
XIX LEGISLATURA

Doc. **XVII-bis**
n. 8

**DOCUMENTO APPROVATO
DALLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI CONTROLLO SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI
GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE DI
PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE**

nella seduta del 18 giugno 2026

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 16 ottobre 2025

**SULLE POLITICHE DI INVESTIMENTO E VALORIZZAZIONE
DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI PUBBLICI PREVIDENZIALI**

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

Trasmesso alle Presidenze il 18 giugno 2026

PAGINA BIANCA

Sintesi del lavoro

L'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha consentito di sviluppare un quadro organico delle politiche di investimento, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici previdenziali, con particolare riferimento a INPS e INAIL.

L'attività istruttoria⁽¹⁾ ha evidenziato come il patrimonio immobiliare pubblico previdenziale rappresenti una risorsa strategica di rilevanza nazionale, con valori di bilancio superiori a 9 miliardi di euro, non soltanto sotto il profilo economico-finanziario, ma anche quale infrastruttura territoriale capace di concorrere ai processi di rigenerazione urbana, sostenibilità ambientale, *housing* sociale e sviluppo del Paese.

È emersa la forte eterogeneità del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici previdenziali. In particolare, l'INPS presenta un patrimonio ampio e stratificato, caratterizzato da elevati livelli di sfritto, rilevanti costi manutentivi e criticità connesse alla vetustà e alla complessità dei processi di valorizzazione e dismissione, anche in conseguenza delle pregresse operazioni di cartolarizzazione immobiliare. Diversamente, l'INAIL evidenzia un modello patrimoniale maggiormente orientato verso immobili di grandi dimensioni destinati a finalità pubbliche e istituzionali, coerentemente con la natura assicurativa dell'Ente e con le esigenze di stabilità degli investimenti e di copertura delle riserve tecniche.

L'indagine ha inoltre approfondito il ruolo delle SGR pubbliche, dei fondi immobiliari e dei modelli di Partenariato Pubblico-Privato quali strumenti potenzialmente idonei a favorire processi di valorizzazione, rigenerazione, rifunionalizzazione e gestione professionale del patrimonio immobiliare pubblico. Particolare attenzione è stata dedicata ai temi dell'*housing* sociale, dello *student housing*, del *senior housing*, della rigenerazione urbana e della sostenibilità ambientale degli investimenti.

Sono inoltre emerse criticità connesse alla qualità, omogeneità e confrontabilità dei dati disponibili, nonché l'esigenza di rafforzare i sistemi di monitoraggio, classificazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico. In tale prospettiva assume particolare rilievo il rafforzamento del coordinamento istituzionale tra Enti previdenziali, Amministrazioni pubbliche, Agenzia del Demanio, Ministero dell'economia e delle finanze e soggetti gestori specializzati.

Nel complesso, il lavoro svolto dalla Commissione evidenzia la necessità di sviluppare strategie patrimoniali integrate e di lungo

(1) Si ringraziano il dott. Toni Marcelli, il dott. Stefano Banchetti e il dott. Francesco Cybo Ottone per il contributo tecnico e specialistico assicurato nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare. Il presente elaborato recepisce e sistematizza gli approfondimenti tecnici, le analisi e il supporto specialistico dagli stessi forniti nel corso delle attività della Commissione.

periodo, capaci di coniugare efficienza gestionale, sostenibilità economico-finanziaria, tutela del valore pubblico degli *asset* e finalità sociali.

In tale prospettiva appare necessario favorire una progressiva evoluzione da una logica prevalentemente liquidatoria verso modelli maggiormente orientati alla valorizzazione, alla riqualificazione e al riutilizzo del patrimonio, rafforzando al tempo stesso la capacità programmatica degli interventi, la trasparenza informativa e il ruolo del patrimonio immobiliare pubblico quale infrastruttura strategica al servizio dello sviluppo economico e sociale del Paese.

INDICE

1. INTRODUZIONE	7
1.1 Il programma dell'indagine e gli obiettivi	7
1.2 L'attività svolta dalla Commissione e il metodo di lavoro	8
1.3 Il perimetro dell'indagine	10
2. IL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI PUBBLICI PREVIDENZIALI	11
2.1 INPS: patrimonio immobiliare, gestione e politiche di valorizzazione	11
2.1.1 Origine, composizione e funzione del patrimonio immobiliare	11
2.1.2 Gestione del patrimonio, razionalizzazione logistica, locazioni passive e criticità operative	16
2.1.3 Patrimonio a reddito, redditività, occupazioni e processi di valorizzazione	19
2.2 INAIL: patrimonio immobiliare, gestione e politiche di valorizzazione	28
2.2.1 Origine, composizione e funzione del patrimonio immobiliare	28
2.2.2 Gestione del patrimonio, razionalizzazione logistica, locazioni passive e criticità operative	33
2.2.3 Patrimonio a reddito, redditività, occupazioni e processi di valorizzazione	35
3. LE PRINCIPALI SGR PUBBLICHE: GRUPPO CASSA DEPOSITI E PRESTITI E INVIMIT SGR	40
3.1 Il ruolo delle SGR pubbliche nella valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale	40
3.2 CDP Real Asset SGR: il modello del « fondo di fondi » e <i>l'housing</i> sociale	43
3.3 Fintecna e le operazioni di rigenerazione e rifunzionalizzazione	48
3.4 INVIMIT SGR: piattaforma istituzionale per la valorizzazione del patrimonio pubblico	49
4. ISTITUZIONI PUBBLICHE DI SETTORE: AGENZIA DEL DEMANIO E CABINA DI REGIA NAZIONALE PRESSO IL MEF	55
4.1 Il ruolo dell'Agenzia del Demanio nella gestione, rigenerazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico	55
4.2 La Cabina di regia nazionale presso il MEF: <i>governance</i> integrata e coordinamento strategico del patrimonio immobiliare pubblico	57
5. LE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA INTERVENUTE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA	61
5.1 Il ruolo delle associazioni di categoria nella riflessione sul patrimonio immobiliare previdenziale	61

5.2 Audizione della Federazione internazionale delle professioni immobiliari (FIABCI)	62
5.3 Audizione dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE) .	64
5.4 Audizione di Confindustria Assoimmobiliare	66
6. CONCLUSIONI	68
6.1 Principali evidenze emerse dall'indagine	68
6.2 Impatto economico, sociale e territoriale delle politiche immobiliari	71
6.3 Sostenibilità ambientale, transizione energetica e profili ESG ...	74
6.4 Qualità dei dati, coordinamento istituzionale e linee operative .	76

1. INTRODUZIONE

1.1 Il programma dell'indagine e gli obiettivi

La Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale ha inteso svolgere un'indagine conoscitiva per approfondire le tematiche inerenti alle politiche di investimento degli Enti pubblici previdenziali (INPS e INAIL) rispetto al patrimonio immobiliare dagli stessi gestito.

In particolare, ai sensi dell'articolo 56, comma 2, lett. *b*), della legge istitutiva (legge 9 marzo 1989, n. 88), la Commissione vigila « *sulla programmazione dell'attività degli enti e sui risultati di gestione in relazione alle esigenze dell'utenza* ».

L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, della Commissione, nella riunione del 2 ottobre 2025, ha quindi deliberato lo svolgimento dell'indagine conoscitiva sulle politiche di investimento e valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici previdenziali. Raggiunte le intese con i Presidenti delle Camere sul programma dell'indagine, così come prescritto dall'art. 144, comma 1, del Regolamento della Camera, la Commissione in sede plenaria ha approvato definitivamente lo svolgimento dell'indagine nella seduta del 16 ottobre 2025 ⁽²⁾.

L'indagine si inserisce nel quadro delle attività di approfondimento svolte dalla Commissione sui temi della sostenibilità delle gestioni previdenziali, della *governance* degli investimenti e dell'impiego delle risorse patrimoniali degli enti pubblici, ponendosi in ideale continuità con la precedente indagine conoscitiva sugli investimenti delle Casse previdenziali privatizzate e dei fondi pensione complementari ⁽³⁾.

La Commissione ha ritenuto necessario avviare uno specifico approfondimento sul patrimonio immobiliare degli Enti pubblici previdenziali in considerazione della rilevanza economica, patrimoniale e strategica di tali *asset*, del loro impatto sulla sostenibilità delle gestioni previdenziali e assistenziali e delle profonde trasformazioni che stanno interessando il settore immobiliare pubblico, anche alla luce delle dinamiche macroeconomiche, demografiche, sociali e ambientali degli ultimi anni. Ciò anche al fine di valutare la coerenza di tali gestioni con le esigenze degli iscritti.

Come evidenziato nel programma dell'indagine approvato dalla Commissione, l'attività istruttoria è stata finalizzata a effettuare una ricognizione organica delle politiche di investimento e valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici previdenziali, con particolare riferimento:

alla composizione, consistenza ed evoluzione del patrimonio immobiliare;

alle modalità di gestione diretta e indiretta;

ai programmi di valorizzazione, conferimento, rigenerazione urbana e dismissione;

(2) Cfr. <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2025/10/16/leg.19.bol0569.data20251016.com27.pdf>

(3) Cfr. <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2025/06/12/leg.19.bol0511.data20250612.com27.pdf>

alla redditività degli investimenti immobiliari e ai relativi costi di gestione;

all'impatto, anche sulle *performance*, delle politiche di transizione energetica e dei criteri ESG;

al contributo del patrimonio immobiliare alla sostenibilità economico-finanziaria delle gestioni previdenziali e assistenziali.

L'indagine ha inoltre inteso approfondire il possibile ruolo del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale rispetto alle nuove esigenze abitative e sociali emerse negli ultimi anni, anche con riferimento ai temi dell'*housing* sociale, del *senior housing*, dello *student housing*, della rigenerazione urbana e del recupero di immobili pubblici inutilizzati o sottoutilizzati.

Particolare attenzione è stata altresì dedicata all'analisi delle modalità di coordinamento tra amministrazioni pubbliche, Enti previdenziali, società di gestione del risparmio e operatori del settore immobiliare, nonché ai principali strumenti finanziari e operativi utilizzati nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico.

La Commissione ha inoltre ritenuto necessario approfondire i principali vincoli normativi, amministrativi e operativi che incidono sulla gestione del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale, anche con riguardo ai profili di sostenibilità economica degli investimenti, alla qualità e confrontabilità dei dati disponibili, ai sistemi di monitoraggio e alle prospettive di sviluppo di modelli di Partenariato Pubblico-Privato.

L'obiettivo principale dell'indagine consiste quindi nell'acquisizione di un quadro conoscitivo il più possibile organico, aggiornato e documentato, al fine di valutare l'efficacia delle politiche di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale, l'impatto sull'equilibrio economico delle gestioni e le possibili linee di miglioramento sul piano normativo, organizzativo e operativo.

1.2 L'attività svolta dalla Commissione e il metodo di lavoro

L'attività istruttoria della Commissione si è sviluppata attraverso un articolato ciclo di audizioni, richieste documentali, acquisizioni di dati quantitativi e approfondimenti istruttori integrativi, finalizzati a ricostruire in maniera organica, omogenea e comparabile le caratteristiche del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici previdenziali e le relative modalità di gestione e valorizzazione.

La documentazione consegnata dai soggetti auditi è pubblicata nella sezione del sito istituzionale della Camera dei deputati dedicata alla Commissione, unitamente ai resoconti di seduta.

Il ciclo di audizioni si è aperto il 22 gennaio 2026 con l'audizione del presidente dell'INPS, il quale ha esposto un quadro del patrimonio immobiliare dell'Istituto, distinto tra il patrimonio strumentale e quello da reddito, delineando le strategie di gestione, valorizzazione, acquisto, locazioni e dismissioni con dati aggiornati al 31 dicembre 2024 anche sulla base dei piani di investimento e disinvestimento approvati e delle prospettive per il triennio 2026-2028.

Nella successiva audizione, svolta il 29 gennaio 2026, il presidente dell'INAIL ha illustrato le politiche di investimento dell'Istituto, che si articolano lungo le tre direttrici degli immobili adibiti a ufficio, quelli dell'edilizia scolastica e quelli di edilizia sanitaria.

Il 19 febbraio 2026 sono stati auditi i rappresentanti di INVIMIT SGR, società interamente partecipata dal MEF, il cui presidente ha sottolineato che l'attività di rigenerazione e riqualificazione degli immobili pubblici abbandonati possa essere utilmente svolta solo da una SGR pubblica. Si è quindi soffermato sul progetto *REgenera*, lanciato con il supporto del MEF, volto ad attirare investimenti anche in immobili inizialmente poco attraenti per le condizioni in cui versano.

Nell'audizione del 5 marzo 2026, il presidente di FIABCI – federazione internazionale che riunisce associazioni, enti pubblici e università attivi nel settore immobiliare in 83 Paesi – ha fornito una sintesi delle esperienze del contesto europeo e internazionale in tema di *housing*, citando esperienze dove si integrano dimensione pubblica, privata e sociale nello sviluppo urbano.

Nella successiva audizione del 12 marzo 2026, il vice presidente di ANCE – associazione nazionale dei costruttori edili – ha suggerito una strategia, basata su tre pilastri fondamentali: finanziario, fiscale e urbanistico, volta a rendere l'edilizia residenziale sociale (ERS) un *asset* competitivo e virtuoso.

Il 16 aprile 2026 è stata audita la Sottosegretaria di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze, Lucia Albano, quale presidente della Cabina di regia nazionale per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, istituita presso lo stesso Ministero. Il Sottosegretario ha sottolineato la necessità di rafforzare la base informativa con la mappatura del patrimonio immobiliare pubblico, la promozione di un quadro di semplificazione normativa e lo sviluppo di operazioni con l'azione sinergica di INVIMIT SGR e CDP Real Asset SGR.

Nell'audizione del 14 maggio 2026, il Direttore dell'Agenzia del Demanio, Alessandra dal Verme, si è soffermata sul ruolo dell'Agenzia, sottolineando come la stessa abbia progressivamente ampliato il proprio perimetro operativo, assumendo il ruolo di soggetto tecnico di sistema, orientato alla valorizzazione economico-sociale e all'attrazione di investimenti pubblici e privati.

Il ciclo di audizioni si è concluso il 4 giugno 2026 con i rappresentanti di Confindustria Assoimmobiliare. Nell'audizione, il presidente dell'Associazione ha evidenziato come il patrimonio immobiliare degli enti pubblici previdenziali non debba essere considerato esclusivamente in una logica di dismissione o di mera gestione patrimoniale, bensì quale infrastruttura strategica capace di generare valore economico, sociale e ambientale.

Nel corso del ciclo di audizioni, in diversi casi, la Commissione ha rappresentato ai soggetti auditi l'esigenza di acquisire ulteriori approfondimenti e dati quantitativi integrativi rispetto alla documentazione inizialmente trasmessa.

La Commissione ha poi integrato l'attività istruttoria con la richiesta di informazioni e dati al Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, con particolare riferimento alle attività svolte dalle società dello stesso Gruppo, CDP Real Asset SGR e Fintecna.

Al fine di completare e rafforzare il quadro conoscitivo, la Commissione ha altresì utilizzato ed elaborato dati e informazioni pubblicamente disponibili tratti dalla documentazione ufficiale dei soggetti auditi e destinatari delle richieste istruttorie (a titolo esemplificativo: bilanci, relazioni finanziarie, documenti societari, banche dati pubbliche, *report* istituzionali e ulteriore documentazione tecnica disponibile).

Nel complesso, il metodo di lavoro adottato dalla Commissione è stato orientato alla costruzione di un quadro conoscitivo il più possibile rigoroso, documentato e comparabile, fondato sull'analisi integrata di dati quantitativi, informazioni qualitative, documentazione tecnica e contributi acquisiti nel corso delle audizioni.

Particolare attenzione è stata dedicata alla confrontabilità dei dati acquisiti, alla ricostruzione delle diverse modalità di gestione del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale e all'individuazione dei principali profili di attenzione emersi nel corso dell'attività istruttoria.

1.3 Il perimetro dell'indagine

Come riportato più analiticamente nel precedente paragrafo, l'indagine conoscitiva ha interessato la pluralità dei soggetti pubblici e privati coinvolti, a diverso titolo, nella gestione, valorizzazione, regolazione, finanziamento o analisi del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale.

In primo luogo, l'attività della Commissione si è concentrata sugli Enti pubblici previdenziali, con particolare riferimento all'INPS e all'INAIL, quali principali detentori di patrimonio immobiliare pubblico riconducibile al comparto previdenziale e assistenziale.

L'indagine ha inoltre riguardato le principali società e SGR pubbliche operanti nel settore immobiliare, tra cui INVIMIT SGR, CDP Real Asset SGR e Fintecna (Gruppo Cassa Depositi e Prestiti), approfondendone i modelli operativi, i veicoli finanziari utilizzati, le strategie di investimento e valorizzazione, gli interventi di rigenerazione urbana e i rapporti con gli Enti pubblici previdenziali.

Uno specifico ambito di approfondimento ha riguardato le istituzioni pubbliche competenti in materia di indirizzo strategico, coordinamento e monitoraggio delle politiche di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, con particolare riferimento all'Agenzia del Demanio e alla Cabina di regia nazionale per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico presso il MEF.

La Commissione ha altresì acquisito il contributo di alcune delle principali associazioni rappresentative degli operatori del settore immobiliare, tra cui FIABCI, ANCE e Confindustria Assoimmobiliare, al fine di approfondire criticità operative, esperienze di mercato, *best practice* nazionali e internazionali, modelli di Partenariato Pubblico-Privato e possibili proposte operative.

Nel corso delle audizioni è emersa, in particolare, la crescente rilevanza dei temi connessi alla rigenerazione urbana, all'*housing* accessibile, alla sostenibilità ambientale, all'efficienza energetica e alla necessità di coniugare le esigenze di redditività e tutela dell'equilibrio attuariale degli Enti previdenziali con obiettivi di interesse generale, sviluppo territoriale e coesione sociale.

L'indagine ha quindi assunto un perimetro necessariamente multidisciplinare e interistituzionale, coinvolgendo profili economici, finanziari, patrimoniali, urbanistici, ambientali e sociali, nella consapevolezza che la gestione del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale rappresenti un tema strategico non soltanto per gli equilibri delle gestioni previdenziali, ma anche per le politiche pubbliche di sviluppo, rigenerazione urbana e sostenibilità del Paese.

2. IL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEGLI ENTI PUBBLICI PREVIDENZIALI

2.1 INPS: patrimonio immobiliare, gestione e politiche di valorizzazione

2.1.1 Origine, composizione e funzione del patrimonio immobiliare

L'INPS, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, rappresenta il principale ente previdenziale italiano e il pilastro del sistema nazionale di *welfare* pubblico. Nato nel 1898, l'INPS ha progressivamente ampliato le proprie funzioni fino a divenire il principale soggetto pubblico responsabile dell'erogazione delle prestazioni previdenziali, assistenziali e di sostegno al reddito.

In tale contesto, anche il patrimonio immobiliare dell'Istituto assume una rilevanza strategica non soltanto sotto il profilo patrimoniale e finanziario, ma anche quale componente storica e funzionale dell'evoluzione del sistema di *welfare* pubblico italiano.

Dalla documentazione acquisita nel corso dell'indagine emerge, infatti, come il patrimonio immobiliare dell'Istituto costituisca il risultato di un processo di progressiva sedimentazione normativa, istituzionale e amministrativa sviluppatosi nell'arco di diversi decenni, attraverso acquisizioni dirette, lasciti, donazioni, incorporazioni di enti previdenziali soppressi⁽⁴⁾ e retrocessioni di immobili residuati al termine delle operazioni di cartolarizzazione denominate « SCIP 1 » e « SCIP 2 ».

La struttura attuale del patrimonio immobiliare INPS riflette, pertanto, non soltanto scelte gestionali dell'Istituto, ma anche profonde trasformazioni intervenute nel sistema previdenziale pubblico italiano.

Tale stratificazione istituzionale ha determinato la confluenza nell'INPS di patrimoni caratterizzati da differenti finalità originarie, diversi *standard* manutentivi, eterogenee distribuzioni territoriali e modelli di gestione non uniformi. Ne deriva un patrimonio immobiliare particolarmente complesso, composto da beni aventi natura, destinazione, valore economico e funzionalità estremamente differenziate.

Ciò trova riscontro anche nella consistenza economico-patrimoniale degli attivi detenuti dall'Istituto. In particolare, alla data del 31 dicembre 2024, il patrimonio immobiliare complessivo dell'Istituto registra un valore lordo di bilancio pari a 4,65 miliardi di euro⁽⁵⁾ e un valore netto di bilancio pari a 3,53 miliardi di euro.

(4) In particolare, una parte significativa degli *asset* oggi detenuti dall'Istituto deriva dai processi di incorporazione di enti previdenziali soppressi o accorpati nel tempo, tra cui SCAU, Fondo Spedizionieri Doganali, INPDAL, SPORTASS, IPOST, ENPALS, INPDAP, IPSEMA e, più recentemente, la gestione sostitutiva INPGI.

(5) Con specifico riferimento all'INPS, la documentazione trasmessa non reca una stima complessiva del presumibile valore di mercato del patrimonio immobiliare dell'Istituto.

Sotto il profilo funzionale, il patrimonio risulta suddiviso in due macro-componenti: da un lato, il patrimonio strumentale e sociale, destinato allo svolgimento delle funzioni istituzionali e assistenziali; dall'altro, il patrimonio immobiliare da reddito, finalizzato alla valorizzazione economica, alla locazione e alla progressiva dismissione.

L'Istituto è titolare, inoltre, di quote di fondi comuni di investimento immobiliare (anche fondi immobiliari), gestiti da diverse SGR, o di diretta sottoscrizione o rivenienti dal patrimonio di altri Enti previdenziali acquisito dalla loro progressiva incorporazione. Si riporta di seguito una tabella di sintesi sul patrimonio immobiliare complessivo dell'Istituto alla data del 31 dicembre 2024.

Tabella 1

Patrimonio immobiliare complessivo	Valore di bilancio lordo al 31/12/2024 (€)	F.do Ammortamento al 31/12/2024 (€)	Valore di bilancio netto al 31/12/2024 (€)
Patrimonio strumentale	825.275.857	434.591.169	390.684.689
Patrimonio immobiliare da reddito	1.810.304.663	684.871.663	1.125.433.000
Quote di fondi di investimento immobiliare	2.010.026.972	-	2.010.026.972
Totale	4.645.607.492	1.119.462.832	3.526.144.660

Il patrimonio strumentale e sociale presenta un valore lordo pari a circa 825,3 milioni di euro e un valore netto di circa 390,7 milioni di euro. In tale ambito assumono particolare rilievo le strutture sociali ex INPDAP, pari a 20 unità, con un valore netto di circa 18,2 milioni di euro, che costituiscono una componente peculiare del patrimonio INPS, poiché derivano da una tradizionale funzione di *welfare* integrativo e assistenziale sviluppatasi nel tempo attraverso colonie marine e montane, strutture ricreative e immobili a finalità sociale. Una parte di tali beni risulta tuttora utilizzata per finalità assistenziali e di *welfare*, mentre altri immobili sono attualmente oggetto di programmi di valorizzazione, riconversione o dismissione.

Le sedi strumentali risultano distribuite sull'intero territorio nazionale secondo il principio di prossimità all'utenza e comprendono complessivamente 614 strutture, di cui 199 di proprietà e 415 detenute in godimento a vario titolo. La distribuzione geografica evidenzia una presenza particolarmente significativa in Lombardia, con 71 strutture, nel Lazio, con 51 strutture, in Sicilia, con 52 strutture, in Puglia, con 49 strutture, in Veneto, con 47 strutture, e in Campania, con 46 strutture. Dal punto di vista funzionale, il patrimonio strumentale comprende direzioni generali, direzioni regionali, direzioni provinciali,

Tale circostanza può incidere sulla trasparenza informativa, sulla comparabilità inter-istituzionale dei dati e sulla piena valutazione economico-patrimoniale degli *asset* detenuti.

agenzie territoriali, agenzie complesse, filiali metropolitane, archivi, punti INPS e strutture in corso di riconversione funzionale ⁽⁶⁾.

