



Finanza Locale Monitor

Research Department

Ottobre 2024

L'efficienza energetica degli immobili pubblici

La riqualificazione energetica degli immobili è uno dei tasselli fondamentali per la decarbonizzazione e la transizione energetica. Il settore pubblico, attraverso l'efficientamento del proprio vasto patrimonio, sia residenziale che non residenziale, può dare un contributo significativo alla trasformazione del parco edilizio nazionale verso edifici sempre più efficienti. Dal punto di vista del quadro legislativo, negli ultimi anni si sono susseguiti diversi interventi e programmi sia a livello europeo che nazionale. Le recenti direttive europee introducono una serie di misure per accelerare la transizione e rafforzano il ruolo della Pubblica amministrazione nel conseguimento dei target di efficientamento in un contesto in cui gli investimenti per l'energy efficiency degli edifici pubblici stanno procedendo a rilento. Fino al 2023 gli obblighi riguardavano solo gli immobili della PA centrale e peraltro il Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC), introdotto nel 2014 ha conseguito risultati modesti. Dal 2023 l'obbligo di ristrutturazione è stato esteso agli edifici della PA locale e all'edilizia residenziale pubblica. L'aggiornamento del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), inviato a giugno alla Commissione europea, contiene diverse misure volte a incentivare l'efficientamento energetico degli edifici pubblici. I dati sugli attestati energetici del patrimonio pubblico, tra le poche informazioni disponibili per fotografare l'effettiva situazione, evidenziano una minore efficienza degli immobili pubblici a uso residenziale rispetto a quelli a uso non residenziale. Parallelamente dai dati del censimento del MEF si evidenzia come gli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) siano vetusti e localizzati in zone ad elevata domanda energetica. Gli investimenti fatti e l'utilizzo dei diversi (pochi) strumenti agevolativi risultano modesti ed è quindi ipotizzabile che, salvo limitate eccezioni, il patrimonio debba essere riqualificato in maniera importante.

Ottobre 2024

Nota Trimestrale

Research Department**Industry & Local Economies
Research****Laura Campanini**
Economista

Indice

L'efficienza energetica degli immobili pubblici	3
Gli obblighi della PA e i risultati conseguiti	3
Le principali misure per l'efficientamento energetico degli immobili pubblici	5
Gli interventi per l'efficienza energetica previsti da PNIEC	7
Gli immobili della PA: a che punto siamo?	7
Gli attestati di prestazione energetica per gli immobili della PA	8
L'edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni	11

L'efficienza energetica degli immobili pubblici¹

Nell'ambito della transizione energetica, crescente enfasi viene posta sulla necessità di efficientare il parco immobiliare pubblico e privato. **Al settore pubblico viene riconosciuto un ruolo esemplare come trainante per la trasformazione del parco edilizio nazionale verso edifici sempre più efficienti.**

A livello europeo, la direttiva EED III (Energy Efficiency Directive III), in vigore dal 10 ottobre 2023 (Direttiva 2023/1791) introduce una serie di misure per contribuire ad accelerare l'efficienza energetica e rafforza il ruolo della PA nel conseguimento dei target di efficientamento in un contesto in cui gli investimenti per l'energy efficiency degli edifici pubblici stanno procedendo a rilento e l'apporto di questo comparto al raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico è stato molto limitato.

La direttiva estende l'obbligo di ristrutturazione degli edifici alla PA locale e all'edilizia residenziale pubblica: tutte le Amministrazioni pubbliche dovranno quindi riqualificare almeno il 3% della totalità della superficie climatizzata degli immobili ogni anno, tale obbligo era stato introdotto per la sola Amministrazione centrale nel 2012. Inoltre, la direttiva impone un obiettivo annuo di riduzione del consumo energetico dell'1,9% per il settore pubblico nel suo complesso e prevede la promozione di piani locali di riscaldamento e raffrescamento nei comuni più grandi.

Parallelamente, la Direttiva EPBD (Energy Performance of Buildings, Direttiva UE 024/1275), pubblicata l'8 maggio, prevede misure che intendono accelerare la riduzione del consumo energetico e delle emissioni di gas serra del settore edilizio dei Paesi membri. Le misure riguardano sia le nuove costruzioni sia lo stock immobiliare esistente. **Per quanto riguarda le nuove costruzioni, gli edifici pubblici (sia residenziali sia non) anticipano l'obbligo di costruire nuovi edifici a emissioni zero di due anni (al 2028), rispetto agli edifici privati**, per i quali l'obbligo scatta nel 2030. Con riferimento allo stock esistente l'obiettivo è raggiungere il net zero nel 2050, sarà quindi necessario incrementare il tasso di ristrutturazione e riqualificazione. Si lascia un notevole grado di flessibilità agli Stati membri nell'applicazione delle nuove norme, ogni Stato membro dovrà adottare la propria traiettoria nazionale per ridurre il consumo medio di energia primaria del 16% entro il 2030 e del 20-22% entro il 2035. Riguardo gli edifici non residenziali, si prevede l'introduzione graduale di standard minimi di performance energetica, perché sia rinnovato il 16% degli edifici con le prestazioni peggiori entro il 2030 e il 26% entro il 2033.

Il principale strumento attraverso il quale si declinano le misure volte a incentivare l'efficientamento energetico degli edifici è il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), la cui versione aggiornata è stata inviata a giugno, 2024 alla Commissione europea.

Rilevante è anche il ruolo del PNRR, la cui revisione, con l'aggiunta del capitolo REPowerEU pone **fra gli obiettivi del capitolo Repower anche la promozione dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare pubblico e privato e il cosiddetto "ecobonus sociale"**.

Gli obblighi della PA e i risultati conseguiti

Dal 2014 (articolo 5 della direttiva 2012/27/UE) **l'Amministrazione centrale è obbligata alla riqualificazione energetica dei propri immobili**: ogni anno deve essere ristrutturata con interventi di riqualificazione energetica almeno il 3% della superficie coperta utile climatizzata di tali edifici.

¹ Lo studio pubblicato è stato finanziato dall'Unione Europea – NextGenerationEU, Missione 4, Componente 2, nell'ambito del progetto GRINS - Growing Resilient, INclusive and Sustainable (GRINS PE00000018 – CUP B13D22001230004). I punti di vista e le opinioni espresse sono esclusivamente quelle degli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione Europea, né può l'Unione Europea essere ritenuta responsabile per esse.

La direttiva richiedeva che le misure di efficienza energetica fossero destinate prioritariamente agli edifici con la più bassa prestazione energetica.

