

REP

Centro di Ricerca sugli Enti Pubblici Società di Fondazione Etica

PIANO CASA,

come evitare che diventi un'operazione vetrina *(non solo in Italia)*

QUALE VALORE PUBBLICO PER I CITTADINI

1. I dati prima di tutto

L'emergenza abitativa è un tema che ciclicamente torna al centro del dibattito pubblico, dimostrando che sono mancate strategie, se non risolutive, almeno efficaci.

Il recente decreto-legge 66/2026[1], noto come Piano Casa, ha il merito di aver ricondotto sul piano legislativo la questione, oggi tornata centrale anche a livello europeo. Il tema non riguarda più soltanto **l'edilizia residenziale pubblica (ERP**), ovverosia le ex case popolari, ma anche **l'edilizia residenziale sociale (ERS**), riservata a quella cosiddetta "fascia grigia" della popolazione, che ha un reddito superiore a quello consentito per l'assegnazione di un'abitazione ERP e, al contempo, non sufficiente a sostenere un canone di mercato.

Il Piano, dunque, costituisce una iniziativa lodevole, oltre che ampiamente attesa. Ciò nonostante, contiene alcuni **punti critici**, che, nonostante la relativa macchina organizzativa si stia già mettendo in moto, sono ancora sanabili, se c'è la volontà di farlo.

Perché ciò avvenga, occorre preventivamente concordare sulla modalità di procedere: come per ogni politica pubblica, anche per questa sulla casa, per fare bene occorre **partire dall'evidenza dei numeri**, che devono **orientare**, e non necessariamente condizionare, le scelte del decisore pubblico.

[1] Convertito in l. 116/2026.

Del resto, lo prevede il legislatore, che ha messo i numeri alla base dell'azione amministrativa pubblica: da oltre dieci anni, infatti, ogni Pubblica Amministrazione (PA) deve pubblicare, tra le altre informazioni, anche quelle sul patrimonio immobiliare pubblico, che gestisce per conto dei cittadini. Anzi, deve farlo annualmente almeno due volte: pubblicandone la consistenza sul proprio sito web e rispondendo al censimento annuale del MEF.

Conviene approfittarne: i numeri messi a disposizione forniscono la fotografia del **perimetro** e dello **stato di salute del patrimonio immobiliare pubblico**, ai vari livelli territoriali, consentendo di stabilire in modo oculato i **criteri** per selezionare i fabbricati da manutenere, ristrutturare, riconvertire in ERP o ERS o ERI[2].

Per orientarsi tra i numeri occorre disporre di un **glossario condiviso**, chiaro anche ai cittadini, che spieghi, ad esempio, che i fabbricati da adibire a edilizia residenziale pubblica sono sottoposti a regole diverse in tema di accessibilità, prezzi e possibilità di dismissione, rispetto a quelli adibiti a edilizia sociale e integrata. Il Piano Casa è "per" i cittadini, e serve coinvolgerli correttamente.

2. Integrare le banche dati

Parlando di dati, sul patrimonio immobiliare pubblico non c'è da partire da zero. C'è semmai un problema opposto di eccesso di dati. Ad oggi, infatti, si sovrappongono tre norme sul tema rendicontazione degli immobili pubblici.

La prima, la **legge 191 del 2009**[3], ha imposto agli Enti di comunicare ogni anno il censimento dei propri immobili al **Portale Immobili del MEF**, con un format standardizzato, composto da informazioni di diversa natura, complete e aggiornate, omogenee e dunque comparabili, quali: tipologia immobiliare (abitazione, ospedale, caserma, ecc.), dimensione (superficie e/o cubatura), epoca di costruzione, presenza di vincolo culturale/paesaggistico, natura giuridica, valore di mercato con anno di stima, denominazione del bene; titolo o titolo di detenzione; utilizzo, tipologia, superficie, epoca di costruzione, valore di mercato, utilizzo...).