Tale articolazione evidenzia come il patrimonio immobiliare dell'Istituto non rappresenti soltanto un insieme di cespiti patrimoniali suscettibili di valorizzazione economica, ma costituisca una vera e propria infrastruttura di *welfare* pubblico nazionale, funzionale all'erogazione delle prestazioni previdenziali e assistenziali e all'attuazione del principio di prossimità ai cittadini.

Sotto il profilo catastale, il numero complessivo delle unità immobiliari di proprietà utilizzate per finalità istituzionali ammonta a 2.004 particelle catastali. Tale dato appare particolarmente significativo, poiché evidenzia la notevole complessità amministrativa e manutentiva della gestione immobiliare dell'Istituto.

Si riporta di seguito una tabella di sintesi sul numero complessivo delle strutture destinate al soddisfacimento delle esigenze istituzionali dell'Istituto e la loro distribuzione geografica, unitamente alla distinzione tra strutture in proprietà e strutture in godimento a vario titolo.

Tabella 2

Regione	Strutture in Proprietà	Strutture in godimento a vario titolo	Totale
Lombardia	20	51	71
Sicilia	19	33	52
Lazio	29	22	51
Puglia	9	40	49
Veneto	12	35	47
Campania	12	34	46
Piemonte	13	30	43
Emilia Romagna	8	31	39
Calabria	9	24	33
Toscana	14	18	32
Sardegna	6	21	27
Liguria	11	10	21
Abruzzo	10	10	20
Marche	6	12	18
Trentino Alto Adige	5	12	17
Friuli Venezia Giulia	5	9	14
Umbria	2	12	14
Basilicata	5	6	11
Molise	3	3	6
Valle d'Aosta	1	2	3
Totale	199	415	614

(6) Nel corso dell'audizione del presidente dell'INPS è stato inoltre precisato che alcune strutture ospitano contestualmente più funzioni amministrative e più uffici territoriali, anche al fine di aumentare il livello di utilizzo degli spazi disponibili e ridurre i costi di gestione.

Il patrimonio immobiliare da reddito presenta, invece, un valore lordo di circa 1,81 miliardi di euro e un valore netto di circa 1,12 miliardi di euro. È costituito da oltre 23 mila unità immobiliari distribuite sul territorio nazionale, con una fortissima concentrazione geografica: il 55,8 per cento degli immobili è localizzato nel Lazio e il 13,6 per cento in Lombardia.

Tale circostanza rappresenta uno dei principali profili di attenzione emersi nel corso dell'indagine, poiché determina una significativa esposizione territoriale dell'Istituto rispetto alle dinamiche economiche, urbanistiche e immobiliari di specifici mercati.

A fronte delle sollecitazioni formulate dalla Commissione, l'INPS ha chiarito che la prevalenza del Lazio e della Lombardia deriva dall'incorporazione, in diverse epoche, di patrimoni immobiliari appartenenti ad altri enti, e non da una deliberata scelta allocativa dell'Istituto. Tale chiarimento appare rilevante perché conferma che la geografia del patrimonio immobiliare dell'INPS è in larga misura il risultato di processi storici di accorpamento e successione patrimoniale, più che di una strategia immobiliare unitaria originariamente definita.

Particolarmente rilevante appare inoltre la provenienza degli *asset*: il 14 per cento deriva da SCIP I, il 57 per cento da SCIP II e il restante 29 per cento riguarda immobili non cartolarizzati o terreni. Ciò implica che circa il 70 per cento del patrimonio da reddito deriva dalle operazioni di cartolarizzazione immobiliare pubblica avviate nei primi anni duemila. Tale elemento assume particolare importanza interpretativa, poiché una quota significativa degli immobili retrocessi all'Istituto risulta costituita da unità caratterizzate da bassa appetibilità commerciale, localizzazione periferica, ridotta liquidità di mercato o limitate prospettive reddituali.

Anche la composizione funzionale del patrimonio evidenzia criticità strutturali: circa il 49 per cento delle unità è costituito da pertinenze (*box*, posti auto, cantine) e magazzini, circa il 30 per cento da abitazioni, circa l'11 per cento da immobili commerciali e uffici e circa il 7 per cento da terreni. La forte prevalenza di pertinenze e unità secondarie limita significativamente le possibilità di valorizzazione economica del patrimonio, comprimendone la redditività e riducendone, in molti casi, la capacità di vendita sul mercato.

Analizzando, infine, il medesimo patrimonio in termini di metri quadrati emerge che le superfici ammontano complessivamente a circa 16,74 milioni di metri quadrati, di cui circa 15,16 milioni di mq riferiti ai terreni e circa 1,58 milioni di mq relativi ai fabbricati.

Il patrimonio risulta, pertanto, caratterizzato da una netta prevalenza della componente fondiaria, che rappresenta oltre il 90 per cento delle superfici complessive censite. Tale configurazione appare particolarmente significativa sotto il profilo delle strategie di gestione e valorizzazione del patrimonio, in quanto evidenzia una struttura patrimoniale fortemente orientata verso *asset* territoriali e aree non edificate, con caratteristiche economiche, reddituali e funzionali profondamente differenti rispetto agli immobili edificati.

Si riporta di seguito la tabella relativa alla distribuzione delle superfici immobiliari suddivise per tipologia di terreno e tipologia di

fabbricato, con evidenza delle rispettive consistenze espresse in metri quadrati e delle relative incidenze percentuali sul totale relativo.

Tabella 3

Tipologia di Terreno	Superficie (Mq)	%
Altro	10.491.971	69,2%
Terreno Agricolo	2.834.242	18,7%
Terreno boscato o con vegetazione di vario tipo	1.182.990	7,8%
Pascolo	343.698	2,3%
Terreno urbano	290.817	1,9%
Parco/Villa Comunale/Giardino Pubblico	20.400	0,1%
Totale Terreno	15.164.118	
Tipologia di Fabbricato	Superficie (Mq)	%
Abitazione	615.633	39%
Ufficio	262.841	17%
Magazzino / Logistica	244.164	15%
Altro	172.518	11%
Commerciale	154.183	10%
Pertinenza (Box, Posto Auto, Cantina, Soffitta, ecc.)	127.138	8%
Totale Fabbricato	1.576.476	

Con riferimento ai terreni, la categoria residuale « Altro » rappresenta la quota largamente prevalente, con circa 10,49 milioni di mq, pari a oltre il 69 per cento del totale delle superfici censite. Il dato appare particolarmente significativo e evidenzia la presenza di una componente molto ampia di aree non riconducibili alle principali classificazioni funzionali tradizionali. La forte incidenza della categoria residuale potrebbe rendere opportuno un ulteriore affinamento dei processi di classificazione e monitoraggio del patrimonio, anche al fine di individuare più puntualmente le concrete prospettive di utilizzo o valorizzazione delle superfici interessate.

Rilevante appare anche la consistenza dei terreni agricoli, pari a circa 2,83 milioni di mq (18,7 per cento del totale), nonché delle aree boscate o con vegetazione varia, che ammontano a circa 1,18 milioni di mq (7,8 per cento). Più contenuta risulta, invece, la presenza di pascoli (circa 346 mila mq), terreni urbani (circa 291 mila mq) e aree destinate a parchi o giardini pubblici, che rappresentano quote marginali del patrimonio complessivo.

Per quanto riguarda i fabbricati, la componente prevalente è rappresentata dagli immobili ad uso abitativo, pari a circa 616 mila mq, corrispondenti a circa il 39 per cento del totale delle superfici edificate. Seguono gli uffici (circa 263 mila mq, pari al 17 per cento), i magazzini

e immobili logistici (circa 244 mila mq, pari al 15 per cento), gli immobili classificati nella categoria « Altro » (circa 173 mila mq, pari all'11 per cento) e gli immobili commerciali (circa 154 mila mq, pari al 10 per cento).

Particolarmente significativa appare inoltre la presenza di pertinenze – *box*, posti auto, cantine e soffitte – pari a circa 127 mila mq, corrispondenti a circa l'8 per cento del patrimonio edificato. Anche in questo caso emerge una componente immobiliare che, pur incidendo in misura non trascurabile sulla consistenza complessiva del patrimonio, presenta generalmente minore capacità reddituale e maggiori complessità sotto il profilo della valorizzazione economica.

Nel complesso, la struttura del patrimonio evidenzia una composizione caratterizzata da *asset* molto differenziati tra loro, con una forte prevalenza di superfici fondiarie e una componente edificata concentrata soprattutto nel comparto abitativo. Tale configurazione appare suscettibile di richiedere strategie di gestione e valorizzazione fortemente diversificate, calibrate sulle specifiche caratteristiche economiche, urbanistiche e funzionali delle diverse categorie di immobili e terreni detenuti.

2.1.2 Gestione del patrimonio, razionalizzazione logistica, locazioni passive e criticità operative

Dalla documentazione acquisita emerge come la gestione del patrimonio strumentale sia stata progressivamente orientata verso processi di razionalizzazione logistica finalizzati al contenimento della spesa pubblica, all'ottimizzazione degli spazi e all'accorpamento funzionale delle sedi territoriali.

In materia, è stato evidenziato che numerose strutture ospitano contestualmente più uffici e funzioni amministrative, al fine di ridurre i costi gestionali e aumentare il livello di utilizzo degli immobili stessi.

Sotto il profilo organizzativo, la razionalizzazione immobiliare appare strettamente connessa alle disposizioni di *spending review* introdotte dal decreto-legge n. 95 del 2012, che ha imposto agli enti pubblici non territoriali l'adozione di iniziative finalizzate alla riduzione della spesa per beni e servizi e all'ottimizzazione del patrimonio immobiliare strumentale. In particolare, l'Istituto ha richiamato il principio di prossimità all'utenza previsto dall'articolo 8 del decreto-legge n. 95 del 2012, evidenziando la necessità di temperare esigenze di contenimento della spesa, capillarità territoriale dei servizi, accessibilità delle sedi e continuità delle prestazioni previdenziali e assistenziali.

Nel corso dell'audizione parlamentare è stato inoltre sottolineato che gli immobili strumentali risultano localizzati prevalentemente in aree centrali o semicentrali e sono organizzati in modo da garantire accessibilità e funzionalità rispetto all'utenza ⁽⁷⁾.

La gestione del patrimonio strumentale implica tuttavia rilevanti fabbisogni manutentivi e di investimento. Per il solo anno 2024 risultano consuntivati circa 54,9 milioni di euro di interventi manutentivi e

(7) Sotto il profilo dimensionale, la Determinazione commissariale n. 221 del 25 novembre 2009 ha individuato quale parametro di riferimento una densità lavorativa pari a 25 mq per unità di lavoro.

di riqualificazione, mentre per il 2025 risultano programmati interventi per circa 153 milioni di euro.

Inoltre, una parte significativa degli interventi programmati appare riconducibile non soltanto a esigenze manutentive ordinarie, ma anche all'adeguamento degli immobili ai nuovi *standard* normativi in materia di sicurezza, sostenibilità energetica e qualità degli ambienti di lavoro. In tale contesto, è stato posto il tema della crescente incidenza dei vincoli ambientali ed energetici sulla sostenibilità economica della gestione del patrimonio pubblico immobiliare.

Particolare attenzione viene poi dedicata all'adeguamento delle strutture alle normative in materia di accessibilità e disabilità, anche in relazione all'attuazione del decreto legislativo n. 62 del 2024.

La Commissione ha avuto inoltre, modo di appurare come una parte molto significativa del patrimonio strumentale non sia di proprietà dell'Istituto. Alla data del 31 dicembre 2024 risultavano, infatti, in uso 415 immobili non di proprietà, con un costo complessivo annuo pari a circa 48,2 milioni di euro. La composizione dei rapporti di utilizzo appare particolarmente articolata: 90 strutture in comodato, 2 in concessione, 218 in locazione passiva ordinaria, 79 in locazione da enti pubblici e 26 in locazione derivante dai contratti Fondo Immobili Pubblici (FIP).

Il tema delle locazioni passive rappresenta uno dei principali profili strutturali emersi nel corso dell'indagine. In particolare, circa 25 milioni di euro annui risultano riferiti ai contratti derivanti dal FIP, circa 20 milioni di euro alle locazioni passive ordinarie e circa 3,2 milioni di euro alle locazioni da enti pubblici.

Il dettaglio della tipologia contrattuale in forza del quale l'Istituto utilizza i beni immobili non di proprietà destinati a fini istituzionali, unitamente all'importo lordo dei relativi oneri locativi annuali, è indicato nella tabella di seguito riportata.

Tabella 4

Titolo giuridico	Numero immobili	Canone annuo complessivo (€)
Locazione FIP	26	25.008.209
Locazione	218	19.982.696
Locazione pubblica	79	3.164.582
Concessione	2	70.201
Comodato	90	7.371
Totale	415	48.233.059

Nel corso dell'audizione parlamentare è stato altresì chiarito che la rigidità del modello FIP non rappresenta soltanto un tema contabile o

locativo, ma l'esito di una specifica stagione di finanza pubblica. Dalle interlocuzioni svolte è, infatti, emerso come tali operazioni siano strettamente collegate alle esigenze finanziarie dello Stato successive all'introduzione dell'euro, circostanza che ha determinato la cessione di numerose sedi istituzionali nell'ambito delle operazioni di cartolarizzazione immobiliare pubblica e la successiva permanenza delle amministrazioni pubbliche negli stessi immobili non più a titolo di proprietà, ma attraverso rapporti locativi di lunga durata, caratterizzati da vincoli particolarmente stringenti e da limitate possibilità di recesso.

Tale ricostruzione consente di leggere l'attuale esposizione dell'INPS verso i contratti ex FIP non come una scelta gestionale ordinaria, ma come un vincolo storico-istituzionale ereditato, rispetto al quale l'Istituto ha progressivamente avviato una strategia di riduzione, riconsegna e, ove conveniente, acquisto diretto degli immobili. È stato inoltre precisato che i 26 contratti ancora in essere comprendono 13 immobili direttamente riconducibili al perimetro FIP originario e 13 immobili derivanti da società subentrate negli originari contratti di locazione.

È stato inoltre evidenziato che i rapporti locativi ex FIP presentano caratteristiche particolarmente onerose anche sotto il profilo manutentivo e gestionale, in quanto i contratti originari pongono a carico delle amministrazioni utilizzatrici rilevanti obblighi di manutenzione, ripristino e adeguamento normativo degli immobili. Si tratta di contratti che risultano sottratti, almeno in parte, ai meccanismi ordinari di riduzione dei canoni previsti dalla normativa di contenimento della spesa pubblica.

Dalle interlocuzioni svolte è, inoltre, emerso che l'Istituto, ove ritenuto economicamente sostenibile e funzionalmente opportuno, privilegia l'acquisto diretto degli immobili destinati a sedi istituzionali, in quanto tale soluzione può risultare nel medio-lungo periodo più efficiente e meno onerosa rispetto al mantenimento di contratti di locazione passiva. Tale orientamento appare connesso anche alla rilevante incidenza dei canoni riferiti agli immobili provenienti dal Fondo Immobili Pubblici (FIP), che continuano a rappresentare una componente particolarmente significativa della spesa complessiva sostenuta dall'Istituto per le locazioni passive strumentali.

Nel complesso, il percorso di razionalizzazione logistica ha consentito una significativa riduzione dei costi per locazioni passive. Secondo i dati forniti dall'Istituto, i canoni passivi sono diminuiti da 82,13 milioni di euro nel 2021 a 52,3 milioni di euro nel 2024, registrando una riduzione complessiva pari a circa il 36 per cento. In proposito, nel corso dell'audizione è stato precisato che tale riduzione è stata resa possibile anche grazie all'utilizzo di immobili derivanti dalle incorporazioni degli enti previdenziali soppressi, nonché attraverso operazioni di accorpamento logistico e trasferimento di funzioni in sedi già disponibili nel patrimonio dell'Istituto.

Dalle interlocuzioni svolte è altresì emerso che l'Istituto considera strategico il progressivo superamento delle locazioni passive più onerose, attraverso acquisti selettivi di immobili strumentali, accorpamenti logistici e razionalizzazione delle sedi territoriali.

Permangono tuttavia rilevanti rigidità strutturali, derivanti dai contratti ex FIP, dalla localizzazione degli immobili, dalla difficoltà di

reperimento di sedi idonee, dai vincoli normativi in materia di locazioni pubbliche e dalla necessità di mantenere un presidio territoriale diffuso.

Inoltre, anche le procedure di ricerca degli immobili da assumere in locazione passiva risultano particolarmente articolate e condizionate da vincoli normativi stringenti.

L'Istituto ha, infatti, chiarito che il ricorso al mercato privato — mediante la pubblicazione di avvisi di ricerca di immobili — avviene soltanto dopo aver verificato l'assenza di immobili idonei già disponibili nel patrimonio pubblico, anche mediante consultazione dell'applicativo *Public Administration Location Management* (PALOMA) dell'Agenzia del Demanio e previa valutazione prioritaria delle eventuali offerte provenienti da altre amministrazioni pubbliche.

2.1.3 Patrimonio a reddito, redditività, occupazioni e processi di valorizzazione

Il patrimonio immobiliare da reddito rappresenta uno dei principali elementi di complessità emersi nel corso dell'indagine conoscitiva, sia sotto il profilo dimensionale sia con riferimento alla sostenibilità economica della gestione. Nel corso dell'audizione parlamentare è stato evidenziato come il patrimonio da reddito sia costituito da oltre 23 mila unità immobiliari distribuite sul territorio nazionale, con una fortissima concentrazione nel Lazio e in Lombardia.

Uno dei principali profili di attenzione riguarda il significativo livello di sfritto del patrimonio.

Alla data del 31 dicembre 2024, risultano, infatti, non utilizzate 13.770 unità immobiliari e terreni, pari al 59 per cento del totale complessivo del patrimonio, mentre le unità utilizzate si attestano a 9.381, corrispondenti al 41 per cento. L'Istituto ha evidenziato che lo sfritto risulta particolarmente elevato nelle pertinenze, nelle unità commerciali e negli immobili residenziali localizzati in aree periferiche.

Si riporta di seguito il dettaglio della consistenza del patrimonio immobiliare dell'Istituto, distinto in relazione allo stato di utilizzo degli immobili. La ripartizione dei dati è articolata tra fabbricati e terreni, con indicazione del numero delle unità immobiliari censite.

Tabella 5

Stato locazione	Fabbricati	Terreni	Totale	%
Non Utilizzati	12.811	959	13.770	59%
Utilizzati	8.686	695	9.381	41%
Totale complessivo	21.497	1.654	23.151	

Si riporta, invece, di seguito la tabella relativa alle superfici immobiliari utilizzate e non utilizzate (mq), articolata a livello di singola regione, con evidenza dei metri quadrati complessivamente

detenuti e della relativa ripartizione tra superfici effettivamente utilizzate e superfici non utilizzate ⁽⁸⁾.

Tabella 6

Regione	Utilizzati (Mq)	Non Utilizzati (Mq)	Totale complessivo (Mq)
LAZIO	6.483.984	1.650.060	8.134.044
CALABRIA	143.651	1.148.160	1.291.811
PIEMONTE	34.915	422.433	457.348
LIGURIA	65.892	243.891	309.783
LOMBARDIA	328.299	235.358	563.657
SICILIA	34.075	206.523	240.598
SARDEGNA	2.503.810	200.865	2.704.675
TOSCANA	606.153	175.754	781.907
CAMPANIA	102.783	118.213	220.996
EMILIA ROMAGNA	1.334.085	87.801	1.421.886
VENETO	299.586	81.374	380.960
PUGLIA	8.828	76.478	85.306
TRENTINO ALTO ADIGE	7.125	51.076	58.201
MARCHE	11.473	34.085	45.558
UMBRIA	1.632	11.433	13.065
BASILICATA	1.169	9.437	10.606
FRIULI VENEZIA GIULIA	5.212	7.335	12.547
ABRUZZO	25	2.252	2.277
MOLISE	2.887	2.063	4.950
VALLE D'AOSTA	0	420	420
Totale complessivo	11.975.584	4.765.011	16.740.594

Dall'analisi della distribuzione territoriale emerge una marcata concentrazione del patrimonio immobiliare in alcune specifiche aree del Paese, con particolare rilievo del Lazio, che rappresenta la quota largamente prevalente delle superfici complessive censite. Tale circostanza appare coerente con la storica concentrazione nella Capitale di immobili pubblici, direzionali e istituzionali, ma pone al tempo stesso rilevanti

(8) Ai fini della presente classificazione, nella categoria degli immobili « non utilizzati » sono ricomprese complessivamente le superfici classificate come « non utilizzate », « occupate » e « altro », secondo la ripartizione fornita dall'Istituto.

profili di attenzione sotto il profilo gestionale, manutentivo e della capacità di valorizzazione economica del patrimonio.

La tabella evidenzia inoltre una significativa consistenza di superfici non utilizzate. A fronte di un patrimonio complessivo pari a circa 16,7 milioni di metri quadrati, risultano, infatti, non utilizzati circa 4,8 milioni di metri quadrati, corrispondenti a quasi il 30 per cento del totale. Il dato assume particolare rilievo in considerazione della natura pubblica del patrimonio immobiliare e dell'esigenza di assicurare adeguati livelli di efficienza gestionale, redditività e utilità economico-sociale degli *asset* detenuti.

L'elevata consistenza delle superfici non utilizzate riflette una pluralità di fattori, tra cui la vetustà di parte del patrimonio, la necessità di interventi di manutenzione straordinaria o riqualificazione energetica, la presenza di vincoli urbanistici o amministrativi, le difficoltà di commercializzazione di alcune tipologie immobiliari e, in taluni casi, la frammentazione degli *asset* o la limitata appetibilità di mercato delle unità immobiliari detenute.

Dall'esame dei dati emerge inoltre una significativa eterogeneità territoriale. Alcune regioni presentano, infatti, livelli di utilizzo relativamente elevati, mentre altre registrano quote particolarmente consistenti di superfici inattive. Si tratta di un elemento che conferma la necessità di sviluppare strategie di valorizzazione differenziate per contesto territoriale, calibrate sulle caratteristiche dei mercati immobiliari locali, sui fabbisogni socioeconomici delle aree interessate e sulle concrete prospettive di rifunzionalizzazione degli immobili.

Nel corso dell'indagine è emerso come il tema delle superfici non utilizzate non possa essere affrontato esclusivamente in termini patrimoniali o contabili, ma richieda una visione più ampia, capace di integrare profili economici, urbanistici, ambientali e sociali.

In tale prospettiva, il patrimonio immobiliare pubblico potrebbe rappresentare non soltanto una componente suscettibile di valorizzazione economica, ma anche un'infrastruttura territoriale potenzialmente idonea a concorrere a finalità di interesse generale, quali: programmi di rigenerazione urbana, *housing* sociale, servizi territoriali, *student housing*, infrastrutture socioassistenziali e interventi di transizione energetica.

La Commissione ritiene, pertanto, opportuno che l'Istituto prosegua e rafforzi le attività di censimento, monitoraggio e classificazione del patrimonio immobiliare, sviluppando sistemi informativi evoluti e strumenti di analisi in grado di individuare tempestivamente gli immobili maggiormente suscettibili di valorizzazione, recupero, riuso o dismissione. Parallelamente, appare necessario promuovere una programmazione strategica di medio-lungo periodo finalizzata alla riduzione strutturale degli sfitti, all'incremento della redditività del patrimonio e al miglioramento del contributo complessivo degli *asset* immobiliari al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

Un ulteriore elemento riguarda le cause normative e strutturali dello sfitto del patrimonio immobiliare da reddito. Dalle interlocuzioni svolte è stato chiarito che, nell'ambito delle operazioni SCIP I e SCIP II, agli enti originariamente proprietari era sostanzialmente preclusa la possibilità di procedere a nuove locazioni, anche al fine di non incidere sui valori di dismissione degli immobili oggetto di cartolarizzazione. Al termine delle

operazioni, nel 2008, gli immobili invenduti sono stati retrocessi agli enti previdenziali nello stato di fatto e di diritto in cui si trovavano, ma con il permanere di vincoli e criticità che hanno inciso in misura significativa sulla possibilità di rimettere pienamente a reddito una quota rilevante del patrimonio.