Il D.Lgs. 102/2014, recependo la Direttiva 2012/27/UE (Energy Efficiency Directive - EED), ha istituito il **Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC)**. Tale programma prevede la realizzazione di proposte progettuali per interventi di efficienza energetica che includono azioni sull'involucro, sugli impianti tecnici, la realizzazione di sistemi di produzione di energia elettrica o termica e altri interventi in grado di ridurre i consumi di energia primaria dei servizi energetici. Si prevede un dettagliato processo di programmazione, che parte dalle proposte di intervento presentate annualmente dalle PA centrali, che poi vengono utilizzate per la predisposizione (entro il 30 novembre di ogni anno) di un programma di interventi di riqualificazione. A seguire, viene definita una graduatoria delle proposte presentate e ritenute ammissibili dal punto di vista tecnico-economico, basata su specifici criteri di valutazione.

Il Programma di Riqualificazione Energetica degli Edifici della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC) **non ha conseguito i risultati auspicati**.

L'analisi della Corte dei Conti del 2021 consente di valutare lo stato di realizzazione del programma nel periodo 2014-2020. **Le risorse messe a disposizione sono state pari a complessivi 355 mln di euro** (255 mln a carico del Ministero dello Sviluppo Economico, MISE, e 100 mln a carico del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, MATTM), **per 230 progetti** ammessi a finanziamento con un importo di 315,8 mln. Per la Corte dei Conti "i dati...evidenziano il **modesto stato di realizzazione del programma**", diverse sono le criticità che hanno poi portato a una specifica misura del PNRR volta ad accelerare la fase realizzativa dei progetti finanziati dal programma PREPAC favorendo una gestione più snella ed efficiente delle risorse specificamente assegnate. In particolare nell'ambito della Riforma 1.1 - Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico, con l'articolo 19 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (legge di conversione n. 34 del 27 aprile 2022) si prevede che l'Agenzia del Demanio possa affiancare i Provveditorati interregionali delle opere pubbliche nella realizzazione degli interventi, anche avvalendosi di strumenti di acquisto e negoziazione telematici. Inoltre, si attribuisce all'Agenzia del Demanio il ruolo di soggetto "facilitatore" nella fase di predisposizione delle proposte progettuali del programma per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale.

Il recente PNIEC consente di estendere l'analisi dell'attuazione del PREPAC al 2022: **i risultati conseguiti nel periodo 2014-2022, si attestano su valori inferiori rispetto a quelli ipotizzati**. La superficie complessiva degli edifici soggetti alle disposizioni è pari a 16,1 milioni di metri quadri; al 2022 la superficie per cui è stata programmata e finanziata la riqualificazione (grazie all'approvazione di specifici progetti), è pari a **3,3 milioni di metri quadri², contro i 3,9 previsti dalla tabella di marcia a suo tempo ipotizzata**. Inoltre, dal 2019 si evidenzia "un rallentamento del tasso di presentazione di progetti da parte delle pubbliche Amministrazioni, dovuto alle capacità tecniche delle stesse e alla necessità di accelerare la fase realizzativa dei progetti approvati".

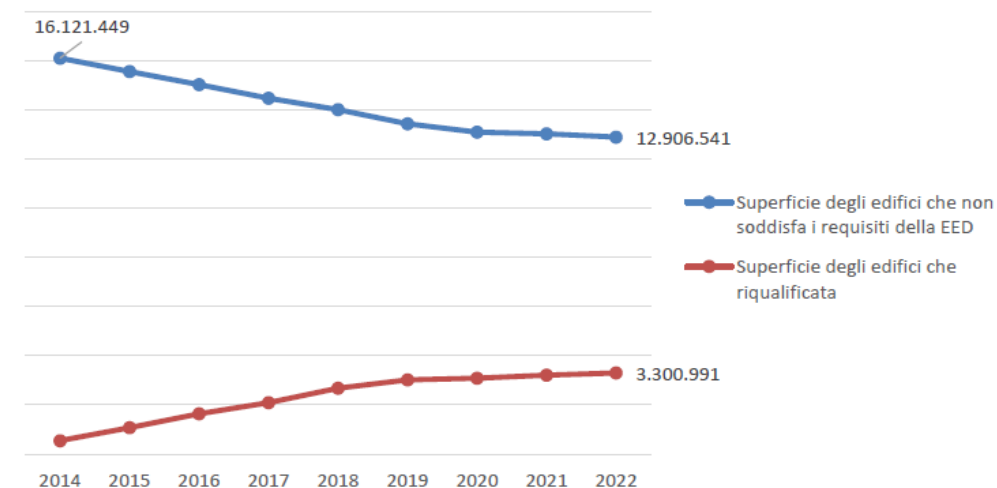
Il tasso medio di riqualificazione nel periodo 2014-2022 è stato pari al 2,46% della superficie soggetta all'obbligo, **dal 2019 si registra una significativa flessione, a seguito della diminuzione dei progetti approvati**.

Per accelerare l'adozione di misure per l'efficientamento, a settembre 2023 è stata firmata un'intesa fra il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e il Ministero della Difesa per nuovi progetti di riduzione dei consumi nell'ambito del PREPAC. Nel PNIEC si fa

² Fonte PNIEC

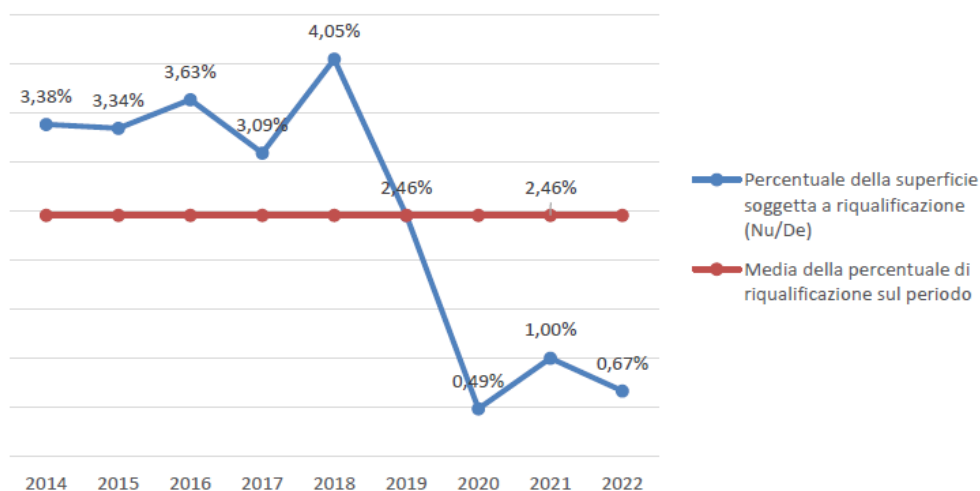
riferimento alla necessità di introdurre una ulteriore riforma del modello di funzionamento del meccanismo, oltre a quella già operata in ambito PNRR.

