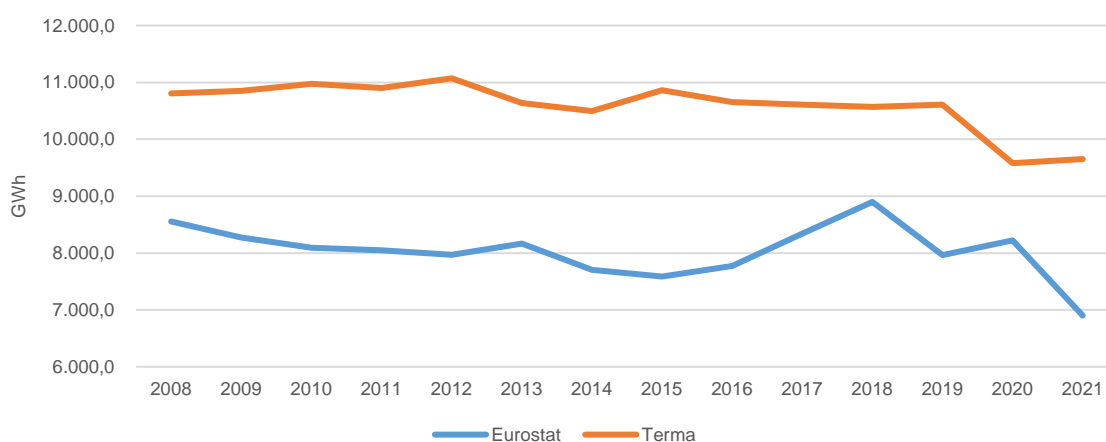
Tali stime presentano comunque delle criticità che non le rendono del tutto affidabili. La Direttiva stessa prevede un periodo di transizione, con termine l'11 ottobre 2027, entro cui ciascuno Stato Membro deve quantificare il consumo effettivo. Innanzitutto, la suddivisione per settori ATECO non rispecchia i settori istituzionali. Il comparto degli Enti Locali, ad esempio, racchiude in larga misura il settore dell'istruzione - in quanto proprietario degli immobili fino alla scuola secondaria-, in parte, il settore dell'assistenza sociale e quello delle attività artistiche sportive e di intrattenimento. Se, infatti, dalla Figura 2 sottostante emerge come la sanità da sola rappresenti circa il 45% dei consumi del settore pubblico, i dati di spesa ci dicono che il SSN ed Enti Locali hanno valori di spesa per l'energia simili. Come appena spiegato, in realtà, un ente locale può essere proprietario di immobili (e quindi sostenere le relative spese) con destinazione differente.

FIGURA 2: RIPARTIZIONE DEI CONSUMI ENERGETICI DEL SETTORE PUBBLICO PER SETTORE ATECO (ANNO 2021, ELABORAZIONE DATI EUROSTAT)



Un altro limite di questa classificazione è che il settore "PA" ATECO comprende anche la difesa, che, ai fine della Direttiva Efficienza del 2023, è invece esclusa dal calcolo dell'obiettivo di efficientamento. Inoltre, non c'è distinzione tra Amministrazioni Centrali e Locali. Infine, gli ATECO in settori come la sanità comprendono non soltanto provider pubblici, ma anche quelli privati. Si pone, inoltre, un tema di affidabilità del dato. Per quel che riguarda, ad esempio, i soli consumi elettrici della PA, confrontando i dati Eurostat con quelli forniti da Terna⁶ emerge una certa discrepanza (Figura 3). Il tema è particolarmente sensibile in quanto nel 2021, anno di riferimento su cui calcolare gli obiettivi di riduzione, stando ad Eurostat, si registra un sensibile calo dei consumi, che non traspare, invece, dai dati Terna. Come già menzionato, la Direttiva stessa prevede, infatti, un periodo di transizione fino ad ottobre 2027 in cui gli Stati Membri possono ridefinire gli scenari sulla base dei consumi effettivi.

FIGURA 3: CONSUMI ELETTRICI DEL SETTORE "PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DIFESA" - CONFRONTO DATI TERNA CON DATI EUROSTAT



⁶ Per quel che riguarda i dati Terna, si è sommata anche la voce "illuminazione pubblica"

Queste lacune denotano come in passato vi sia stata una scarsa attenzione ai temi legati al consumo di energia e ai relativi impatti ambientali e finanziari che ne derivano e che, a maggior ragione, impongono ora un deciso cambio di passo.

Ferme restando queste considerazioni, si nota, come già sottolineato, una sostanziale stabilità / crescita nei consumi nel corso del tempo.

Nel caso della PA si registrano progressi sostanziali solo per quel che riguarda i consumi elettrici relativi all'illuminazione pubblica (-22% nel 2022 rispetto al picco del 2010), grazie al progressivo ammodernamento delle reti.

Per quel che concerne la sanità, l'aumento non è spiegabile da maggiori volumi di prestazioni quanto probabilmente da un maggior ricorso a tecnologie diagnostiche "energivore" e dalla progressiva installazione di impianti di raffrescamento. Il tutto a fronte di un progressivo, quanto inesorabile in assenza di interventi, invecchiamento delle strutture come anche spiegato nel secondo capitolo del rapporto.

Su questo punto interviene, nuovamente, la Direttiva Efficienza del 2023 che estende a tutte le Amministrazioni l'obbligo di riqualificare il 3% annuo fino al 2030 degli immobili di proprietà con superficie superiore a 250mq per trasformarli in edifici a emissioni zero o a energia quasi zero. In precedenza, tale obbligo si applicava esclusivamente alla PA a livello centrale.

Anche in questo caso, il PNIEC riporta solo delle stime molto aggregate, rimandando ad aggiornamenti successivi. Tuttavia, grazie all'analisi condotta sugli Open Data relativi al patrimonio immobiliare della PA del Tesoro, la Tabella 1 offre una stima più specifica di possibili target di riqualificazione ricadenti sugli Enti Locali per gli edifici adibiti a uffici, scuole e centri sportivi. La definizione degli obiettivi tiene conto delle prescrizioni della Direttiva e delle considerazioni espresse nella Strategia per la Riqualificazione Energetica del Parco Immobiliare Nazionale (STREPIN)⁷. Come si può notare, i soli Enti Locali dovranno riqualificare ogni anno circa 1,3 milioni di metri quadri del proprio patrimonio.

TABELLA 1: STIMA DEGLI OBBLIGHI DI RIQUALIFICAZIONE RICADENTE SUGLI ENTI LOCALI (MILIONI DI METRI QUADRI, ELABORAZIONE DATI DT TESORO)

Anno	UFFICI		SCUOLE		CENTRI SPORTIVI		TOTALE
	Superficie	Superficie annua da riqualificare	Superficie	Superficie annua da riqualificare	Superficie	Superficie annua da riqualificare	Superficie TOTALE annua da riqualificare
2024	3,90	0,12	21,19	0,64	22,57	0,68	1,43
2025	3,79	0,11	20,55	0,62	21,89	0,66	1,39
2026	3,67	0,11	19,94	0,60	21,24	0,64	1,35
2027	3,56	0,11	19,34	0,58	20,60	0,62	1,30
2028	3,46	0,10	18,76	0,56	19,98	0,60	1,27
2029	3,35	0,10	18,20	0,55	19,38	0,58	1,23
2030	3,25	0,10	17,65	0,53	18,80	0,56	1,19

⁷ Nello specifico si sono presi in considerazione gli immobili di proprietà aventi una superficie superiore a 250mq, realizzati tra il 1946 e il 1990, che non sono di proprietà di enti locali con meno di 5000 (esclusi fino al 2029 dagli obblighi di risparmio) e che non sono adibiti a edifici di culto, palazzi storici, caserma, fortificazioni, parcheggi, biblioteche-pinacoteche-musei.

Si tratterà quindi di eseguire una mole ingente di investimenti in un tempo relativamente ristretto⁸. La quantificazione degli investimenti necessari è resa difficile dall'assenza di informazioni disponibili. La Strepin riporta, infatti, per l'elaborazione delle stime un "costo globale" per metro quadro⁹, calcolato come il valore attuale netto della somma dei costi di investimento, di gestione (manutenzione e acquisto del vettore), smaltimento, terminal value e costo delle emissioni di CO2 associate per un edificio tipo¹⁰. Il paper metodologico¹¹ inviato dal Governo alla Commissione Europea non riporta, tuttavia, il dettaglio dei costi di investimento iniziali. Il Piano d'Azione Nazionale per incrementare gli edifici ad energia quasi zero (PAN ZEB) stima un incremento dei costi di trasformazione di edifici esistenti in edifici a energia quasi zero del 14% al metro quadro per gli uffici e riporta una spesa minima di 500-600 €/mq¹².

La Tabella 2 riporta i principali programmi di investimento a supporto dell'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare della PA. A questi, si sommano le risorse ordinarie che saranno oggetto di approfondimento nei paragrafi successivi.

TABELLA 2: PROGRAMMI DI FINANZIAMENTO A SUPPORTO DELL'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DEL PATRIMONIO PUBBLICO

	Descrizione	Target	Risorse stanziare
PNRR ¹³	Investimento M4C1-3.3 per la riqualificazione dell'edilizia scolastica ¹⁴	2,6 milioni di metri quadri al 2026	3,1 miliardi di euro
	Investimento M2C3-1.1 per la sostituzione e ricostruzione di 166 edifici scolastici	400 mila metri quadri al 2026	800 milioni di euro
	Investimento M2C3 per l'efficientamento degli edifici giudiziari	289 mila metri quadri al 2026	411,7 milioni di euro
	Investimento M7-17 per la riqualificazione energetica dell'edilizia residenziale pubblica e social housing attraverso contratti di EPC	NA	1,38 miliardi di euro
PNC	Verde Sicuro e Abitare per la riqualificazione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica	4,5 milioni di metri quadri al 2026	2 miliardi di euro
FESR	Riqualificazione energetica e rinnovabili di edifici pubblici ¹⁵	NA	2,1 miliardi di euro

⁸ Per quanto la Direttiva conceda la possibilità di introdurre un cosiddetto "passaporto di ristrutturazione" per cui l'edificio a cui viene assegnato può essere riqualificato entro il 2040 ed essere comunque ricompreso negli obblighi

⁹ A norma del Regolamento delegato (UE) N.244/2012

¹⁰ Zangheri, P., D'Agostino, D., Armani, R., & Bertoldi, P. (2022). Review of the Cost-Optimal Methodology Implementation in Member States in Compliance with the Energy Performance of Buildings Directive. Buildings, 12(9), 1482.

¹¹ Aggiornamento dell'applicazione italiana della metodologia di calcolo dei livelli ottimali in funzione dei costi per i requisiti minimi di prestazione energetica (Direttiva 2010/31/UE - ART. 5)

¹² Piano d'Azione Nazionale per incrementare gli edifici ad energia quasi zero, pag. 9

¹³ Con la riprogrammazione di dicembre 2023 è stato de-finanziato l'investimento M2C4I2.2 - Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni – per circa 6 miliardi di euro

¹⁴ A questo si aggiunge l'investimento M2C3-1.1 per la sostituzione e ricostruzione di 166 edifici scolastici per una superficie complessiva di circa 400.000mq

¹⁵ Sono state considerate le seguenti categorie di intervento di cui all'allegato I del Regolamento 1060/2021: 041, 042, 044, 045, 048 applicate al fondo FESR

PREPAC	Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale	Riqualificazione del 3% annuo degli edifici di proprietà della PA centrale con una superficie maggiore di 500mq	381 milioni di euro
Fondo nazionale per l'efficienza energetica	Erogazione di garanzie e prestiti a tasso agevolato per la realizzazione di interventi di riqualificazione da parte di ESCO	NA	310 milioni di euro
Conto Termico	Finanziamento del 65% delle spese sostenute per gli interventi di manutenzione sull'involucro e sugli impianti degli edifici che ne incrementano l'efficienza energetica.	NA	200 milioni di euro l'anno
TOTALE			10,7 miliardi di euro

Tra i programmi elencati, il più coerente per obiettivi ai nuovi target di riqualificazione è sicuramente il Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC) che si pone l'obbligo di sostenere il raggiungimento dei target di riqualificazione del 3% degli edifici della PA a livello centrale. Secondo un'indagine della Corte dei Conti¹⁶, dei 311 progetti ammessi a finanziamento dal 2014, data di creazione del programma, solo 44 risultavano conclusi al 2023 pari al 7,81% della superficie effettivamente riqualificata rispetto a quella ammessa a finanziamento e 1,2% della superficie soggetta all'obbligo.