Lo sfitto non appare quindi riconducibile soltanto a inefficienze gestionali, ma anche a un quadro normativo stratificato che, nel tempo, ha limitato la piena utilizzabilità economica degli *asset*.

Si tratta di un aspetto che assume particolare rilievo ai fini dell'indagine, poiché evidenzia come la gestione del patrimonio immobiliare da reddito dell'INPS continui a confrontarsi con una tensione strutturale tra obiettivi di valorizzazione economica, obblighi di dismissione, vincoli derivanti dalle pregresse cartolarizzazioni e difficoltà di trasformare immobili spesso periferici, secondari o scarsamente appetibili in cespiti effettivamente produttivi di reddito.

In numerosi casi, infatti, gli immobili sfitti presentano *standard* energetici non aggiornati, *layout* obsoleti, criticità manutentive, limitata attrattività commerciale o necessità di interventi di adeguamento che richiedono tempi lunghi di progettazione, autorizzazione ed esecuzione.

Sussiste inoltre la difficoltà di trasformare interventi manutentivi spesso episodici e reattivi in programmi industriali continuativi e scalabili di riqualificazione, manutenzione e valorizzazione, capaci di operare in modo uniforme su patrimoni composti da migliaia di unità immobiliari distribuite sul territorio nazionale.

In tale prospettiva, la Commissione ritiene che l'utilizzo di piattaforme digitali integrate, sistemi di monitoraggio evoluto e modelli standardizzati di progettazione ed esecuzione possa rappresentare un elemento strategico per ridurre strutturalmente gli sfitti, aumentare il tasso di locazione degli immobili, accelerare i processi di valorizzazione e incrementare il valore di realizzo degli *asset*.

Particolare rilievo assume, altresì, la possibilità di sviluppare interventi « pre-dismissione » strutturati, finalizzati a migliorare condizioni manutentive, *performance* energetiche, qualità distributiva e attrattività commerciale degli immobili prima dell'immissione sul mercato, riducendo tempi di alienazione e rischio di deterioramento patrimoniale.

Si riporta di seguito la tabella relativa ai contratti di locazione attiva suddivisi per tipologia di conduttore, con evidenza del numero dei contratti e dei relativi canoni annui percepiti.

Tabella 7

Tipologia conduttore	Contratti di locazione attiva			
	Numero	%	Canone annuo (€)	%
Pubblica Amministrazione	77	2%	7.093.033	25%
Soggetti privati	3.508	98%	21.506.182	75%
Totale complessivo	3.585	100%	28.599.215	100%

Dall'analisi dei dati emerge una netta prevalenza dei contratti stipulati con soggetti privati. Su un totale di 3.585 contratti di locazione attiva, infatti, 3.508 risultano riferiti a soggetti privati, pari al 98 per cento del numero complessivo dei contratti, mentre soltanto 77 contratti – pari al 2 per cento – risultano riferiti alla Pubblica Amministrazione.

Sotto il profilo economico, i canoni annui complessivamente percepiti ammontano a circa 28,6 milioni di euro, di cui circa 21,5 milioni derivanti da locazioni a soggetti privati, pari al 75 per cento del totale, e circa 7,1 milioni riferiti alla Pubblica Amministrazione, corrispondenti al restante 25 per cento.

Il confronto tra incidenza numerica dei contratti e peso economico dei relativi canoni appare particolarmente significativo. Pur rappresentando soltanto il 2 per cento dei contratti complessivi, le locazioni riferite alla Pubblica Amministrazione generano, infatti, un quarto dell'intero ammontare dei canoni annui. Al contrario, i soggetti privati, pur rappresentando il 98 per cento dei contratti, contribuiscono al 75 per cento dei ricavi locativi.

Tale circostanza evidenzia come i contratti stipulati con la Pubblica Amministrazione siano mediamente caratterizzati da valori unitari significativamente più elevati rispetto alle locazioni riferite ai soggetti privati. In tale prospettiva, potrebbe risultare particolarmente interessante approfondire anche il rapporto tra canoni percepiti e valore degli immobili locati (*rent to value*), al fine di valutare più puntualmente la redditività effettiva delle diverse tipologie di *asset* e di conduttori.

Si riporta di seguito la tabella relativa ai contratti di locazione attiva suddivisi per stato gestionale, con evidenza del numero dei contratti e dei relativi canoni annui percepiti.

Tabella 8

Stato gestionale	Contratti di locazione attiva			
	Numero	%	Canone annuo (€)	%
Regolare	2.019	56%	15.202.805	53%
Azione stragiudiziale	927	26%	4.079.125	14%
In contenzioso	358	10%	2.717.809	10%
Pre-contenzioso	281	8%	6.599.476	23%
Totale complessivo	3.585	100%	28.599.215	100%

Dall'analisi dei dati emerge come soltanto 2.019 contratti, pari al 56 per cento del totale, risultino classificati come «regolari». Tali contratti generano canoni annui per circa 15,2 milioni di euro, corrispondenti al 53 per cento dei canoni complessivi. Il dato evidenzia, pertanto, che quasi la metà delle locazioni attive presenta situazioni gestionali differenti rispetto alla piena regolarità.

Particolarmente rilevante appare la consistenza dei contratti interressati da azioni stragiudiziali, pari a 927 posizioni, corrispondenti al 26 per cento del totale, con canoni annui associati pari a circa 4,1 milioni di euro (14 per cento dei canoni complessivi). Il dato evidenzia una presenza significativa di situazioni caratterizzate da criticità gestionali o difficoltà nei rapporti locativi, pur ancora collocate in una fase precedente al contenzioso giudiziario.

I contratti « in contenzioso » risultano pari a 358 unità, corrispondenti al 10 per cento del totale, con canoni annui pari a circa 2,7 milioni di euro. La sostanziale coincidenza tra peso numerico (10 per cento) e peso economico (10 per cento) evidenzia una distribuzione relativamente omogenea del valore economico delle posizioni interessate dal contenzioso.

Particolarmente significativo appare inoltre il dato relativo alle posizioni « pre-contenziose », che, pur rappresentando soltanto l'8 per cento dei contratti complessivi (281 posizioni), generano canoni annui pari a circa 6,6 milioni di euro, corrispondenti al 23 per cento del totale. Tale circostanza indica che le situazioni potenzialmente più critiche sotto il profilo economico riguardano immobili caratterizzati da canoni unitari particolarmente elevati.

Nel complesso, i dati evidenziano un quadro gestionale articolato, nel quale una quota significativa del patrimonio locato risulta interessata da situazioni di criticità, contenzioso o tensione gestionale. Su un totale di circa 28,6 milioni di euro di canoni annui, quasi il 47 per cento risulta, infatti, riferito a contratti non classificati come pienamente regolari.

La distribuzione dei dati, pertanto, conferma la necessità di rafforzare ulteriormente le attività di monitoraggio, recupero crediti, gestione del contenzioso e riallocazione degli immobili, anche al fine di incrementare progressivamente la quota di contratti regolari e migliorare la capacità effettiva di incasso dei canoni di locazione.

Passando all'analisi della redditività complessiva del patrimonio immobiliare da reddito, la documentazione acquisita evidenzia un miglioramento dei principali indicatori economici del patrimonio immobiliare da reddito. Il reddito operativo lordo è, infatti, passato da 54,5 milioni di euro nel 2022 a 66 milioni nel 2024; il reddito operativo netto è aumentato da 10,1 milioni a 20,5 milioni; il rendimento operativo netto è cresciuto dallo 0,52 per cento all'1,12 per cento. Nonostante tale miglioramento, la redditività complessiva del patrimonio continua tuttavia a risultare contenuta.

Particolarmente significativo appare il dato relativo al reddito finanziario netto, che nel 2024 risulta negativo per circa 2,6 milioni di euro, anche per effetto dell'incidenza dell'IMU e degli altri oneri gestionali e fiscali. Nel corso delle interlocuzioni svolte è stato inoltre evidenziato come, pur a fronte del miglioramento registrato nei risultati operativi, la redditività immobiliare continui a non compensare integralmente il peso degli oneri fiscali, delle imposte locali, dei costi manutentivi e delle rigidità strutturali derivanti dalla composizione del patrimonio.

Un ulteriore aspetto affrontato nel corso dell'indagine parlamentare riguarda il tema dei modelli di gestione immobiliare adottati dall'Istituto. In particolare, è stato richiesto all'INPS di chiarire i criteri

oggettivi utilizzati per individuare, caso per caso, le modalità di gestione ritenute più efficienti – gestione diretta, conferimento a fondi immobiliari, dismissione selettiva o esternalizzazione – nonché l'eventuale disponibilità di sistemi comparativi di monitoraggio della redditività e dell'efficienza dei diversi modelli adottati.

È quindi emerso che l'Istituto adotta un modello differenziato in funzione della natura degli immobili, delle esigenze operative, della sostenibilità economico-finanziaria e delle prospettive di valorizzazione o dismissione degli *asset*. In particolare, la gestione diretta risulta prevalentemente mantenuta per gli immobili strumentali e per alcune strutture sociali, mentre la gestione operativa del patrimonio da reddito è stata integralmente esternalizzata a un operatore specializzato (società Romeo Gestioni S.p.A.), selezionato mediante procedura di gara, tenuto conto anche della rilevante dimensione del portafoglio immobiliare gestito.

È stato inoltre evidenziato che il ricorso ai fondi immobiliari viene utilizzato principalmente quale strumento di valorizzazione e dismissione di patrimoni non strategici o caratterizzati da maggiore complessità gestionale.

Non sono, invece, emersi elementi tali da evidenziare l'esistenza di un sistema pienamente strutturato e standardizzato di *benchmarking* comparativo tra i diversi modelli di gestione immobiliare, fondato su indicatori omogenei di rendimento, rischio, costi operativi ed efficienza gestionale. Sembra piuttosto emergere un approccio di carattere prevalentemente pragmatico e gestionale, orientato alla sostenibilità economica, al contenimento dei costi, alla valorizzazione selettiva degli *asset* e alla progressiva riduzione delle componenti immobiliari ritenute meno efficienti o non coerenti con le esigenze istituzionali dell'Ente.

La dimensione, l'eterogeneità e la frammentazione del patrimonio immobiliare dell'INPS pongono inoltre il tema dell'adeguatezza degli attuali modelli organizzativi, gestionali e informativi rispetto alla complessità delle attività di monitoraggio, valorizzazione e gestione richieste.

La gestione di un patrimonio composto da migliaia di unità immobiliari, caratterizzate da differenti provenienze, destinazioni, condizioni manutentive e livelli di redditività, richiede, infatti, sistemi di *governance*, controllo e pianificazione particolarmente evoluti, capaci di integrare profili patrimoniali, tecnici, urbanistici, energetici e sociali.

Ulteriore elemento di attenzione, sul quale la Commissione ha avuto modo di soffermarsi, riguarda il fenomeno delle occupazioni *sine titolo* e abusive. Alla data del 31 dicembre 2024, 1.913 unità risultavano occupate senza titolo da soggetti identificati e 790 risultavano occupate abusivamente da soggetti non identificati.

Sul punto, si è evidenziato che l'annosa questione delle occupazioni abusive non può essere affrontata secondo una logica meramente espulsiva o amministrativa, attesa la presenza di profili giuridici, sociali e amministrativi che rendono particolarmente complessa la gestione concreta dei singoli casi.

È stato sottolineato come l'Istituto intenda mantenere ferma l'azione di tutela del patrimonio, ma nella consapevolezza che le occupazioni abusive possono intrecciarsi con situazioni di fragilità sociale, povertà abitativa e disagio economico, richiedendo quindi soluzioni

coordinate con le amministrazioni competenti e con gli altri livelli istituzionali.

Ciò considerato, l'azione dell'Istituto si articola su un duplice piano: da un lato, il recupero della legalità attraverso azioni giudiziali e stragiudiziali, denunce, richieste di rilascio e recupero delle indennità di occupazione; dall'altro, la necessità di valutare, nei casi consentiti dalla normativa, percorsi di regolarizzazione o dismissione a favore degli occupanti in possesso dei requisiti previsti dalla legge.

L'Istituto ha altresì precisato che il fenomeno viene monitorato con cadenza semestrale, distinguendo tra occupanti sanabili e non sanabili, anche al fine di accelerare i processi di dismissione e ridurre il contenzioso.

Sono inoltre state avviate azioni sia giudiziali che stragiudiziali finalizzate al recupero delle morosità e al contrasto delle occupazioni abusive, attraverso denunce penali, azioni civili di rilascio, recupero delle indennità di occupazione e misure di sicurezza finalizzate a prevenire nuove occupazioni.

Il patrimonio immobiliare INPS continua dunque a confrontarsi con una pluralità di vincoli urbanistici, manutentivi, energetici, fiscali, amministrativi e sociali. In particolare, gli elevati costi di manutenzione, l'incidenza dell'IMU, la vetustà di una parte significativa degli immobili e la limitata appetibilità commerciale di molti *asset* provenienti dalle cartolarizzazioni rappresentano fattori che continuano a comprimere la redditività complessiva del patrimonio.

In questo quadro si collocano le strategie di valorizzazione, dismissione e conferimento a fondi immobiliari progressivamente avviate dall'Istituto nell'ambito dei piani triennali di investimento e disinvestimento sottoposti ad approvazione ministeriale.

Nel periodo 2017-2024 risultano dismesse 5.785 unità immobiliari, per un controvalore complessivo di circa 401 milioni di euro. Per il triennio 2026-2028 il piano dell'Istituto prevede contemporaneamente vendite dirette per circa 220 milioni di euro, conferimenti a fondi immobiliari per circa 300 milioni di euro annui e acquisti di immobili strumentali per circa 220 milioni di euro complessivi.

Tale profilo evidenzia l'esigenza di verificare la coerenza complessiva tra politiche di dismissione, riduzione delle locazioni passive, acquisto di sedi strumentali e valorizzazione del patrimonio da reddito, al fine di evitare rischi di rotazione inefficiente degli *asset* o di disallineamento tra obiettivi finanziari, esigenze logistiche e finalità sociali.

Figura, infine, nel patrimonio dell'INPS una significativa componente rappresentata da quote di fondi comuni di investimento immobiliare gestiti da diverse società di gestione del risparmio (SGR). Tali strumenti finanziari derivano sia da sottoscrizioni effettuate direttamente dall'Istituto, sia dall'incorporazione progressiva di enti previdenziali soppressi o confluiti ⁽⁹⁾ nell'INPS nel corso degli anni, riflet-

(9) Si ricorda che l'articolo 1, comma 103 e seguenti, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, ha disposto che la funzione previdenziale svolta dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani « Giovanni Amendola » (INPGI), ai sensi dell'articolo 1 della legge 20 dicembre 1951, n. 1564, in regime sostitutivo delle corrispondenti forme di previdenza obbligatoria, è trasferita, limitatamente alla gestione sostitutiva, all'INPS, con effetto dal 1° luglio 2022. Pertanto, l'INPS è divenuto titolare del Fondo immobiliare Giovanni Amendola in seguito al subentro nei rapporti attivi e passivi dell'INPGI.

tendo il processo di stratificazione normativa e istituzionale che ha caratterizzato l'evoluzione del sistema previdenziale pubblico italiano.

Dalla documentazione acquisita emerge come il ricorso ai fondi immobiliari abbia rappresentato, nel tempo, uno strumento utilizzato per perseguire obiettivi di valorizzazione, razionalizzazione e gestione professionale del patrimonio immobiliare, anche attraverso il coinvolgimento di operatori specializzati del mercato.

L'attività istruttoria svolta dalla Commissione evidenzia tuttavia l'opportunità di approfondire ulteriormente l'effettiva capacità dei fondi immobiliari di incrementare redditività, efficienza gestionale e valorizzazione del patrimonio rispetto ai modelli di gestione diretta, anche alla luce dei risultati economico-finanziari concretamente registrati e dei tempi di valorizzazione effettivamente osservati.

Tale patrimonio mobiliare risulta inoltre strettamente collegato ai processi di dismissione, cartolarizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico immobiliare, inclusi quelli riconducibili alle operazioni SCIP e FIP, nonché alle successive strategie di riorganizzazione logistica e contenimento dei costi di funzionamento dell'Istituto.

Si riporta di seguito una tabella di sintesi sui fondi comuni di investimento immobiliare detenuti alla data del 31 dicembre 2024.

Tabella 9

Fondi di investimento immobiliare	Valore di bilancio al 31/12/2024	Numero quote possedute
Fondo Immobiliare GIOVANNI AMENDOLA	688.514.894,67	23.373,00
Fondo Immobiliare ARISTOTELE	630.000.000,00	377
Fondo Immobiliare GAMMA	261.898.163,48	31.289,00
i3 INPS	254.252.310,73	852
Fondo Immobiliare SENIOR	91.492.433,50	10.206,00
Fondo Immobiliare ALPHA	40.957.301,00	2.520,00
i3 Silver	22.366.853,57	45
Fondo Immobiliare INVESTIMENTI PER L'ABITARE	20.545.014,64	46,39
Totale	2.010.026.971,59	

Un tema emerso con particolare rilievo nel corso delle diverse interlocuzioni svolte dalla Commissione si riferisce alla necessità di riflettere sulla possibile riattivazione della funzione sociale del patrimonio immobiliare dell'INPS, anche alla luce delle crescenti criticità abitative registrate nei principali contesti urbani del Paese.

Infatti, nel corso di tutta l'indagine è stato più volte richiamato il tema del disagio abitativo che interessa soprattutto giovani, giovani coppie, studenti, anziani soli e nuclei in condizioni di fragilità economica e sociale, in un contesto caratterizzato dall'incremento dei canoni

di locazione e dalla crescente difficoltà di accesso alla casa. In tale contesto, l'INPS ha rappresentato l'intenzione di valorizzare il patrimonio non strumentale anche mediante iniziative orientate al *senior housing*, agli studentati e, più in generale, a modelli abitativi e socio-assistenziali destinati a categorie socialmente vulnerabili o caratterizzate da bisogni specifici.

Questa impostazione consente di interpretare la valorizzazione immobiliare non soltanto come processo di dismissione o di massimizzazione della redditività patrimoniale, ma anche come possibile leva di politica pubblica e di *welfare* territoriale, potenzialmente integrativa rispetto alle tradizionali prestazioni monetarie.

Nel corso del dibattito parlamentare è stata inoltre evidenziata la possibilità di sviluppare, soprattutto nelle aree caratterizzate da una maggiore concentrazione patrimoniale – quali, in particolare, Lazio e Lombardia – programmi coordinati tra INPS, Governo, Regioni, Comuni e ulteriori soggetti pubblici e istituzionali, finalizzati alla realizzazione di interventi abitativi e socioassistenziali di interesse generale, rivolti agli studenti, agli anziani, ai lavoratori fuori sede e ai soggetti economicamente o socialmente fragili.

Visto secondo questa prospettiva, il patrimonio immobiliare dell'Istituto potrebbe rappresentare, almeno in parte, uno strumento di *welfare* territoriale integrativo, idoneo ad affiancare le tradizionali prestazioni monetarie attraverso politiche abitative sociali, servizi socioassistenziali e interventi di rigenerazione urbana ad elevato impatto collettivo, configurandosi come uno strumento indiretto di integrazione delle prestazioni sociali e previdenziali.

2.2 INAIL: patrimonio immobiliare, gestione e politiche di valorizzazione

2.2.1 Origine, composizione e funzione del patrimonio immobiliare

L'INAIL, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, è l'ente pubblico non economico che gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

Nell'ambito della propria funzione istituzionale, il patrimonio immobiliare dell'Istituto rappresenta non soltanto un insieme di cespiti immobiliari, ma anche uno strumento di investimento e valorizzazione patrimoniale funzionale agli obiettivi di sostenibilità economico-finanziaria dell'Istituto nel medio-lungo periodo.

Nel corso dell'indagine è emersa la rilevanza strategica di tale patrimonio, che contribuisce agli equilibri della gestione assicurativa e alla copertura delle riserve tecniche poste a presidio delle prestazioni erogate.

Al 31 dicembre 2024, il patrimonio immobiliare dell'INAIL presenta un valore di bilancio complessivo lordo pari a circa 4,47 miliardi di euro e un valore di bilancio netto pari a circa 2,44 miliardi di euro, a fronte di un valore presunto di mercato stimato in circa 4,73 miliardi di euro, determinato attraverso una valutazione « *desk* » effettuata dalla Consulenza Tecnica per l'Edilizia dell'Istituto.

Il valore contabile lordo del patrimonio immobiliare comprende immobili a reddito per circa 3,06 miliardi di euro, immobili istituzio-

nali – destinati allo svolgimento delle attività proprie dell’Istituto – per circa 1,2 miliardi di euro, terreni per circa 6,8 milioni di euro, nonché immobilizzazioni e acconti per circa 47,3 milioni di euro, riferiti prevalentemente a investimenti « a sviluppo » ancora in fase di realizzazione.

Sotto il profilo estimativo, gli immobili a reddito presentano un valore di mercato pari a circa 3,01 miliardi di euro, mentre gli immobili istituzionali evidenziano un valore di mercato stimato pari a circa 1,49 miliardi di euro.

La voce « immobilizzazioni e acconti » assume particolare rilievo perché accoglie gli oneri sostenuti per iniziative ancora in corso di costruzione, destinate a essere riclassificate tra gli immobili a reddito o tra gli immobili istituzionali una volta intervenuti il collaudo e la consegna al soggetto utilizzatore.

A tale patrimonio si aggiunge una componente detenuta indirettamente attraverso la partecipazione a fondi comuni di investimento immobiliare gestiti da Invimit SGR, ai quali l’Istituto ha conferito propri immobili nell’ambito di operazioni di valorizzazione e razionalizzazione patrimoniale. In particolare, l’INAIL partecipa ai fondi « i3-INAIL » e « i3-Università », i cui portafogli immobiliari presentavano, al 31 dicembre 2024, un valore rispettivamente pari a circa 84,5 milioni di euro e 80,2 milioni di euro.

Si riporta di seguito una tabella di sintesi relativa al patrimonio immobiliare complessivo dell’Istituto alla data del 31 dicembre 2024.

Tabella 10

Patrimonio immobiliare complessivo	Valore di bilancio lordo al 31/12/2024 (€)	F.do Ammortamento al 31/12/2024 (€)	Valore di bilancio netto al 31/12/2024 (€)	Valore mercato (€)
Immobili istituzionali	1.199.394.000	824.747.000	374.647.000	1.493.689.000
Immobili a reddito	3.056.561.000	1.208.363.000	1.848.198.000	3.011.714.000
Terreni	6.762.000	-	6.762.000	8.563.000
Imm.ni e acconti	47.286.000	-	47.286.000	47.286.000
Quote di fondi di investimento immobiliare	164.706.950	-	164.706.950	164.706.950
Totale	4.474.709.950	2.033.110.000	2.441.599.950	4.725.958.950

Nel corso dell’indagine è emerso con particolare evidenza come la struttura patrimoniale dell’INAIL sia profondamente influenzata dalla natura assicurativa dell’Ente.

L’INAIL opera, infatti, attraverso un sistema di finanziamento misto, riconducibile alla cosiddetta « ripartizione dei capitali di copertura ». In base ad esso, ogni anno si devono incassare i premi necessari a coprire l’intero ammontare degli indennizzi che si riferiscono ad infortuni (indennità per inabilità temporanee e rendite presenti e future agli inabili e superstiti) avvenuti nello stesso anno. La costitu-

zione di riserve tecniche relative alle prestazioni di lunga durata viene peraltro finanziato a valere sulla contribuzione generale obbligatoria.