Trend di riqualificazione del parco immobiliare della PA centrale a consuntivo per il periodo 2014-22 (m²)



Fonte: PNIEC, 2024

Tasso di riqualificazione del parco immobiliare della PA centrale a consuntivo per il periodo 2014-22 (%)



Fonte: PNIEC, 2024

Le principali misure per l'efficiamento energetico degli immobili pubblici

Il sistema delle **detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici (c.d. Ecobonus)** è **stato esteso agli Istituti autonomi per le case popolari/social housing** con il cosiddetto Decreto Rilancio (decreto legge 34 del maggio 2020). Gli interventi sostenuti per migliorare di almeno due classi le prestazioni energetiche degli edifici di edilizia residenziale pubblica possono usufruire della detrazione del 110% delle spese sostenute (c.d. Superbonus). Per gli immobili della Pubblica Amministrazione diversi dall'edilizia residenziale pubblica, l'accesso alle detrazioni fiscali è

precluso. Il Superbonus è stato attivato il 1° luglio 2020 ed è rimasto in vigore fino 30 giugno 2023³ per gli immobili ERP. La misura è stata finanziata nell'ambito del PNRR (investimento 2.1 Rafforzamento dell'Ecobonus per l'efficienza energetica degli edifici) per 13,95 miliardi di euro.

In Italia risultano avviati al 31 dicembre 2023 più di 460 mila cantieri su condomini ed edifici unifamiliari per interventi che usufruiscono della detrazione fiscale, con un investimento complessivo pari a 104 miliardi di euro. **Gli interventi avviati dagli IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) sono 1.773 con un investimento totale stimato inferiore ai 50 milioni di euro**⁴. Per quanto l'estensione dell'Ecobonus alle IACP abbia comportato un ritardo nell'avvio delle richieste rispetto a quelle di cittadini proprietari di case singole o di condomini privati, fino alla fine del 2023 non si realizza l'auspicata accelerazione e l'utilizzo dello strumento rimane alquanto limitato.

Il Conto Termico⁵ è un ulteriore strumento messo a disposizione dei privati e della PA per la riqualificazione del patrimonio edilizio attraverso l'efficientamento energetico e l'utilizzo di energia termica da fonti rinnovabili, ammette al sostegno gli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica dell'edilizia residenziale pubblica. **Il Conto Termico, introdotto nel 2013 e partito con volumi di richieste ridotti, ha mostrato una importante tendenza di crescita, in modo particolare per gli interventi di riqualificazione degli edifici della Pubblica Amministrazione.**

Dall'avvio del meccanismo (2013) al 31 dicembre 2023 sono pervenute circa 683 mila richieste di incentivi e sono stati impegnati 2 miliardi e 245 milioni di euro. **Gli interventi realizzati dalla Pubblica Amministrazione hanno utilizzato 821 milioni di euro (37% del totale).** Nel 2023 sono stati riconosciuti in accesso diretto, mediante il Conto Termico, oltre 326 milioni di euro di incentivi, di cui oltre 212 milioni di euro a soggetti privati per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili e oltre 114 milioni di euro per interventi di efficientamento energetico e produzione termica da fonti rinnovabili negli edifici della Pubblica Amministrazione. Gli incentivi utilizzati dalla PA riguardano sia l'intervento sul patrimonio edilizio esistente sia la realizzazione di nuovi edifici nZEB (Nearly Zero Energy Building).

Il Fondo Nazionale per l'efficienza energetica⁶ prevede finanziamenti a tasso agevolato o garantiti da parte dello Stato per interventi di efficienza energetica realizzati da imprese e Pubblica Amministrazione e comprende anche gli interventi per il miglioramento dell'efficienza energetica dell'edilizia residenziale pubblica. Tali interventi si affiancano agli interventi inerenti l'illuminazione pubblica, all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e agli interventi in materia di mobilità sostenibile.

Il Decreto legge 30 aprile 2019, n.34 (D.L. Crescita), ha istituito un contributo in favore delle Amministrazioni comunali, nel limite massimo di 500 mln di euro annui a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per interventi relativi a investimenti nel campo dell'efficientamento energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile. Il contributo è assegnato a ciascun Comune sulla base della popolazione residente. Nel corso degli anni il Fondo è stato incrementato varie volte. Recentemente⁷ le risorse del Fondo sono incrementate "di 10 milioni di euro per l'anno 2024, di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026, di 30 milioni di euro per l'anno 2027 e di 35 milioni di euro per l'anno 2028".

³ 31 dicembre 2023, qualora al 30 giugno 2023 i progetti abbiano raggiunto uno stato di avanzamento superiore almeno pari al 60%

⁴ Il valore è stato stimato utilizzando il valore medio per investimento al 28 febbraio 2022. Fonte Enea

⁵ Il meccanismo è disciplinato dal D.M 16 febbraio 2016, recante aggiornamenti al D.M. 28 dicembre 2012

⁶ Istituito dal decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, il Fondo è disciplinato dal decreto interministeriale 22 dicembre 2017.

⁷ D.L. 2 marzo 2024, n. 19

Gli interventi per l'efficienza energetica previsti da PNIEC

Il PNIEC 2024 conferma il **ruolo guida della Pubblica Amministrazione per il conseguimento dei target** ed evidenzia la necessità di "lanciare un grande piano di efficientamento del parco immobiliare (pubblico) e di riduzione dei consumi energetici, che prevederà la condivisione dei target con gli Enti regionali e locali". Gli obiettivi fissati dalla già citata Direttiva EED III prevedono la riqualificazione del 3% annuo degli edifici pubblici e la riduzione dei consumi della Pubblica Amministrazione a un tasso dell'1,9% annuo.

Con l'estensione degli obblighi di efficientamento a tutti gli immobili pubblici il Programma viene rinominato PREPA (Programma per l'Efficienza Energetica degli Edifici della Pubblica Amministrazione) e **nel PNIEC si prevede di creare un meccanismo di allocazione dei target a livello regionale**, mantenendo una governance centrale presso il MASE. Il sistema dovrà pertanto prevedere:

- **una quantificazione degli obblighi** a livello di Amministrazione centrale e locale, attraverso una puntuale identificazione del patrimonio immobiliare interessato;
- **la definizione di un quadro normativo** di raccordo tra tutti i meccanismi nazionali attualmente vigenti che interessano gli edifici della Pubblica Amministrazione, al fine di massimizzare l'impiego delle risorse;
- la previsione che tutte le **programmazioni regionali** debbano concorrere al raggiungimento dell'obiettivo;
- la **semplificazione** delle misure per la realizzazione degli interventi di efficienza energetica, sia con riferimento al codice degli appalti pubblici, sia con riferimento all'impiego di strumenti di negoziazione CONSIP;
- la definizione di un **meccanismo incentivante** per interventi o tipologia di edifici non già coperti da altre misure nazionali, prevedendo agevolazioni fino al 100% dei costi ammissibili ricorrendo in prevalenza al contributo in conto capitale, eventualmente supportato per la quota mancante da finanziamenti a tasso agevolato;
- la definizione di un puntuale sistema di **monitoraggio** di tutti i meccanismi attualmente vigenti (sia nazionali, che regionali) che interessano gli edifici della Pubblica Amministrazione.