Risulta pertanto evidente che la mera disponibilità di risorse finanziarie non è sufficiente, in assenza di una governance efficace e di competenze manageriali e tecniche, per la gestione e realizzazione degli interventi di riqualificazione ed efficientamento. Gli obiettivi europei, per quanto sfidanti, possono essere raggiunti: le risorse del PNRR coprono già gli interventi di riqualificazione nel settore scolastico per i prossimi quattro anni. È necessario però attivare logiche trasformative per dare seguito e garantire il successo di questi investimenti e lanciare a tutti gli effetti quella che la Commissione Europea definisce una “*renovation wave*”.

¹⁶ Deliberazione 31/2023 del 22 dicembre 2022

PARTE B - Il patrimonio immobiliare di Enti Locali e di Enti del SSN¹⁷

La **PARTE B** del rapporto offre una visione complessiva degli immobili di proprietà di Enti Locali e di Enti del SSN, descrivendo il tipo di edifici presenti, il loro scopo e la loro età e offrendo così una panoramica completa del patrimonio della pubblica amministrazione locale.

L'analisi è stata articolata in tre diverse sezioni. La prima sezione mostra alcune metriche generali sull'intero patrimonio immobiliare pubblico, senza distinzione tra gli entri proprietari del bene, mentre la seconda e la terza Sezione sono dedicate, rispettivamente, al patrimonio immobiliare di Enti Locali e al patrimonio immobiliare di Enti del SSN.

Due sono le principali conclusioni che emergono dall'analisi. La prima è che il patrimonio immobiliare di Enti Locali e di Enti del SSN è molto vasto. Le unità immobiliari di proprietà degli Enti considerati sono superiori a 760.000 e ricoprono una superficie (lorda) totale di 242 milioni metri quadrati. Inoltre, il patrimonio immobiliare locale risulta particolarmente esteso (in termini di metri quadri ricoperti) nelle regioni del Centro-Nord, nonostante un elevato numero di unità immobiliari anche nelle regioni meridionali del paese.

La seconda è che il patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione locale è in larga parte vetusto: circa l'80% degli immobili di proprietà di Enti Locali e di Enti del SSN è stato costruito prima del 1990, di cui 21% prima del 1946. Gli immobili più vetusti di proprietà di Enti Locali hanno un'incidenza maggiore nei comuni di più grande dimensione, sia nelle regioni del Sud che nel Nord del paese, mentre nelle regioni del Centro, si verifica la tendenza opposta (l'incidenza degli immobili più vetusti è maggiore nei comuni di dimensioni più ridotte). Per gli Enti del SSN, emerge un quadro maggiormente polarizzato con una chiara tendenza al Nord e al Centro ad avere strutture più moderne, mentre al Sud e nelle Isole si trovano unità immobiliari di più vecchia costruzione, indipendentemente dalla dimensione del comune considerata.

Il patrimonio immobiliare italiano complessivo di Enti Locali ed Enti del SSN

Nel complesso, le unità immobiliari di proprietà degli Enti considerati risultano essere oltre 760.000, per una superficie (lorda) totale di 242 milioni di metri quadrati. Il dettaglio regionale, visibile nella Tabella 4, mostra come le regioni che contano il maggior numero di immobili risultino essere la Lombardia e l'Emilia-Romagna, che sono anche le uniche due regioni che sfiorano le 100.000 unità immobiliari. Gli enti appartenenti a queste regioni sono in testa anche per superficie (lorda) complessiva del patrimonio, insieme a quelli della regione Veneto.

Nel complesso, a livello di unità immobiliari, il patrimonio di proprietà degli Enti Locali rappresenta senza dubbio la maggior parte del totale, risultando, tuttavia, composto da immobili di metratura media minore (Tabella 3). La loro superficie lorda media corrisponde, infatti, a poco più di un sesto dei metri quadri medi degli immobili appartenenti agli Enti del SSN.

¹⁷ I dati relativi al patrimonio immobiliare presentati in questa sezione provengono dagli Open Data disponibili sul sito del Dipartimento del Tesoro del MEF (Ministero di Economia e delle Finanze), che raccolgono tutti gli immobili di proprietà e in uso agli enti della PA. L'analisi prende in considerazione un sottoinsieme specifico di enti, concentrandosi sugli immobili di proprietà di Comuni, Province e Città Metropolitane (nel prosieguo del rapporto congiuntamente indicati come Enti Locali) e di Enti del SSN. I dati immobiliari fanno riferimento all'anno 2018, l'ultimo anno disponibile al momento della stesura.

TABELLA 3: UNITÀ IMMOBILIARI E METRATURA (LORDA) COMPLESSIVA E MEDIA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DEGLI ENTI (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)

Tipologia ente	Unità immobiliari	Mq (lordi) totali	Mq (lordi) medi per unità immobiliare
Enti Locali	747.131	213.265.168	295
Enti SSN	17.350	29.284.901	1.879
Totale	764.481	242.550.069	328

TABELLA 4: UNITÀ IMMOBILIARI E METRATURA (LORDA) COMPLESSIVA E MEDIA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI ED ENTI SSN (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)

Regione (Amministrazione)	Unità immobiliari	Mq (lordi) totali	Mq (lordi) medi per unità immobiliare
Piemonte	55.342	19.530.165	369
Valle d'Aosta	4.574	1.170.698	273
Lombardia	146.498	41.801.775	292
Trentino Alto Adige	11.000	6.301.245	599
Veneto	50.257	21.506.383	446
Friuli Venezia Giulia	15.505	6.643.864	460
Liguria	18.829	6.887.781	377
Emilia Romagna	109.808	26.360.427	243
Toscana	70.392	19.421.808	283
Umbria	6.879	3.939.197	629
Marche	19.985	9.531.571	503
Lazio	49.843	11.119.569	239
Abruzzo	18.708	5.799.407	325
Molise	2.370	1.274.011	577
Campania	93.704	18.160.548	196
Puglia	24.325	11.808.348	505
Basilicata	6.278	2.060.694	401
Calabria	12.011	6.083.917	529
Sicilia	31.023	13.791.160	466
Sardegna	17.150	9.357.504	578
Totale	764.481	242.550.069	328

Nella Tabella 5, viene invece mostrata un'altra elaborazione dei dati relativa al patrimonio immobiliare complessivo di Enti Locali ed Enti del SSN, ovvero l'epoca di costruzione degli immobili di proprietà. Va precisato che il dato relativo alla vetustà dell'immobile non è disponibile per tutte le unità immobiliari, ma risulta assente per circa dodicimila osservazioni (corrispondenti a circa l'1,6% del *sample* considerato). Ciò spiega la leggera variazione nel numero di immobili totali rispetto alle tabelle precedenti.

Dalla Tabella 5 emerge come, in totale, l'80% degli immobili di proprietà di Enti Locali ed Enti del SSN sia stato costruito prima del 1990. I dati più estremi si registrano in Liguria (dove questo valore sale fino al 90%) e in Umbria (87%). In questo caso, gli Enti Locali della regione Umbria sono anche quelli che posseggono il maggior numero relativo di immobili costruiti prima del 1946. Sono invece Abruzzo e Trentino-Alto Adige a detenere il primato per la maggior concentrazione di edifici costruiti dopo il 1990, rispettivamente con il 43% e il 35%.

TABELLA 5: UNITÀ IMMOBILIARI ED EPOCA DI COSTRUZIONE DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI ED ENTI SSN (ELABORAZIONE DATI MEF)

Regione (Amministrazione)	Unità immobiliari	% Ante 1946	% Dal 1946 al 1970	% Dal 1971 al 1990	% Post 1990
Piemonte	55.324	36%	20%	23%	21%
Valle d'Aosta	4.573	17%	10%	43%	31%
Lombardia	135.183	23%	25%	30%	22%
Trentino Alto Adige	10.987	32%	16%	16%	35%
Veneto	50.204	26%	21%	27%	27%
Friuli Venezia Giulia	15.484	33%	16%	37%	14%
Liguria	18.826	32%	20%	39%	10%
Emilia Romagna	109.703	19%	24%	40%	17%
Toscana	70.194	19%	24%	32%	25%
Umbria	6.878	52%	20%	15%	13%
Marche	19.943	38%	21%	25%	16%
Lazio	49.434	11%	22%	52%	16%
Abruzzo	18.703	22%	16%	18%	43%
Molise	2.369	26%	20%	28%	26%
Campania	93.685	11%	11%	62%	17%
Puglia	24.303	26%	16%	43%	14%
Basilicata	6.277	20%	17%	36%	27%
Calabria	11.976	20%	42%	22%	16%
Sicilia	30.890	15%	29%	36%	20%
Sardegna	17.054	11%	33%	37%	19%
Totale	751.990	21%	22%	37%	20%

Il patrimonio immobiliare di Enti Locali (Province, Città Metropolitane e Comuni)

Data la prevalenza nel campione complessivo degli immobili appartenenti agli Enti Locali, le considerazioni generali appena esposte rimangono valide e subiscono poche variazioni rispetto alla figura generale delineata nella **prima sezione**, come mostrato nella Tabella 6. Gli Enti Locali risultano infatti proprietari di quasi il 98% del patrimonio immobiliare considerato, corrispondente a 747.131 immobili, con una superficie complessiva (lorda) di 213 milioni di metri quadrati (corrispondente all'88% del totale).