In tale contesto, gli investimenti immobiliari concorrono alla copertura di impegni futuri di lungo periodo e devono quindi essere valutati non soltanto in termini di rendimento corrente, ma anche in termini di stabilità patrimoniale, conservazione del valore e coerenza con la funzione pubblica dell'Istituto.

Da ciò deriva la necessità di mantenere un equilibrio particolarmente delicato tra redditività, sicurezza degli investimenti, liquidabilità degli *asset*, utilità sociale degli interventi e copertura delle riserve tecniche.

Nel corso dell'audizione del presidente dell'INAIL, è stato inoltre evidenziato come il modello di investimento immobiliare dell'Istituto sia cambiato radicalmente a partire dal 2005. Prima di tale fase, l'Istituto stesso disponeva di una maggiore autonomia nella scelta degli investimenti immobiliari.

A partire dal 2005, invece, una serie di interventi normativi e di misure di finanza pubblica ha progressivamente ridotto la capacità dell'INAIL di autodeterminare le proprie strategie allocative, incidendo sia sugli investimenti diretti sia su quelli indiretti.

È emerso, in particolare, che la legge finanziaria del 2005 ha introdotto vincoli rilevanti alla possibilità di realizzare investimenti immobiliari diretti; successivamente, la legge finanziaria per il 2008 ha orientato gli enti previdenziali verso investimenti immobiliari prevalentemente indiretti, entro limiti quantitativi definiti. In particolare, l'articolo 2, comma 488, della legge n. 244 del 2007 ha previsto, dal 1° gennaio 2008, la possibilità di effettuare investimenti immobiliari esclusivamente in forma indiretta e nel limite del 7 per cento dei fondi disponibili di cui all'articolo 65 della legge n. 153 del 1969.

A fronte di tali limitazioni generali, il legislatore ha poi riaperto progressivamente spazi di investimento diretto, ma soltanto per specifiche finalità pubbliche: immobili da locare alle amministrazioni pubbliche, edilizia scolastica, poli per l'infanzia, edilizia sanitaria e opere di elevata utilità sociale.

Tale mutamento ha inciso profondamente sulla natura stessa del portafoglio immobiliare dell'Istituto che, da investitore dotato di ampia autonomia nella scelta degli *asset*, è diventato progressivamente un soggetto chiamato ad attuare programmi di investimento fortemente indirizzati dal legislatore.

La nuova configurazione, pur garantendo maggiore stabilità dei flussi reddituali e maggiore coerenza con la funzione istituzionale dell'Ente, può tuttavia determinare minore flessibilità gestionale e una più marcata dipendenza dai tempi, dai vincoli procedurali e dalle dinamiche decisionali della Pubblica Amministrazione.

Ne è derivata una trasformazione del patrimonio, oggi sempre meno composto da unità immobiliari residenziali o commerciali diffuse sul territorio e sempre più orientato verso immobili di grandi dimensioni, destinati a pubbliche amministrazioni, strutture sanitarie, edifici scolastici, caserme, residenze collettive e infrastrutture di utilità sociale.

La composizione del patrimonio immobiliare a reddito evidenzia una marcata prevalenza di immobili destinati a funzioni pubbliche,

istituzionali e collettive. In particolare, quasi la metà del patrimonio è costituita da uffici strutturati e immobili assimilabili (46,92 per cento), cui si aggiungono caserme (16,34 per cento), ospedali, case di cura, cliniche e strutture assimilabili (16,11 per cento), residenze per studenti, collegi, convitti e residenze collettive (7,49 per cento), nonché scuole, università e strutture formative (5,67 per cento).

Risultano, invece, ormai residuali le abitazioni⁽¹⁰⁾, pari al 2,27 per cento, i locali commerciali, negozi e magazzini, pari al 2,35 per cento, e le pertinenze quali cantine, soffitte, rimesse, *box* e posti auto, pari all'1,18 per cento. Completano il quadro i terreni urbani e agricoli, pari all'1,54 per cento, e i locali tecnici e le parti comuni non censibili, pari allo 0,12 per cento.

Tale distribuzione conferma il progressivo abbandono del modello storico fondato su molte unità di piccole dimensioni, spesso destinate a privati, e la sostituzione di tale modello con un portafoglio immobiliare orientato a grandi utilizzatori pubblici. Si tratta di un passaggio rilevante, perché modifica non soltanto la composizione del patrimonio, ma anche il profilo di rischio, la redditività attesa, la durata dei rapporti contrattuali e la stessa funzione pubblica degli investimenti.

La localizzazione territoriale del patrimonio riflette tale impostazione. Una parte significativa degli immobili a reddito è concentrata nel Lazio, e in particolare nell'area di Roma, in ragione della presenza di Ministeri, Amministrazioni centrali dello Stato e Amministrazioni pubbliche.

La tabella seguente evidenzia la composizione del patrimonio immobiliare complessivo dell'INAIL (numero e superficie commerciale) – al netto degli immobili conferiti ai fondi immobiliari – distinguendo tra immobili istituzionali e immobili a reddito.

Tabella 11

Patrimonio immobiliare complessivo (senza Fondi immobiliari)	Numero unità immobiliari	Superficie commerciale (Mq)
Immobili istituzionali	856	741.996
Immobili a reddito	2.432	1.812.960
Totale	3.288	2.554.956

In particolare, gli immobili istituzionali risultano pari a 856 unità immobiliari, con una superficie commerciale complessiva di circa 742 mila metri quadrati, mentre gli immobili a reddito ammontano a 2.432

(10) Il patrimonio residenziale, che in passato aveva una dimensione molto ampia e diffusa, risulta oggi fortemente ridimensionato. La Commissione ha avuto modo di rilevare che l'INAIL, prima delle cartolarizzazioni SCIP I e SCIP II, disponeva di un numero molto elevato di appartamenti sull'intero territorio nazionale, pari a circa 50.000 unità abitative, mentre oggi le abitazioni sono poco più di quattrocento e costituiscono in larga parte il residuo delle precedenti operazioni di cartolarizzazione.

unità, per una superficie commerciale pari a circa 1.813 mila metri quadrati. Complessivamente, il patrimonio immobiliare dell'Istituto risulta composto da 3.288 unità immobiliari e da una superficie commerciale superiore a 2,55 milioni di metri quadrati.

I dati evidenziano la netta prevalenza della componente immobiliare destinata alla produzione di reddito rispetto a quella direttamente strumentale allo svolgimento delle attività istituzionali dell'Ente. Tale configurazione appare coerente con la funzione del patrimonio immobiliare quale componente rilevante della politica di investimento dell'Istituto e strumento di supporto agli equilibri economico-finanziari della gestione assicurativa.

La significativa estensione del patrimonio e la sua articolazione funzionale e territoriale comportano, al contempo, rilevanti esigenze gestionali, manutentive e di valorizzazione, anche sotto il profilo dell'efficiamento energetico e gestionale, della redditività e della progressiva razionalizzazione degli immobili detenuti.

Si riporta di seguito la tabella relativa alla distribuzione territoriale delle unità immobiliari e della superficie commerciale del patrimonio immobiliare, articolata per regione.

Tabella 12

Regione	Numero		Superficie commerciale (Mq)	
	Numero	%	Numero	%
LAZIO	947	28,8%	702.689	27,5%
LOMBARDIA	547	16,6%	351.852	13,8%
VENETO	236	7,2%	152.766	6,0%
CAMPANIA	168	5,1%	93.956	3,7%
EMILIA ROMAGNA	168	5,1%	228.729	9,0%
TOSCANA	158	4,8%	119.171	4,7%
PIEMONTE	147	4,5%	86.048	3,4%
SICILIA	141	4,3%	65.828	2,6%
FRIULI VENEZIA GIULIA	139	4,2%	49.107	1,9%
ABRUZZO	101	3,1%	218.039	8,5%
LIGURIA	101	3,1%	33.394	1,3%
SARDEGNA	81	2,5%	50.589	2,0%
UMBRIA	71	2,2%	124.179	4,9%
VALLE D'AOSTA	62	1,9%	2.985	0,1%
PUGLIA	58	1,8%	160.690	6,3%
TRENTINO ALTO ADIGE	50	1,5%	18.050	0,7%
MARCHE	45	1,4%	55.830	2,2%
CALABRIA	27	0,8%	25.628	1,0%
MOLISE	27	0,8%	9.192	0,4%
BASILICATA	14	0,4%	6.234	0,2%
Totale complessivo	3.288	100%	2.554.956	100%

Dall'analisi dei dati emerge una significativa concentrazione geografica del patrimonio immobiliare in alcune specifiche regioni, con particolare prevalenza del Lazio e della Lombardia sia in termini di numero di unità immobiliari sia di superficie commerciale complessiva.

Il Lazio rappresenta la componente principale del patrimonio, con 947 unità immobiliari, pari al 28,8 per cento del totale, e circa 703 mila mq di superficie commerciale, corrispondenti al 27,5 per cento della superficie complessiva censita. Seguono la Lombardia, con 547 unità (16,6 per cento del totale) e circa 352 mila mq (13,8 per cento della superficie complessiva), e il Veneto, con 236 unità immobiliari e circa 153 mila mq di superficie commerciale.

Particolarmente significativo appare il dato relativo all'Emilia-Romagna e all'Abruzzo. L'Emilia-Romagna, pur rappresentando il 5,1 per cento delle unità immobiliari, concentra circa 228 mila mq di superficie commerciale, pari al 9 per cento del totale, evidenziando una dimensione media degli immobili relativamente elevata. Analoga considerazione può essere svolta per l'Abruzzo, che, con soltanto 101 unità immobiliari (3,1 per cento del totale), presenta circa 218 mila mq di superficie commerciale, pari all'8,5 per cento della superficie complessiva.

La distribuzione territoriale evidenzia inoltre una significativa differenza tra peso numerico delle unità immobiliari e consistenza delle superfici commerciali. Alcune regioni, infatti, pur presentando un numero relativamente contenuto di immobili, risultano caratterizzate dalla presenza di *asset* di dimensioni medie particolarmente rilevanti, mentre in altri casi emerge una maggiore frammentazione del patrimonio.

Oltre il 41 per cento delle unità immobiliari risulta concentrato tra Lazio e Lombardia, mentre le medesime regioni rappresentano oltre il 41 per cento della superficie commerciale complessiva.

La forte concentrazione territoriale del patrimonio conferma la necessità di sviluppare strategie di gestione e valorizzazione differenziate per area geografica, tenendo conto delle caratteristiche dei mercati immobiliari locali, della dimensione media degli *asset*, della domanda effettiva e delle prospettive di utilizzo economico o istituzionale degli immobili detenuti.

2.2.2 Gestione del patrimonio, razionalizzazione logistica, locazioni passive e criticità operative

La gestione del patrimonio immobiliare dell'INAIL risulta orientata a un progressivo processo di razionalizzazione delle sedi istituzionali e al contenimento del ricorso a immobili detenuti in locazione passiva.

Tale profilo assume particolare rilievo sia sotto il profilo dell'efficienza e della razionalizzazione della spesa pubblica, sia in termini di coerenza gestionale e patrimoniale, considerata la significativa consistenza del patrimonio immobiliare detenuto direttamente dall'Istituto.

Dalla documentazione acquisita emerge che, al 31 dicembre 2024, l'INAIL utilizzava 31 immobili in locazione passiva, per un costo annuo complessivo di circa 6 milioni di euro. Una quota molto significativa di tale importo è riconducibile agli ultimi contratti derivanti dall'operazione Fondo immobili pubblici (FIP).

Nel corso dell'indagine è stato evidenziato che, originariamente, l'INAIL aveva conferito al Fondo 20 immobili, uno per ogni capoluogo di regione; successivamente, quindici di questi immobili sono stati riacquistati o rilasciati a seguito dell'acquisizione di nuove sedi di proprietà. Con riferimento ai cinque immobili ancora riconducibili a tale perimetro è stato rappresentato che l'Istituto ha già avviato attività finalizzate al relativo rilascio.

L'indirizzo volto a ridurre progressivamente le locazioni passive e a sostituirlle, ove economicamente conveniente, con immobili di proprietà appare coerente con l'obiettivo di contenere la spesa corrente, valorizzare il patrimonio dell'Istituto e garantire maggiore stabilità alle sedi istituzionali.

Al tempo stesso, l'INAIL intende mantenere una certa flessibilità per gli sportelli minori e per le sedi di dimensioni più contenute, soprattutto nei comuni più piccoli, dove può essere preferibile continuare a utilizzare immobili in locazione piuttosto che procedere ad acquisizioni non efficienti.

È stato, inoltre, rappresentato che, a regime, le locazioni passive residue dovrebbero riguardare una quota molto limitata delle sedi istituzionali, stimabile intorno al 2-3 per cento del totale.

Permane tuttavia l'esigenza di monitorare con attenzione i tempi di valorizzazione, i costi degli interventi, la capacità di effettiva ricollocazione degli immobili e la convenienza economica tra valorizzazione, locazione e dismissione. Per un patrimonio di tale dimensione, anche quote percentualmente contenute di inutilizzo possono generare effetti significativi in termini di mancati ricavi, costi di mantenimento, imposte, oneri gestionali e deterioramento del valore immobiliare.

Nel corso dell'indagine è inoltre emerso come la gestione di patrimoni immobiliari particolarmente ampi e articolati richieda modelli organizzativi e strumenti operativi capaci di assicurare uniformità di *standard*, controllo dei tempi, monitoraggio dei costi e tracciabilità delle attività svolte lungo tutte le fasi del processo realizzativo.

La Commissione rileva, in tale prospettiva, la crescente importanza delle piattaforme digitali di gestione del patrimonio e del cosiddetto « cantiere digitale », inteso quale sistema integrato di indirizzo strategico, progettazione, monitoraggio operativo e controllo degli interventi.

Tali strumenti possono favorire il progressivo superamento di logiche manutentive esclusivamente reattive, consentendo l'evoluzione verso modelli programmati e predittivi di gestione del patrimonio, basati su analisi dello stato manutentivo degli immobili, pianificazione degli interventi, monitoraggio dell'avanzamento dei lavori e verifica continua degli scostamenti rispetto a tempi, costi e obiettivi programmati.

Particolare rilievo assume inoltre l'esigenza di rafforzare il coordinamento tra enti proprietari, progettisti, imprese esecutrici, gestori e amministrazioni territoriali, anche mediante piattaforme comuni di condivisione dei dati e sistemi standardizzati di rendicontazione e misurazione delle *performance*.

2.2.3 Patrimonio a reddito, redditività, occupazioni e processi di valorizzazione

La redditività del patrimonio immobiliare dell'INAIL presenta, nel triennio 2022-2024, un andamento positivo, pur collocandosi su livelli relativamente contenuti rispetto alla dimensione complessiva del patrimonio.

Nel 2024 la redditività lorda del patrimonio immobiliare a reddito si è attestata a circa il 3,69 per cento, mentre la redditività netta è risultata pari a circa l'1,94 per cento. La differenza tra redditività lorda e redditività netta è riconducibile principalmente a imposte e tributi, spese di manutenzione, costi di gestione e personale, nonché oneri condominiali.

Tali componenti assumono particolare rilievo sotto il profilo gestionale, in quanto incidono direttamente sulla capacità del patrimonio di generare un rendimento netto effettivo e sostenibile nel tempo.

Un ulteriore profilo gestionale riguarda il patrimonio libero o inutilizzato. Sotto il profilo dello stato locativo, la documentazione acquisita evidenzia che circa l'89 per cento del patrimonio a reddito risulta occupato, mentre circa l'11 per cento risulta libero o inutilizzato.

Si tratta di un dato che, se letto in rapporto alla dimensione complessiva del patrimonio, può apparire fisiologico; tuttavia, in valore assoluto, esso continua a rappresentare un elemento meritevole di attenzione. Le unità immobiliari a reddito inutilizzate sono, infatti, 1.122, per un valore di bilancio pari a circa 344 milioni di euro.

Sul punto, in particolare, è emerso che: *i)* quasi il 60 per cento, delle unità inutilizzate è riconducibile ad abitazioni, cantine, soffitte e locali commerciali derivanti dal residuo delle operazioni SCIP; *ii)* circa il 20 per cento degli immobili non utilizzati è in corso di valorizzazione (progetti o lavori di riqualificazione già avviati o programmati). In alcuni casi, gli interventi riguardano immobili effettivamente sfitti; in altri casi, invece, riguardano immobili ancora parzialmente occupati, che saranno liberati progressivamente in funzione dell'avanzamento dei lavori.

Tale distinzione è rilevante, poiché non tutto il patrimonio temporaneamente non utilizzato può essere considerato improduttivo in senso stretto: una parte di esso è, infatti, inserita in processi di riqualificazione che, se completati nei tempi previsti, potranno generare nuova utilità economica o istituzionale.

Nel 2024 i canoni di locazione accertati risultano pari a circa 100,1 milioni di euro, mentre i canoni effettivamente incassati ammontano a circa 92,6 milioni di euro. Il tasso di incasso è complessivamente elevato, anche in ragione della qualità dei conduttori.

È, infatti, emerso che i canoni emessi nei confronti della Pubblica Amministrazione risultano pari a circa 90,7 milioni di euro, corrispondenti al 90,6 per cento del totale, mentre i canoni emessi nei confronti dei privati ammontano a circa 9,4 milioni di euro, pari al 9,4 per cento.

Sul versante degli incassi, la Pubblica Amministrazione rappresenta circa 85,7 milioni di euro, pari al 92,5 per cento degli incassi complessivi, mentre i privati incidono per circa 6,9 milioni di euro, pari al 7,5 per cento.

Questa composizione dei conduttori costituisce un tratto distintivo del patrimonio immobiliare INAIL. La prevalenza di amministrazioni pubbliche consente di contenere il rischio di credito, assicura maggiore stabilità dei flussi reddituali e riduce l'esposizione alle oscillazioni del mercato privato.

Al tempo stesso, tuttavia, tale modello può determinare rendimenti più contenuti, minore flessibilità nella rinegoziazione dei canoni e una forte dipendenza dalle esigenze allocative delle amministrazioni pubbliche.

Il contenzioso locativo risulta contenuto, con meno di cinquanta posizioni a livello nazionale, elemento coerente con la prevalenza di conduttori pubblici e con il ridotto peso residuo dei privati.

Il Lazio rappresenta la regione con maggiore incidenza dei canoni, coerentemente con la concentrazione degli immobili nell'area di Roma dove è significativa la presenza di conduttori pubblici. Anche l'Abruzzo assume un rilievo significativo per effetto della caserma di Coppito, struttura di dimensioni particolarmente rilevanti, mentre l'Umbria presenta canoni significativi anche in relazione alla scuola di polizia di Spoleto.

Il dato sulla redditività deve essere letto tenendo conto della natura particolare degli investimenti effettuati dall'Istituto. Molti *asset* non sono stati acquisiti o realizzati secondo una logica puramente finanziaria, ma in attuazione di indirizzi normativi e programmi pubblici. Ciò comporta che la valutazione del rendimento non possa essere disgiunta dalla valutazione della funzione pubblica assolta dagli immobili.

Tuttavia, proprio perché il patrimonio immobiliare concorre alla copertura delle riserve tecniche, resta essenziale garantire che la finalità sociale degli investimenti non comprometta l'equilibrio economico-finanziario dell'Istituto.

Un ulteriore profilo di attenzione riguarda il differenziale tra valori di bilancio netti e valori di mercato. Gli immobili istituzionali presentano un valore netto di bilancio pari a circa 375 milioni di euro, a fronte di un valore di mercato stimato in circa 1,49 miliardi. Gli immobili a reddito presentano, invece, un valore netto di bilancio pari a circa 1,85 miliardi, a fronte di un valore di mercato stimato in circa 3,01 miliardi. Tale divario riflette l'effetto degli ammortamenti accumulati nel tempo, la storicità di una parte del patrimonio e la presenza di plusvalori latenti rilevanti.

Con riferimento a tale profilo, nel corso dell'indagine è stato precisato che il valore di mercato è determinato mediante valutazioni « *desk* » effettuate dalla struttura tecnica dell'Istituto e non attraverso stime puntuali annuali per singolo immobile. Si tratta di un elemento che suggerisce l'opportunità di approfondire il grado di aggiornamento, granularità e attendibilità delle valutazioni, soprattutto con riferimento agli immobili di maggiore valore o maggiormente rilevanti ai fini di eventuali strategie di valorizzazione, rotazione o dismissione.

Da sottolineare che la presenza di plusvalori latenti può costituire un'opportunità, ma anche un elemento da governare con attenzione. Una strategia patrimoniale evoluta dovrebbe, infatti, valutare non soltanto il rendimento corrente, ma anche la possibilità di ottimizzare il portafoglio attraverso interventi di riqualificazione, dismissioni se-

lettive, reinvestimenti mirati e rotazione degli *asset* non più coerenti con la missione dell'Istituto.

In questo quadro si collocano le politiche di dismissione degli immobili derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione SCIP I e SCIP II. Uno dei principali profili emersi nel corso dell'indagine riguarda, infatti, la gestione del patrimonio derivante da tali operazioni e le conseguenti politiche di dismissione adottate dall'Istituto. Si tratta di un aspetto centrale per comprendere l'attuale configurazione del patrimonio immobiliare INAIL, poiché una parte rilevante delle unità ancora inutilizzate deriva proprio dalle retrocessioni intervenute a seguito della chiusura delle operazioni di cartolarizzazione.

La documentazione acquisita evidenzia che nel periodo 2009-2024 l'Istituto ha dismesso circa 2.570 unità immobiliari, per un controvalore complessivo pari a circa 428,5 milioni di euro.

Tale processo ha consentito di ridurre progressivamente il patrimonio immobiliare non strategico, di alleggerire la componente residenziale e commerciale di minore dimensione e di orientare le risorse verso *asset* maggiormente coerenti con le nuove direttrici di investimento. Tuttavia, la presenza residua di immobili ex SCIP continua a rappresentare un profilo di attenzione. Si tratta, infatti, in molti casi, di unità caratterizzate da dimensioni ridotte, ubicazioni non sempre appetibili, necessità di interventi manutentivi o difficoltà di collocazione sul mercato.

Significativo è poi il ruolo dell'INAIL quale soggetto attuatore di investimenti immobiliari diretti in settori di interesse pubblico. L'Istituto è, infatti, coinvolto in programmi di investimento relativi a edilizia scolastica, poli per l'infanzia, edilizia sanitaria, opere di elevata utilità sociale e immobili destinati alle amministrazioni pubbliche.

Dalla documentazione acquisita emerge che, nel periodo 2014-2024, l'INAIL ha realizzato investimenti immobiliari per circa 1,5 miliardi di euro.

La tabella seguente evidenzia, invece, i lavori di manutenzione straordinaria e di valorizzazione dell'Istituto inseriti e pubblicati nel programma triennale dei lavori pubblici, elaborato ai sensi dell'articolo 37 del vigente codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36).

Tabella 13

Tipologia di intervento	Importo dei lavori (€)
Nuova costruzione	232.685.024
Restauro	192.679.008
Manutenzione straordinaria	129.443.667
Ristrutturazione	109.047.070
Totale complessivo	663.854.769

Il valore complessivo degli interventi ammonta a circa 664 milioni di euro, dei quali circa 222 milioni risultano attualmente in corso di esecuzione.

La componente più rilevante è rappresentata dalle nuove costruzioni, pari a circa 232,7 milioni di euro, cui si affiancano interventi di restauro per circa 192,7 milioni di euro, manutenzione straordinaria per circa 129,4 milioni di euro e ristrutturazione per circa 109 milioni di euro.