Con riferimento al sistema delle detrazioni fiscali, il PNIEC prevede di attuare una riforma generale in modo da sviluppare un approccio integrato ed efficiente delle opere di riqualificazione degli edifici residenziali esistenti e di superare l'attuale frammentazione delle varie detrazioni ad oggi attive. A tal fine saranno identificate le priorità di intervento (quali gli edifici meno performanti e le situazioni di povertà energetica), il livello di assistenza verrà modulato in base all'efficacia in termini di miglioramento della prestazione energetica dell'edificio sia in termini di riduzione dei consumi che di incremento dell'utilizzo di fonti rinnovabili.

Gli immobili della PA: a che punto siamo?

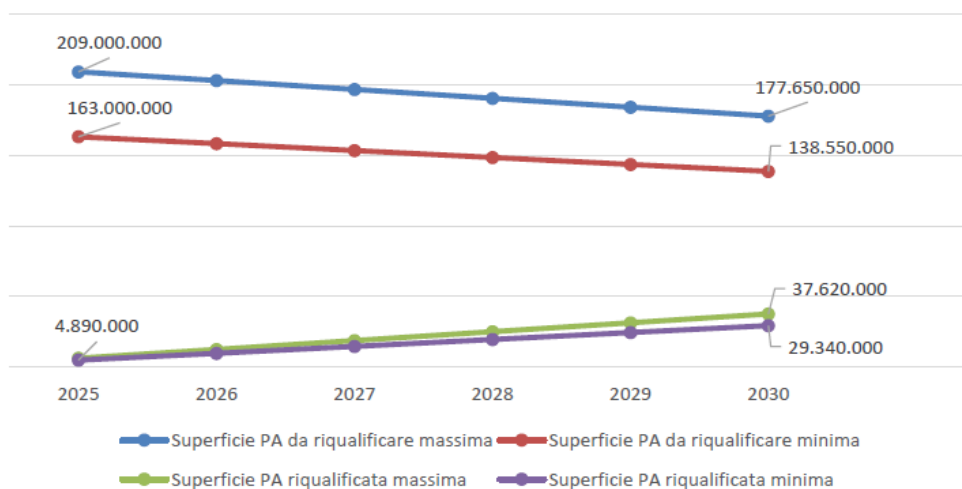
L'analisi dello stato dell'arte degli immobili pubblici e del grado di efficienza energetica conseguito è ostacolato da una informazione frammentaria e lacunosa. Le principali fonti informative riguardano gli Attestati di Prestazione Energetica rilasciati (APE) e l'analisi del patrimonio immobiliare attraverso il database del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), che fornisce informazioni utili al fine di stimare lo stato attuale sulla base dell'analisi del patrimonio per anno di costruzione e classe climatica di localizzazione dell'immobile. L'analisi degli attestati di classe energetica è stata condotta sia per gli immobili a uso residenziale, all'interno dei quali sono inclusi gli immobili di edilizia residenziale pubblica, sia per gli immobili a uso non residenziale.

Per quanto riguarda il database del MEF sul patrimonio immobiliare pubblico ci si è focalizzati sull'edilizia residenziale di proprietà delle Amministrazioni comunali.

Gli immobili pubblici da efficientare

Non tutto il patrimonio immobiliare pubblico sarà sottoposto agli obblighi di efficientamento energetico, La direttiva EED III prevede diverse deroghe e ne lascia agli Stati membri l'applicazione (articolo 6, paragrafo 2 della direttiva). E' inoltre prevista la possibilità di escludere gli edifici con superficie minore di 250 metri quadri. Le stime del PNIEC relative alla consistenza del parco immobiliare pubblico da efficientare, indicano in circa 209 milioni di metri quadri, di cui 163 milioni di metri quadri non sottoposti a vincoli architettonici, al lordo degli edifici con superficie maggiore di 250 metri quadri. Nel grafico sottostante si illustra il trend di riqualificazione annuo dal 2025 al 2030 ipotizzato. Nel PNIEC per rispettare l'obbligo, viene considerata una forchetta di superficie obbligata compresa tra i valori di superficie totale e di superficie non sottoposta a vincoli architettonici.

Trend di riqualificazione del parco immobiliare della PA totale ipotizzato per il periodo 2025- 2030 (m2)



Fonte: PNIEC 2024

Gli attestati di prestazione energetica per gli immobili della PA

Gli attestati di prestazione energetica (APE) contengono informazioni relative alle caratteristiche energetiche di un edificio e devono essere redatti in caso di compravendita, donazione, locazione e interventi di ristrutturazione. È inoltre obbligatorio per gli edifici pubblici con una superficie utile oltre i 250 m² e per le nuove costruzioni. I certificati APE classificano gli immobili in un range che va da A4 (il punteggio massimo, che rappresenta la migliore efficienza energetica) a G (il punteggio minimo).

Nel complesso gli APE emessi nel 2022 afferenti alla proprietà pubblica sono complessivamente 6.357 (su un totale di 765.000 APE di cui si conosca la proprietà e di oltre 1,3 milioni di APE complessivi).

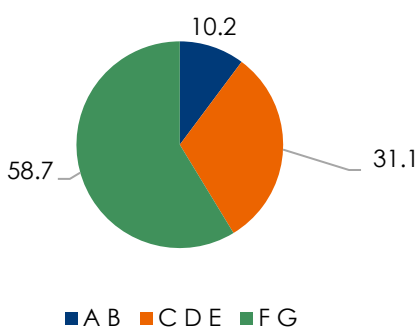
Il campione di APE analizzato per la proprietà pubblica appartiene per il 54% al settore residenziale e per il 46% a quello non residenziale, quest'ultimo è composto in maggioranza da attività scolastiche, uffici e attività commerciali. Il patrimonio pubblico con APE risulta quindi concentrato negli immobili non residenziali che rappresentano solo il 23% degli edifici ma incidono per il 46% delle attestazioni rilasciate a edifici pubblici. Tale risultato potrebbe essere spiegato dal focus che le politiche hanno avuto fino ad anni recenti sugli immobili della PA centrale, caratterizzata da una maggiore presenza di immobili di tipo istituzionale.

Rispetto al totale delle APE rilasciate al settore privato e pubblico, la distribuzione degli immobili pubblici fra residenziali e non risulta più omogenea: per il complesso degli immobili con APE

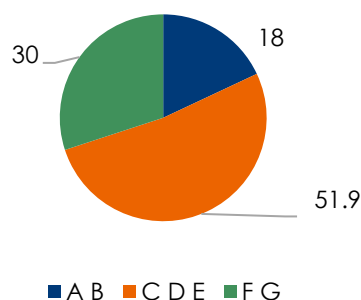
rilasciata nel 2022, di cui si conosce la destinazione, solo il 12,5% si riferisce, infatti, a immobili a uso diverso dal residenziale. La distribuzione degli APE complessivi risulta in linea con la ripartizione nazionale tra edifici residenziali e non residenziali, rispettivamente 89% e 11%, in base al censimento Istat 2011.