La seconda, il **decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013)**[4], ha aggiunto l'obbligo di pubblicare le stesse informazioni sul sito web di ogni PA, nella sezione **Amministrazione Trasparente** (AT). Non essendo previsto un formato standard, però, ciascun Ente procede a modo proprio, producendo, nel complesso, **informazioni disomogenee** e solitamente molto scarne, che non colgono lo spirito della norma e la riducono a mero adempimento formale. Si segnalano, tuttavia, alcuni **esempi virtuosi**, come quello del **Comune di Catania**, che ha preso l'iniziativa di razionalizzare quell'obbligo semplicemente **pubblicando in AT il format MEF,** sulla base del principio "*once only*"**.** Il Comune non fornisce tutte le informazioni richieste da quest'ultimo, ma risparmia tempo, evita duplicazioni e orienta meglio i cittadini.

[2] Edilizia residenziale integrata.
[3] Art.2, comma 222, della Legge 191/2009.
[4] Art.30 del d.lgs. 33/2013.

La terza, il **Piano Casa (decreto-legge 66/2026)**[5] affida al Commissario straordinario l'avvio di "*una procedura straordinaria di ricognizione degli immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, degli enti pubblici e delle società a partecipazione pubblica non quotate da* ***destinare a progetti di edilizia sociale***". È dunque una terza richiesta di informazioni, che sembra non tenere conto delle prime due.

Queste continue richieste di dati sugli immobili pubblici italiani gravano su Amministrazioni già in difficoltà, soprattutto le più piccole, e questo nonostante il declamato principio del ***"once only."***

Paradossalmente, poi, il risultato di queste sovrapposizioni normative non è una maggiore qualità delle informazioni pubblicate, bensì una **maggiore confusione** per chi quelle informazioni vuole leggere e capire. *In primis* i cittadini, che di quegli immobili sono indirettamente i "proprietari".

3. Pulire e ordinare i dati

Entrando nell'analisi dei dati pubblicati, e anzi duplicati, emerge dagli Enti un **quadro informativo a tratti lacunoso o poco plausibile**: alcune informazioni mancano per certi Enti, mentre altre destano perplessità per valori palesemente *outlier*.

Per alcuni Comuni, ad esempio, il **numero dei fabbricati dichiarati** è molto basso: Vibo Valentia ne dichiara sei e per nessuno viene indicato l'utilizzo, mentre Bolzano, al capo opposto del Paese, dichiara un solo fabbricato, demaniale[6], e un parco. Per dare un'idea dimensionale, si pensi che per Napoli vengono dichiarati oltre 20.000 fabbricati rientranti nel patrimonio disponibile e indisponibile.

Incongruenze si riscontrano anche sull'**utilizzo e remunerazione** dei fabbricati[7]: ad esempio, per alcuni viene dichiarata la concessione a titolo gratuito ma al contempo viene indicato un canone di locazione attivo; viceversa, ad alcuni fabbricati dichiarati locati o concessi a titolo oneroso non viene associato alcun canone o un canone annuale pari a zero.

Un ulteriore caso di incongruenza riguarda alcuni immobili dichiarati come destinati all'edilizia residenziale pubblica (ERP), ma classificati contemporaneamente come patrimonio disponibile o demanio.

È facile immaginare che si tratti di anomalie riconducibili a errori relativi alla classificazione dei beni, a informazioni effettivamente mancanti, a difetti dell'applicativo informatico, etc. In ogni caso, il portale Immobili non può che pubblicare le informazioni ricevute dagli Enti proprietari e detentori.

Questo, tuttavia, non vuol dire che la responsabilità sia automaticamente di un Comune, o altro Ente, che spesso non dispone neppure di personale sufficiente e preparato da dedicare al censimento degli immobili. Pertanto, per non vanificare quel lavoro prezioso di rendicontazione e

[5] Art.3 comma 3 del Decreto-legge 66/2026.
[6] Demaniale e non relativo a patrimonio disponibile/indisponibile.
[7] Il decreto 66/2026 prevede la "*pubblicazione di apposito avviso per la segnalazione, da parte degli enti (...) dell'elenco degli immobili non redditizi e non in uso.*" Da un punto di vista logico, gli immobili non in uso dovrebbero coincidere con quelli non redditizi, ma gli esempi riportati dimostrano che non è sempre così.

assicurare la qualità e affidabilità dei dati, il primo passo dovrebbe essere **supportare gli Enti, anche digitalmente**, per fare una pulizia generale delle banche dati e renderle più affidabili.