Risultano peraltro in fase istruttoria presso l'Istituto ulteriori iniziative di investimento diretto di rilevante dimensione economica e strategica, connesse a programmi di edilizia scolastica, sanitaria e di utilità sociale, quali: circa 450 milioni di euro per scuole innovative, 105 milioni per poli per l'infanzia, 52 milioni per opere di elevata utilità sociale, 5 milioni per amministrazioni dello Stato e circa 8,7 miliardi di euro per 80 iniziative di edilizia sanitaria. Le risorse impegnate risultano pari a circa 2,7 miliardi di euro, mentre gli impegni contrattualizzati ammontano a circa 112 milioni.

I dati sopra indicati confermano il ruolo sempre più significativo dell'INAIL come investitore pubblico infrastrutturale. L'Istituto non si limita, infatti, ad acquistare immobili già esistenti, ma realizza direttamente interventi a sviluppo, assumendo un ruolo attivo nella realizzazione delle opere.

È stato inoltre chiarito che in numerosi casi, l'INAIL acquisisce i progetti predisposti dagli enti utilizzatori, ne verifica la cantierabilità e la conformità tecnico-amministrativa, cura le procedure di gara e realizza gli interventi attraverso la propria struttura tecnica. Una volta ultimati i lavori e completato il collaudo, l'immobile viene quindi consegnato all'amministrazione utilizzatrice, che corrisponde all'Istituto il relativo canone di locazione.

Tale modello presenta rilevanti elementi di interesse pubblico, in quanto consente di mobilitare risorse patrimoniali dell'Istituto per la realizzazione di infrastrutture scolastiche, sanitarie e sociali. Al tempo stesso, esso determina una forte esposizione dell'INAIL a rischi realizzativi, amministrativi, progettuali e temporali.

Gli investimenti a sviluppo, infatti, comportano tempi lunghi di progettazione, verifica, gara, esecuzione e collaudo; durante tali fasi, le risorse risultano immobilizzate senza generare immediatamente canoni o redditività piena.

Si è ulteriormente evidenziato che, tra le diverse norme che autorizzano investimenti immobiliari diretti dell'INAIL, solamente alcune hanno carattere strutturale. In particolare, risultano tali le disposizioni relative all'edilizia sanitaria e agli acquisti di immobili da destinare alle pubbliche amministrazioni.

Altre norme, invece, hanno carattere puntuale o limitato nel tempo, come quelle relative a specifici programmi di edilizia scolastica o sociale. È stato chiarito che gli investimenti in edilizia scolastica, in poli per l'infanzia e in iniziative di utilità sociale discendono in larga parte da norme «spot» o congiunturali: una volta individuati gli interventi previsti dalle relative disposizioni e conclusi gli investimenti, l'Istituto non può proseguire autonomamente in ulteriori programmi dello stesso tipo in assenza di nuove autorizzazioni normative.

Si tratta di un aspetto particolarmente importante, poiché incide sulla prevedibilità della programmazione immobiliare dell'Istituto. Infatti, se la presenza di norme strutturali consentirebbe una pianificazione più stabile e continuativa, il dover perseguire programmi occasionali o legati a specifiche finestre normative può determinare discontinuità, difficoltà di programmazione e accumulo di iniziative non sempre coerenti con una strategia unitaria di portafoglio.

Un ulteriore profilo di attenzione riguarda, infine, la gestione immobiliare indiretta, nell'ambito della quale, come si è visto, l'INAIL partecipa a due fondi immobiliari gestiti da INVIMIT SGR — « i3-INAIL » e « i3-Università » — ai quali l'Istituto ha conferito propri immobili nell'ambito di operazioni di valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare.

Con riferimento al fondo « i3-INAIL », istituito nel 2014, l'Istituto ha conferito, tra il 2015 e il 2020, immobili per un valore complessivo di circa 105 milioni di euro. Al 31 dicembre 2024 il fondo presenta un valore di mercato del portafoglio immobiliare pari a circa 84,5 milioni di euro, con un tasso interno di rendimento pari allo 0,33 per cento, significativamente inferiore rispetto al rendimento obiettivo del 4 per cento previsto dal regolamento del fondo.

Per quanto riguarda il fondo « i3-Università », anch'esso istituito nel 2014, l'INAIL ha conferito nel 2016 immobili per circa 50 milioni di euro. Al 31 dicembre 2024 il valore di mercato del portafoglio immobiliare risulta pari a circa 80,2 milioni di euro, mentre il tasso interno di rendimento si attesta su valori negativi (-3,6 per cento), anch'esso inferiore rispetto all'obiettivo del 4 per cento previsto dal regolamento del fondo.

Sul punto, è stato chiarito che l'INAIL non dispone di altre gestioni indirette oltre ai fondi INVIMIT. Tutto il restante patrimonio immobiliare è gestito direttamente dall'Istituto, attraverso le proprie strutture centrali e regionali. La politica degli investimenti è definita centralmente, mentre la gestione operativa degli immobili, una volta realizzati, collaudati e consegnati, viene affidata alle direzioni regionali.

Il confronto tra gestione diretta e gestione indiretta del patrimonio immobiliare assume particolare rilievo sotto il profilo dell'efficienza, della redditività e della capacità di valorizzazione degli *asset*. La gestione indiretta, infatti, dovrebbe consentire una maggiore specializzazione operativa, una gestione professionale del patrimonio e più efficaci processi di valorizzazione e dismissione degli immobili.

Tuttavia, i risultati economici registrati dai fondi richiamati evidenziano rendimenti inferiori rispetto agli obiettivi inizialmente previsti, rendendo opportuno un approfondimento delle cause sottostanti. In tale prospettiva, appare necessario verificare il peso esercitato da fattori quali l'andamento del mercato immobiliare, le caratteristiche degli immobili conferiti, i costi di gestione, i tempi di valorizzazione e dismissione, nonché le specifiche caratteristiche strutturali dei fondi.

Particolare rilievo assume il dato relativo al Tasso Interno di Rendimento (TIR), indicatore che consente di valutare il rendimento effettivo complessivo dell'investimento lungo l'intero ciclo di vita del fondo. Il TIR, infatti, tiene conto dei flussi finanziari concretamente

generati nel tempo – quali apporti iniziali, proventi distribuiti, canoni incassati, eventuali dismissioni e tempi di realizzo degli investimenti – e non si limita al mero confronto statico tra il valore iniziale degli immobili conferiti e il relativo valore di mercato stimato in un determinato momento temporale. Ne consegue che valori di TIR inferiori alle attese possono riflettere non soltanto dinamiche negative del mercato immobiliare, ma anche tempi di valorizzazione più lunghi, costi gestionali elevati, difficoltà di commercializzazione degli *asset* o caratteristiche strutturali dei fondi che incidono sulla capacità complessiva di generare rendimento nel medio-lungo periodo.

3. LE PRINCIPALI SGR PUBBLICHE: GRUPPO CASSA DEPOSITI E PRESTITI E INVIMIT SGR

3.1 Il ruolo delle SGR pubbliche nella valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale

Nel corso dell'indagine, la Commissione ha potuto verificare come le principali società di gestione del risparmio pubbliche operanti nel settore immobiliare – in particolare il Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, attraverso CDP Real Asset SGR e Fintecna, nonché INVIMIT SGR – abbiano assunto un ruolo sempre più rilevante nell'ambito delle politiche di valorizzazione, rigenerazione urbana e gestione del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale.

L'evoluzione del quadro normativo, la crescente complessità dei processi di riqualificazione urbana e la necessità di attivare modelli di investimento sostenibili hanno progressivamente rafforzato la centralità di tali soggetti quali strumenti operativi di attuazione delle politiche pubbliche nel settore immobiliare.

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, il patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale presenta diffuse criticità strutturali e operative: immobili vetusti, compendi inutilizzati o sottoutilizzati, *asset* eterogenei sotto il profilo qualitativo e funzionale, complessità urbanistiche e autorizzative, carenze documentali e catastali, problematiche ambientali, occupazioni abusive, morosità diffuse e rilevanti costi di manutenzione e rifunzionalizzazione.

In tale contesto, le SGR pubbliche non si configurano come meri strumenti di dismissione patrimoniale, ma come piattaforme di sistema finalizzate a rendere progressivamente investibili *asset* caratterizzati da elevata complessità tecnica, urbanistica e amministrativa. Il conferimento degli immobili in fondi dedicati consente, infatti, di rendere maggiormente evidenti costi, tempi e condizioni necessari alla messa a reddito di patrimoni spesso accumulati nel tempo per effetto di stratificazioni storiche, disposizioni normative o precedenti destinazioni funzionali.

Dalle interlocuzioni svolte è emerso che numerose operazioni riguardano immobili che il mercato privato tenderebbe a considerare scarsamente attrattivi, soprattutto in presenza di bonifiche ambientali, regolarizzazioni urbanistiche, *iter* autorizzativi complessi o elevata incertezza sui tempi di trasformazione. In tale prospettiva, le

SGR pubbliche svolgono una funzione di riequilibrio delle asimmetrie di mercato e di attivazione di processi di rigenerazione che il settore privato difficilmente intraprenderebbe nelle fasi iniziali, caratterizzate da elevata incertezza, tempi lunghi di ritorno e limitata redditività immediata.

Nella fase iniziale, tali immobili richiedono, infatti, investimenti significativi per attività amministrative, urbanistiche, ambientali, catastali e di riqualificazione, a fronte di ricavi spesso contenuti o assenti. Solo successivamente, una volta ridotti i profili di rischio e completati i principali interventi di valorizzazione, gli *asset* possono diventare attrattivi anche per operatori e capitali privati.

Particolarmente significative appaiono inoltre le osservazioni formulate da CDP Real Asset con riferimento agli immobili conferiti al Fondo Investimenti per la Valorizzazione – Comparto Extra, acquisiti nell'ambito di operazioni straordinarie di trasferimento di immobili pubblici ai sensi dell'articolo 11-*quinquies* del decreto-legge n. 203 del 2005.

La documentazione evidenzia come tale disciplina abbia introdotto rilevanti semplificazioni nelle procedure di trasferimento e commercializzazione degli immobili pubblici – mediante deroghe alla disciplina ordinaria relative, ad esempio, alla documentazione urbanistico-edilizia e catastale – agevolando esclusivamente le operazioni di acquisizione degli immobili da parte dei fondi e consentendo di completare in tempi relativamente contenuti i relativi trasferimenti.

A tali semplificazioni iniziali non ha però fatto seguito un corrispondente meccanismo di semplificazione dei successivi procedimenti urbanistici, autorizzativi e amministrativi necessari alla riqualificazione, riconversione e rifunzionalizzazione degli immobili acquisiti dai fondi.

Restano, infatti, integralmente a carico dell'acquirente oneri, costi, adempimenti e tempi di sviluppo relativi a immobili caratterizzati da irregolarità o difformità urbanistiche, edilizie o catastali. Secondo quanto rappresentato dalla Società, tale circostanza tende a ridurre l'attrattività di mercato degli immobili ancora da valorizzare, soprattutto in presenza di tempi di sviluppo medio-lunghi, elevata complessità amministrativa e significativi costi iniziali di trasformazione.

La Commissione ritiene che tali elementi evidenzino la necessità di rafforzare il coordinamento tra strumenti di valorizzazione immobiliare e procedure urbanistiche, amministrative e autorizzative, al fine di ridurre i tempi di trasformazione degli *asset* pubblici e migliorare la concreta investibilità del patrimonio immobiliare inutilizzato o sottoutilizzato.

Le principali SGR pubbliche operano dunque in segmenti nei quali il mercato manifesta minore propensione ad assumere rischio urbanistico, ambientale e temporale, soprattutto nelle operazioni con ritorni economici contenuti ma elevato impatto sociale. Rientrano in tale ambito il *social housing*, lo *student housing*, il *senior housing*, il *workforce housing* e, più in generale, le iniziative di rigenerazione urbana sostenibile.

Nel corso dell'audizione di INVIMIT, è stato inoltre evidenziato che, nelle operazioni di sviluppo immobiliare orientate prevalentemente al mercato, gli operatori privati tendono a perseguire rendimenti attesi a doppia cifra, spesso superiori al 15 per cento. Al contrario, interventi caratterizzati da finalità pubblica, sociale o di rigenerazione urbana tendono fisiologicamente a presentare livelli di redditività inferiori rispetto alle ordinarie operazioni di sviluppo immobiliare orientate prevalentemente al mercato, anche in ragione dei maggiori oneri connessi agli obiettivi ESG, alla sostenibilità sociale e ai processi di riqualificazione territoriale.

La Commissione valuta positivamente il ruolo che tali soggetti possono svolgere nei processi di trasformazione del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato in infrastrutture sociali, abitative e urbane. La valorizzazione del patrimonio pubblico non può, infatti, essere ricondotta alla sola logica della dismissione o alienazione degli *asset*, ma richiede una capacità industriale, gestionale e progettuale stabile, in grado di integrare analisi preliminare, pianificazione urbanistica, strutturazione finanziaria, gestione dei procedimenti autorizzativi, coinvolgimento del mercato, realizzazione degli interventi e successiva gestione degli immobili.

Dalla documentazione trasmessa da CDP Real Asset SGR emerge inoltre come l'operatività delle SGR pubbliche si sviluppi attraverso una pluralità di strumenti e modelli di gestione, articolati sia mediante fondi diretti — che investono direttamente in beni immobili e diritti reali immobiliari — sia mediante fondi di fondi che investono, attraverso la sottoscrizione di quote, in fondi immobiliari gestiti da SGR terze operanti a livello territoriale. Tale architettura multilivello appare finalizzata a favorire la mobilitazione di capitali pubblici e privati, la diversificazione del rischio e il coinvolgimento di operatori specializzati nella valorizzazione di patrimoni immobiliari complessi.

Particolarmente significativa appare inoltre la riflessione contenuta nella documentazione trasmessa da CDP Real Asset circa la difficoltà di trasferire automaticamente al patrimonio immobiliare degli enti previdenziali i modelli operativi utilizzati nei fondi immobiliari pubblici. La Società evidenzia, infatti, come, in assenza di un quadro informativo completo relativo alla consistenza degli *asset*, allo stato urbanistico-edilizio, alle modalità di utilizzo e ai livelli di redditività, non sia possibile formulare valutazioni definitive sulla piena replicabilità dei modelli adottati nell'ambito dei patrimoni immobiliari degli enti previdenziali.

La Commissione ritiene che tali elementi confermino la necessità di rafforzare strumenti di coordinamento pubblico, semplificazione amministrativa e partenariato istituzionale, al fine di ridurre i tempi di valorizzazione, migliorare la certezza degli *iter* urbanistici e rendere maggiormente investibili patrimoni immobiliari pubblici oggi caratterizzati da elevata complessità tecnica e amministrativa.

3.2 CDP Real Asset SGR: il modello del « fondo di fondi » e l'*housing* sociale

CDP Real Asset SGR rappresenta il principale operatore pubblico nazionale nel settore dei fondi immobiliari dedicati all'abitare sociale e alle infrastrutture sociali. La sua attività si inserisce nella più ampia strategia del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, orientata a operare in una logica di addizionalità e complementarità rispetto al mercato, integrando la valutazione del profilo rischio-rendimento con quella dell'impatto sociale degli interventi realizzati.

La società costituisce il polo del Gruppo CDP specializzato nelle attività di *fund* e *asset* management nei settori immobiliare e infrastrutturale, con particolare *focus* su *social housing*, rigenerazione urbana, valorizzazione del patrimonio pubblico, turismo e infrastrutture sostenibili. L'operatività si sviluppa prevalentemente attraverso fondi comuni di investimento rivolti a investitori istituzionali, secondo un approccio orientato alla sostenibilità, alla mobilitazione di capitali pubblici e privati e alla realizzazione di interventi a impatto economico e sociale.

Come evidenziato dalla documentazione trasmessa alla Commissione, CDP Real Asset SGR opera attraverso due distinti modelli di gestione. Da un lato, la Società gestisce fondi immobiliari diretti, che investono direttamente in beni immobili e diritti reali immobiliari, curandone valorizzazione, gestione e dismissione secondo le politiche di investimento previste dai rispettivi regolamenti di gestione; dall'altro lato, opera attraverso il modello indiretto dei fondi di fondi, fondato sulla sottoscrizione di quote di fondi immobiliari gestiti da SGR terze operanti a livello territoriale. Tale architettura multilivello consente di combinare capacità di investimento, specializzazione operativa e coinvolgimento di operatori locali nei processi di rigenerazione urbana e *housing* sociale.

Alla data attuale, CDP Real Asset SGR gestisce circa 3 miliardi di euro di masse attraverso 8 fondi comuni di investimento diretti e indiretti, con un portafoglio di circa 90 immobili. In tale contesto, la società appare sempre più come il « braccio finanziario » del Gruppo CDP dedicato alla valorizzazione del patrimonio pubblico e alla promozione di operazioni di rigenerazione urbana e sviluppo territoriale mediante modelli di Partenariato Pubblico-Privato e strumenti di investimento professionale.

Nel corso dell'indagine è emerso come il Gruppo CDP abbia individuato nell'emergenza abitativa uno dei principali ambiti strategici di intervento, anche alla luce delle profonde trasformazioni demografiche e sociali in atto. È stato, infatti, evidenziato che oltre un milione di famiglie italiane incontra difficoltà nel sostenere i costi abitativi, in un contesto caratterizzato da crescente frammentazione familiare, aumento delle famiglie unipersonali, insufficienza di posti letto per studenti universitari fuori sede, progressivo invecchiamento della popolazione ed elevata incidenza dei canoni di locazione sui redditi da lavoro.

La documentazione trasmessa dal Gruppo CDP richiama dati particolarmente significativi. Nel 2021 le famiglie unipersonali rappresentavano circa il 33 per cento del totale, con una previsione superiore al 40 per cento entro il 2040; la disponibilità di posti letto

per studenti universitari fuori sede copre soltanto circa il 12 per cento della domanda; oltre il 24 per cento della popolazione italiana ha più di 65 anni; i canoni di locazione incidono mediamente per circa il 35 per cento sulle retribuzioni, superando il 40 per cento per i giovani lavoratori. Inoltre, la disponibilità di alloggi a canone inferiore a quello di mercato risulta pari in Italia al 2,4 per cento dello stock abitativo complessivo, a fronte di una media europea pari all'8 per cento.

In tale quadro, l'operatività di CDP Real Asset SGR si fonda prevalentemente sul modello del « fondo di fondi », considerato uno strumento idoneo ad attivare investimenti pubblici e privati attraverso un sistema multilivello di partecipazione istituzionale e territoriale. Il modello consente, infatti, di coinvolgere investitori istituzionali nazionali, fondazioni bancarie, enti territoriali, operatori del terzo settore, investitori professionali e soggetti privati locali, favorendo una più ampia mobilitazione di risorse finanziarie e patrimoniali.

Secondo quanto rappresentato dal Gruppo CDP, il modello del « fondo di fondi » costituisce un esempio concreto di Partenariato Pubblico-Privato, in grado di favorire diversificazione del rischio, mobilitazione di capitali privati, diffusione di buone pratiche gestionali, coinvolgimento degli operatori territoriali, segregazione patrimoniale e maggiore trasparenza delle operazioni. Il sistema prevede due distinti livelli di partecipazione: l'investimento nel fondo di fondi, finalizzato principalmente alla diversificazione, e l'investimento nei fondi locali o di progetto, orientato, invece, a specifiche iniziative territoriali o *asset class* dedicate.

La società gestisce attualmente tre fondi di fondi dedicati al comparto dell'*housing* sociale e delle infrastrutture dell'abitare – il Fondo Investimenti per l'Abitare⁽¹¹⁾ (FIA), il Fondo Nazionale dell'Abitare Sociale⁽¹²⁾ (FNAS) e il Fondo Nazionale dell'Abitare⁽¹³⁾ (FNA) – operando attraverso un modello di investimento indiretto fondato sul coinvolgimento di fondi locali e operatori territoriali. Il sistema promosso da CDP Real Asset coinvolge complessivamente 11

(11) In particolare, CDP ha investito nel Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) un miliardo di euro, attivando, anche attraverso il coinvolgimento di investitori terzi – tra cui fondazioni di origine bancaria e altri investitori istituzionali territoriali – 28 fondi partecipati. Il sistema così strutturato ha l'obiettivo di realizzare circa 20.000 alloggi sociali, oltre a numerosi posti letto in residenze temporanee e studentesche, configurandosi come uno dei principali programmi nazionali di edilizia residenziale sociale privata.

(12) In particolare, il Fondo Nazionale dell'Abitare Sociale (FNAS) è stato sottoscritto esclusivamente da CDP e opera attraverso 8 fondi partecipati, volti ad attrarre ulteriori risorse di mercato, con l'obiettivo di contribuire alla realizzazione di circa 10.000 nuovi posti letto per studenti universitari. Particolarmente significativo risulta inoltre l'accordo di co-investimento sottoscritto con il Fondo Europeo per gli Investimenti (FEI), che prevede un impegno non vincolante complessivo pari a 300 milioni di euro, di cui 150 milioni messi a disposizione dal FEI e ulteriori 150 milioni dal FNAS.

(13) In particolare, il Fondo Nazionale dell'Abitare (FNA) è stato istituito nell'ambito del Programma InvestEU, di cui CDP opera quale *implementing partner*, con l'obiettivo di sostenere nuovi progetti di *affordable social housing* attraverso il modello del fondo di fondi. Si tratta del primo caso di utilizzo di una garanzia europea finalizzata a supportare investimenti indiretti tramite fondi immobiliari operanti nel settore dell'*housing* sociale sul territorio nazionale. CDP ha sottoscritto nel fondo 100 milioni di euro.

SGR operanti sul territorio nazionale, oltre 100 soggetti investitori e *stakeholder* territoriali e iniziative distribuite in più di 110 comuni italiani.

Di seguito si riporta la tabella relativa alla localizzazione territoriale degli interventi riconducibili ai Fondi Abitare Sociale gestiti secondo il modello indiretto del fondo di fondi.

Tabella 14

Regione	Iniziative	Alloggi Sociali	% Alloggi sociali	Posti Letto	% Posti Letto
Lombardia	70	7.600	42%	6.400	37%
Piemonte	25	1.400	8%	2.200	13%
Veneto	20	600	3%	2.000	11%
Emilia Romagna	30	1.900	11%	1.700	10%
Lazio	10	1.100	6%	1.500	9%
Toscana	30	1.300	7%	1.000	6%
Marche	20	700	4%	600	3%
Campania	5<	100	1%	600	3%
Puglia	5<	300	2%	450	3%
Friuli Venezia Giulia	20	700	4%	350	2%
Umbria	10	600	3%	300	2%
Liguria	10	400	2%	200	1%
Abruzzo	5<	100	1%	200	1%
Trentino Alto Adige	20	500	3%	0	0%
Sardegna	5<	300	2%	0	0%
Sicilia	5<	200	1%	0	0%
Basilicata	5<	100	1%	0	0%
Calabria	0	0	0%	0	0%
Molise	0	0	0%	0	0%
Valle d'Aosta	0	0	0%	0	0%
Totale	290	17.900	100%	17.500	100%

La distribuzione territoriale degli interventi evidenzia una significativa concentrazione nelle regioni del Centro-Nord. Complessivamente, le iniziative censite sono 290, per un totale di 17.900 alloggi sociali e 17.500 posti letto.

La Lombardia rappresenta la principale area di intervento, con 70 iniziative, 7.600 alloggi sociali, pari a circa il 42 per cento del totale, e 6.400 posti letto, pari a circa il 37 per cento. Seguono, per numero di alloggi sociali, l'Emilia-Romagna, con 1.900 alloggi (11 per cento), il Piemonte, con 1.400 alloggi (8 per cento), la Toscana, con 1.300 alloggi (7 per cento), e il Lazio, con 1.100 alloggi (6 per cento).