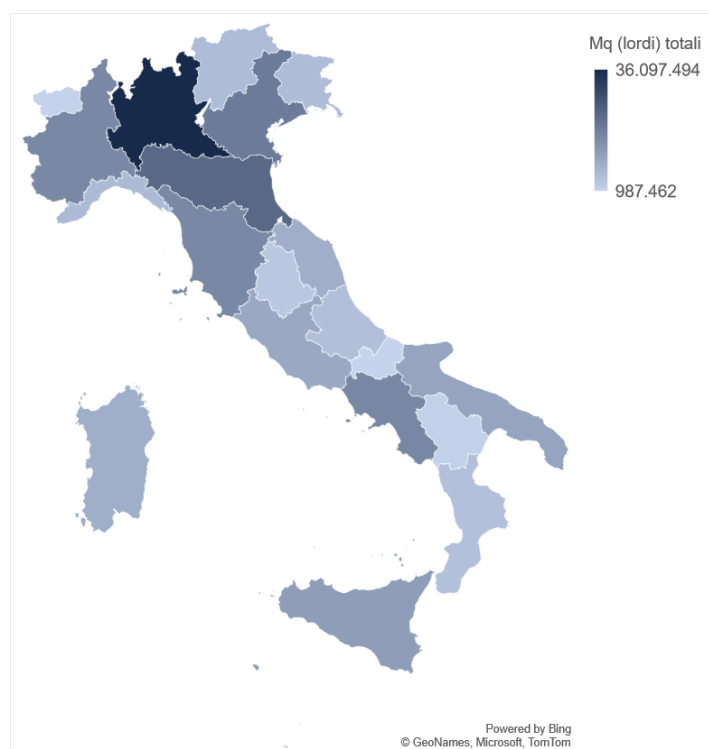
TABELLA 6: UNITÀ IMMOBILIARI E METRATURA (LORDA) COMPLESSIVA E MEDIA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI (PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE, COMUNI)

Regione (Amministrazione)	Unità immobiliari	Mq (lordi) totali	Mq (lordi) medi per unità immobiliare
Piemonte	53.565	16.484.257	322
Valle d'Aosta	4.564	1.096.762	256
Lombardia	142.896	36.097.494	258
Trentino Alto Adige	10.875	5.846.331	562
Veneto	48.876	19.199.997	408
Friuli Venezia Giulia	15.034	5.789.711	412
Liguria	18.286	6.153.505	345
Emilia Romagna	108.570	23.212.468	217
Toscana	68.848	16.481.202	245
Umbria	6.459	3.472.006	586
Marche	19.344	8.656.356	471
Lazio	49.571	9.835.513	212

Abruzzo	18.326	5.085.213	289
Molise	2.299	987.462	462
Campania	92.296	16.814.316	184
Puglia	23.797	10.641.654	463
Basilicata	6.096	1.679.938	338
Calabria	11.522	4.840.657	439
Sicilia	29.489	12.151.391	428
Sardegna	16.418	8.738.937	560
Totale	747.131	213.265.168	295

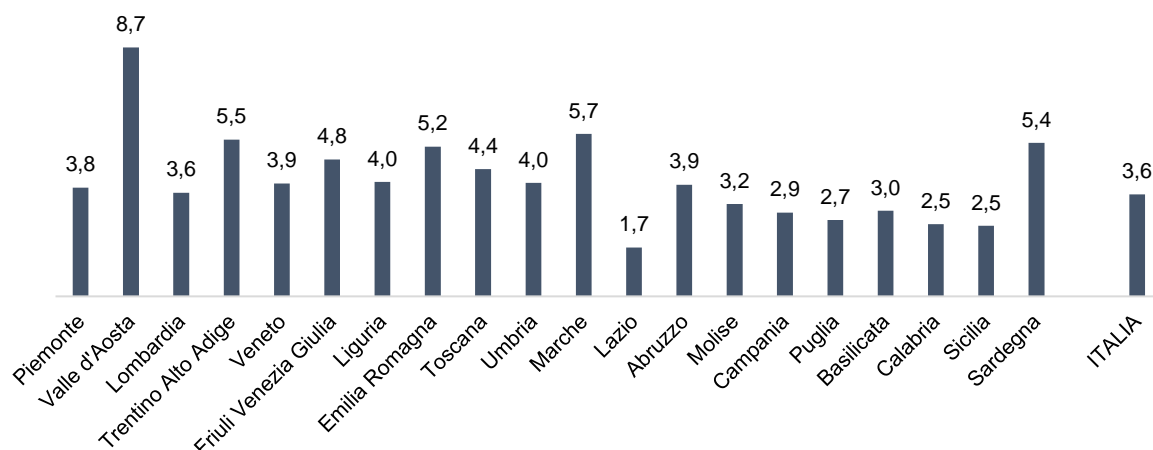
La stessa rappresentazione della distribuzione geografica degli immobili sul territorio italiano è offerta anche graficamente nella Figura 4, che mostra chiaramente come il patrimonio immobiliare di Enti Locali sia particolarmente esteso nelle regioni del Centro-Nord.

FIGURA 4: DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI – METRI QUADRI (LORDI) COMPLESSIVI (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



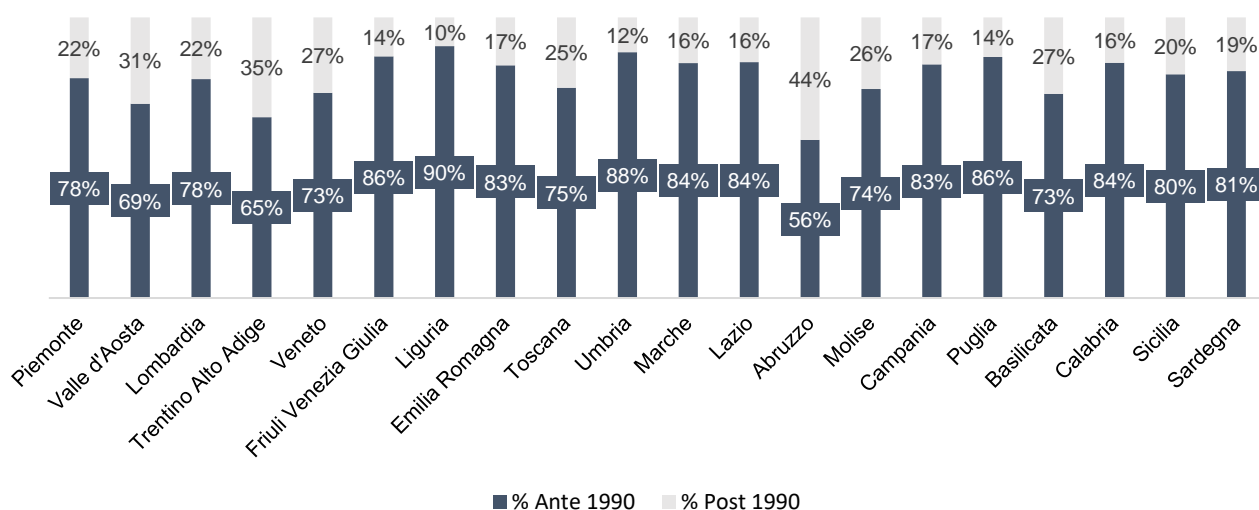
Al fine di poter offrire un confronto corretto per gli Enti appartenenti alle varie regioni, la Figura 5 mostra il numero di metri quadri di superficie immobiliare lorda di proprietà degli Enti Locali per abitante regionale. Dalla Figura 5, emerge che i valori più elevati si registrano in Valle d'Aosta (8,7 mq/abitante), mentre il valore inferiore è registrato nel Lazio (1,7 mq/abitante). Se poi si estende il perimetro all'intero territorio italiano, la media nazionale corrisponde a 3,6 mq/abitante.

FIGURA 5: NUMERO DI METRI QUADRI (LORDI) DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI PER CITTADINO REGIONALE (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



Anche i dati sulla vetustà degli immobili di proprietà degli Enti Locali rispecchiano quanto visto per il patrimonio generale, con una vastissima maggioranza di immobili costruiti in periodi antecedenti il 1990 (si conferma anche qui l'80% a livello nazionale). Anche in questo caso, sono nuovamente Liguria ed Umbria a riportare il valore più alto in questo indicatore (Figura 6).

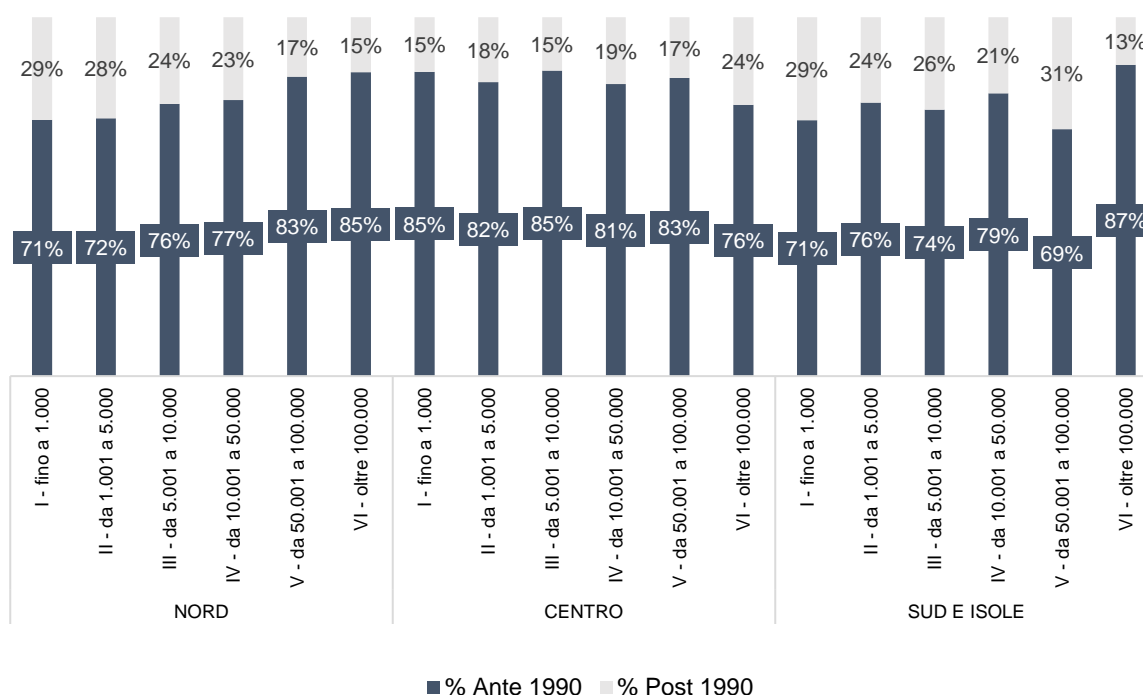
FIGURA 6: INCIDENZA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI COSTRUITI PRIMA E DOPO IL 1990 (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



Come ulteriore modalità di confronto, la Figura 7 introduce un altro elemento relativo alla vetustà delle unità immobiliari, ovvero la popolazione del comune di locazione dell'immobile. In questo caso, tra le aree geografiche emergono differenze interessanti. Infatti, mentre nelle regioni del Nord gli immobili costruiti prima del 1990 incidono in maniera superiore nei comuni di grandi dimensioni, lo stesso non avviene nelle regioni del Centro (anzi è vero il contrario) e del Sud (dove la variazione segue un andamento meno lineare). Le regioni del Sud Italia, inoltre, mostrano per molte delle categorie considerate una maggiore incidenza di immobili di recente costruzione, ad esclusione

della fascia di comuni superiori ai 100.000 abitanti, che riporta il valore più basso di tutto il campione (13%).

FIGURA 7: INCIDENZA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI COSTRUITI PRIMA E DOPO IL 1990 PER AREA GEOGRAFICA E POPOLAZIONE DEL COMUNE IN CUI È SITO IL BENE (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



La Tabella 7 illustra la vetustà del patrimonio per tipologia di immobile di proprietà degli Enti Locali. Da questo spaccato emerge come quasi il 70% del patrimonio sia costituito da “abitazioni” e da “cantine, soffitte, rimesse, box, garage e posti auto aperti/scoperti” di piccola metratura e costruite principalmente durante il periodo tra il 1946 e il 1990.

