

IL PATRIMONIO IMMOBILIARE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) il patrimonio immobiliare della Pubblica amministrazione (PA) ammontava nel 2015 a 283 miliardi di euro a prezzi di mercato. Ma il censimento non è ancora completo, mancano all'appello circa il 30 per cento delle amministrazioni pubbliche e nel calcolo del valore patrimoniale non vengono inclusi i terreni. Il valore del patrimonio della PA è quindi molto più alto, ma gli immobili che potrebbero essere oggetto di valorizzazione o dismissione sono stimati ammontare solo a 12 miliardi. Nonostante ci siano circa 19 milioni di metri quadri di immobili inutilizzati, le Amministrazioni dello Stato hanno pagato nel 2017 circa 830 milioni in locazioni passive.

A cura di Piergiorgio Carapella

Il patrimonio immobiliare della Pubblica amministrazione¹

Secondo il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) il patrimonio immobiliare della Pubblica amministrazione (PA) ammontava nel 2015 a 283 miliardi di euro a prezzi di mercato. Ma il censimento non è ancora completo, mancano all'appello circa il 30 per cento delle amministrazioni pubbliche e nel calcolo del valore patrimoniale non vengono inclusi i terreni. Il valore del patrimonio della PA è quindi molto più alto, ma gli immobili che potrebbero essere oggetto di valorizzazione o dismissione sono stimati ammontare solo a 12 miliardi. Nonostante ci siano circa 19 milioni di metri quadri di immobili inutilizzati, le Amministrazioni dello Stato hanno pagato nel 2017 circa 830 milioni in locazioni passive. Il patrimonio immobiliare della Pubblica amministrazione (PA) è da molti anni oggetto di proposte di ridimensionamento, anche ai fini di ridurre il livello del debito pubblico. Al fine di monitorare il vasto universo degli immobili pubblici, la legge n. 191 del 2009 ha introdotto l'obbligo di censimento del Patrimonio PA che viene effettuato annualmente dal MEF a partire dal 2011. Il censimento ha avuto inizialmente scarsa adesione da parte delle amministrazioni: nel 2012 solamente il 45 per cento degli enti coinvolti ha comunicato i dati, ma la situazione è progressivamente migliorata. Nel 2015 il 69 per cento delle amministrazioni ha adempiuto agli obblighi di comunicazione.²

Tavola 1: Superficie e valore del patrimonio immobiliare della PA
(dati 2015)

	Numero amministrazioni adempienti	Percentuale di adempimento	Unità catastali	Superficie dichiarata (in migliaia di mq)	Valore patrimoniale (milioni di euro)
Amministrazioni centrali	111	67	34.979	40.211	47.968
Amministrazioni Locali	7.057	70	702.260	262.273	208.265
<i>di cui:</i> Regioni	20	100	14.465	6.514	8.244
Comuni	6.174	77	655.383	190.806	138.933
Università	68	100	4.552	11.362	8.167
Enti locali del SSN	243	78	14.626	30.875	31.599
Altre amministrazioni	552	32	13.234	22.716	21.322
Amministrazioni locali non S13	306	60	202.676	15.725	16.500
Enti nazionali di Previdenza e Assistenza	2	100	34.831	4.930	10.171
Totale	7.476	69	974.746	323.139	282.904

Fonte: elaborazione Osservatorio CPI su dati MEF

¹ A cura di Piergiorgio Carapella

² La maglia nera in termini di adempimento era dei comuni calabresi, con una adesione del 44 per cento.

Il totale di immobili censiti è di oltre 2,3 milioni, divisi fra unità immobiliari e terreni per una superficie totale di quasi 368 milioni di metri quadri. Tuttavia, visto che ancora il 30 per cento delle amministrazioni non è censito, l'ammontare dovrebbe essere decisamente più elevato.