Con riferimento ai posti letto, oltre alla Lombardia, assumono particolare rilievo il Piemonte, con 2.200 posti letto (13 per cento), il Veneto, con 2.000 posti letto (11 per cento), l'Emilia-Romagna, con 1.700 posti letto (10 per cento), e il Lazio, con 1.500 posti letto (9 per cento). Il dato conferma come gli interventi di *student housing* e residenzialità temporanea risultino concentrati soprattutto nelle aree caratterizzate da maggiore pressione abitativa, presenza uni-

versitaria, domanda di mobilità lavorativa e più elevata tensione sui canoni di locazione.

La tabella mostra, al contempo, una presenza più limitata nelle regioni del Mezzogiorno. Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia, Basilicata e Abruzzo presentano valori significativamente inferiori rispetto alle principali regioni del Centro-Nord; Calabria, Molise e Valle d'Aosta non risultano interessate da iniziative censite. Tale evidenza suggerisce l'opportunità di valutare, nella prospettiva evolutiva degli strumenti di *housing* sociale, una maggiore estensione territoriale degli interventi, anche al fine di rafforzare la capacità del modello di rispondere ai fabbisogni abitativi e sociali nelle aree meno servite.

Nel complesso, i dati confermano la rilevanza del modello indiretto del fondo di fondi quale strumento di mobilitazione di risorse e competenze territoriali, capace di attivare una rete diffusa di iniziative locali. Al tempo stesso, la marcata concentrazione geografica degli interventi evidenzia la necessità di accompagnare tale modello con un'attenta programmazione pubblica, volta a orientare progressivamente gli investimenti anche verso territori nei quali il fabbisogno abitativo e sociale può risultare elevato, ma la capacità di attrazione spontanea di capitali e operatori specializzati appare più contenuta.

La documentazione acquisita evidenzia inoltre che il patrimonio dei fondi indiretti viene gestito in via autonoma ed esclusiva dalle rispettive SGR territoriali, sulla base dei propri regolamenti di gestione e nel rispetto della normativa di vigilanza applicabile. In tale contesto, CDP Real Asset, quale gestore del fondo investitore, non dispone di poteri gestori diretti né di accesso pieno e immediato a tutte le informazioni operative e analitiche relative agli *asset* sottostanti. La conoscenza del patrimonio immobiliare dei fondi partecipati risulta, pertanto, necessariamente mediata dai flussi informativi periodici e dalla documentazione ufficiale resa disponibile dalle SGR dei fondi *target*, nei limiti previsti dalla normativa, dai regolamenti di gestione e dagli accordi contrattuali in essere. Tale elemento appare particolarmente rilevante sotto il profilo della *governance*, della trasparenza informativa e della ripartizione delle responsabilità gestionali nell'ambito delle strutture multilivello di investimento immobiliare.

Il nuovo Piano Strategico 2025-2027 del Gruppo CDP prevede inoltre il consolidamento delle cosiddette «4 ESSE dell'abitare sociale»: *social housing*, *student housing*, *senior housing* e *service housing*. Quest'ultimo segmento riguarda l'offerta abitativa destinata a giovani lavoratori e lavoratori dei servizi essenziali — quali infermieri, insegnanti, appartenenti ai corpi dello Stato e altri addetti a servizi essenziali — per i quali l'elevata incidenza del costo dell'abitazione può ostacolare la mobilità lavorativa e l'incontro tra domanda e offerta.

Nel corso dell'indagine sono tuttavia emersi anche profili di attenzione relativi alla sostenibilità economica di operazioni caratterizzate da rendimenti contenuti, alla lunghezza dei tempi urbanistici, alla complessità degli *iter* autorizzativi, alla dipendenza da processi di concertazione territoriale, nonché alla necessità di sem-

plificazioni normative e di un equilibrato contemperamento tra finalità sociali e redditività finanziaria.

È stato inoltre osservato che molte operazioni di rigenerazione urbana e *housing* sociale richiedono un ruolo di coordinamento pubblico particolarmente intenso, soprattutto in presenza di grandi aree dismesse, compendi vincolati o elevata complessità amministrativa.

In tale prospettiva assumono particolare rilievo le attività di *advisory* e rigenerazione urbana svolte da CDP nei confronti delle pubbliche amministrazioni, mediante convenzioni ai sensi dell'articolo 10, commi 7-*quinquies* e 7-*novies*, del decreto-legge n. 121 del 2021, nonché nell'ambito dell'*InvestEU Advisory Hub*, in qualità di *advisory partner* della Commissione europea.

È stato, infine, richiamato il supporto fornito da CDP all'attuazione e al monitoraggio della misura PNRR M4C1-R1.7, relativa agli alloggi per studenti e alla riforma della legislazione sugli alloggi per studenti, con particolare riferimento alla gestione dei bandi, alla piattaforma telematica per la presentazione delle domande, alla simulazione tariffaria e alla raccolta delle candidature. Tale profilo conferma come il Gruppo CDP operi non soltanto quale investitore immobiliare, ma anche quale infrastruttura tecnica e finanziaria di supporto alle politiche pubbliche abitative.

Dalla documentazione trasmessa alla Commissione emerge inoltre come il modello dei fondi di fondi venga qualificato da CDP Real Asset quale vero e proprio «investimento di sistema», ispirato a logiche di addizionalità e complementarità rispetto al mercato e finalizzato ad attrarre investitori pubblici e privati, favorendo la mobilitazione di ulteriori risorse finanziarie e patrimoniali.

La stessa documentazione evidenzia altresì che i fondi indiretti risultano gestiti autonomamente dalle rispettive SGR, senza attribuire alla SGR investitrice – per il tramite dei fondi di fondi – poteri gestori diretti sugli *asset*/fondi sottostanti.

Tale profilo appare particolarmente rilevante sotto il profilo della *governance* e della ripartizione delle responsabilità gestionali, in quanto la conoscenza del patrimonio immobiliare dei fondi partecipati si fonda prevalentemente sui flussi informativi periodici e sulla documentazione ufficiale resa disponibile dalle SGR dei fondi *target*. In tale prospettiva, assume particolare rilievo la previsione di obblighi di comunicazione rafforzati e di flussi informativi periodici strutturati e tempestivi, idonei ad assicurare adeguati livelli di trasparenza, monitoraggio e controllo sugli investimenti indiretti.

La Commissione ritiene che tali strumenti di monitoraggio integrato, gestione del rischio e standardizzazione informativa possano assumere particolare rilievo anche ai fini dell'evoluzione dei modelli di gestione del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale, contribuendo a rafforzare trasparenza, capacità programmatica, comparabilità dei dati e presidio dei rischi operativi, finanziari e urbanistico-amministrativi connessi ai processi di valorizzazione immobiliare.

3.3 Fintecna e le operazioni di rigenerazione e rifunzionalizzazione

Nel quadro delle attività del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti, Fintecna rappresenta il polo tecnico-operativo specializzato nei servizi immobiliari, nei processi liquidatori e nelle attività di valorizzazione, gestione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

La società, interamente controllata da CDP, svolge attività di *property management*, *facility management*, *project management* e *construction management*, supportando processi di rigenerazione urbana e valorizzazione immobiliare attraverso un approccio integrato che copre l'intero ciclo di vita dell'immobile: dalle analisi preliminari e progettuali fino alla gestione del cantiere e alla successiva gestione tecnica e manutentiva degli *asset*.

Fintecna costituisce inoltre il principale presidio operativo del Gruppo CDP nella gestione di patrimoni complessi, contenziosi, procedure straordinarie e processi di rifunzionalizzazione immobiliare. La società opera anche a supporto delle attività commissariali e della ricostruzione post-sisma nel Centro Italia. In tale contesto, Fintecna appare sempre più come il « braccio operativo » del Gruppo CDP nelle attività immobiliari, patrimoniali e nella gestione di situazioni ad elevata complessità tecnica, amministrativa e gestionale.

Sotto il profilo dimensionale, al 31 dicembre 2025 il numero complessivo degli *asset* riconducibili a Fintecna e alle partecipazioni interessate da tali attività risulta pari a oltre 330 unità, in riduzione rispetto alle circa 370 rilevate al 31 dicembre 2024. Tale dinamica appare riconducibile al progressivo avanzamento delle attività di dismissione, valorizzazione e chiusura delle procedure liquidatorie.

Le evidenze raccolte evidenziano come la società abbia acquisito competenze rilevanti nell'ambito delle politiche di gestione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico, soprattutto con riferimento ai compendi immobiliari caratterizzati da elevata complessità amministrativa, societaria o urbanistica.

Tra gli esempi di interventi di rigenerazione urbana e valorizzazione immobiliare richiamati dal Gruppo CDP figura il progetto di recupero dell'immobile destinato a sede istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze, realizzato attraverso operazioni di consolidamento, restauro e rifunzionalizzazione condotte nel rispetto dei vincoli pubblicistici e storico-archeologici. L'intervento ha conseguito la certificazione LEED Gold e ha riguardato circa 8.000 metri quadrati complessivi, comprensivi di uffici pubblici dotati di elevati *standard* tecnologici e di un'area archeologica al piano terra suscettibile di utilizzo quale sede museale.

Ulteriori esempi riguardano l'ex Poligrafico dello Stato di Roma, oggetto di una complessa operazione di rigenerazione architettonica e funzionale, nonché il complesso termale « Lorenzo Berzieri » di Salsomaggiore Terme, acquisito nell'ambito del Fondo Italiano Turismo e riqualificato attraverso un modello di Partenariato Pubblico-Privato.

L'ex Poligrafico dello Stato, realizzato tra il 1914 e il 1926 e utilizzato per decenni quale edificio produttivo della Zecca e del Poligrafico dello Stato, è stato interessato da un'intensa attività progettuale e autorizzativa, con lavori avviati nel 2020 e finalizzati

alla rigenerazione del complesso a destinazione direzionale, nel rispetto delle valenze storico-architettoniche dell'edificio.

Con riferimento al complesso termale «Lorenzo Berzieri», la documentazione evidenzia che si tratta di un bene di architettura liberty e déco, dismesso nel 2018 e acquisito nel 2021 dal Fondo Italiano Turismo nell'ambito di un accordo con QC Terme, attuale conduttore e gestore della struttura. I lavori di ristrutturazione, ultimati nel 2025, sono stati cofinanziati dai partner secondo una ripartizione pari al 73 per cento a carico di CDP e al 27 per cento a carico di QC Terme.

Ulteriore esempio di rigenerazione urbana è rappresentato dall'ex Manifattura Tabacchi di Modena, complesso ex industriale dismesso proveniente dal patrimonio dell'Agenzia dei Monopoli di Stato e caratterizzato da significativo valore storico-urbanistico. L'intervento, riavviato nel 2019 e coordinato da Fintecna, prevede il recupero funzionale del compendio mediante la realizzazione e commercializzazione di residenze, uffici e negozi per circa 18.850 metri quadrati, oltre a una centrale tecnologica. Nel 2024 è stata inoltre perfezionata la cessione di uno degli edifici all'Agenzia del Demanio per la futura realizzazione di uffici giudiziari.

Particolarmente significativo appare, infine, il caso delle Torri dell'EUR a Roma, complesso direzionale composto da cinque edifici fuori terra, di cui tre torri di 17 piani, per una superficie complessiva di circa 80.000 metri quadrati. Tale operazione conferma la capacità del Gruppo CDP di intervenire su compendi di grandi dimensioni, caratterizzati da rilevanti implicazioni urbanistiche, funzionali e gestionali.

Nel complesso, molte delle operazioni promosse dal Gruppo CDP appaiono caratterizzate da una rifunzionalizzazione integrata degli immobili, finalizzata non soltanto alla valorizzazione economica degli *asset*, ma anche alla creazione di nuove funzioni urbane, culturali, turistiche o istituzionali. In tale prospettiva, la rigenerazione immobiliare assume una valenza non esclusivamente patrimoniale, ma anche economica, sociale e territoriale, contribuendo alla riattivazione di compendi inutilizzati e alla restituzione di nuove funzioni e servizi ai contesti urbani di riferimento.

3.4 INVIMIT SGR: piattaforma istituzionale per la valorizzazione del patrimonio pubblico

INVIMIT SGR rappresenta un *unicum* nel panorama nazionale, in quanto costituisce l'unica società di gestione del risparmio immobiliare interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze. Costituita ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011, la società gestisce attualmente 19 tra fondi e comparti, 371 immobili distribuiti sull'intero territorio nazionale e masse complessive pari a circa 2,6 miliardi di euro a fine 2025.

Di seguito si riporta la tabella relativa alla distribuzione territoriale degli immobili gestiti da INVIMIT SGR, con evidenza del numero degli immobili e della relativa superficie commerciale.

Tabella 15

Regione	Numero	Superficie commerciale (Mq)
Lazio	134	298.167
Lombardia	64	358.694
Emilia Romagna	33	167.333
Toscana	26	83.272
Piemonte	23	97.473
Veneto	16	123.656
Campania	13	51.407
Marche	12	53.071
Liguria	8	37.897
Umbria	8	25.262
Abruzzo	6	33.490
Puglia	6	67.541
Sicilia	6	30.760
Calabria	5	97.560
Friuli Venezia Giulia	5	3.963
Sardegna	4	52.607
Molise	2	12.190
Totale complessivo	371	1.594.343

Dall'analisi dei dati emerge una distribuzione territoriale del patrimonio non omogenea, caratterizzata da una significativa concentrazione in alcune aree del Paese e da rilevanti differenze dimensionali tra gli *asset* localizzati nelle diverse regioni.

Il Lazio rappresenta la regione con il maggior numero di immobili gestiti, pari a 134 unità, corrispondenti a circa il 36 per cento del totale. La superficie commerciale complessiva risulta pari a circa 298 mila metri quadrati, corrispondenti al 18,7 per cento della superficie totale gestita. Tale circostanza evidenzia una significativa frammentazione del patrimonio presente nella regione, caratterizzato mediamente da immobili di dimensioni relativamente più contenute.

La Lombardia presenta, invece, 64 immobili, pari a circa il 17 per cento del totale, ma concentra la superficie commerciale più elevata, pari a circa 359 mila metri quadrati, corrispondenti al 22,5 per cento della superficie complessiva. Il dato, pertanto, evidenzia la presenza di *asset* mediamente più grandi rispetto a quelli localizzati nel Lazio.

Particolarmente significativo appare inoltre il dato relativo al Veneto e all'Emilia-Romagna. Il Veneto, pur con soltanto 16 immobili,

pari a circa il 4 per cento del totale, concentra circa 124 mila metri quadrati di superficie commerciale, corrispondenti al 7,8 per cento del totale. Analogamente, l'Emilia-Romagna presenta 19 immobili per circa 120 mila metri quadrati di superficie commerciale. Tali elementi indicano la presenza di *asset* mediamente più rilevanti sotto il profilo dimensionale.

Rilevante appare anche il caso della Calabria che, pur registrando soltanto 5 immobili gestiti, presenta circa 97,5 mila metri quadrati di superficie commerciale, un valore sostanzialmente analogo a quello del Piemonte, che dispone, invece, di 23 immobili. Anche la Puglia evidenzia una significativa consistenza dimensionale media degli *asset*, con circa 67,5 mila metri quadrati distribuiti su 6 immobili.

Nel complesso, Lazio e Lombardia concentrano insieme circa il 53 per cento degli immobili complessivamente gestiti da INVIMIT SGR e oltre il 41 per cento della superficie commerciale totale. Le prime cinque regioni per superficie commerciale – Lombardia, Lazio, Veneto, Emilia-Romagna e Calabria – rappresentano complessivamente oltre il 62 per cento della superficie gestita.

La distribuzione territoriale del patrimonio evidenzia, pertanto, un'elevata eterogeneità sia sotto il profilo numerico sia sotto il profilo dimensionale, con la presenza di immobili profondamente differenti per consistenza, destinazione e potenziale capacità di valorizzazione. Tale circostanza appare suscettibile di richiedere strategie gestionali differenziate, calibrate in funzione delle specificità territoriali e delle caratteristiche economiche e funzionali dei singoli *asset*.

Di seguito si riporta la tabella relativa allo stato d'uso degli immobili gestiti da INVIMIT SGR, con evidenza del numero degli immobili e della relativa superficie commerciale.

Tabella 16

Stato d'uso	Numero	%	Superficie commerciale (Mq)	%
Locato	140	37,7%	743.659	46,6%
Parzialmente locato	107	28,8%	249.887	15,7%
Libero	108	29,1%	509.491	32,0%
In fase di aggiudicazione per la vendita	8	2,2%	62.177	3,9%
Preliminare di vendita	1	0,3%	24.089	1,5%
Occupazione Abusiva	6	1,6%	3.895	0,2%
Comodato d'uso	1	0,3%	1.146	0,1%
Totale complessivo	371	100%	1.594.343	100%

Dall'analisi dei dati emerge che gli immobili integralmente locati rappresentano la componente prevalente del patrimonio gestito, con 140 immobili, pari al 37,7 per cento del totale, e circa 744 mila metri quadrati di superficie commerciale, corrispondenti al 46,6 per cento della superficie complessiva. Il dato evidenzia come la parte pienamente produttiva di reddito del patrimonio presenti una dimensione media degli *asset* relativamente elevata.

Particolarmente rilevante appare anche la quota degli immobili parzialmente locati, pari a 107 unità, corrispondenti al 28,8 per cento del totale, per circa 250 mila metri quadrati di superficie commerciale, pari al 15,7 per cento del totale. Sommando immobili integralmente locati e immobili parzialmente locati, risultano complessivamente 247 immobili, pari al 66,5 per cento del patrimonio gestito, per circa 994 mila metri quadrati, corrispondenti al 62,3 per cento della superficie commerciale complessiva.

Significativa risulta tuttavia anche la presenza di immobili liberi, pari a 108 unità, corrispondenti al 29,1 per cento del totale, per circa 509 mila metri quadrati di superficie commerciale, pari al 32 per cento della superficie complessiva. Il dato evidenzia una quota non marginale di patrimonio ancora non produttivo di reddito, suscettibile di processi di valorizzazione, rilocalizzazione o dismissione.

Gli immobili in fase di aggiudicazione per la vendita risultano pari a 8 unità, corrispondenti al 2,2 per cento del totale, ma rappresentano circa 62 mila metri quadrati, pari al 3,9 per cento della superficie commerciale complessiva, evidenziando la presenza di *asset* di dimensioni relativamente significative inseriti in processi di dismissione.

Più contenute risultano, invece, le situazioni di occupazione abusiva, pari a 6 immobili, corrispondenti all'1,6 per cento del totale, e circa 3.895 metri quadrati di superficie commerciale, pari allo 0,2 per cento del totale, nonché gli immobili concessi in comodato d'uso o interessati da preliminari di vendita, che rappresentano quote residuali del patrimonio complessivo.

Nel complesso, la distribuzione degli immobili per stato d'uso evidenzia un patrimonio in larga parte produttivo o parzialmente produttivo di reddito, ma caratterizzato anche da una significativa quota di superfici ancora inutilizzate. Tale circostanza conferma l'importanza di proseguire nelle attività di valorizzazione, commercializzazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare, anche al fine di incrementarne il tasso di utilizzo effettivo e la redditività complessiva.

Nel corso dell'audizione parlamentare, INVIMIT si è inoltre qualificata come piattaforma istituzionale di sistema, operando prevalentemente su immobili caratterizzati da elevata complessità edilizia e urbanistica, inutilizzo protratto, problematiche ambientali, carenze documentali, difformità catastali e urbanistiche, occupazioni abusive, morosità diffuse ed elevati costi di manutenzione e riqualificazione. In tale prospettiva, la società ha evidenziato di non sostituirsi al mercato, ma di contribuire alla riduzione delle asimmetrie informative e operative, preparando gli *asset* a diventare progressivamente investibili.

Nel corso dell'audizione è stato altresì evidenziato, anche attraverso documentazione fotografica e descrittiva, il livello di degrado e complessità di numerosi compendi conferiti ai fondi gestiti da INVIMIT. Tra gli esempi richiamati figurano l'ex deposito ANM di Napoli a Posillipo, Villa Gualino a Torino, Villa Pullè a Verona, l'ex colonia di Alberoni a Venezia, Villa Giovio a Como, Villa Larderel nei pressi di Firenze, l'area Prati di Caprara a Bologna e Piazza d'Armi a Milano. Tali casi hanno mostrato la distanza esistente tra il valore potenziale dei compendi e il loro stato effettivo di conservazione, confermando

come la valorizzazione richieda interventi preliminari complessi e non meramente commerciali.

Molti immobili risultano inutilizzati da decenni e presentano necessità di bonifiche ambientali, possibile presenza di ordigni bellici, occupazioni abusive, degrado manutentivo, complessità urbanistiche, vincoli storico-artistici e assenza di pianificazione attuativa aggiornata. Tali caratteristiche incidono direttamente su tempi, costi e rischiosità complessiva delle operazioni.

Nel corso delle interlocuzioni è stato inoltre chiarito come la funzione di INVIMIT consista prevalentemente nel cosiddetto « primo miglio » della valorizzazione, ossia nell'insieme delle attività preliminari – urbanistiche, catastali, ambientali e amministrative – necessarie per rendere gli immobili valorizzabili e appetibili per il mercato. Tale attività comporta costi rilevanti, in quanto presuppone analisi tecniche, economiche e urbanistiche, investimenti di conservazione del valore, regolarizzazioni documentali e interventi di messa in sicurezza.

È stato inoltre sottolineato come il mercato privato tenda frequentemente a valutare tali immobili prevalentemente come un costo, soprattutto in presenza di bonifiche ambientali, definizioni urbanistiche complesse e lunghi tempi autorizzativi. In tale prospettiva, INVIMIT si configura come soggetto in grado di sostenere il rischio iniziale di rigenerazione e riposizionamento degli *asset*, intervenendo in una fase nella quale l'investitore privato difficilmente assumerebbe direttamente il rischio dell'operazione.

Con riferimento ai fondi previdenziali, particolare rilievo assume il Fondo i3 Core, il Fondo i3-INPS, il Fondo i3-Silver e i comparti 8-ter e 8-quater del Fondo i3-Sviluppo Italia.

Il Fondo i3 Core presenta un rendimento medio atteso pari all'1,7 per cento; il Fondo i3-INPS pari al 2,3 per cento; il comparto 8-ter pari allo 0,8 per cento; il comparto 8-quater pari al 2,7 per cento.

Per il Fondo di Fondi i3 Core, interamente partecipato dall'INAIL, risultano sottoscritti circa 837 milioni di euro e investiti circa 717 milioni, con ulteriori 120 milioni previsti nel biennio successivo per completare parte delle attività edilizie di conservazione del patrimonio acquisito. Alla data del 30 giugno 2025 risultano inoltre riconosciuti ai partecipanti circa 49 milioni di euro.

Con riferimento al Fondo i3-INPS, la documentazione evidenzia un valore di mercato pari a circa 292 milioni di euro, 94 compendi immobiliari, distribuzioni cumulative superiori a 240 milioni di euro e un incremento del tasso di occupazione dal 47 al 53 per cento nel periodo di gestione. Il Fondo, costituito il 17 maggio 2017, vede l'INPS quale quotista largamente prevalente, con una partecipazione pari al 98,9 per cento.

Dalle interlocuzioni è emerso come *vacancy*, morosità, complessità urbanistiche, tempi autorizzativi, costi di manutenzione e attività di riqualificazione incidano significativamente sulla redditività effettiva dei fondi. In molti casi, i costi di manutenzione risultano superiori al beneficio economico immediato derivante dalla gestione corrente, rendendo necessario un approccio industriale di medio-lungo periodo.

Con riferimento al Fondo Patrimonio Italia, costituito nel 2015 e partecipato integralmente da i3 Core, la documentazione evidenzia un portafoglio composto da 86 immobili acquistati da enti locali, con

valore di mercato al 30 giugno 2025 pari a circa 435 milioni di euro. Dall'avvio dell'operatività risultano riconosciuti ai partecipanti circa 35 milioni di euro, mentre il rendimento medio atteso è pari all'1,7 per cento, anche in ragione di investimenti futuri di regolarizzazione stimati in circa 240 milioni di euro.