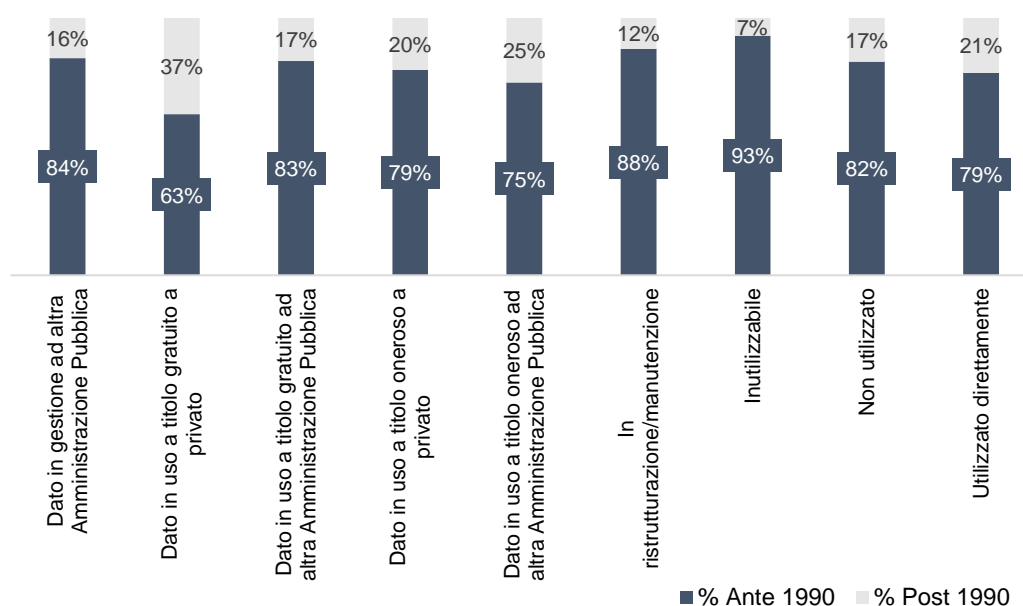
TABELLA 7: UNITÀ IMMOBILIARI DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI ED EPOCA DI COSTRUZIONE, PER TIPOLOGIA DI IMMOBILE (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)

Tipologia Bene Immobile	Unità immobiliari	% Ante 1946	% Dal 1946 al 1970	% Dal 1971 al 1990	% Post 1990
Abitazione	380.113	18%	26%	40%	17%
Albergo, pensione e assimilabili	1.765	37%	16%	19%	28%
Biblioteca, pinacoteca, museo, gallerie	8.808	59%	12%	11%	18%
Cantina, soffitta, rimessa, box, garage, posto auto aperto/scoperto	128.322	8%	12%	52%	29%
Carcere, prigione, penitenziario, riformatorio e assimilabili	162	44%	18%	22%	17%
Casa cantoniera	1.112	41%	49%	7%	3%
Caserma	3.459	25%	23%	31%	21%
Castello, palazzo storico	5.313	91%	5%	2%	2%
Edificio di culto e assimilabili	4.819	75%	11%	7%	7%
Edificio scolastico (es.: scuola di ogni ordine e grado, università, scuola di formazione)	42.577	20%	31%	33%	15%

Fabbricato per attività produttiva (industriale, artigianale o agricola)	11.007	31%	17%	23%	29%
Faro, torre per segnalazioni marittime	272	86%	4%	5%	5%
Fortificazioni e loro dipendenze (es.: mura)	1.427	86%	5%	4%	5%
Impianto sportivo	20.898	7%	13%	42%	37%
Laboratori scientifici	983	23%	28%	22%	27%
Locale commerciale, negozio	24.061	33%	17%	30%	20%
Magazzino e locali di deposito	40.409	36%	20%	23%	21%
Mercato coperto	1.913	23%	38%	26%	13%
Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili	2.772	27%	22%	23%	29%
Parcheggio collettivo	6.143	13%	7%	29%	50%
Stabilimento balneare e termale	516	15%	9%	12%	63%
Struttura residenziale collettiva (es.: collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari)	3.915	40%	17%	20%	24%
Teatro, cinematografo, struttura per concerti e spettacoli e assimilabili	5.245	45%	13%	12%	30%
Ufficio strutturato ed assimilabili	38.821	42%	21%	18%	18%
Totale	734.832	21%	21%	37%	20%

Per concludere questa parte specifica sul patrimonio immobiliare di Enti Locali, per quanto riguarda le destinazioni d'uso e la vetustà degli immobili, dai dati mostrati nella Figura 8 si evidenzia una maggior incidenza degli immobili di recente realizzazione (post 1990) tra quelli dati in uso a titolo gratuito a privato (37%), mentre per gli immobili utilizzati direttamente questo dato si attesta sul 21%, in linea con quella che era la media italiana sugli immobili in generale (20%).

FIGURA 8: INCIDENZA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI COSTRUITI PRIMA E DOPO IL 1990 PER UTILIZZO DEL BENE (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



Il patrimonio immobiliare di Enti del SSN

Analisi simili a quanto visto per gli Enti Locali sono ora riproposte per gli Enti SSN, che riportano un patrimonio complessivo di oltre 17.000 unità immobiliari, corrispondenti a quasi 30 milioni di metri quadrati. Tuttavia, gli Enti del SSN non sono proprietari esclusivamente di immobili adibiti all'assistenza sanitaria e sociale, anche se essi rappresentano la parte più rilevante a livello di metratura. Le analisi qui presentate si concentrano solamente sugli immobili dedicati all'assistenza sanitaria e sociale, ovvero quelli indicati come tipologia di bene immobile "Ospedali, case di cura, cliniche e assimilabili" e come finalità del bene "Attività socio-assistenziale", "Servizi assistenza socio-sanitaria (residenziali)" oppure "Servizi assistenza socio-sanitaria (non residenziali)". Le Tabelle 8 e 9 illustrano il confronto tra questi due sample di immobili, la prima mostrando il patrimonio complessivo e la seconda solo quello dedicato all'assistenza sanitaria e sociale.

TABELLA 8: UNITÀ IMMOBILIARI, METRATURA (LORDA) COMPLESSIVA E MEDIA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI SSN (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)

Regione (Amministrazione)	Unità immobiliari	Mq (lordi) totali	Mq (lordi) medi per unità immobiliare
Piemonte	1.777	3.045.908	1.806,6
Valle d'Aosta	10	73.936	8.215,1
Lombardia	3.602	5.704.280	1.652,0
Trentino Alto Adige	125	454.914	3.639,3
Veneto	1.381	2.306.386	1.981,4
Friuli Venezia Giulia	471	854.153	2.146,1
Liguria	543	734.276	1.542,6
Emilia Romagna	1.238	3.147.959	2.793,2
Toscana	1.544	2.940.606	2.000,4
Umbria	420	467.191	1.370,1
Marche	641	875.215	1.585,5
Lazio	272	1.284.056	5.177,6
Abruzzo	382	714.194	2.429,2
Molise	71	286.548	4.035,9
Campania	1.408	1.346.232	1.038,0
Puglia	528	1.166.694	2.713,2
Basilicata	182	380.756	2.266,4
Calabria	489	1.243.260	2.584,7
Sicilia	1.534	1.639.769	1.350,7
Sardegna	732	618.567	1.066,5
Totale	17.350	29.284.901	1.879,2

Gli immobili identificati per l'assistenza sanitaria e sociale sono dunque circa 4.000 nel loro complesso e risultano essere di metrature medie superiori al resto del patrimonio sia di Enti Locali che di Enti del SSN (5.800 mq medi per immobile). Per quanto riguarda lo spaccato regionale, il numero maggiore di immobili di proprietà si registra in Sicilia, Sardegna e Toscana (sopra quota 400 unità), mentre, guardando la metratura complessiva, è la Lombardia a spiccare tra le altre regioni.

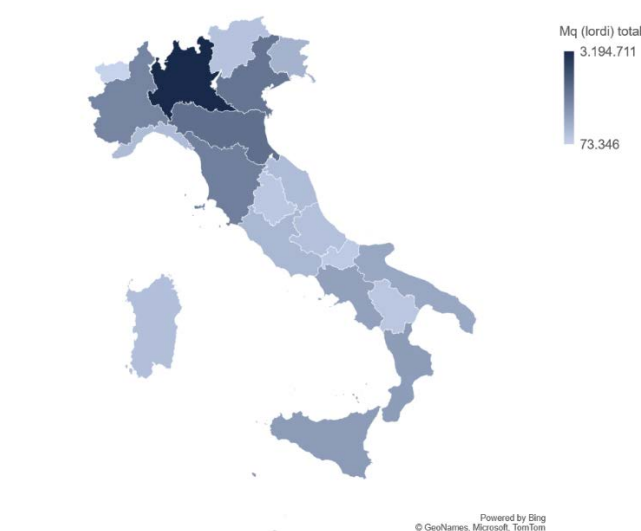
TABELLA 9: UNITÀ IMMOBILIARI E METRATURA (LORDA) MEDIA PER GLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI SSN DEDICATI ALL'ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)

Regione (Amministrazione)	Unità immobiliari	Mq (lordi) totali	Mq (lordi) medi per unità immobiliare
Piemonte	166	1.510.902	11.191,9

Valle d'Aosta	9	73.346	9.168,3
Lombardia	354	3.194.711	10.406,2
Trentino Alto Adige	52	361.662	6.955,0
Veneto	361	1.801.513	7.120,6
Friuli Venezia Giulia	135	668.049	7.183,3
Liguria	145	501.172	4.556,1
Emilia Romagna	297	1.903.008	8.769,6
Toscana	406	1.598.024	4.250,1
Umbria	124	278.145	3.566,0
Marche	131	482.715	6.436,2
Lazio	106	566.210	5.898,0
Abruzzo	88	399.348	5.960,4
Molise	25	229.608	9.184,3
Campania	209	991.290	6.436,9
Puglia	242	875.015	5.117,0
Basilicata	106	293.135	2.931,4
Calabria	219	1.079.474	4.997,6
Sicilia	476	1.092.853	3.742,6
Sardegna	407	431.887	1.337,1
Totale	4.058	18.332.068	5.823,4

Come fatto in precedenza per il caso degli Enti Locali, la Figura 9 mostra la distribuzione geografica sul territorio, questa volta relativamente alla quota regionale di metri quadri di proprietà di Enti SSN adibiti all'assistenza sanitaria e sociale. Anche in questo caso, si rileva una particolare concentrazione nelle regioni del Centro-Nord del paese, a discapito dell'elevato numero di immobili mostrato nella Tabella precedente anche nelle regioni meridionali.