Il valore a prezzi di mercato del patrimonio immobiliare degli enti adempienti era di 283 miliardi nel 2015, la metà dei quali relativi a immobili di proprietà dei comuni.³ La stima del valore si riferisce solamente ai fabbricati, non include i terreni per cui una metodologia di stima è in corso di preparazione. Di questi 283 miliardi, il 77 per cento è utilizzato dalla PA, la maggior parte per fini istituzionali (197 miliardi), con una piccola parte (21 miliardi) utilizzata per fini residenziali o commerciali.⁴

Tavola 2: Destinazione d'uso del patrimonio immobiliare della PA
 (dati 2015)

	Superficie stimata (mq/1000)	Valore Patrimoniale (€/mln)
Immobili di tipo "istituzionale" in uso alla PA	222.454	196.515
Immobili di tipo "istituzionale" non più in uso alla PA	55.483	29.924
<i>di cui:</i>		
Dato in uso a titolo oneroso a privato	23.096	13.664
Dato in uso a titolo gratuito a privato	14.673	5.139
In ristrutturazione/manutenzione	2.271	2.175
Non utilizzato	15.442	8.946
Immobili di tipo "residenziale o commerciale" (con relative pertinenze) in uso alla PA	16.096	20.526
Immobili di tipo "residenziale e commerciale" (con relative pertinenze) non più in uso alla PA	31.890	35.938
<i>di cui:</i>		
In uso a titolo oneroso a privati - residenziale sociale	22.353	23.453
In uso a titolo oneroso a privati - non residenziale sociale	5.179	7.766
In uso a titolo gratuito a privati	999	993
In ristrutturazione/manutenzione	426	734
Non utilizzato	2.933	2.993
Totale	325.923	282.904

Fonte: dati MEF

Dato che sono utilizzati dalla PA, questi immobili non sono disponibili nel breve periodo per progetti di dismissione (si veda tavola 2). Tuttavia, anche se non immediatamente disponibili, risorse potrebbero essere liberate nel medio periodo implementando un piano di riduzione degli spazi occupati, come hanno fatto altri paesi. Riducendo gli spazi occupati e accorpando sedi distaccate, si possono liberare dall'uso istituzionale alcuni immobili che possono poi essere messi sul mercato. Si potrebbe inoltre pensare di

³ Si veda "Modello di stima del valore del patrimonio immobiliare pubblico", MEF Rapporto Tematico. La stima del valore immobiliare a prezzi di mercato viene fatta tramite la metodologia del "mass appraisal" che permette di identificare il valore degli immobili solo su larga scala, non è disponibile quindi una valutazione del valore della singola unità immobiliare.

⁴ Per fini istituzionali si intende lo svolgimento dell'attività e delle funzioni con interesse pubblico non commerciale dell'ente.

spostare alcuni uffici fuori dai centri cittadini, in modo da poter dismettere gli immobili di maggior pregio presenti nel centro delle città.

Su questi ultimi due punti si può prendere come spunto il lavoro svolto dell'*Office of Government Property* istituito nel 2010 nel Regno Unito. Il piano di valorizzazione di questo paese comprendeva interventi di riduzione degli spazi, di ricollocazione degli uffici e di dismissione degli immobili non utilizzati. Tra il 2010 e il 2016, il patrimonio immobiliare del Regno Unito è sceso del 25 per cento e lo spazio per addetto si è ridotto del 5 per cento.⁵

Vi sono immobili per un valore di 66 miliardi che sono in uso a privati oppure inutilizzati (di cui 30 miliardi si riferiscono a immobili istituzionali e 36 miliardi a immobili residenziali); tuttavia oltre 23 miliardi (circa 22 milioni di mq) sono riferiti a immobili usati per fini di residenze sociali, che appaiono quindi difficilmente disponibili per attività di valorizzazione. Vi sono anche immobili con fini istituzionali per un valore di 9 miliardi che sono inutilizzati dalle amministrazioni proprietarie. Tuttavia, più di un terzo della superficie (circa 5 milioni di mq) ha un valore patrimoniale nullo secondo le stime del MEF, perché non vi sarebbe interesse del mercato a meno di non avviare "preventive attività di valorizzazione urbanistica". Anche ipotizzando che questa parte non possa effettivamente essere utilizzata senza un iniziale investimento, il resto potrebbe essere utilizzato dalle amministrazioni che affittano locali al di fuori del patrimonio della PA, permettendo quindi la valorizzazione di cespiti inutilizzati e il risparmio degli oneri di locazione passiva (si veda la sezione successiva). Vi sono inoltre circa 3 miliardi di patrimonio residenziale o commerciale inutilizzato, che potrebbero essere oggetto di attività di dismissione o di riutilizzo da parte delle amministrazioni.