Oltre alla qualità delle informazioni, è da segnalare anche un'altra loro criticità: il grado di **aggiornamento**. Mentre le informazioni da pubblicare ai sensi del d.lgs.33/2013 devono essere "tempestive" (anche se non sempre lo sono), quelle sul portale Immobili si fermano oltre due anni indietro, al 2023, nonostante che la presente analisi sia stata condotta nell'ottobre 2026.

Questo **disordine informativo** non può essere risolto dalla nuova richiesta di **ricognizione straordinaria** preannunciata nel Piano Casa: aggiungere dati renderà la mappatura degli immobili pubblici ancora più confusa, oltre che ridondante e a rischio di errori.

Il Piano può essere l'occasione per sanare la situazione, senza richiedere grandi costi se non quelli della messa a sistema tra le PA delle buone pratiche esistenti. Non c'è da ripartire da capo: ad oggi molto lavoro è stato fatto. Manca solo lo sforzo dell'integrazione tra banche dati, e l'innovazione digitale può molto aiutare in questo.

4. Le domande cui rispondere

L'intero impianto del citato decreto trasparenza è fondato sul **punto di vista dei cittadini**: ogni obbligo di pubblicazione da parte delle PA è pensato per fornire loro informazioni accessibili, chiare e utili su come e per cosa vengono spesi i soldi pubblici.

Sul Piano Casa dovrebbe valere la stessa regola: è pensato per consentire a ogni cittadino di trovare risposta a domande semplici su cosa vuole fare e come? "Quali immobili" saranno candidabili per "quale tipo di progetti" e con "quale governance"?

Si può pensare che si tratti di dettagli tecnici, e che non interessano i cittadini, i quali, tuttavia, non sono sprovveduti, e sanno che la risposta a quelle domande farà la differenza nella direzione che prenderà la politica abitativa in Italia.

4.1. Quali immobili selezionare

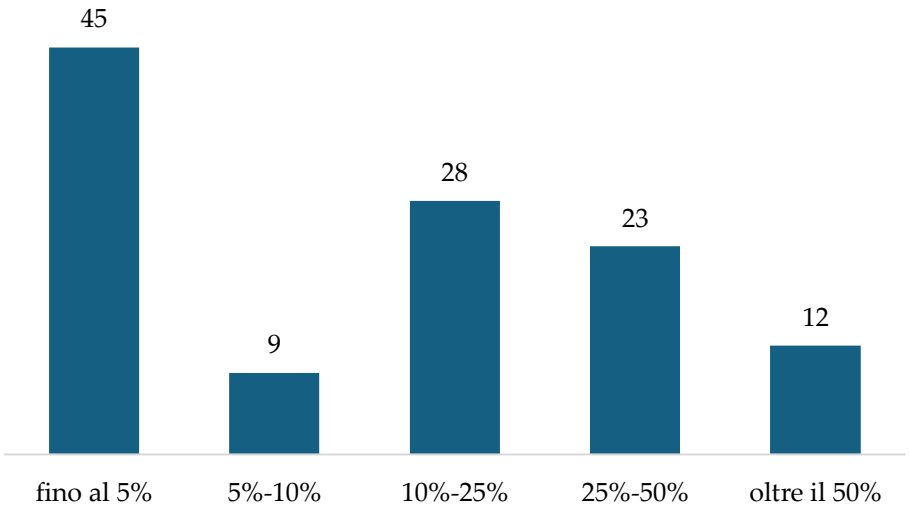
Alcune risposte si possono tentare sulla base dei file scaricabili dal citato portale Immobili. Nella sezione "utilizzo", infatti, ogni Amministrazione distingue i propri immobili in "utilizzati direttamente", "inutilizzabili", "non utilizzati", "in ristrutturazione/manutenzione" [8]. In questo modo, una parte del lavoro per attivare il Piano Casa dovrebbe essere già pronta e consentire una prima risposta: gli immobili su cui investire saranno, innanzitutto, quelli non utilizzati e inutilizzabili.