L'analisi delle prestazioni energetiche evidenzia che poco meno di due immobili residenziali pubblici su tre (59%) rientra nelle classi di prestazione energetica meno efficienti, la F e la G, e solo il 10% risulta invece essere nelle classi con la migliore prestazione A e B. Il settore non residenziale, invece, evidenzia un'incidenza di prestazioni inefficienti pari al 30% e una rilevanza significativa delle prestazioni energetiche intermedie (E, D e C) pari al 52%.

Distribuzione percentuale degli APE afferenti alla proprietà pubblica per classe energetica per il settore residenziale (2022, %)



Distribuzione percentuale degli APE afferenti alla proprietà pubblica per classe energetica per il settore non residenziale (2022, %)

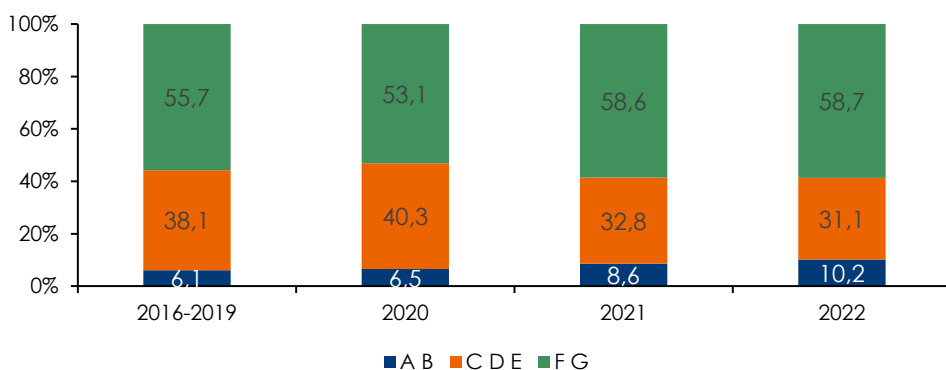


Fonte: Rapporto Annuale sulla certificazione energetica degli edifici, 2023

Fonte: Rapporto Annuale sulla certificazione energetica degli edifici, 2023

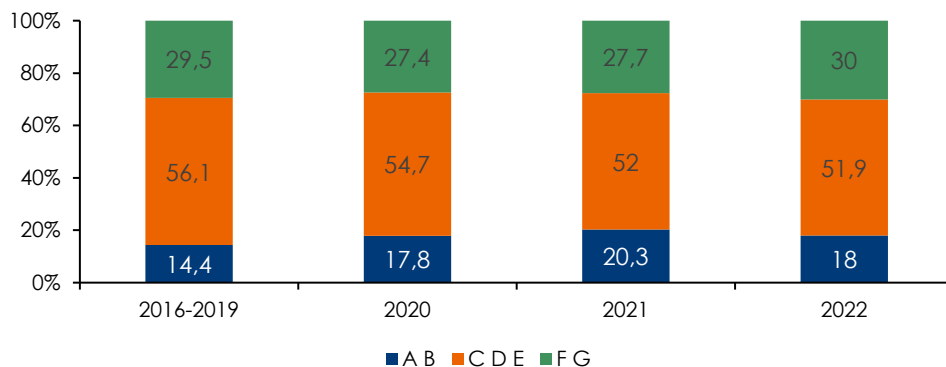
Rispetto al complesso degli APE rilasciati a immobili residenziali nel 2022, quelli pubblici mostrano una performance energetica peggiore: l'incidenza degli immobili pubblici con classe di efficienza bassa è infatti pari al 58,7% rispetto al 54,2% rilevato per il complesso degli immobili residenziali. Al contrario gli immobili pubblici non residenziali risultano avere migliori prestazioni energetiche rispetto al complesso degli immobili non residenziali (il 18% dei primi è in classe A o B rispetto al 13,6% dei secondi).

Gli APE degli immobili residenziali pubblici per classe di efficienza



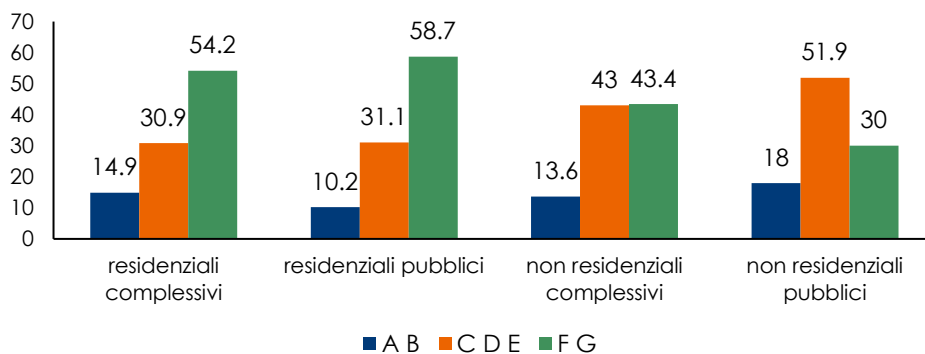
Fonte: Rapporto Annuale sulla certificazione energetica degli edifici, 2023

Gli APE degli immobili non residenziali pubblici per classe di efficienza



Fonte: Rapporto Annuale sulla certificazione energetica degli edifici, 2023

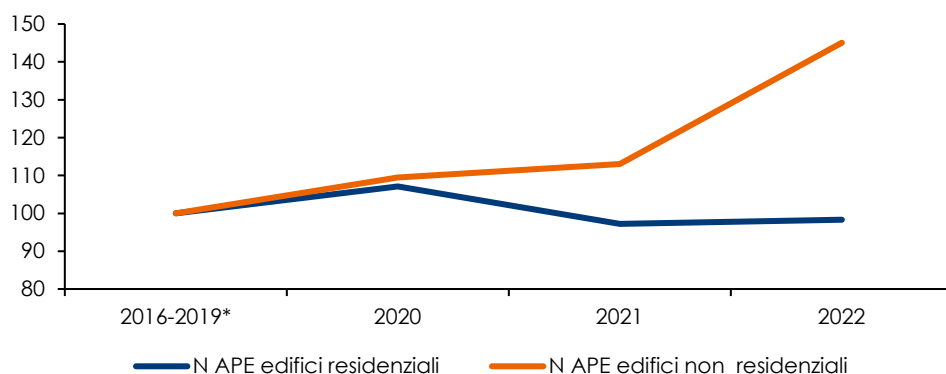
Gli immobili per destinazione d'uso e classe di efficienza energetica (2022, %)



Fonte: Rapporto Annuale sulla certificazione energetica degli edifici, 2023

L'analisi in serie storica evidenzia una relativa **stabilità negli APE rilasciati annualmente a edifici pubblici a uso residenziale**: tra il 2016 e il 2022 il numero di APE rilasciati rimane relativamente costante e prossimo a 3.500 annui. **Migliore dinamica mostrano le attestazioni rilasciate a edifici a uso non residenziale** che nel 2022 si attestano a 2.800 in accelerazione del 28% rispetto all'anno precedente e del 45% rispetto al 2016. Rispetto all'universo **la dinamica delle certificazioni rilasciate a immobili di proprietà pubblica è decisamente più contenuta**: rispetto agli APE registrati mediamente nel quadriennio 2016-2019 gli immobili residenziali che hanno ottenuto l'APE sono più che triplicati, gli immobili a uso non residenziale registrano una variazione pari al 250%.