A livello regionale, la Lombardia è il territorio con il valore del patrimonio più alto (53 miliardi) seguito dal Lazio (31) e dall'Emilia Romagna (29). In queste tre Regioni è localizzato oltre il 40 per cento del totale del patrimonio della PA.

Resta da sottolineare che, se i progetti di dismissione del patrimonio possono, in linea di principio, essere utili per diminuire il livello del debito pubblico, occorre essere prudenti su quanto in pratica si possa ricavare da essi. Occorrono capacità manageriali per valorizzare e anche quote elevate del patrimonio immobiliare. Vi è poi anche un problema giuridico: più della metà del valore immobiliare è di proprietà delle Amministrazioni locali e non può

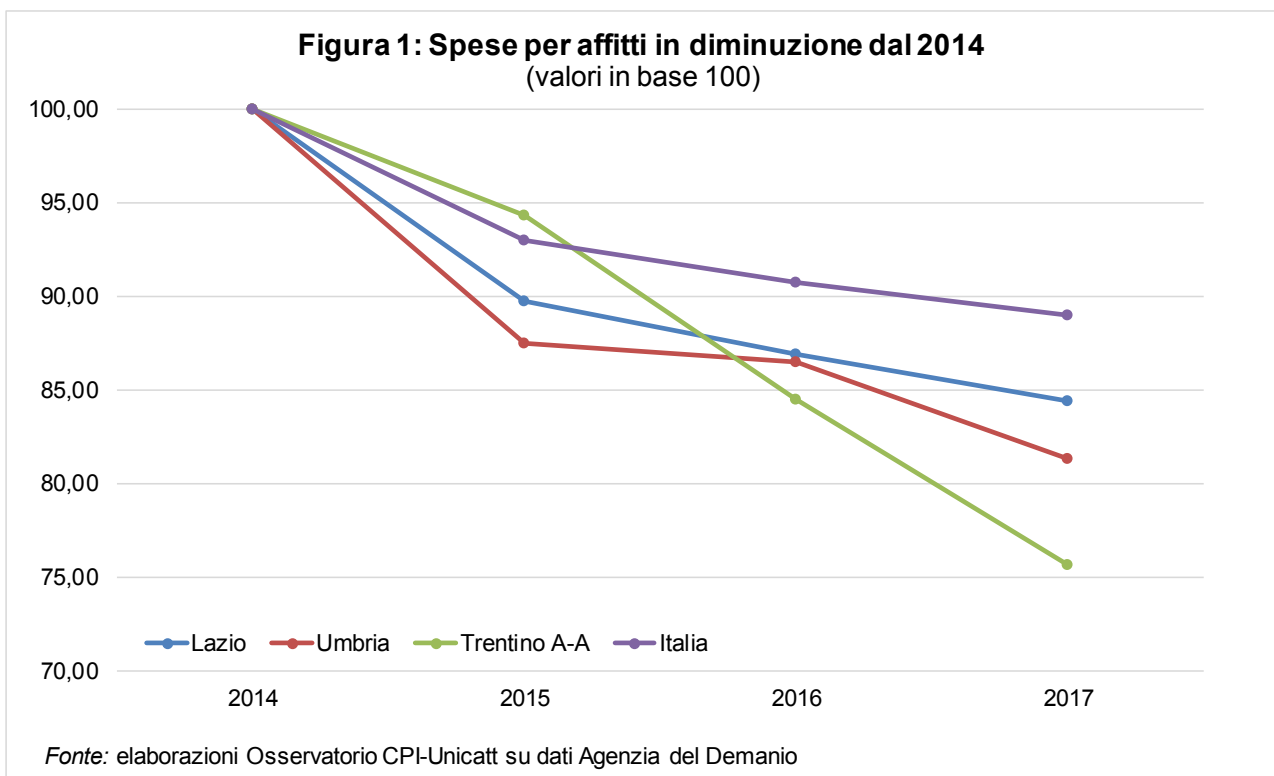
⁵ Per maggiori informazioni si veda <https://www.gov.uk/government/groups/office-of-government-property-ogp> e la relazione <http://bit.ly/2xbha5k>

quindi essere alienato direttamente dallo Stato centrale (a meno di non trasferirne la proprietà all’Agenzia del Demanio). Il debito pubblico è invece prevalentemente debito dell’amministrazione centrale.

Secondo la nota di Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2017, dal 2015 al 2017 le dismissioni immobiliari hanno portato a un incasso di circa 2,6 miliardi di euro.