Ciò significa che, ad esempio, per i 119 Comuni capoluogo di provincia dovrebbero rientrare tra i fabbricati candidabili al Piano **uno su cinque**, in quanto dichiarato "non utilizzato" o "inutilizzabile" (media pari a 19,2%[9]).

[8] Altri utilizzi: interamente dato in uso a terzi; utilizzo non dichiarato; compilazione non richiesta.
[9] Il valore medio è influenzato da alcuni risultati outlier.

Anche in questo caso si riscontra qualche criticità. Come mostra la Figura sotto, oltre un terzo dei Comuni CP (45) dichiara una percentuale molto bassa di fabbricati inutilizzabili e non utilizzati, inferiore al 5%: tra essi, 7 dichiarano addirittura il pieno utilizzo del proprio patrimonio immobiliare. Il dato incoraggia, ma desta qualche perplessità, anche semplicemente percorrendo le strade delle nostre città.

Figura 1. Quota di fabbricati non utilizzati o inutilizzabili dei Comuni capoluoghi di Provincia (numero di Comuni)



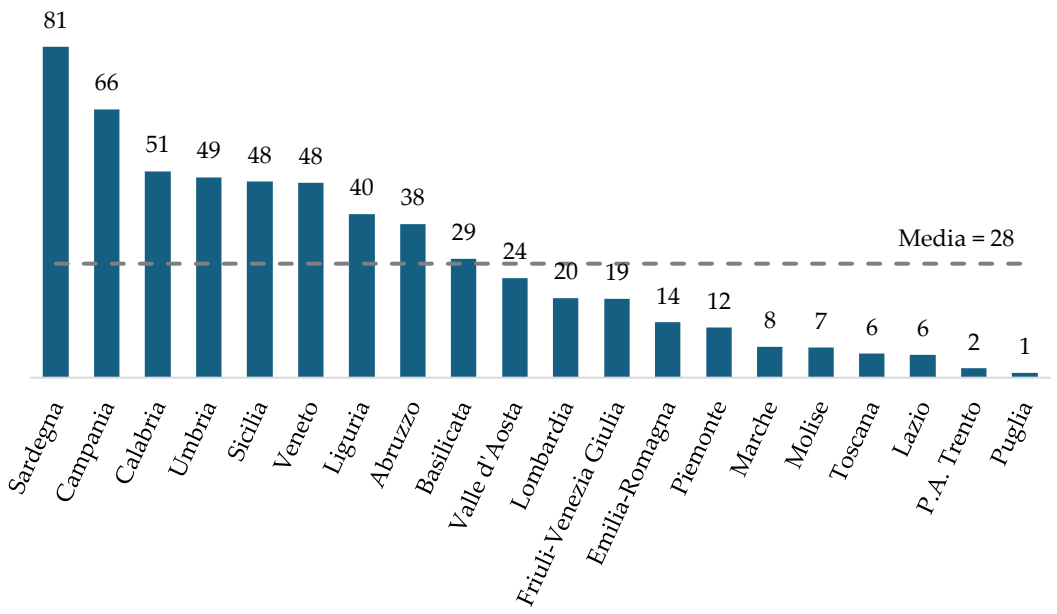
Fonte: Elaborazione Centro REP su dati MEF (2023)

Altrettanto disomogeneo appare il quadro che emerge dall'analisi dei risultati riguardanti **Regioni e Province Autonome.**

In media, il **28% dei fabbricati disponibili e indisponibili risulta non utilizzato o inutilizzabile**, con differenze molto marcate tra le Amministrazioni. In particolare, in tre Regioni del Sud oltre la metà del patrimonio immobiliare censito risulta come non utilizzato o inutilizzabile: sono Sardegna (81%), Campania (66%) e Calabria (51%).

All'estremo opposto, sei Amministrazioni dichiarano percentuali inferiori al 10% di inutilizzo/inutilizzabilità, con valori particolarmente bassi, e dunque positivi, per la Puglia (1%) e la Provincia autonoma di Trento (2%).