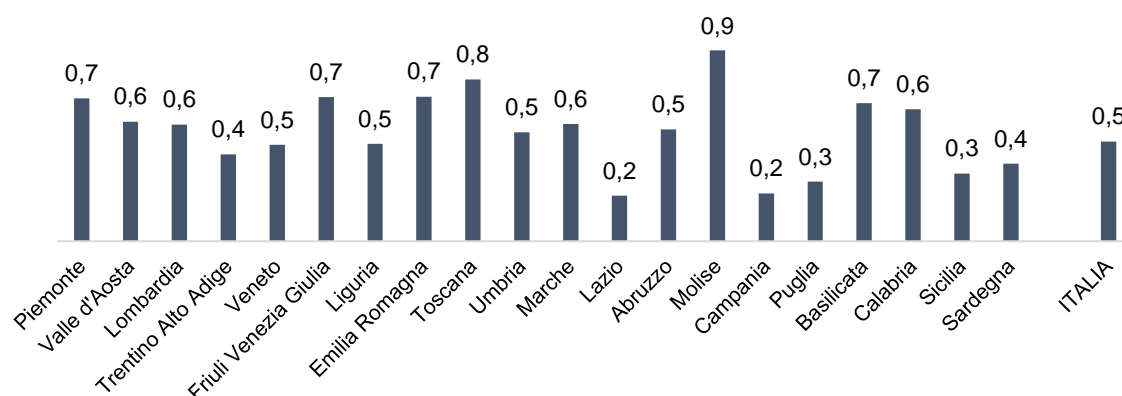
FIGURA 9: DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DI PROPRIETÀ DI ENTI LOCALI – METRI QUADRI (LORDI) COMPLESSIVI (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



Diversamente da quanto fatto per gli Enti Locali, non è stato eseguito il confronto tra i metri quadri disponibili e la popolazione regione, ma è stato scelto come metro di paragone il numero di unità

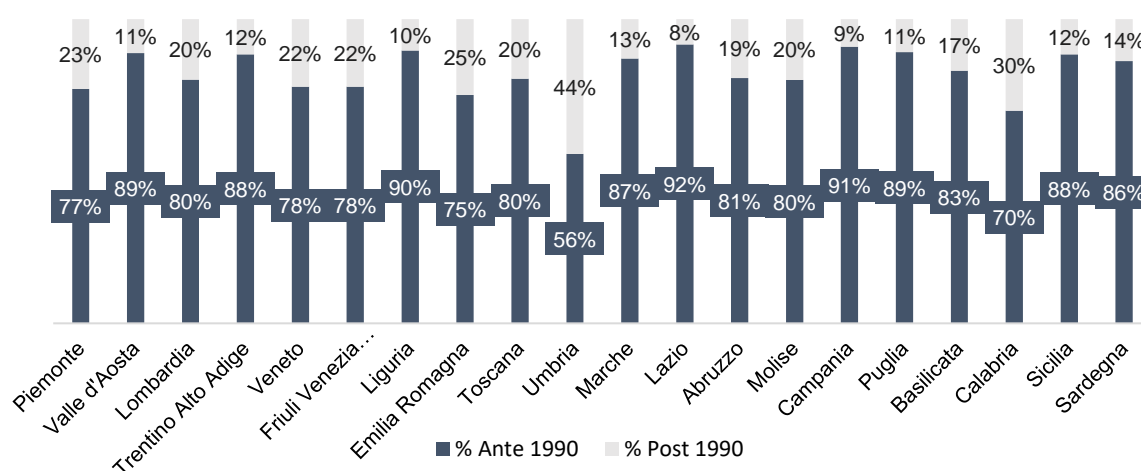
di personale sanitario della regione¹⁸. In questo caso, sono Molise e Calabria a riportare i valori maggiori di metri quadri per unità di personale, mentre gli enti della regione Lazio appaiono nuovamente come valore più basso.

FIGURA 10: METRI QUADRI (LORDI) PER GLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI SSN DEDICATI ALL'ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE PER SINGOLA UNITÀ DI PERSONALE SANITARIO REGIONALE (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



Per quanto riguarda la vetustà degli immobili di proprietà degli Enti del SSN, la media nazionale scende ulteriormente e si attesta intorno al 18% di unità immobiliari costruite dopo il 1990. Più rilevanti sono invece le variazioni regionali, con l'Umbria, ad esempio, che risulta avere l'incidenza maggiore di strutture recentemente costruite, in maniera opposta a quanto riportato nell'analisi degli Enti Locali.

FIGURA 11: INCIDENZA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI SSN DEDICATI ALL'ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE COSTRUITI PRIMA E DOPO IL 1990 (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)

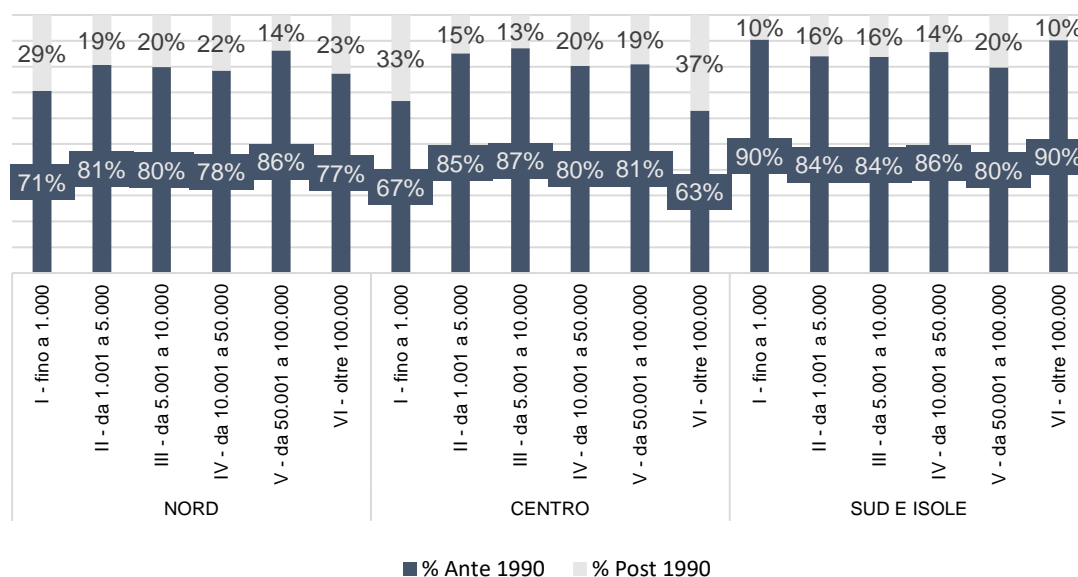


Nella Figura 12 sono poi nuovamente analizzate la vetustà del patrimonio immobiliare e la sua localizzazione in aree geografiche e popolazione del comune. Questa volta la visione che emerge è maggiormente polarizzata e mostra una chiara tendenza al Nord e al Centro ad avere strutture di più moderna realizzazione nei comuni con popolazione nelle fasce più alte e più basse, cosa

¹⁸ Il personale sanitario è stato calcolato a partire dai dati disponibili sul Conto Annuale (2018), selezionando il personale del SSN che corrispondesse a profili di ruolo sanitario, medici e odontoiatri.

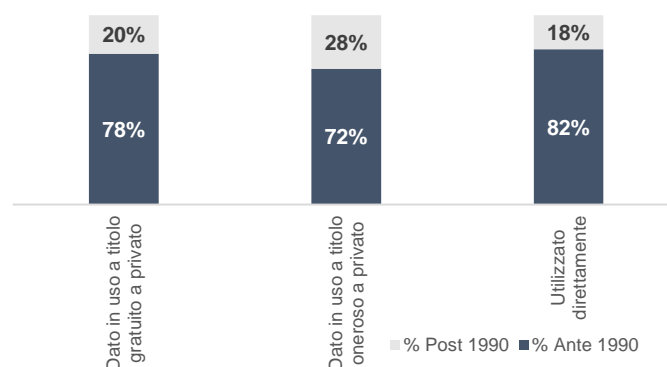
che invece non si verifica al Sud e nelle Isole. Il patrimonio immobiliare di quest'ultima area appare infatti maggiormente composto da unità di più vecchia costruzione, a prescindere dalla tipologia di comune considerata.

FIGURA 12: INCIDENZA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI SSN DEDICATI ALL'ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE COSTRUITI PRIMA E DOPO IL 1990, PER AREA GEOGRAFICA E POPOLAZIONE DEL COMUNE IN CUI È SITO IL BENE (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



Infine, si propone di seguito (si veda Figura 13) la visualizzazione relativa alla destinazione d'uso degli immobili di proprietà del SSN, che mostra innanzitutto una diminuzione del numero di modalità di utilizzo degli immobili dedicati all'assistenza sanitaria e sociale, ridotte al solo uso diretto e alla cessione ad uso gratuito o oneroso a privati. Queste ultime unità immobiliari (date in uso a titolo oneroso a privati) sono quelle che riportano l'incidenza superiore di immobili di moderna costruzione (28%), dato che si ferma, invece, al 18% per quelli utilizzati direttamente da Enti del SSN.

FIGURA 13: INCIDENZA DEGLI IMMOBILI DI PROPRIETÀ DI ENTI SSN DEDICATI ALL'ASSISTENZA SANITARIA E SOCIALE COSTRUITI PRIMA E DOPO IL 1990 PER UTILIZZO DEL BENE (ANNO 2018, ELABORAZIONE DATI MEF)



PARTE C - La prospettiva economico-finanziaria: consumi, stato manutentivo e gestione del patrimonio

Lo stato in cui versa un'entità immobiliare è fisiologicamente commisurato all'uso che se ne è fatto e risente inevitabilmente di una progressiva obsolescenza che può sfociare in condizioni di grave degrado, se non addirittura in una non conformità rispetto alle norme vigenti quando non si provveda ad adeguare le condizioni strutturali all'evoluzione dei requisiti tecnici e funzionali. Allo stesso tempo, lo stato manutentivo in cui versano le entità immobiliari ne influenza fisiologicamente i consumi, avendo impatti più o meno significativi anche sulla tenuta economico-finanziaria di parte corrente dei bilanci di aziende ed enti pubblici.

La **PARTE C** vuole quindi presentare una fotografia dello stato dell'arte del patrimonio immobiliare di Enti Locali ed Enti del SSN in termini delle spese per consumi energetici e interventi manutentivi, adottando perciò una prospettiva economico-finanziaria. Più precisamente, nei paragrafi che seguono sono riportati i seguenti dati:

- a. Il valore complessivo della spesa energetica e degli interventi manutentivi, con focus sullo scostamento tra ultima annualità disponibile e 2018;
- b. Il valore della spesa energetica per metro quadrato, evidenziando le differenze interregionali osservabili su gas/riscaldamento ed energia elettrica;
- c. Il valore degli interventi manutentivi per regione, distinguendo, dove possibile, tra componente ordinaria e componente straordinaria/nuove costruzioni.

Dall'analisi svolta risulta che le spese per i consumi energetici sono aumentate rispetto al periodo pre-pandemico, soprattutto a causa dell'aumento dei prezzi del gas naturale a seguito dello scoppio del conflitto russo-ucraino. Anche per le manutenzioni si registra un trend in aumento. Tuttavia, l'aumento per la manutenzione di tipo ordinario è lieve, confermando la tendenza della pubblica amministrazione, anche per via dei vincoli di bilancio, a limitare la realizzazione di interventi di manutenzione cd. predittiva, volti, cioè, a contrastare l'obsolescenza degli impianti e edifici. Inoltre, quando si considerano i valori di spesa per consumi energetici e manutenzioni al metro quadro, si registra una certa variabilità interregionale, anche se non sembra esistere un gradiente territoriale o ambientale che possa spiegare le differenze osservate.

Spesa per energia e interventi manutentivi di Enti Locali (Province, Comuni, Città Metropolitane e Unioni di Comuni)

Come evidente dalla Tabella 10¹⁹, nel 2023, la spesa per energia per gli Enti Locali vale complessivamente 3,2 miliardi, per lo più ascrivibili al consumo di energia elettrica (2,3 miliardi; 72% del totale). Rispetto al periodo pre-pandemico, la voce ha registrato un aumento significativo (+763 milioni; +31%), legato alle recenti dinamiche di prezzo sui mercati internazionali del gas naturale in seguito allo scoppio del conflitto russo-ucraino.

Per quanto riguarda le manutenzioni, è interessante notare il trend in aumento sia della componente ordinaria, sia di quella legata al rinnovo del parco infrastrutturale (manutenzioni straordinarie e nuove costruzioni), caratterizzati però da una velocità decisamente differente. Nel primo caso, infatti, tra 2018 e 2023, si osserva un lieve aumento (+20%), con valori che passano

¹⁹ La Tabella 10 mostra i principali valori aggregati per gli anni 2018 e 2023.

da 1,6 a 1,9 miliardi. Nel secondo caso, invece, i pagamenti sostenuti dagli Enti quasi raddoppiano, passando dai 2,9 miliardi del 2018 ai 5,7 miliardi del 2023 (+98%). Iniziano a essere evidenti, dunque, gli effetti del PNRR sulla componente di investimento degli Enti.