Dinamica degli APE per immobili pubblici



Nota: *media annua. Fonte: Rapporto Annuale sulla certificazione energetica degli edifici, 2023

Con riferimento alla motivazione per il rilascio della APE, risulta essere prevalente (38,1% dei casi) la locazione, segue il passaggio di proprietà (22,4%). Gli APE rilasciati a seguito di riqualificazione energetica sono solo il 15,4% del totale degli APE rilasciati ovvero poco meno di 1.000 immobili.

L'analisi degli APE evidenzia la generale minore efficienza degli immobili pubblici a uso residenziale rispetto a quelli a uso non residenziale. Gli investimenti fatti sono modesti ed è ipotizzabile che salvo limitate eccezioni il patrimonio di ERP debba essere riqualificato in maniera importante.

L'edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni

Il patrimonio immobiliare ascrivibile all'edilizia residenziale pubblica (ERP) è quantificato in circa **800.000 abitazioni**. Il censimento del MEF consente di individuare con precisione gli immobili destinati a ERP di proprietà delle Amministrazioni pubbliche, mentre più lacunoso è il quadro degli immobili di proprietà o gestiti dalle aziende ex IACP che non hanno obbligo di comunicazione al MEF. I dati resi disponibili si riferiscono al 2018 e sono frutto delle indicazioni fatte dagli Enti. A partire dal 2011, tutte le Amministrazioni sono infatti tenute a rendicontare annualmente al Dipartimento del Tesoro la numerosità e la superficie degli immobili e dei terreni detenuti. Il tasso di adempimento è cresciuto negli anni.

Le Amministrazioni comunali che hanno comunicato i dati per la rilevazione del 2018 sono complessivamente 6.750 su un universo di 7.954, con un tasso di adempimento pari all'85%⁸.

Le Amministrazioni che dichiarano di avere immobili ERP sono 2.132, pari al 32% del totale dei Comuni che hanno trasmesso i dati al MEF. La maggior parte delle Amministrazioni che hanno proprietà di immobili ERP è localizzata nelle regioni del Nord (51%), spicca in particolare la Lombardia con 672 Comuni.

Le unità immobiliari segnalate dalle Amministrazioni come di Edilizia Residenziale Pubblica sono complessivamente 263 mila, pari a una superficie di 16 milioni metri quadri.

La stragrande maggioranza di tali unità è costituita dalle Abitazioni, che sono circa 205 mila, pari a 14,2 milioni metri quadri. La seconda voce è rappresentata da "Cantina, soffitta, rimessa, box,

⁸ Le Amministrazioni pubbliche che hanno comunicato i dati per la rilevazione del 2018 sono complessivamente 9.074 rispetto all'universo di 10.889.

garage, posto auto aperto/scoperto", ovvero dalle pertinenze alle abitazioni (56 mila, pari a 860 mila metri quadri).

Nella finalità ERP sono incluse anche altre tipologie di beni immobili (parcheggi collettivi, uffici, edifici scolastici...) per complessive 3.159 unità che corrispondono a 918 mila metri quadri.

Gli immobili ERP per tipologia (2018)

	Numero	M ²	% numero	% M ²	Dimensione media
Abitazione	204.541	14.228.065	78	89	69,6
Cantina, soffitta, rimessa, box, garage, posto auto aperto/scoperto	55.657	860.398	21	5	15,5
Altro	3.159	917.993	1	6	290,6
Totale	263.357	16.006.456	100	100	60,8

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

Con riferimento alla vetustà del patrimonio abitativo comunale di ERP si rileva che **il 47% delle abitazioni ha più di 40 anni di età**. La costruzione di edifici ERP è risultata significativa nel primo dopoguerra, con il piano INA-Casa degli anni 1949-63 (detto anche piano Fanfani), negli anni Sessanta con i piani comunali per la costruzione di alloggi a carattere economico o popolare richiesti dalla legge 167/1962, e poi con il piano decennale di edilizia residenziale pubblica del 1978. **Gli alloggi costruiti negli anni Ottanta sono complessivamente più di 70 mila, pari al 34% dello stock esistente**. Successivamente la stagione dei grandi piani di edilizia residenziale popolare si è conclusa. La costruzione di nuove abitazioni è andata via via riducendosi e negli ultimi decenni, dati anche i vincoli di finanza pubblica, gli investimenti sono stati modesti. Il numero di alloggi costruiti dal 1990 ad oggi si riduce significativamente, e in particolare il numero di nuove abitazioni ERP edificate nell'ultimo decennio è decisamente esiguo, circa 3.500 tra il 2010 e il 2018.

Abitazioni ERP per anno di costruzione

	Numero	M ²	% numero	% M ²
Prima del 1919	12.851	834.522	6	6
Dal 1919 al 1945	10.887	671.554	5	5
Dal 1946 al 1960	27.778	1.726.977	14	12
Dal 1961 al 1970	21.937	1.415.607	11	10
Dal 1971 al 1980	22.640	1.802.146	11	13
Dal 1981 al 1990	70.184	5.099.770	34	36
Dal 1991 al 2000	14.676	1.106.387	7	8
Dal 2001 al 2010	16.721	1.201.896	8	8
Dopo il 2010	3.515	255.334	2	2
ND	3.352	113.872	2	1
Totale	204.541	14.228.065	100	100

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

Con riferimento alla distribuzione sul territorio si evidenzia la maggiore numerosità di abitazioni ERP in Lombardia, Campania, Lazio e Toscana.