Le locazioni passive

Il DL 66 del 2014 ha introdotto nuove norme sulla gestione del patrimonio della PA. Entro il 30 giugno 2015 le amministrazioni dello Stato dovevano presentare un piano di razionalizzazione che prevedeva la riduzione degli spazi occupati dalla PA e dal 2016, una riduzione del 50 per cento della spesa per locazioni passive e del 30 per cento degli spazi utilizzati.



La legge n.135 del 2012 prevedeva anche l’introduzione di un vincolo di riferimento compreso fra i 20 e i 25 metri quadri per dipendente e, per gli immobili di nuova costruzione, l’Agenzia del Demanio ha fissato un parametro più stringente, ovvero da 12 a 20 metri quadri per addetto.

Secondo le stime dell’Agenzia del Demanio, nel 2017 le Amministrazioni dello Stato hanno pagato 826 milioni di affitti, con una diminuzione di oltre 103 milioni rispetto al 2014 (-11 per cento, vedi figura 1). Siamo ancora lontani dagli obiettivi definiti nel 2014 e il percorso

di riduzione è piuttosto lento. L’Agenzia del Demanio prevede infatti di raggiungere l’obiettivo di riduzione del 50 per cento della spesa per affitti entro il 2025.⁶ Inoltre, per legge, l’Agenzia del Demanio, ha il compito di monitorare solamente la spesa per locazioni passive delle Amministrazioni dello Stato, rimangono fuori dal perimetro del monitoraggio tutte le Amministrazioni locali. Ciò significa che la spesa reale per le locazioni passive della PA è più elevata.

Tavola 3: L’andamento della spesa per affitti nei principali comuni italiani

	(valori in milioni di euro)			
	2014	2015	2016	2017
Roma	77,1	64,5	83,5	90,4
Palermo	7,6	7,9	6,4	7,0
Napoli	7,4	6,9	3,9	9,2
Milano	4,6	5,5	4,1	4,4
Torino	3,6	2,6	2,5	2,1

Fonte: elaborazioni Osservatorio CPI-Unicatt su dati Banca d’Italia

Poiché sono escluse dal monitoraggio, per avere un’idea delle spese per locazioni passive delle Amministrazioni locali, occorre utilizzare i dati Siope sui pagamenti delle Amministrazioni. Guardando alle cinque maggiori città italiane, si nota che il Comune di Roma ha speso nel 2017 circa 90 milioni per gli affitti di immobili con un aumento, rispetto al 2014 di oltre il 20 per cento. Anche il Comune di Napoli ha aumentato la spesa per locazioni, da circa 7,4 milioni del 2014 a oltre 9 milioni a fine del 2017. Invece Torino ha ridotto di oltre il 26 per cento la propria spesa; così hanno fatto anche Milano (-3 per cento) e Palermo (-7,5 per cento). Vi sono differenze significative anche a livello di amministrazione regionale, dove la Lombardia ha speso nel 2017 solamente 234mila euro (anche grazie al recente completamento del *federal building*).⁷ Le locazioni pagate dalla Regione Siciliana ammontavano a 58 milioni, nonostante, secondo il Dipartimento del Tesoro, esistessero nel 2015 circa 17mila metri quadri di unità immobiliari inutilizzate relative al patrimonio disponibile.

Dati gli andamenti e gli elevati livelli di spesa segnalati in precedenza, diventa fondamentale:

⁶ I piani di razionalizzazione non riguardano i presidi di pubblica sicurezza, quelli destinati al soccorso pubblico e i penitenziari. È importante sottolineare che la Legge 191/2009 comma 222-*quater* non prevedeva una data di raggiungimento dei risparmi per le locazioni passive, ma soltanto l’obbligo di presentazione del piano.

⁷ I *federal building* sono grandi edifici che rendono possibile concentrare in un’unica sede più uffici dell’amministrazione, al fine di diminuire le spese e di efficientare anche l’azione amministrativa.

- allargare il perimetro delle Amministrazioni coinvolte nel monitoraggio dell'Agenzia del Demanio
- Procedere più speditamente con la presentazione e realizzazione di piani di razionalizzazione.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Osservatorio CPI

l Osservatorio conti pubblici italiani

 @OsservatorioCPI

 @CottarelliCPI