Figura 2. Fabbricati non utilizzati o inutilizzabili delle Regioni (%)



Fonte: Elaborazione Centro REP su dati MEF (2023)

Su "quali immobili selezionare" è, poi, indicativo il caso dell'**edilizia residenziale pubblica**, fulcro della risposta all'emergenza abitativa in tutta Europa: nel citato format standardizzato di pubblicazione, i Comuni CP utilizzano una molteplicità di denominazioni, tra cui «Alloggi ERP», «Alloggi popolari», «residenza popolare», «Edilizia residenziale pubblica», «alloggio edilizia residenziale pubblica» e molte altre che rendono **complicata la loro identificazione**. Una tale disomogeneità, infatti, non è semplicemente terminologica: comporta, infatti, ai fini della corretta individuazione degli ERP, complesse operazioni di normalizzazione e riclassificazione dei dati, che rischiano di inficiare l'individuazione dell'intero perimetro ERP.

In sintesi, il rischio di un quadro informativo confuso è che il Piano Casa **non riesca a valorizzare gli immobili più adatti** allo scopo dell'edilizia residenziale, pubblica, sociale e integrata. Fermo restando il diritto all'autonomia che ogni Comune o Regione deve avere nel selezionare il fabbricato da riconvertire, è altrettanto fermo che quel diritto debba essere esercitato **consapevolmente** e **nel pieno interesse dei cittadini**.

4.2. Quali progetti valorizzare

Oltre alla selezione dei fabbricati pubblici, il contrasto all'emergenza abitativa richiede la definizione dei criteri di selezione della tipologia di progetti di valorizzazione. Il contrasto all'emergenza abitativa, infatti, è un obiettivo, e non un criterio, che deve invece garantire la piena **valorizzazione sociale** degli immobili pubblici e dei progetti correlati.

Come detto, il Piano va a favore di due categorie di persone, quelle con redditi molto bassi e quelle con redditi non sufficienti a sostenere affitti di mercato, e ciò rende non banale la definizione dei beneficiari.

Al di là delle regole vigenti sui destinatari ERP ed ERS, un piano straordinario come quello attuale sulla casa dovrebbe distinguersi per un percorso altrettanto straordinario, nel senso di esemplare. Si potrebbero, ad esempio, prevedere **progetti a impatto sociale**, **misurabili, scalabili, ripetibili**, che potrebbero valere sia per edilizia residenziale pubblica, che sociale, che integrata, a partire da realizzazioni di successo già realizzate in Italia secondo i criteri *del* ***social impact investing***[10] o, se si preferisce, di **economia civile.**

4.3. Quali criteri di sostenibilità economica

Il Piano dovrebbe ambire ad essere esemplare anche dal punto di vista della **valorizzazione economica**. Su questo, l'articolo 2, comma 3, del d.l.66/2026 prevede che ai fabbricati eleggibili debbano collegarsi progetti **sostenibili** economicamente.

Ciò implica, innanzitutto, smarcarsi dalla logica dei finanziamenti a pioggia: lo esige il coinvolgimento di capitali privati a leva di quelli pubblici.

Al contempo, è auspicabile l'attivazione di strumenti di finanziamento che vedono alla pari una collaborazione proficua pubblico e privato, come nel **partenariato pubblico-privato** (PPP), espressamente citato dal suddetto d.l. 66/2026[11].

Così come è auspicabile che il Piano Casa diventi l'occasione per attuare in maniera sistemica quei **titoli di solidarietà** previsti quasi dieci anni fa dal Codice del Terzo Settore del 2017 (D.Lgs. 117/2017)[12]: il loro punto di forza è la capacità di coinvolgere il **risparmio privato**, non solo quello dei grandi capitali ma soprattutto dei piccoli risparmiatori.

Con queste modalità i soldi privati possono produrre un **effetto leva** sulle risorse pubbliche, e al contempo stimolare l'efficienza dei progetti da finanziare. Ma a **una condizione**: che l'obiettivo sociale non venga utilizzato, in alcuni casi come quello dell'edilizia pubblica convenzionata, come foglia di fico per operazioni prevalentemente di mercato. Operazioni non da demonizzare, ma da presidiare prima e da monitorare poi con regole che assicurino nel tempo: da un lato, che i fabbricati pubblici restaurati anche con soldi pubblici restino patrimonio delle comunità locali; dall'altro, che i fitti pagati restino *affordable* non solo a tempo, quello necessario per spegnere i riflettori dell'opinione pubblica.