Quanto ai comparti 8-ter e 8-quater del Fondo i3-Sviluppo Italia, la diversa *performance* economica risulta influenzata dai costi preliminari di bonifica e messa in sicurezza, dalla regolarizzazione urbanistico-catastale e dai tempi delle procedure urbanistiche. Tali comparti appaiono, pertanto, espressione di una gestione industriale orientata al medio-lungo periodo, nella quale la creazione di valore è strettamente connessa al progressivo superamento delle criticità strutturali, urbanistiche e amministrative dei compendi conferiti.

Nel corso dell'audizione è stato inoltre evidenziato che il DL PA 2025 ha previsto la possibilità per gli enti previdenziali di destinare fino al 40 per cento del piano di impiego ai fondi INVIMIT. In tale ambito è stato richiamato il versamento di 170 milioni di euro da parte del MEF nel Fondo dei Fondi INVIMIT.

Nel 2025 INVIMIT ha inoltre negoziato una prospettica operazione di acquisto in blocco di 63 immobili locati alla Pubblica Amministrazione, per un valore di mercato pari a 594 milioni di euro. L'operazione avrebbe consentito uno sconto del 20 per cento e un rendimento atteso dell'8 per cento, ma non si è conclusa in quanto subordinata alle risorse che gli enti previdenziali avrebbero potuto mettere a disposizione della SGR.

Tale vicenda evidenzia, da un lato, la possibilità di costruire portafogli a reddito più elevato destinati a bilanciare costi e rischi degli *asset* più complessi e, dall'altro lato, la significativa dipendenza del modello operativo dall'effettiva disponibilità di risorse da parte degli enti partecipanti.

Particolare rilievo assume inoltre il progetto «*REgenera*», finalizzato alla promozione di operazioni di *senior living*, *cohousing* intergenerazionale, *student housing* e *workforce housing* attraverso modelli di partenariato e dialogo competitivo con operatori privati e investitori istituzionali. In tale contesto, INVIMIT non assume il ruolo di sviluppatore diretto, ma individua gli immobili con maggiore potenziale di rigenerazione e attiva una fase di dialogo strutturato, trasparente e competitivo con il mercato.

Il progetto *REgenera* ha finora individuato 28 immobili inutilizzati distribuiti sul territorio nazionale, per gran parte dei quali sarebbero già state individuate nuove funzioni di interesse pubblico. Tra gli interventi di maggiore rilievo sono stati richiamati Piazza d'Armi a Milano e Prati di Caprara a Bologna, caratterizzati da significative potenzialità di rigenerazione urbana, sociale e ambientale.

Nel corso dell'audizione sono, infine, emersi profili di attenzione relativi alla sostenibilità economico-finanziaria di operazioni caratterizzate da rendimenti contenuti, all'allocazione di risorse previdenziali in iniziative connotate da elevata complessità urbanistica e regolatoria. Ulteriori criticità riguardano l'impatto delle bonifiche, la trasparenza sui rendimenti effettivi rispetto a quelli attesi, la durata e il costo del cosiddetto «*primo miglio*». È stata inoltre evidenziata la necessità di semplificazioni procedurali, rafforzamento operativo, maggiore coor-

dinamento con gli enti territoriali e definizione di metriche ESG e di impatto sociale maggiormente strutturate.

4. ISTITUZIONI PUBBLICHE DI SETTORE: AGENZIA DEL DEMANIO E CABINA DI REGIA NAZIONALE PRESSO IL MEF

4.1 Il ruolo dell'Agenzia del Demanio nella gestione, rigenerazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

Nel corso dell'indagine conoscitiva è emerso con particolare evidenza il ruolo strategico progressivamente assunto dall'Agenzia del Demanio nell'ambito delle politiche di gestione, valorizzazione, rigenerazione e razionalizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. La gestione del *real estate* pubblico appare oggi sempre meno riconducibile a una mera funzione amministrativa e sempre più configurata come attività complessa orientata alla creazione di valore economico, sociale, ambientale e territoriale.

L'Agenzia, istituita dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e trasformata in Ente Pubblico Economico dal decreto legislativo n. 173 del 2003, opera sulla base di una Convenzione annuale con il Ministero dell'economia e delle finanze e svolge funzioni centrali nella gestione del patrimonio immobiliare statale, nella razionalizzazione degli utilizzi pubblici, nel coordinamento di interventi di valorizzazione e nei processi di rigenerazione urbana. A ciò si aggiunge il riconoscimento quale stazione appaltante qualificata ai sensi dell'articolo 63 del decreto legislativo n. 36 del 2023, elemento che ne rafforza ulteriormente il ruolo tecnico-operativo.

Dalle audizioni e dalla documentazione acquisita emerge come l'Agenzia abbia progressivamente ampliato il proprio perimetro operativo, assumendo il ruolo di soggetto tecnico di sistema, orientato alla pianificazione urbana, al coordinamento istituzionale, alla valorizzazione economico-sociale e all'attrazione di investimenti pubblici e privati.

L'Agenzia dispone di una struttura organizzativa articolata in 17 Direzioni territoriali, 8 Direzioni centrali, una Direzione per la trasformazione digitale e una Direzione per la qualità della progettazione, con 1.394 dipendenti, dei quali circa il 73 per cento con profilo tecnico.

Il patrimonio gestito presenta dimensioni particolarmente rilevanti: circa 45.415 immobili statali, per un valore complessivo stimato pari a 63,2 miliardi di euro, comprendenti oltre 44 milioni di metri quadrati di fabbricati e circa 1,3 miliardi di metri quadrati di aree, riserve naturali, boschi e terreni.

La composizione del patrimonio evidenzia una forte eterogeneità funzionale: circa il 41 per cento degli immobili è destinato a uso governativo, il 35 per cento costituisce patrimonio disponibile, il 17 per cento appartiene al demanio storico-artistico e il restante 7 per cento è rappresentato da beni non disponibili.

La Commissione ha potuto rilevare che il patrimonio disponibile risulta particolarmente frammentato e caratterizzato da una limitata valorizzazione economica media. Pur rappresentando circa il 35 per cento dei beni in termini numerici, esso incide soltanto per circa il 3 per cento sul valore complessivo del patrimonio gestito; oltre il 90 per

cento dei beni appartenenti a tale categoria presenta inoltre un valore inferiore a 200 mila euro. Tale configurazione determina criticità in termini di sostenibilità economica degli interventi, attrattività per investitori istituzionali ed economie di scala.

È emersa l'esigenza di superare logiche meramente inventariali, favorendo modelli di gestione aggregata e pianificazione territoriale integrata. In tale prospettiva, la costruzione di portafogli territoriali o tematici può rappresentare una leva utile per valorizzare anche beni di minore valore unitario, soprattutto nell'ambito di strategie di rigenerazione urbana, *welfare* territoriale e *housing* sociale.

In questo quadro, il Piano Strategico Industriale prevede investimenti per circa 5 miliardi di euro, mentre il Piano di Sostenibilità 2025-2028 definisce *target* di impatto misurabili secondo parametri ESG.

Nel corso dell'indagine, la Commissione ha rilevato come la valorizzazione immobiliare sia oggi strettamente connessa ai processi di rigenerazione urbana, riduzione del consumo di suolo e riuso di immobili inutilizzati, attraverso l'integrazione tra politiche urbanistiche, ambientali, energetiche e sociali.

Particolare rilievo assume poi il rafforzamento della capacità tecnica e progettuale dell'Agenzia. La Struttura per la Progettazione supporta, infatti, amministrazioni centrali ed enti territoriali in settori quali edilizia scolastica, *housing* universitario, ricostruzione post-sisma e poli giudiziari. In tale contesto assumono rilievo il Progetto ITALIAE e l'elaborazione di linee guida e strumenti standardizzati di supporto alle amministrazioni pubbliche.

Di particolare interesse risulta il modello dei «Piani Città degli immobili pubblici», finalizzato a integrare patrimonio pubblico, fabbisogni amministrativi ed esigenze abitative mediante forme di coordinamento multilivello. Attualmente risultano sottoscritti 34 Piani Città, con l'obiettivo di raggiungere quota 65 entro il 2028, interessando circa il 90 per cento della popolazione italiana e coinvolgendo 376 immobili per circa 4 milioni di metri quadrati.

La Commissione ritiene che tale modello possa assumere un ruolo rilevante anche per la valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, soprattutto nelle grandi aree urbane, attraverso strumenti integrati capaci di raccordare patrimonio pubblico, fabbisogni abitativi e servizi sociosanitari.

In tale contesto, assume crescente rilievo il tema della digitalizzazione dei processi immobiliari e del cosiddetto «cantiere digitale», quale modello integrato di gestione e monitoraggio dell'intero ciclo di vita dell'immobile pubblico. Particolare rilievo assume altresì la progettazione digitale mediante metodologie *Building Information Modeling* (BIM), che consente di integrare dati progettuali, strutturali, energetici ed economici, migliorando qualità della progettazione, coordinamento tecnico e prevedibilità di tempi e costi.

Durante l'audizione è emerso che l'Agenzia sta sviluppando soluzioni basate anche sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale, finalizzate all'automazione dei processi istruttori, al monitoraggio degli interventi e alla costruzione di sistemi di analisi predittiva e valutazione di impatto.

Permangono tuttavia diversi profili di attenzione. Emerge, infatti, l'assenza di un quadro pienamente consolidato relativo agli immobili utilizzati, sottoutilizzati, inutilizzati o occupati senza titolo, nonché ai livelli di redditività e ai tempi medi dei processi di valorizzazione. Tra i principali fattori di rallentamento risultano la complessità urbanistica e autorizzativa, i vincoli storico-artistici e ambientali, il contenzioso, la frammentazione decisionale e le difficoltà di sostenibilità economico-finanziaria.

La Commissione ha inoltre evidenziato l'esigenza di rafforzare strumenti di semplificazione procedurale, coordinamento preventivo tra amministrazioni e valutazione *ex ante* della sostenibilità tecnica, giuridica ed economico-finanziaria delle operazioni. Ulteriori profili di attenzione riguardano la misurazione degli impatti ESG, la disponibilità di *Key Performance Indicators* verificabili *ex post* e la quantificazione dei ritorni sociali e territoriali degli investimenti pubblici.

Nel corso dell'indagine è inoltre emersa la crescente centralità di Partenariati Pubblico-Privati, concessioni di valorizzazione e modelli di co-investimento pubblico-privato quali strumenti per sostenere la rigenerazione urbana e il recupero di immobili inutilizzati.

Particolare rilievo assumono, infine, le iniziative in materia di resilienza climatica, rischio sismico ed efficientamento energetico, con audit sismici e diagnosi energetiche su oltre 3.000 immobili e interventi di riqualificazione energetica e miglioramento sismico su 310 fabbricati.

4.2 La Cabina di regia nazionale presso il MEF: *governance* integrata e coordinamento strategico del patrimonio immobiliare pubblico

La Cabina di regia nazionale per la valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico è stata istituita dall'articolo 28-*quinquies* del decreto-legge n. 75 del 2023 ed è presieduta da un Sottosegretario delegato presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Dalle audizioni emerge come la Cabina di regia rappresenti il primo tentativo organico di costruire una *governance* unitaria del *real estate* pubblico nazionale, in un contesto storicamente caratterizzato da forte frammentazione istituzionale, pluralità di soggetti gestori, eterogeneità normativa e assenza di coordinamento strategico.

La Cabina esercita, infatti, funzioni di impulso, coordinamento, monitoraggio e indirizzo strategico degli interventi di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. In particolare, essa adotta il Programma nazionale pluriennale di valorizzazione e dismissione, elabora linee guida operative, acquisisce programmi di investimento e monitora lo stato di avanzamento degli interventi, con l'obiettivo di raccordare programmazione nazionale, piani degli enti proprietari e operatività dei soggetti attuatori.

La composizione della Cabina risulta particolarmente ampia e coinvolge, oltre al MEF e all'Agenzia del Demanio, numerosi Ministeri, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Conferenza Unificata, l'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati, enti pubblici e ulteriori soggetti istituzionali.

Il principale obiettivo della Cabina di regia, come si è potuto rilevare nel corso dell'indagine, consiste nella costruzione di un modello integrato

di *governance* immobiliare pubblica capace di raccordare politiche urbanistiche, finanza pubblica, rigenerazione urbana, politiche abitative, sostenibilità ambientale, investimenti istituzionali e programmazione territoriale.

A tale fine, particolare rilievo assume il tema della conoscenza del patrimonio immobiliare pubblico. Il Dipartimento dell'Economia del MEF gestisce, infatti, l'applicativo « Immobili », banca dati nazionale finalizzata al censimento e monitoraggio del patrimonio pubblico. Secondo i dati trasmessi alla Commissione, risultano censiti oltre 3 milioni di immobili pubblici, di cui circa 1,3 milioni di unità immobiliari e circa 1,7 milioni di terreni, con livelli di corrispondenza catastale superiori al 99 per cento. In particolare, il patrimonio immobiliare pubblico censito risulta composto complessivamente da 2.975.884 beni in proprietà e 281.160 beni in detenzione.

Di seguito si riporta la tabella, riferita all'anno 2023 ⁽¹⁴⁾, relativa ai beni immobili pubblici – fabbricati e terreni – distinti tra beni in proprietà e beni in detenzione e suddivisi tra amministrazioni appartenenti al settore S13 e amministrazioni non S13, sulla base dei dati comunicati dalle amministrazioni pubbliche mediante l'applicativo « Immobili » del Portale dei Servizi del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Tabella 17

Tipologia Amministrazione	Beni in proprietà		Beni in detenzione	
	Numero	%	Numero	%
AMMINISTRAZIONI S13				
Comuni	2.173.434	83,567%	9.116	5,32%
Regioni	215.244	8,276%	664	0,39%
Citta' Metropolitane e Province	59.427	2,285%	4.897	2,86%
Altre Amministrazioni Locali	48.178	1,852%	33.244	19,41%
Enti Locali del Servizio Sanitario	40.545	1,559%	2.672	1,56%
Enti Nazionali Pubblici di Previdenza e Assistenza	28.168	1,083%	120	0,07%
Unioni di Comuni e Comunità Montane	11.740	0,451%	61.417	35,86%
Altre Amministrazioni Centrali	11.052	0,425%	3.926	2,29%
Università	10.408	0,400%	2.028	1,18%
Camere di Commercio e Unioni delle Camere di Commercio	1.816	0,070%	33	0,02%
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	708	0,027%	51.789	30,24%
Agenzie Fiscali	58	0,002%	592	0,35%
Organi Costituzionali e di Rilievo Costituzionale	38	0,001%	779	0,45%
Totale	2.600.816	100%	171.277	100%
AMMINISTRAZIONI NON S13				
Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l'Edilizia Residenziale	349.297	93,13%	108.842	99,05%
Aziende di Servizi alla Persona	22.922	6,11%	615	0,56%
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (non in S13)	887	0,24%	8	0,01%
Consorzi tra Amministrazioni locali (non in S13)	851	0,23%	286	0,26%
Automobile Club d'Italia	636	0,17%	41	0,04%
Altre Aziende, Consorzi, Enti e Amministrazioni Locali	411	0,11%	69	0,06%
Altro	36	0,01%	19	0,02%
Enti e Istituzioni di ricerca (non in S13)	28	0,01%	3	0,00%
Totale	375.068	100%	109.883	100%

(14) Fonte: elaborazioni su dati MEF – Censimento dei beni immobili pubblici, anno 2023. https://www.de.mef.gov.it/attivita_istituzionali/patrimonio_pubblico/censimento_immobili_pubblici/open_data_immobili/dati_immobili_2023.html

La componente largamente prevalente è rappresentata dalle amministrazioni appartenenti al settore S13, che concentrano 2.600.816 beni in proprietà, pari a circa l'87,4 per cento del totale, e 171.277 beni in detenzione, pari a circa il 60,9 per cento.

All'interno delle amministrazioni S13, i Comuni rappresentano la componente nettamente predominante, con 2.173.434 beni in proprietà, corrispondenti all'83,6 per cento del totale S13 e a circa il 73 per cento dell'intero patrimonio pubblico censito. Anche sotto il profilo dei beni detenuti i Comuni risultano la categoria principale, con 9.116 beni, pari al 5,3 per cento del totale S13.

Particolarmente significativo appare inoltre il dato relativo alle « Altre Amministrazioni Locali », che detengono 48.178 beni in proprietà e ben 33.244 beni in detenzione, corrispondenti al 19,4 per cento dei beni detenuti delle amministrazioni S13. Rilevante risulta anche il patrimonio riferito alle Regioni, pari a 215.244 beni in proprietà, corrispondenti all'8,3 per cento del totale S13, e 664 beni in detenzione.

Con riferimento ai Ministeri e alle amministrazioni centrali, emerge un quadro fortemente differenziato tra proprietà e detenzione. In particolare, i Ministeri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri risultano titolari di appena 708 beni in proprietà, pari allo 0,03 per cento del totale S13, ma detengono 51.789 beni, corrispondenti a circa il 30,2 per cento dei beni in detenzione delle amministrazioni S13. Tale dato evidenzia come le amministrazioni centrali operino prevalentemente attraverso immobili detenuti in locazione o comunque non direttamente posseduti.

Rilevante appare anche il dato relativo agli Enti Pubblici di Servizi Sanitari, ricreativi e culturali, che risultano proprietari di 59.427 beni immobili, pari al 2,3 per cento del totale S13, nonché agli Enti Nazionali di Previdenza e Assistenza Sociale, che detengono 28.168 beni in proprietà, corrispondenti all'1,08 per cento del totale.

Tale dato, evidenzia come il patrimonio riconducibile agli enti previdenziali pubblici rappresenti una quota quantitativamente contenuta del patrimonio pubblico complessivo — circa l'1 per cento in termini di superficie — ma caratterizzata, in molti casi, da particolare rilevanza economica, localizzativa e strategica.

Per quanto riguarda, invece, le amministrazioni non S13, il patrimonio risulta pari a 375.068 beni in proprietà e 109.883 beni in detenzione. In tale ambito emerge una fortissima concentrazione in capo alle Aziende, Enti e Istituti Territoriali per l'Edilizia Residenziale, che rappresentano 349.297 beni in proprietà, pari al 93,1 per cento del totale non S13, e 108.942 beni in detenzione, corrispondenti a oltre il 99 per cento della relativa categoria.

Nel complesso, i dati evidenziano una fortissima concentrazione del patrimonio immobiliare pubblico in capo agli enti territoriali e, in particolare, ai Comuni e agli enti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. La distribuzione tra beni in proprietà e beni in detenzione sembra inoltre riflettere modelli gestionali differenti tra amministrazioni territoriali e amministrazioni centrali, con queste ultime maggiormente orientate all'utilizzo di immobili detenuti piuttosto che direttamente posseduti.

La Commissione valuta positivamente il significativo avanzamento della base conoscitiva nazionale, pur rilevando criticità legate alla

qualità e all'omogeneità delle informazioni trasmesse dalle amministrazioni proprietarie, alla minore capacità amministrativa dei piccoli enti territoriali e alla frammentazione dei sistemi informativi.

Dalle interlocuzioni è inoltre emerso che circa il 9,5 per cento dei fabbricati censiti risulta non utilizzato in termini di unità immobiliari e circa l'8 per cento in termini di superficie. Tale dato è particolarmente rilevante in relazione ai margini di recupero del patrimonio pubblico, alla riduzione delle locazioni passive, allo sviluppo di *housing* sociale e alla valorizzazione integrata con il patrimonio degli enti previdenziali.

Particolare attenzione è stata dedicata anche ai modelli di *governance* finanziaria integrata sviluppati nell'ambito della Cabina di regia, fondati sulla collaborazione tra MEF, INVIMIT SGR, CDP Real Asset SGR, Agenzia del Demanio, enti territoriali ed enti previdenziali. Tali modelli risultano finalizzati al recupero di immobili inutilizzati, allo sviluppo di *housing* sociale e *student housing*, alla rigenerazione urbana e all'attrazione di capitali istituzionali di lungo periodo.

In tale quadro è stato richiamato il recente rifinanziamento dei fondi gestiti da INVIMIT SGR, nonché l'avvio del Fondo i3 MEF, interamente sottoscritto dal Ministero dell'economia e delle finanze per un importo pari a 170 milioni di euro.

Un ulteriore aspetto emerso nel corso delle audizioni riguarda la necessità di rafforzare strumenti permanenti di supporto tecnico, giuridico e amministrativo in favore degli enti territoriali, soprattutto in considerazione delle difficoltà progettuali e operative che caratterizzano molti enti proprietari di patrimoni immobiliari pubblici.

La Commissione ha rilevato, in proposito, come gli strumenti sviluppati nell'ambito della Cabina di regia possano rappresentare un potenziale modello di coordinamento anche per il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali pubblici, favorendo maggiore integrazione strategica, economie di scala, standardizzazione procedurale, attrazione di capitali privati e sviluppo di interventi a impatto sociale e territoriale.

Premangono tuttavia diversi profili di attenzione. Non risulta ancora pienamente definito il grado effettivo di operatività della Cabina, persistono criticità nel coordinamento multilivello e nella piena interoperabilità dei dati e risulta necessario rafforzare sistemi di monitoraggio, assistenza tecnica e misurazione della *performance*.

In tale ambito, potrebbe risultare opportuno approfondire i risultati concretamente conseguiti in termini di immobili recuperati, riduzione delle locazioni passive, investimenti attivati, capitali privati mobilitati, incremento dell'offerta abitativa accessibile e processi di rigenerazione urbana. In tale prospettiva assumono crescente rilievo la pianificazione integrata, il coordinamento multilivello, la capacità progettuale, la qualità dei dati, la misurazione degli impatti e la collaborazione tra soggetti pubblici e privati.

La Commissione ritiene, in conclusione, che il consolidamento della Cabina di regia possa rappresentare uno snodo essenziale per trasformare la conoscenza del patrimonio pubblico in effettiva capacità di intervento, a condizione che siano rafforzati interoperabilità delle banche dati, qualità delle informazioni, standardizzazione delle metriche di valutazione, monitoraggio dei risultati e disponibilità di

strumenti tecnici e finanziari adeguati a sostenere operazioni complesse di valorizzazione e rigenerazione urbana.

5. LE ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA INTERVENUTE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

5.1 Il ruolo delle associazioni di categoria nella riflessione sul patrimonio immobiliare previdenziale

La Commissione ha acquisito il contributo delle principali associazioni rappresentative del settore immobiliare, nella consapevolezza che il patrimonio degli enti previdenziali debba essere analizzato attraverso un approccio multidisciplinare, capace di integrare profili economici, urbanistici, finanziari, sociali e regolatori. Le audizioni hanno consentito di affiancare alle evidenze fornite dagli enti proprietari e gestori una lettura fondata sull'esperienza degli operatori attivi nei processi di sviluppo, valorizzazione e trasformazione urbana.

Dalle interlocuzioni è emerso come il patrimonio immobiliare previdenziale rappresenti oggi una componente strategica dello sviluppo urbano e territoriale, anche alla luce delle ingenti risorse gestite dalla previdenza complementare e dalle Casse professionali, superiori complessivamente a 385 miliardi di euro. Tali risorse sono state descritte come una potenziale leva per investimenti di lungo periodo nel settore immobiliare e infrastrutturale, in una fase caratterizzata da crescente domanda abitativa, incremento dei costi locativi e necessità di riqualificazione energetica e funzionale del patrimonio edilizio. Le associazioni audite hanno tuttavia evidenziato che l'impiego delle risorse previdenziali richiede condizioni regolatorie, fiscali, urbanistiche e gestionali coerenti con il mandato previdenziale e con la tutela degli iscritti.