TABELLA 10: IL FRAMEWORK UTILIZZATO E I VALORI DEI "PAGAMENTI" REGISTRATI DAGLI ENTI - VALORE COMPLESSIVO AGGREGATO A LIVELLO NAZIONALE (MILIONI DI EURO) - ANDAMENTO 2018-2023 (SCOSTAMENTI IN VALORE ASSOLUTO - V.A. - E PERCENTUALE - %). ELABORAZIONE DATI SIOPE

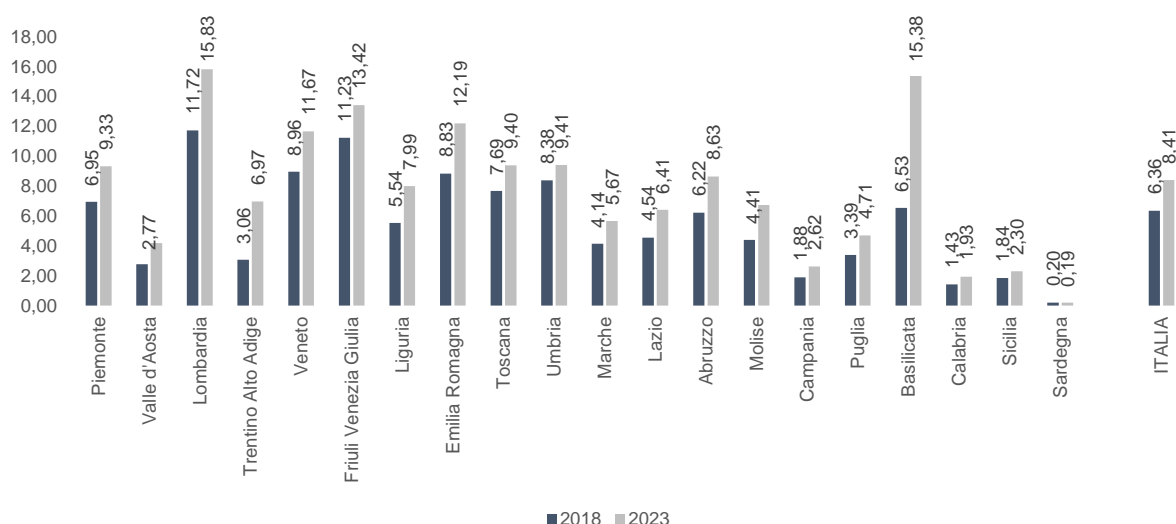
Componente	Sotto-componente	Poste di riferimento	Codice SIOPE	2018	2023	2018-2023 v.a.	2018-2023 %
Energia	Totale componente			2.439	3.202	764	31%
	Riscaldamento	Gas	1.03.02.05.006	636	860	224	35%
		Contratti di servizio per la distribuzione del gas	1.03.02.15.014	11	20	9	80%
	Elettricità	Energia elettrica	1.03.02.05.004	1.792	2.323	531	30%
Manutenzioni ordinarie	Totale componente			1.617	1.939	321	20%
	Fabbricati / beni immobili	Manutenzione ordinaria e riparazioni di beni immobili	1.03.02.09.008	1.284	1.536	253	20%
		Manutenzione ordinaria e riparazioni di beni immobili di valore culturale, storico ed artistico	1.03.02.09.009	17	25	8	50%
	Impianti e macchinari	Manutenzione ordinaria e riparazioni di impianti e macchinari	1.03.02.09.004	317	377	60	19%
Nuovo e Manutenzioni Straordinarie	Totale componente			2.910	5.760	2.850	98%
	Fabbricati	Fabbricati ad uso abitativo	2.02.01.09.001	316	550	234	74%
		Fabbricati ad uso commerciale	2.02.01.09.002	365	357	-8	-2%
		Fabbricati ad uso scolastico	2.02.01.09.003	1.225	2.669	1.444	118%
		Fabbricati industriali e costruzioni leggere	2.02.01.09.004	21	16	-5	-24%
		Fabbricati rurali	2.02.01.09.005	7	16	9	130%
		Fabbricati Ospedalieri e altre strutture sanitarie	2.02.01.09.007	27	35	7	27%
		Fabbricati destinati ad asili nido	2.02.01.09.017	30	102	72	237%
		Fabbricati ad uso strumentale	2.02.01.09.019	122	392	270	222%
		Fabbricati ad uso abitativo di valore culturale, storico ed artistico	2.02.01.10.001	12	27	14	116%
		Fabbricati ad uso commerciale e istituzionale di valore culturale, storico ed artistico	2.02.01.10.002	54	62	8	16%
		Fabbricati ad uso scolastico di valore culturale, storico ed artistico	2.02.01.10.003	55	26	-29	-52%
	Impianti e macchinari	Impianti	2.02.01.04.002	180	488	308	171%
		Impianti sportivi	2.02.01.09.016	467	977	510	109%

		Macchinari	2.02.01.04.001	29	43	14	50%
--	--	------------	----------------	----	----	----	-----

Similmente a quanto osservato a livello aggregato, nel periodo 2018-2023 si osserva diffusamente in tutte le regioni un aumento delle spese per consumi energetici. La Figura 14 e la Figura 15 mostrano rispettivamente le spese al metro quadrato sostenute per il riscaldamento ed energia elettrica, evidenziando una certa variabilità tra i contesti regionali del Paese. Si specifica che sono stati qui considerati i metri quadrati afferenti a immobili di proprietà degli Enti, incorporando e tenendo conto di quella parte di patrimonio concessa in locazione e/o utilizzata o gestita, ma di proprietà di terzi.

Se comprensibilmente la spesa per riscaldamento è superiore al nord (con l'eccezione della Basilicata), si osserva una situazione capovolta per quel che concerne le spese per l'acquisto di energia elettrica. Fermo restando che il 60% dell'energia elettrica è acquistato attraverso convenzioni Consip²⁰, tale maggiore spesa può essere motivata da diversi fattori: da un maggior ricorso a stufette elettriche laddove non sia presente un impianto di riscaldamento centralizzato, da un maggiore ricorso a impianti di condizionamento o da extra costi dovuti al Servizio di Salvaguardia²¹. È bene notare che da questa analisi non è possibile disaggregare la spesa dell'illuminazione pubblica che, secondo i dati sui consumi pubblicati da Terna, pesa per circa il 40% della bolletta considerando i consumi dei settori PA, istruzione e per l'appunto pubblica illuminazione (media triennio 2019-2022 osservata nel Bilancio Energetico fornito da ENEA). Adottando un approccio prudentiale e ragionevole, dunque, i valori riportati nella Figura 15 sono stati ridotti di tale percentuale, al fine di contenere i potenziali effetti distorti derivanti dall'inclusione dell'intero importo pagato per l'energia elettrica dagli Enti Locali considerati.

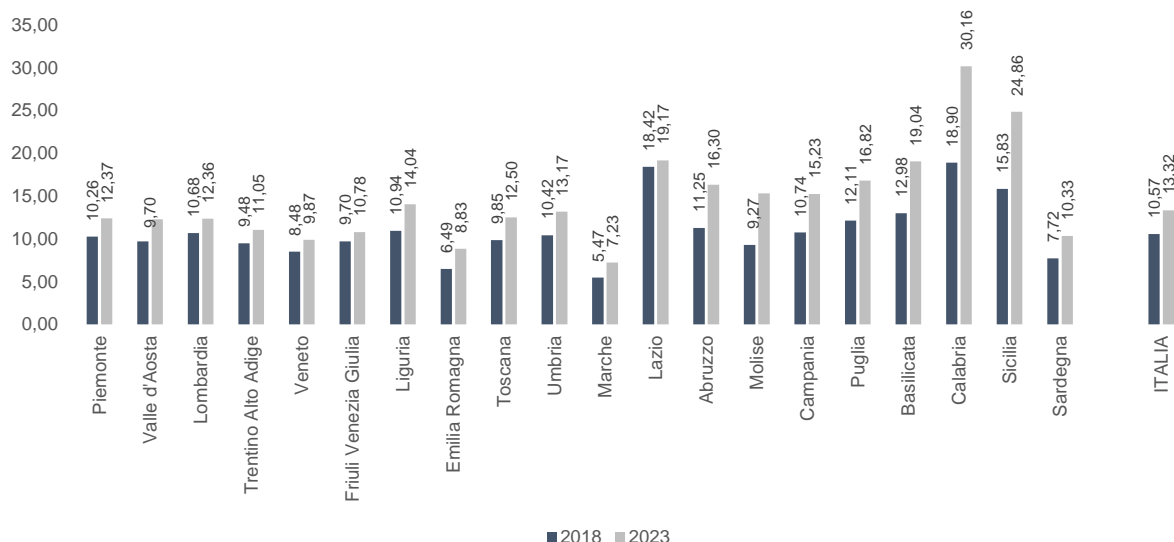
FIGURA 14: I CONSUMI DI GESTIONE CORRENTE, SPESE PER RISCALDAMENTO - ANDAMENTO 2018-2023 PER REGIONE (IN EURO AL METRO QUADRO). ELABORAZIONE DATI SIOPE E MEF



²⁰ Stima ottenuta dall'analisi dei dati forniti da Consip disponibili al link https://www.acquistinretepa.it/opencms/opencms/scheda_iniziativa.html?idIniziativa=9092bc766b3d3631

²¹ Di cui alla delibera ARERA n.337/2007 e s.m.i.. Secondo i dati pubblicati da Acquirente Unico nel 2022 nelle regioni del Sud più il Lazio sono stati complessivamente erogati 7,15 GWh a fronte di 3,1 GWh in quelle del Nord.

FIGURA 15: I CONSUMI DI GESTIONE CORRENTE, SPESE PER ENERGIA ELETTRICA - ANDAMENTO 2018-2023 PER REGIONE (IN EURO AL METRO QUADRO). ELABORAZIONE DATI SIOPE E MEF



L'attività manutentiva, con le sue componenti ordinaria e straordinaria o incrementativa, è noto che rappresenti un elemento saliente per il mantenimento del patrimonio sia per ritardarne lo stato di degrado sia per garantire l'adeguatezza nel tempo. Dati i forti vincoli di bilancio, il mantenimento di un livello di manutenzione ordinaria solo in lieve aumento sembra suggerire che continuino a essere rari gli interventi di manutenzione cd. predittiva, volti, cioè, a contrastare l'obsolescenza e quindi a ridurre le esigenze di imponenti interventi di manutenzione straordinaria successiva. In questa prospettiva, la Tabella 11 mostra come il sostanziale aumento della componente di rivalutazione degli asset, osservata poco sopra a livello aggregato (Tabella 10, "nuovo o manutenzioni straordinarie"), riguardi anche i singoli contesti regionali, con trend particolarmente rilevanti in alcune regioni del Sud (Calabria e Sicilia) e del Centro (Umbria).