Abitazioni ERP per Regione (2018)

	Numero	M ²	% numero	% M ²
Lombardia	51.561	2.710.587	25	19
Campania	37.198	2.947.050	18	21
Lazio	25.296	1.726.790	12	12
Toscana	23.360	1.829.493	11	13
Veneto	14.225	1.023.541	7	7
Emilia-Romagna	11.712	834.913	6	6
Sicilia	10.424	939.293	5	7
Puglia	8.328	692.594	4	5
Liguria	5.691	437.561	3	3
Calabria	4.274	354.633	2	2
Friuli-Venezia Giulia	2.925	22.914	1	0
Sardegna	2.853	211.282	1	1
Piemonte	2.003	141.291	1	1
Abruzzo	1.759	136.442	1	1
Marche	1.141	92.308	1	1
Basilicata	1.031	35.497	1	0
Trentino-Alto Adige	313	55.253	0	0
Molise	268	20.151	0	0
Umbria	139	13.381	0	0
Valle d'Aosta	40	3.091	0	0
Totale complessivo	204.541	14.228.065	100	100

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

Dall'analisi della distribuzione degli alloggi ERP per classe dimensionale del Comune emerge che la maggiore parte delle abitazioni si concentra nei Comuni di maggiori dimensioni: i Comuni più grandi detengono il 62% delle abitazioni ERP, pari al 58% della superficie complessiva.

Le abitazioni ERP per classe di abitanti del Comune

Classe dimensionale	Numero	M ²	% numero	% M ²
Fino a 1.000	1.574	121.416	1	1
Da 1.001 a 5.000	9.570	736.999	5	5
Da 5.001 a 10.000	9.448	723.588	5	5
da 10.001 a 50.000	38.807	2.943.235	19	21
da 50.001 a 100.000	19.118	1.448.311	9	10
oltre 100.000	126.024	8.254.513	62	58
Totale	204.541	14.228.065	100	100

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

L'80% delle abitazioni ERP viene affittato a privati (84% delle superfici), circa il 19% delle abitazioni viene invece utilizzato direttamente; marginali risultano le abitazioni date in uso a titolo gratuito.

Utilizzo delle abitazioni ERP

	Numero	M ²	% numero	% M ²
Dato in uso a titolo gratuito a privato	3.017	270.929	1	2
Dato in uso a titolo oneroso a privato	162.725	12.021.595	80	84
Utilizzato direttamente	38.799	1.935.541	19	14
Totale	204.541	14.228.065	100	100

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

Nonostante la maggior parte delle abitazioni sia destinata all'affitto, decisamente più limitata è la quota di immobili effettivamente locati: secondo quanto dichiarato dagli Enti nel 2018 ben il 41% delle abitazioni pari al 39% dei metri quadri risulta infatti non locata, una quota decisamente significativa.

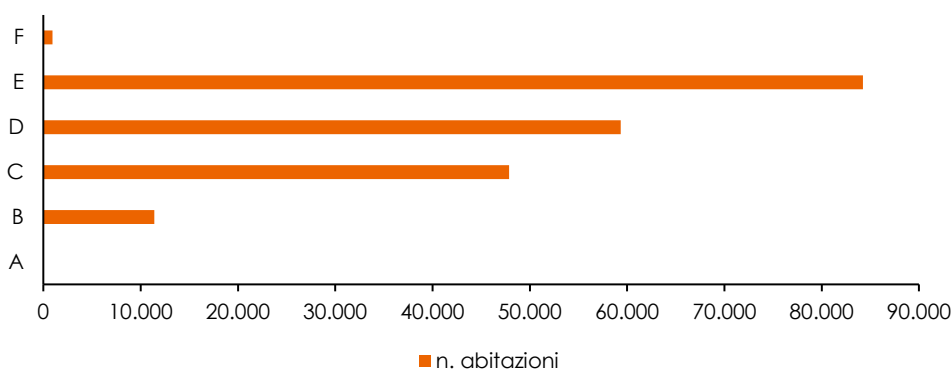
Abitazioni ERP locate

	Numero	M ²	% numero	% M ²
No	84.859	5.563.061	41	39
Si	119.682	8.665.004	59	61
Totale	204.541	14.228.065	100	100

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

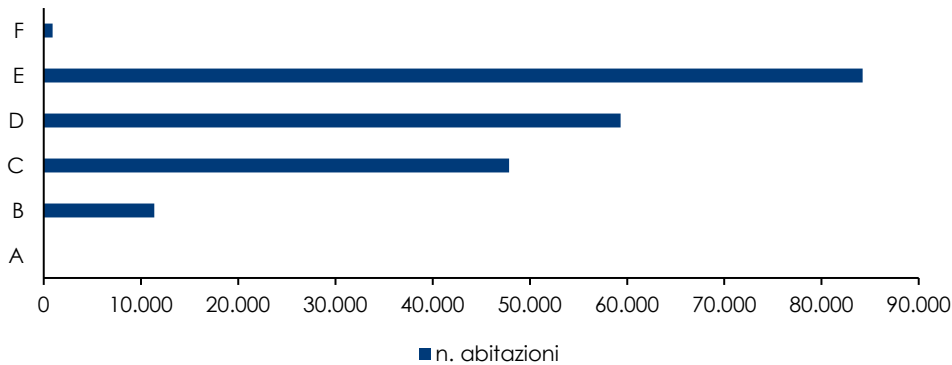
Nell'analisi dell'efficienza energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblico è importante considerare la localizzazione dell'immobile con riferimento alla classe climatica dei comuni italiani introdotta dal Decreto del presidente della Repubblica n. 412 del 26 agosto 1993. Tale norma suddivide il territorio italiano in sei zone climatiche, nominate dalla A alla F in base alla temperatura media esterna giornaliera. Il criterio utilizzato per tale suddivisione è la misurazione dei gradi giorno: alla zona A appartengono i comuni italiani per i quali il valore dei gradi/giorno è molto basso e che di conseguenza si trovano in condizioni climatiche meno fredde (minore richiesta di riscaldamento). La richiesta di riscaldamento aumenta progressivamente fino alla zona climatica F, a cui appartengono i comuni italiani più freddi (maggiore richiesta di riscaldamento).

Sia in termini di numerosità sia in termini di metri quadri **la zona climatica con la maggiore presenza di abitazioni ERP è la E dove sono localizzate quasi 85 mila immobili** (31% delle unità) per un totale di 5 milioni di metri quadri (41% della superficie complessiva). Segue la zona climatica D, quindi la C e infine la B. nessun immobile è localizzato nella zona climatica A, pochi nella zona climatica con il minor numero di gradi giorno: nella zona F sono localizzati 913 abitazioni per un totale di 75 mila metri quadri.