[10] Si vedano, ad esempio, i progetti Luci nel Parco (Home - Luci nel Parco) e Casa Comune (Il progetto "La Casa Comune"~~39894~~ – Fondazione Etica).
[11] Art.2 comma 3 del Decreto-legge 66/2026.
[12] Art. 77 del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante «Codice del Terzo settore», che disciplina i titoli di solidarietà emessi dagli istituti di credito per favorire il finanziamento e il sostegno delle attività di interesse generale svolte dagli enti del Terzo settore. Testo disponibile su Normattiva: https://www.normattiva.it/eli/id/2017/08/02/17G00128/CONSOLIDATED.

4.4. Quale governance

Entrambi i punti – valorizzazione sociale ed economica del patrimonio immobiliare pubblico in chiave abitativa – conducono a un tema cruciale, che condizionerà gli esiti dell'intero Piano: la **governance.**

Ad oggi sappiamo che è stato nominato un Commissario straordinario ad hoc che, a sua volta, si avvarrà per l'esercizio dei propri compiti della società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A., costituita in occasione delle Olimpiadi e Paralimpiadi invernali 2026, e partecipata oltre che dal MIT e dal MEF, dalle Regioni Lombardia e Veneto e dalle Province autonome di Trento e Bolzano[13].

Si sa, inoltre, che Invitalia S.p.A. è chiamata a gestire la parte ERP del Piano, mentre Invimit Sgr la parte ERS, e che hanno cominciato a pubblicare i primi avvisi pubblici.

Una gestione centralizzata del Piano può garantire coordinamento e supervisione ma serve capire se questo non sacrifica il **ruolo effettivo degli Enti locali** che sono l'avamposto istituzionale per i cittadini sul territorio.

Si sa, infine, che è prevista una cabina di monitoraggio che comprende ministeri, regioni ed enti locali, oltre a eventuali esperti. C'è un **grande assente**: il mondo delle **Organizzazioni della Società Civile**, non necessariamente le più grandi, ma certamente quelle che conoscono i numeri e i contenuti che possono servire a far partire bene il Piano.

Il **monitoraggio della capacità di funzionamento** delle Amministrazioni Pubbliche, comprese quelle locali, che il decreto trasparenza del 2013 **affida ai cittadini** non è né una questione etica né un dettaglio di colore: al contrario, è strumento essenziale previsto dal legislatore italiano per evitare sprechi e inefficienze, corruzione e malaffare.

4.5. Quali rischi

Come ogni politica pubblica, anche questa per il contrasto all'emergenza abitativa presenta alcuni rischi potenziali dei quali occorre tenere conto, **non per frenare il Piano**, ma al contrario perché venga **adeguatamente presidiato** sin dall'inizio.

Rispondendo adeguatamente alle domande sopra passate in rassegna, si potrebbe evitare, ad esempio, il rischio che si riduca il perimetro degli ERP, ad esempio a seguito del piano di dismissioni previsto.

Soprattutto serve la garanzia che i criteri di selezione di Invitalia e Invimit non finiscano per diventare, nei fatti, discriminanti sulle dimensioni demografiche e sulla collocazione geografica dei progetti candidati dagli Enti locali, facendo prevalere il criterio solo economico. Ciò, come accennato, significherebbe rendere l'edilizia residenziale sociale accessoria rispetto al guadagno dei fondi

[13] Cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), *Portale Amministrazione Trasparente*, «SIMICO S.p.A. – Società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.», disponibile al seguente indirizzo: https://trasparenza.mit.gov.it/archivio44_enti-controllati_0_759_822_1.html

target coinvolti, portando a privilegiare investimenti di grande portata e nelle zone già ricche del Paese.

Da non sottovalutare neppure l'aspetto del reperimento delle risorse pubbliche attraverso lo spostamento da altre fonti già destinate. Il rischio è quello di rendere troppo corta la coperta su altri fronti altrettanto importanti per i cittadini.