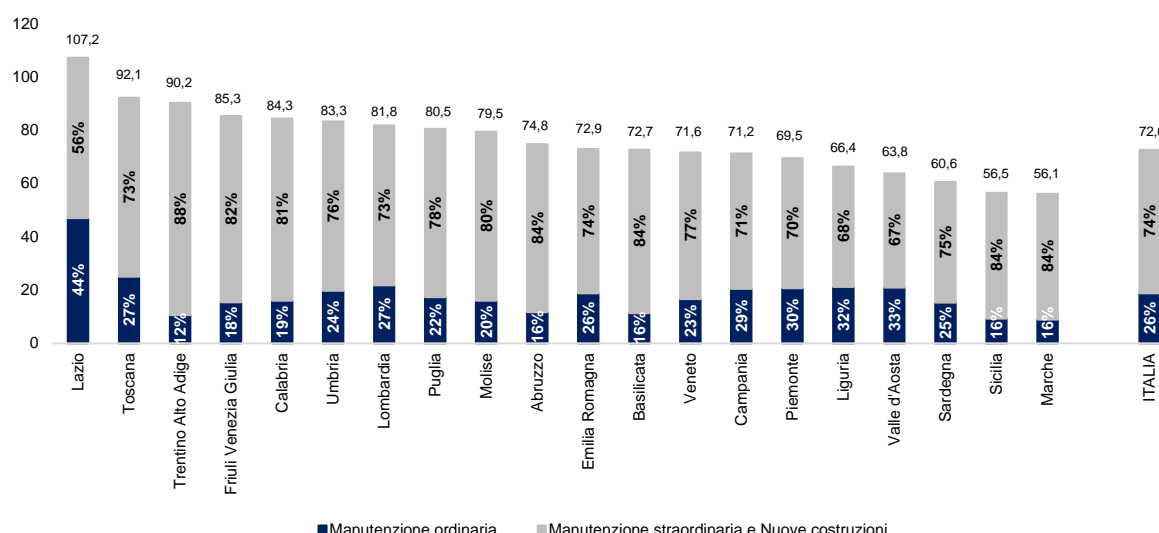
TABELLA 11: MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA E NUOVE COSTRUZIONI DI FABBRICATI, IMPIANTI E MACCHINARI (MILIONI DI EURO) - ANDAMENTO 2018-2023, SCOSTAMENTI NEL PERIODO IN VALORE ASSOLUTO – V.A. - E PERCENTUALE - %. ELABORAZIONE DATI SIOPE

Regione	Manutenzione ordinaria		Manutenzione straordinaria e Nuove Costruzioni		Totale		Scostamento 2018-2023	
	2018	2023	2018	2023	2018	2023	v.a.	%
Piemonte	148	177	193	417	341	594	253	74%
Valle d'Aosta	10	11	13	22	23	33	10	41%
Lombardia	306	353	495	972	801	1.324	523	65%
Trentino Alto Adige	30	37	241	276	271	313	42	15%
Veneto	134	160	259	528	393	688	296	75%
Friuli Venezia Giulia	39	36	140	166	179	203	24	13%
Liguria	50	59	59	126	108	185	77	71%
Emilia Romagna	145	168	245	487	389	655	265	68%
Toscana	133	152	194	409	327	561	234	72%
Umbria	16	27	33	86	49	113	64	132%

Marche	50	43	93	231	143	274	131	92%
Lazio	163	214	134	275	297	490	193	65%
Abruzzo	28	32	111	173	139	205	66	47%
Molise	9	11	24	44	32	55	23	70%
Campania	130	178	204	441	333	619	285	86%
Puglia	82	97	149	351	231	447	216	94%
Basilicata	12	12	43	63	56	74	19	34%
Calabria	36	44	63	188	98	232	134	137%
Sicilia	42	58	119	297	160	355	195	121%
Sardegna	56	70	99	207	155	277	122	78%
ITALIA	1.617	1.902	2.910	5.484	4.528	7.386	2.858	63%

Più nel dettaglio, la Figura 16 evidenzia la spesa media al metro quadrato registrata nel 2023 con riferimento alle poste di bilancio strettamente legate alle unità immobiliari (fabbricati, impianti e macchinari), mostrando per la prima volta una rappresentazione comparativa sul tema. A livello nazionale, si registra un valore medio di 72,6 €/m², sbilanciato sulla componente straordinaria/di investimento (74%). A livello interregionale, si osserva una discreta variabilità, con quattro regioni che superano o raggiungono i 85 €/m² (Lazio, Toscana, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia) e sei che invece non raggiungono i 70 €/m² (Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia e Marche). La componente ordinaria rappresenta diffusamente meno di un quarto degli importi considerati, con un' unica eccezione significativa rappresentata dal Lazio (44%).

FIGURA 16: MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA E NUOVE COSTRUZIONI DI FABBRICATI, IMPIANTI E MACCHINARI PER METRO QUADRO DELLE UNITÀ IMMOBILIARI (IN EURO AL METRO QUADRO). ELABORAZIONE DATI SIOPE E MEF (ANNO 2023)



Spesa per energia e interventi manutentivi di Enti del SSN

Similmente a quanto visto nel caso degli Enti Locali, le spese per consumi energetici degli Enti del SSN hanno registrato un forte aumento nel periodo considerato, passando da 1,6 a 3,2 miliardi di euro (+96%). Come già detto in precedenza, l'andamento dei prezzi del gas naturale e delle sue

ripercussioni sul mercato interno dell'energia hanno comportato un significativo aumento del costo sostenuto per l'acquisizione dei vettori, pari a 1,5 mld di euro nel periodo considerato, sebbene si tratti di un valore comunque inferiore al finanziamento stanziato nel corso del 2022 a copertura del rincaro stimato tra 2021 e 2022 (pari a 1,6 miliardi)²². Anche in questo caso, è l'energia elettrica a far registrare l'aumento più consistente. Questa considerazione vale sia in termini percentuali sia assoluti. In termini di valori assoluti, l'evidenza è confermata sia guardando ai valori complessivi (Tabella 12), sia parametrando il costo ai metri quadrati degli immobili di proprietà delle aziende del SSN dedicate ad attività istituzionale (Tabella 13). Aumentano anche le manutenzioni ordinarie, sebbene in maniera meno significativa (+262mln; +27%), similmente a quanto osservato per gli Enti Locali. Anche in questo caso, l'entità degli aumenti non appare sufficientemente consistente per riflettere una reale strategia di manutenzione predittiva. Inoltre, per le aziende del SSN, resta complessivamente critica la gestione dei fitti: a livello nazionale, il saldo netto tra fitti attivi e fitti passivi è passato da un valore negativo di -60,2 milioni nel 2018 a un valore -70,0 milioni nel 2022.

TABELLA 12: L'UTILIZZATO E I COSTI REGISTRATI DA ENTI SSN - VALORE COMPLESSIVO AGGREGATO A LIVELLO NAZIONALE - ANDAMENTO 2018-2022, SCOSTAMENTI IN VALORE ASSOLUTO – V.A. (IN MILIONI DI EURO) - E PERCENTUALI - %. ELABORAZIONI SU CONTI ECONOMICI REGIONALI, CODICE "999" – MINISTERO DELLA SALUTE

Componente	Sotto-componente	2018	2022	2018-2022	2018-2022
Energia	Totale componente	1.622	3.186	1.564	96%
	Riscaldamento	612	1.169	557	91%
	Elettricità	757	1.667	911	120%
	Altre utenze	254	349	96	38%
Manutenzioni	Totale componente	957	1.219	263	27%
	Manutenzione ordinaria fabbricati	522	599	76	15%
	Manutenzione ordinaria impianti e macchinari	434	620	186	43%
Fitti	Totale componente	-60	-70	-10	-16%
	Fitti attivi	81	78	-3	-4%
	Fitti passivi	142	148	7	5%

TABELLA 13: L'UTILIZZATO E I COSTI REGISTRATI DAGLI ENTI DEL SSN– VALORE COMPLESSIVO AGGREGATO A LIVELLO NAZIONALE - ANDAMENTO 2018-2022, SCOSTAMENTI IN VALORE ASSOLUTO – V.A. (IN EURO AL METRO QUADRO) – E PERCENTUALI - %. ELABORAZIONI SU CONTI ECONOMICI REGIONALI, CODICE "999" - MINISTERO DELLA SALUTE E MEF

Componente	Sotto-componente	2018	2022	2018-2022 v.a.	2018-2022 in %
Energia	Totale componente	81,62	160,28	78,66	96%
	Riscaldamento	30,79	58,83	28,04	91%
	Elettricità	38,07	83,88	45,82	120%

²² Si fa in particolare riferimento al DL 17/2022 (cosiddetto DL "energia" poi convertito in Legge 34/2022) che, oltre a prorogare al secondo trimestre 2022 l'aumento degli oneri di sistema e il credito d'imposta a favore delle imprese energivore, ha anche ridotto al 5% l'IVA sul metano, e rafforzato il bonus elettrico e gas che spetta alle famiglie povere. Lo stesso DL ha previsto nette ed articolate misure di semplificazione amministrativa per accelerare la transizione verso le Rinnovabili.

	Altre utenze	12,76	17,57	4,81	38%
Manutenzioni	Totale componente	48,13	61,34	13,21	27%
	Manutenzione ordinaria fabbricati	26,28	30,13	3,85	15%
	Manutenzione ordinaria impianti e macchinari	21,85	31,21	9,36	43%
Fitti	Totale componente	-3,03	-3,52	-0,49	16%
	Fitti attivi	4,09	3,94	-0,15	-4%
	Fitti passivi	7,12	7,46	0,34	5%

Anche per gli Enti del SSN, sono stati analizzati i costi sostenuti per i consumi energetici, rapportandoli ai metri quadrati di proprietà. Le Figure 17 e 18 mostrano rispettivamente i costi sostenuti per riscaldamento ed energia elettrica per le diverse regioni. Similmente a quanto osservato nel caso degli Enti Locali, si osserva una certa variabilità interregionale. In particolare, guardando ai costi per riscaldamento, si registrano valori particolarmente elevati e superiori ai 100 €/m² in Veneto (112,29) e Abruzzo (100,22), a fronte di una media nazionale pari a 58,83 euro al metro quadrato. I costi per l'energia elettrica, invece, fanno registrare valori particolarmente elevati in Lazio (163,92 €/m²) e in tre contesti regionali del Sud Italia superano il valore di 100 €/m² (Puglia, Sicilia e Sardegna), sebbene in questo caso la media nazionale (ovvero, 83,88 €/m²) sia più elevata rispetto a quanto osservato per il riscaldamento.

FIGURA 17: I CONSUMI DI GESTIONE CORRENTE, COSTI PER RISCALDAMENTO - ANDAMENTO 2018-2022 PER REGIONE (IN EURO AL METRO QUADRO). ELABORAZIONI SU CONTI ECONOMICI REGIONALI, CODICE "999" - MINISTERO DELLA SALUTE (2023) E MEF (2023)