Abitazione ERP per zona climatica (numero)

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

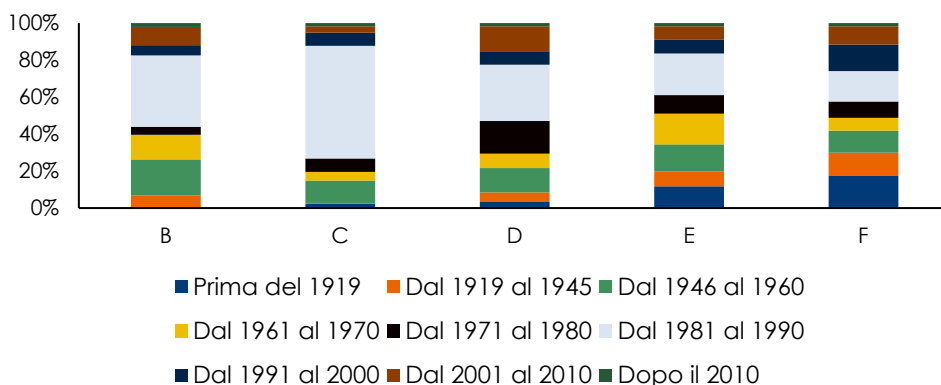
Abitazione ERP per zona climatica (metri quadri)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

Ulteriori utili indicazioni riguardano la vetustà del parco immobiliare per zona climatica: **gli immobili più vecchi risultano localizzati nelle zone climatiche con minori gradi giorno, mentre nelle zone climatiche a minor fabbisogno energetico si trova una maggiore incidenza di abitazioni realizzate dopo il 1980.**

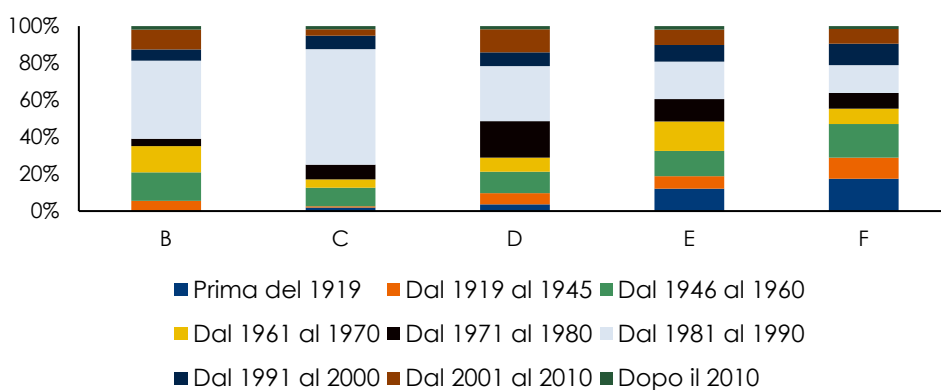
Abitazione ERP per zona climatica e anno di costruzione (numero)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

Questa evidenza conferma l'opportunità di un intervento di efficientamento energetico specifico sugli immobili di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni.

Abitazione ERP per zona climatica e anno di costruzione (metri quadri)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati MEF

Importanti comunicazioni

Gli economisti che hanno redatto il presente documento dichiarano che le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento stesso sono il risultato di un autonomo e soggettivo apprezzamento dei dati, degli elementi e delle informazioni acquisite e che nessuna parte del proprio compenso è stata, è o sarà, direttamente o indirettamente, collegata alle opinioni espresse.

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo S.p.A. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo S.p.A. affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo S.p.A.

La presente pubblicazione non si propone di sostituire il giudizio personale dei soggetti ai quali si rivolge. Intesa Sanpaolo S.p.A. e le rispettive controllate e/o qualsiasi altro soggetto ad esse collegato hanno la facoltà di agire in base a/ovvero di servirsi di qualsiasi materiale sopra esposto e/o di qualsiasi informazione a cui tale materiale si ispira prima che lo stesso venga pubblicato e messo a disposizione della clientela.

Comunicazione dei potenziali conflitti di interesse

Intesa Sanpaolo S.p.A. e le altre società del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo (di seguito anche solo "Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo") si sono dotate del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231" (disponibile sul sito internet di Intesa Sanpaolo, all'indirizzo: <https://group.intesasnpaolo.com/it/governance/dlgs-231-2001>) che, in conformità alle normative italiane vigenti ed alle migliori pratiche internazionali, prevede, tra le altre, misure organizzative e procedurali per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse, che comprendono adeguati meccanismi di separazione organizzativa, noti come Barriere informative, atti a prevenire un utilizzo illecito di dette informazioni nonché a evitare che gli eventuali conflitti di interesse che possono insorgere, vista la vasta gamma di attività svolte dal Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo, incidano negativamente sugli interessi della clientela.

In particolare le misure poste in essere per la gestione dei conflitti di interesse tra il Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo e gli Emittenti di strumenti finanziari, ivi incluse le società del loro gruppo, nella produzione di documenti da parte degli economisti di Intesa Sanpaolo S.p.A. sono disponibili nelle "Regole per Studi e Ricerche" e nell'estratto del "Modello aziendale per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse", pubblicato sul sito internet di Intesa Sanpaolo S.p.A. all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures>. Tale documentazione è disponibile per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta al Servizio Conflitti di interesse, Informazioni privilegiate ed Operazioni personali di Intesa Sanpaolo S.p.A., Via Hoepli, 10 – 20121 Milano – Italia.

Inoltre, in conformità con i suddetti regolamenti, le disclosure sugli interessi e sui conflitti di interesse del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo sono disponibili all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures/archivio-dei-conflitti-di-interesse> ed aggiornate almeno al giorno prima della data di pubblicazione del presente studio. Si evidenzia che le disclosure sono disponibili per il destinatario dello studio anche previa richiesta scritta a Intesa Sanpaolo S.p.A. – Industry & Local Economies Research, Via Romagnosi, 5 - 20121 Milano - Italia.

Intesa Sanpaolo Research Department - Responsabile Gregorio De Felice**Industry & Local Economies Research**

Stefania Trenti (Responsabile)	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Ezio Guzzetti	ezio.guzzetti@intesasnpaolo.com

Industry Research

Ilaria Sangalli (Responsabile coordinamento Economisti Settoriali)	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
Lefizia Borgomeo	lefizia.borgomeo@intesasnpaolo.com
Anita Corona (sede di Roma)	anita.corona@intesasnpaolo.com
Enza De Vita	enza.devita@intesasnpaolo.com
Luigi Marcadella (sede di Padova)	luigi.marcadella@intesasnpaolo.com
Paola Negro (sede di Torino)	paola.negro@intesasnpaolo.com
Enrica Spiga	enrica.spiga@intesasnpaolo.com
Anna Cristina Visconti	anna.visconti@intesasnpaolo.com

Regional Research

Giovanni Foresti (Responsabile)	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	romina.galleri@intesasnpaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	sara.giusti@intesasnpaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	anna.moressa@intesasnpaolo.com
Massimiliano Rossetti (sede di Ancona)	massimiliano.rossetti@intesasnpaolo.com
Carla Saruis	carla.saruis@intesasnpaolo.com
Rosa Maria Vitulano (sede di Roma)	rosa.vitulano@intesasnpaolo.com

Innovazione e alta tecnologia

Serena Fumagalli (Responsabile)	serena.fumagalli@intesasnpaolo.com
---------------------------------	------------------------------------

Local Public Finance

Laura Campanini (Responsabile)	laura.campanini@intesasnpaolo.com
--------------------------------	-----------------------------------