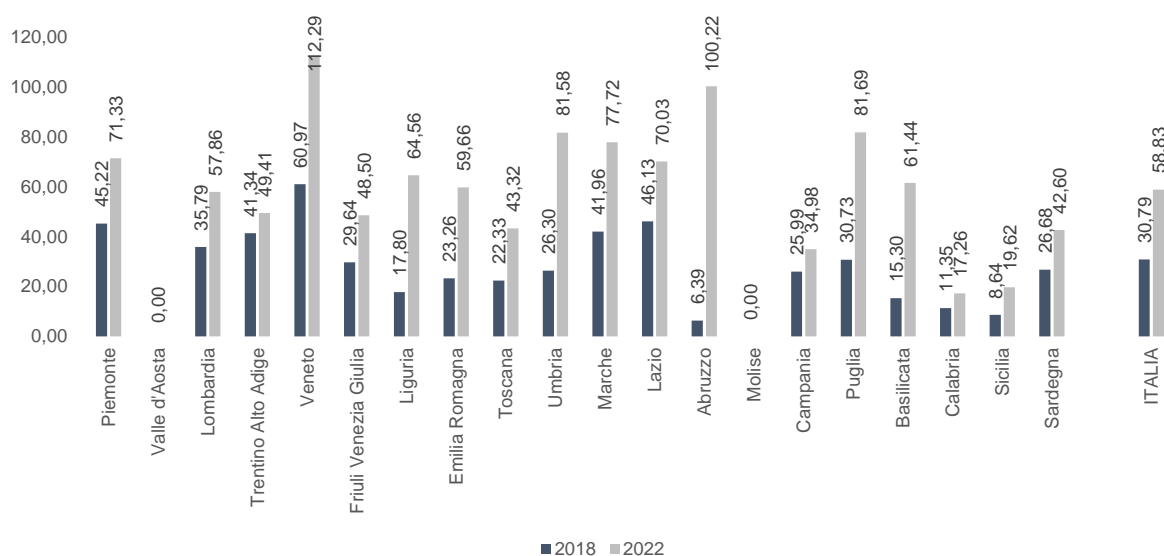
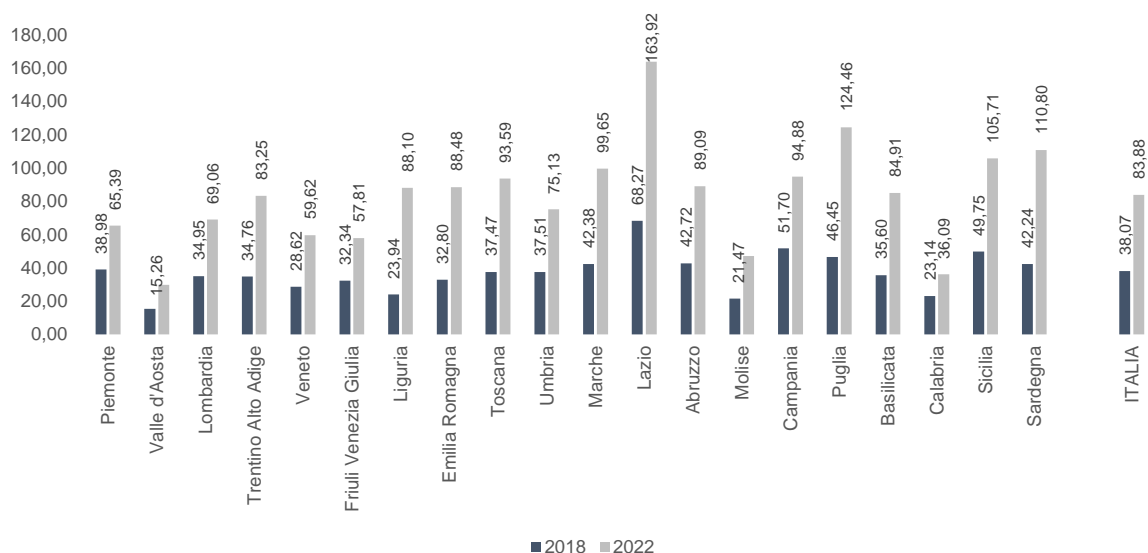


FIGURA 18: I CONSUMI DI GESTIONE CORRENTE, COSTI PER ELETTRICITÀ - ANDAMENTO 2018-2022 PER REGIONE (IN EURO AL METRO QUADRO). ELABORAZIONI SU CONTI ECONOMICI REGIONALI, CODICE "999" - MINISTERO DELLA SALUTE (2023) E MEF (2023)



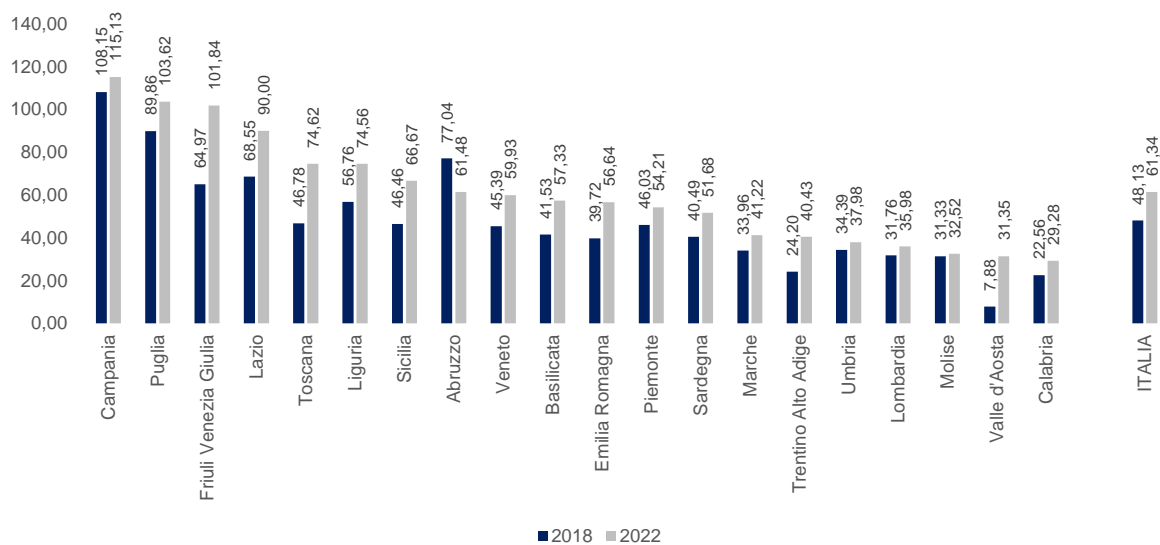
Anche per le aziende del SSN si propone uno spaccato dell'intensità manutentiva, qui rappresentata dalla sola componente ordinaria. La Tabella 14 mostra i valori assoluti per regione, distinguendo tra manutenzione per fabbricati e manutenzione per impianti e macchinari. A livello nazionale, le manutenzioni ordinarie analizzate valgono 1,2 miliardi di euro, secondo i dati del 2022, suddivise in maniera bilanciata tra fabbricati (598 milioni; 49,8%) e impianti e macchinari (620 milioni; 50,2%). Rispetto al 2018, il costo per manutenzioni è aumentato in tutte le regioni, ad eccezione dell'Abruzzo (-20,2%). Si osserva anche in questo caso una certa variabilità interregionale, sia guardando alla variazione percentuale nel periodo considerato (escludendo il valore particolarmente elevato della Valle d'Aosta e quello negativo dell'Abruzzo, si passa dal +67% del Trentino Alto Adige al +3,5% del Molise) sia osservando i valori per metro quadrato. La Figura 19 mostra un'importante eterogeneità interregionale: a fronte di un valore medio nazionale pari a 61,3 €/m², si registra un valore massimo di 115,1 €/m² in Campania e un valore minimo di 29,3 €/m² in Calabria. Anche in questo caso, non sembra esistere un gradiente territoriale o ambientale che possa contribuire a spiegare le differenze osservate.

TABELLA 14: MANUTENZIONE ORDINARIA DI FABBRICATI, IMPIANTI E MACCHINARI - VALORE ASSOLUTO IN MILIONI DI EURO – ANDAMENTO 2018-2022 PER REGIONE. ELABORAZIONI SU CONTI ECONOMICI REGIONALI, CODICE "999" - MINISTERO DELLA SALUTE E MEF

Regione	Fabbricati		Impianti & macchinari		Totale		Scostamento 2018-2022	
	2018	2022	2018	2022	2018	2022	v.a.	%
Piemonte	54	65	15	17	69	81	12	17,80%
Valle d'Aosta	1	2	0	0	1	2	2	297,60%
Lombardia	60	66	47	55	107	122	14	13,30%
Trentino Alto Adige	9	13	2	5	11	18	7	67,10%
Veneto	37	43	49	70	86	113	27	32,00%
Friuli Venezia Giulia	7	6	38	63	44	69	25	56,80%
Liguria	19	25	11	14	30	39	9	31,40%
Emilia Romagna	61	83	21	34	82	117	35	42,60%

Toscana	54	60	22	62	76	122	46	59,50%
Umbria	10	12	3	2	13	14	1	10,40%
Marche	6	6	11	14	16	20	4	21,40%
Lazio	25	34	42	55	68	89	21	31,30%
Abruzzo	26	17	6	8	31	25	-6	-20,20%
Molise	7	7	1	0	7	7	0	3,80%
Campania	59	51	57	73	117	124	8	6,50%
Puglia	30	35	48	54	77	89	12	15,30%
Basilicata	4	7	9	10	12	17	5	38,10%
Calabria	19	19	5	12	24	31	7	29,80%
Sicilia	25	34	38	56	63	90	27	43,50%
Sardegna	12	15	11	15	23	30	6	27,60%
ITALIA	522	599	434	620	957	1.219	263	27,40%

FIGURA 19: MANUTENZIONE ORDINARIA DI FABBRICATI, IMPIANTI E MACCHINARI (IN EURO AL METRO QUADRO – ANDAMENTO 2018-2022 PER REGIONE. ELABORAZIONI SU CONTI ECONOMICI REGIONALI, CODICE “999” - MINISTERO DELLA SALUTE E MEF



NOTA METODOLOGICA

Per la **PARTE C** del rapporto, sono stati raccolti e analizzati dati provenienti dalle seguenti fonti:

- Il database «Immobili Enti del Servizio Sanitario Nazionale», messo a disposizione dal Dipartimento del Tesoro, con riferimento all'anno 2018; similmente a quanto descritto nella nota a piè pagina n.17, il database è stato impiegato per dimensionare il patrimonio degli enti oggetto di analisi.
- Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), messo a disposizione dalla Ragioneria dello Stato, con riferimento agli anni 2018 e 2023; in particolare, sono stati estratti dati relativi ai "Pagamenti" sostenuti dagli Province, Comuni, Città Metropolitane e Unioni di Comuni nelle due annualità considerate e impiegati i codici di estrazione rappresentati nella Tabella 10, all'interno del paragrafo dedicato.
- I Conti Economici ex Modello Ministeriale 2019 degli Enti del SSN, riaggregati a livello regionale impiegando il codice di estrazione "999", con riferimento agli anni 2018 e 2022; anche in questo caso, si rimanda al paragrafo dedicato per un dettaglio analitico delle poste contabili considerate (Tabella 12).

Per ciascuna delle fonti impiegate, sono stati utilizzati e analizzati i dati relativi all'ultima annualità disponibile. Ne deriva pertanto un leggero disallineamento temporale tra le analisi condotte sul raggruppamento di Province, Comuni, Città Metropolitane e Unione dei Comuni e quelle realizzate sugli Enti del SSN. In ogni caso, gli approfondimenti sui due raggruppamenti impiegati nell'analisi seguono il medesimo schema, sebbene riportino alcuni affondi specifici differenti legati alla disponibilità dei dati.

Per analizzare Province, Comuni, Città Metropolitane e Unione di Comuni, è stato considerato il valore dei "pagamenti" sostenuti dagli Enti appartenenti al raggruppamento. Le informazioni sono state organizzate in modo da offrire un quadro strutturato dei valori finanziari a carico degli enti sotto il profilo dei consumi energetici, delle manutenzioni ordinarie e delle manutenzioni straordinarie. Non potendo distinguere le singole componenti, all'interno di quest'ultima voce sono considerati anche i pagamenti sostenuti per le nuove costruzioni. Di fatto, dunque, questa terza componente esprime il dimensionamento degli investimenti fissi lordi che insistono sul patrimonio degli enti. La Tabella 10, oltre a offrire una sintesi delle poste di riferimento SIOPE impiegate nell'analisi, mostra i principali valori aggregati per gli anni 2018 e 2023.

Gli Enti del SSN sono stati analizzati guardando ai costi registrati a conto economico con riferimento a energia, manutenzioni ordinarie e fitti (passivi e attivi). In questo modo, è stato possibile offrire una rappresentazione plastica di consumi, stato manutentivo e gestione del patrimonio. Le Tabelle 12 e 13 ne offrono una sintesi a livello aggregato con riferimento agli anni 2018 e 2022.