È stato inoltre osservato che il progressivo disimpegno dagli investimenti immobiliari diretti non dipende soltanto da scelte allocative, ma anche da fattori strutturali quali instabilità normativa, complessità amministrativa, incertezza urbanistica, frammentazione delle competenze pubbliche, lunghezza dei tempi autorizzativi e difficoltà nella costruzione di Partenariati Pubblico-Privati stabili e prevedibili. A tali elementi si aggiungono l'aumento dei costi di costruzione, la volatilità delle materie prime e dell'energia, il maggiore costo del credito e la carenza di competenze tecniche e manodopera qualificata.

Particolare rilievo hanno assunto i temi della rigenerazione urbana, dell'*housing* accessibile e sociale, dell'integrazione tra infrastrutture, servizi e abitazioni, della sostenibilità ESG degli investimenti e della qualità della *governance*. Le associazioni intervenute hanno inoltre richiamato l'esigenza di rafforzare il coordinamento tra livello statale, regionale e locale, evidenziando come l'attuale frammentazione amministrativa costituisca uno dei principali ostacoli allo sviluppo di programmi strutturati di valorizzazione urbana e immobiliare.

Il contributo delle associazioni ha altresì evidenziato come l'efficienza del patrimonio dipenda non solo dalla proprietà degli *asset*, ma anche dalla qualità della gestione, dalla riduzione della *vacancy*, dalla capacità di riconversione funzionale, dall'adeguamento energetico e dalla professionalizzazione dei veicoli di investimento. È emersa, infine,

l'esigenza di rafforzare la rappresentazione economica del patrimonio, superando, ove necessario, una lettura ancorata al costo storico in favore di sistemi di valutazione periodica indipendente, determinazione del valore di mercato, confronto con *benchmark* comparabili e misurazione della *performance* e dei rischi.

In tale prospettiva, la Commissione ritiene che valutazioni indipendenti, NAV (*Net Asset Value* o Patrimonio Netto) aggiornati, indicatori di redditività, tassi di occupazione e *benchmark* europei possano costituire strumenti essenziali per valutare se un immobile debba essere mantenuto, riqualificato, riconvertito o dismesso.

La Commissione ha, pertanto, acquisito una lettura del patrimonio immobiliare previdenziale quale infrastruttura economica e sociale di lungo periodo, da governare secondo criteri prudenziali ma anche attraverso una visione industriale, urbana e territoriale, orientata alla sostenibilità, all'efficienza gestionale e alla creazione di valore economico e sociale nel lungo periodo.

5.2 Audizione della Federazione internazionale delle professioni immobiliari (FIABCI)

L'audizione della Federazione internazionale delle professioni immobiliari (FIABCI ⁽¹⁵⁾), svoltasi il 5 marzo 2026, ha assunto particolare rilievo, offrendo alla Commissione una prospettiva internazionale e comparata sul rapporto tra risparmio previdenziale, mercato immobiliare, rigenerazione urbana, politiche abitative e stabilità macroeconomica.

Nel corso dell'audizione è stato evidenziato come *housing* e rigenerazione urbana rappresentino, nel contesto internazionale, infrastrutture economiche e sociali strategiche, capaci di incidere sulla competitività territoriale, sull'attrazione degli investimenti, sulla stabilità dei flussi reddituali e sulla coesione sociale, superando una concezione del *real estate* quale mera *asset class*.

FIABCI ha inoltre richiamato il tema del risparmio previdenziale quale « capitale fiduciario », da gestire secondo criteri di prudenza, diversificazione, adeguata remunerazione del rischio e tutela degli equilibri attuariali, evidenziando come esso non possa essere assimilato né a capitale speculativo né a strumento di politica economica contingente.

Particolare attenzione è stata dedicata ai profili di *governance*. Le esperienze internazionali richiamate mostrano che il coinvolgimento del risparmio previdenziale in programmi immobiliari di lungo periodo risulta sostenibile solo in presenza di *governance* indipendente, chiara allocazione dei rischi, stabilità normativa, standardizzazione contrattuale, tracciabilità dei flussi finanziari e monitoraggio tecnico indipendente. In tale prospettiva, la sicurezza dell'investimento non coincide con l'assenza di rischio, ma con la corretta identificazione, misurazione, allocazione e gestione dello stesso.

(15) FIABCI, fondata nel 1951 e attiva in oltre 80 Paesi, riunisce associazioni, enti pubblici, università e operatori dell'intero ciclo immobiliare, svolgendo una funzione di piattaforma globale di confronto sui temi dello sviluppo urbano sostenibile, della pianificazione urbana, della finanza immobiliare e della diffusione di buone pratiche nella gestione e valorizzazione dei patrimoni immobiliari.

Tra i *benchmark* internazionali richiamati, particolare rilievo è stato attribuito al modello canadese della *Caisse de dépôt et placement du Québec* (CDPQ), indicato quale esempio di investitore istituzionale capace di coniugare rendimento previdenziale e sviluppo territoriale attraverso *governance* indipendente, specializzazione gestionale e rigorosi presidi di controllo del rischio. Il riferimento è stato utilizzato quale parametro utile a evidenziare l'importanza di autonomia tecnica, disciplina finanziaria e chiara separazione tra indirizzo pubblico e gestione patrimoniale.

Ulteriori richiami comparati hanno riguardato il modello austriaco dell'*housing* regolato, le *housing associations* e il *Build-to-Rent* britannico, le SOCIMI spagnole e altre esperienze europee di pianificazione integrata, accomunate dalla presenza di operatori specializzati, stabilità normativa, trasparenza informativa e capacità di attrarre capitali di lungo periodo.

L'esame delle esperienze comparate fa emergere come il punto decisivo non sia la mera disponibilità di capitale, ma la costruzione di architetture istituzionali stabili e prevedibili. Il risparmio previdenziale tende, infatti, a orientarsi verso mercati nei quali siano chiari il perimetro dell'investimento, il regime regolatorio, la ripartizione dei rischi, i meccanismi di controllo, la *governance* dei veicoli e la misurabilità dei risultati. In tale prospettiva, l'Italia non appare priva di capitale, ma necessita di strumenti capaci di canalizzarlo verso interventi di lungo periodo in modo prudente, trasparente e coerente con la tutela degli iscritti.

FIABCI ha inoltre sviluppato una riflessione sul tema dell'*housing* quale costruzione di ecosistemi urbani stabili e inclusivi. È stato evidenziato che un intervento immobiliare, anche se corretto sotto il profilo tecnico e finanziario, può risultare fragile se inserito in contesti urbani privi di servizi, infrastrutture, relazioni sociali e modelli di gestione attiva. La qualità del quartiere, la presenza di servizi di prossimità, la fruibilità degli spazi comuni, la sicurezza percepita e la capacità di costruire comunità incidono direttamente sulla stabilità dell'investimento e sulla resilienza dei flussi reddituali nel lungo periodo.

In tale prospettiva è stato richiamato il ruolo del *community manager* e, più in generale, di figure gestionali dedicate alla cura della dimensione relazionale e funzionale degli interventi di rigenerazione urbana. Tali figure presidiano l'attivazione dei servizi, la qualità delle relazioni tra abitanti e territorio, la prevenzione del degrado e la continuità d'uso degli spazi rigenerati, contribuendo a ridurre il rischio operativo degli investimenti e a rafforzarne la sostenibilità sociale ed economica nel medio-lungo periodo.

In tale ambito, l'associazione ha proposto l'introduzione di misure volte a favorire la nascita e la diffusione della figura del *community manager*, con particolare riferimento ai giovani *under 36* e ai NEET, quale nuova professionalità connessa alla gestione delle comunità abitative, dei servizi territoriali e dei quartieri. A titolo esemplificativo, è stata prospettata l'introduzione di incentivi previdenziali e fiscali, *voucher* formativi e misure di accompagnamento per i NEET, attraverso tutoraggio, incubazione sociale e sostegni iniziali, al fine di favorire

l'ingresso nel mercato del lavoro e la nascita di professionalità connesse all'*housing* sociale e alla rigenerazione urbana.

In questo quadro si inserisce anche il richiamo a modelli di rigenerazione urbana fondati sulla riattivazione di piazze, spazi pubblici e luoghi di prossimità. In tale ambito è stata ricordata l'iniziativa « Centopiazze », concepita non come singolo progetto immobiliare, bensì quale modello operativo replicabile, basato sull'individuazione dei fabbisogni reali dei territori, sul coinvolgimento delle comunità locali e degli operatori economici e sull'integrazione tra funzioni abitative, servizi, spazi collettivi e attività economiche di prossimità. Particolare rilievo assume, inoltre, l'attenzione alla misurazione nel tempo degli impatti sociali, urbani ed economici degli interventi realizzati.

È stato, infine, richiamato il modello delle « cinque P » – *public, private, people, policy e partnership* – fondato sull'integrazione tra indirizzo pubblico, capitale privato, partecipazione delle comunità locali, stabilità regolatoria e partenariati strutturati. Secondo tale impostazione, la sostenibilità della rigenerazione urbana non dipende dalla sola qualificazione « sociale » o « di mercato » dell'intervento, ma dalla solidità dell'architettura istituzionale e dalla capacità di integrare dimensione finanziaria, qualità urbana e radicamento territoriale.

La Commissione ha così acquisito una visione dell'abitare quale funzione economica e sociale complessa, nella quale il valore degli investimenti immobiliari risulta strettamente connesso alla qualità urbana, ai servizi, alla capacità gestionale e alla stabilità dei flussi nel tempo. Tale impostazione evidenzia l'esigenza di misurare gli investimenti non solo attraverso indicatori economico-finanziari, ma anche mediante parametri legati alla qualità dell'insediamento, alla coesione sociale, alla stabilità del contesto urbano e alla capacità di generare valore pubblico durevole.

5.3 Audizione dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)

I rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), nel corso dell'audizione svoltasi il 12 marzo 2026, hanno sviluppato una riflessione incentrata sul ruolo degli investitori istituzionali, sulla crisi abitativa, sulla rigenerazione urbana e sul rapporto tra casa e città.

ANCE ha evidenziato come la quota di investimenti immobiliari diretti delle forme pensionistiche complementari si sia progressivamente ridotta: gli investimenti immobiliari ammontano oggi a circa 3 miliardi di euro, pari all'1,5 per cento del patrimonio complessivo, mentre la quota investita direttamente in immobili è passata dal 6,9 per cento del 2013 allo 0,3 per cento del 2024.

Per le Casse di previdenza è stata rilevata una maggiore esposizione al settore immobiliare, con investimenti diretti pari a circa 2,5 miliardi di euro e quote di fondi immobiliari superiori a 16,5 miliardi, pari al 13,3 per cento dell'attivo complessivo. Anche in questo caso emerge tuttavia una progressiva riduzione della componente immobiliare.

Per ANCE tale dinamica è riconducibile non solo a fattori finanziari, ma anche alla perdita di attrattività complessiva del sistema urbano italiano, caratterizzato da complessità amministrativa, incertezza urbanistica, tempi autorizzativi molto lunghi e assenza di una disciplina organica sulla rigenerazione urbana.

Particolare attenzione è stata dedicata alla crisi abitativa, ormai considerata fenomeno strutturale che coinvolge anche ampie quote di ceto medio, soprattutto nelle grandi aree urbane. In tale contesto, è stato richiamato il concetto di *affordable housing*, inteso come categoria più ampia rispetto alla tradizionale edilizia residenziale sociale.

Sono quindi stati richiamati dati ritenuti particolarmente significativi, secondo cui circa 10 milioni di famiglie incontrano difficoltà nell'accesso alla casa, oltre 650 mila nuclei familiari risultano in attesa nelle graduatorie dell'edilizia residenziale pubblica e circa 1,2 milioni di nuclei familiari in locazione, al di fuori del sistema pubblico, vivono in condizioni di disagio economico.

In proposito, ANCE ha sottolineato come l'Italia presenti una quota di edilizia sociale pubblica significativamente inferiore rispetto ai principali Paesi europei: circa il 3,5 per cento delle famiglie vive in alloggi sociali pubblici, contro il 29 per cento nei Paesi Bassi, il 24 per cento in Austria e Svezia e il 17 per cento in Francia.

È stato inoltre sottolineato che « casa » e « città » costituiscono un ecosistema integrato. L'*housing* sociale non può quindi essere concepito come mera produzione di alloggi, ma richiede contesti urbani dotati di servizi, trasporti, infrastrutture e connessioni con il sistema produttivo ed educativo.

ANCE ha posto l'attenzione sull'esigenza di una legge organica sulla rigenerazione urbana e sulla revisione del Testo unico delle costruzioni, evidenziando come gli strumenti urbanistici vigenti risultino spesso incompatibili con la rapidità delle trasformazioni urbane e con la necessità di dare risposte tempestive alla domanda abitativa.

Particolare rilievo è stato attribuito alla proposta di un Piano nazionale per la casa accessibile, sviluppato anche con Confindustria, fondato su nuova *governance*, semplificazioni urbanistiche ed edilizie, leve fiscali e finanziarie e collaborazione tra pubblico e privato.

ANCE ha inoltre prospettato la possibilità di attivare fino a 15 miliardi di euro attraverso risorse nazionali ed europee, fondi strutturali e strumenti di investimento dedicati, coinvolgendo enti pubblici, investitori istituzionali, BEI, CDP, fondazioni bancarie e fondi pensione.

Tra gli strumenti richiamati figurano fondi immobiliari pubblico-privati, SPV immobiliari, sistemi di garanzia pubblica e incentivi fiscali, unitamente alla necessità di favorire il riuso delle aree urbanizzate e privilegiare la riqualificazione e la valorizzazione integrata del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale.

Sono stati, infine, evidenziati i rischi connessi all'aumento dei costi di costruzione, alla volatilità delle materie prime, alla carenza di manodopera qualificata e alle nuove esigenze di riqualificazione energetica imposte dagli obiettivi europei di decarbonizzazione.

La Commissione ritiene che tali elementi confermino la necessità di una strategia integrata capace di coniugare tutela del patrimonio, sostenibilità attuariale, rendimento prudente e contributo allo sviluppo di città più inclusive e di un'offerta abitativa accessibile, prestando al contempo particolare attenzione alla qualità e alla redditività dei patrimoni immobiliari pubblici e previdenziali, alla presenza di immobili sfitti o sottoutilizzati, al confronto con *benchmark* europei e al rafforzamento della professionalizzazione della gestione e della qualità degli *asset*.

5.4 Audizione di Confindustria Assoimmobiliare

Nel corso dell'audizione, Confindustria Assoimmobiliare (anche Assoimmobiliare) ha fornito un contributo particolarmente articolato e di ampio respiro strategico, sviluppando una riflessione organica sul ruolo del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale quale leva di politica economica, rigenerazione urbana, sostenibilità ambientale e *welfare* territoriale.

L'Associazione ha evidenziato come il patrimonio immobiliare degli enti pubblici previdenziali non debba essere considerato esclusivamente in una logica di dismissione o di mera gestione patrimoniale, bensì quale infrastruttura strategica capace di generare valore economico, sociale e ambientale nel lungo periodo, anche attraverso modelli evoluti di Partenariato Pubblico-Privato, strumenti di gestione professionale e l'impiego di capitali istituzionali di lungo termine.

In particolare, Assoimmobiliare ha posto l'attenzione sul ruolo degli enti previdenziali quali investitori istituzionali di lungo periodo, evidenziando come INPS e INAIL rappresentino soggetti peculiari in quanto contemporaneamente proprietari di rilevanti patrimoni immobiliari, investitori istituzionali e sottoscrittori del sistema integrato dei fondi immobiliari pubblici.

In tale contesto, l'Associazione ha espresso una valutazione positiva rispetto alla previsione introdotta dal decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (« Decreto PA 2025 »), convertito dalla legge 9 maggio 2025, n. 69, che ha inserito nell'articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011 il nuovo comma 3-bis, consentendo, per il triennio 2025-2027, agli enti pubblici previdenziali e assicurativi di destinare fino al 40 per cento delle risorse dei propri piani di investimento alla sottoscrizione di quote di fondi immobiliari. Secondo quanto rappresentato dall'Associazione, tale misura potrebbe favorire in modo significativo l'impiego di capitali istituzionali di lungo periodo in operazioni di valorizzazione immobiliare, rigenerazione urbana e sviluppo territoriale, anche in coerenza con le finalità previdenziali degli enti coinvolti.

Nel corso dell'audizione è stato inoltre evidenziato come il quadro degli strumenti di valorizzazione immobiliare pubblica si sia progressivamente evoluto verso modelli più complessi e integrati, fondati su fondi immobiliari, concessioni di valorizzazione, programmi unitari di valorizzazione territoriale e operazioni di Partenariato Pubblico-Privato.

In tale prospettiva, Assoimmobiliare ha attribuito particolare rilevanza ai fondi immobiliari quali principali veicoli strutturati di valorizzazione su scala nazionale, evidenziandone la capacità di combinare dismissione, riqualificazione, riconversione funzionale e attrazione di capitali privati. L'Associazione ha altresì richiamato il crescente ruolo delle SGR pubbliche e dei fondi immobiliari dedicati quali strumenti di aggregazione, gestione professionale e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, anche in relazione allo sviluppo di iniziative di *social housing*, *affordable housing*, *student housing* e *senior housing*.

Particolare rilievo è stato attribuito alle destinazioni d'uso a finalità sociale del patrimonio pubblico e previdenziale. Sul punto, l'Associazione ha evidenziato come nei prossimi cinque-sette anni il fabbisogno abitativo nazionale sia stimato in circa 650.000 unità abitative tra nuove costruzioni e ristrutturazioni, per un investimento complessivo

stimato in circa 170 miliardi di euro, di cui almeno il 20 per cento destinato a edilizia sociale e *affordable housing*.

È stato inoltre sottolineato come nel solo patrimonio residenziale pubblico risultino presenti circa 85.000 alloggi non assegnati, mentre gli operatori aderenti a Assoimmobiliare avrebbero contribuito, negli ultimi cinque anni, alla realizzazione di circa 24.000 unità di *affordable housing*. Secondo quanto rappresentato dall'Associazione, il disallineamento tra domanda e offerta abitativa costituirebbe, pertanto, un fenomeno strutturale che richiede politiche pubbliche di lungo periodo e un più ampio utilizzo del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale per finalità sociali e di coesione territoriale.

L'associazione ha altresì sottolineato la necessità di rafforzare il coordinamento istituzionale e la *governance* complessiva delle politiche di valorizzazione immobiliare pubblica, valorizzando il ruolo della Cabina di regia presso il Ministero dell'economia e delle finanze e promuovendo una maggiore integrazione tra Agenzia del Demanio, Invimit SGR, CDP *Real Asset* SGR, enti territoriali ed enti previdenziali.

In tale prospettiva, l'Associazione ha richiamato alcune esperienze internazionali — tra cui Francia, Germania, Austria e Regno Unito — caratterizzate da modelli di gestione centralizzata e professionale del patrimonio immobiliare pubblico, evidenziando come tali assetti abbiano favorito maggiore efficienza gestionale, razionalizzazione degli spazi, capacità di investimento e mobilitazione di capitali pubblici e privati. In particolare, è stato richiamato il modello francese della *Direction de l'Immobilier de l'État* (DIE), competente per un patrimonio di circa 97 milioni di metri quadrati distribuiti su oltre 195.000 edifici, nonché il modello britannico della *Government Property Strategy 2022-2030*, che prevede obiettivi quantitativi espliciti di razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, inclusi risparmi stimati per circa 2 miliardi di sterline nei primi anni di attuazione.

Nel corso dell'audizione sono state, infine, formulate specifiche osservazioni e proposte di carattere fiscale, finanziario, urbanistico ed ambientale finalizzate a rafforzare la sostenibilità economica e la realizzabilità delle operazioni di valorizzazione immobiliare pubblica.

Sul piano fiscale, Assoimmobiliare ha evidenziato l'esigenza di rivedere il regime di trasparenza dei fondi immobiliari alternativi previsto dall'articolo 32, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010, ritenuto potenzialmente disincentivante per gli investitori non istituzionali, in quanto comporta tassazione anche in assenza di distribuzione dei proventi. Secondo l'Associazione, tale disciplina ridurrebbe la capacità dei fondi immobiliari di attrarre capitali privati, soprattutto nelle operazioni di rigenerazione urbana e Partenariato Pubblico-Privato. È stata pertanto prospettata una revisione della normativa, prevedendo forme di disapplicazione del regime in presenza di adeguate garanzie anti-elusive.

Con riferimento agli strumenti finanziari, Assoimmobiliare ha inoltre evidenziato il possibile ruolo delle cartolarizzazioni immobiliari nel favorire aggregazione dei patrimoni, reperimento di capitali e bancabilità delle operazioni di valorizzazione urbana, proponendo l'estensione della disciplina anche ai veicoli SICAF immobiliari e l'armonizzazione del relativo regime fiscale. Secondo quanto rappresentato, tali interventi potrebbero contribuire a superare criticità del

mercato immobiliare italiano, quali frammentazione, ridotta liquidità e difficoltà di attrazione di capitali di lungo periodo.

L'Associazione ha infine richiamato l'attenzione sui profili urbanistici, edilizi e ambientali che incidono sulla sostenibilità economica degli interventi, evidenziando l'esigenza di maggiore certezza dei tempi autorizzativi, semplificazione delle procedure, aggiornamento dei parametri urbanistici e introduzione di strumenti più flessibili per la rigenerazione urbana e la gestione dei costi di bonifica ambientale, al fine di rafforzare stabilità degli investimenti e capacità di attrazione dei capitali privati.

La Commissione ritiene che gli elementi emersi confermino la necessità di rafforzare modelli di gestione professionale, integrata e sostenibile del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale, valorizzando il ruolo dei capitali istituzionali di lungo periodo, la qualità della *governance*, la certezza regolatoria e la capacità di attrarre investimenti privati in operazioni di rigenerazione urbana, *housing* sociale e valorizzazione del territorio.

6. CONCLUSIONI

6.1 Principali evidenze emerse dall'indagine

L'indagine conoscitiva ha consentito di ricostruire un quadro ampio e articolato delle politiche di investimento, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare degli Enti pubblici previdenziali e assicurativi, evidenziandone la rilevanza strategica non soltanto sotto il profilo patrimoniale ed economico-finanziario, ma anche quale possibile leva di sviluppo territoriale, rigenerazione urbana e *welfare* sociale.

Dall'attività istruttoria emerge che il patrimonio immobiliare degli Enti pubblici previdenziali non può più essere considerato esclusivamente come una componente patrimoniale da amministrare o dismettere, ma deve essere gestito quale infrastruttura strategica nazionale, capace di concorrere agli obiettivi di sostenibilità delle gestioni previdenziali e assicurative, valorizzazione del patrimonio pubblico, sviluppo territoriale e coesione sociale.

Le evidenze raccolte confermano inoltre che una parte significativa delle criticità che interessano il patrimonio immobiliare pubblico previdenziale non è riconducibile esclusivamente alla disponibilità di risorse finanziarie o all'andamento del mercato immobiliare, ma anche alla capacità organizzativa, progettuale, tecnologica ed esecutiva degli interventi di gestione, manutenzione, riqualificazione e valorizzazione degli *asset*. Uno dei principali elementi di debolezza del sistema risiede, infatti, nella difficoltà di trasformare patrimoni immobiliari ampi, eterogenei e territorialmente frammentati in sistemi gestionali realmente integrati, programmabili, monitorabili e orientati a obiettivi misurabili di efficienza, redditività, sostenibilità e utilità sociale.

L'indagine ha altresì confermato la profonda differenza strutturale esistente tra i modelli patrimoniali di INPS e INAIL.

Nel caso dell'INPS, il patrimonio immobiliare risulta fortemente influenzato dalle incorporazioni di enti previdenziali confluiti nel tempo nell'Istituto e dalle retrocessioni derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione immobiliare pubblica.

Tale configurazione patrimoniale è riconducibile, in misura significativa, anche alle operazioni di cartolarizzazione immobiliare pubblica realizzate nei primi anni Duemila, connesse alle esigenze di finanza pubblica emerse nel periodo successivo all'introduzione dell'euro. Tali operazioni hanno determinato un modello gestionale caratterizzato da elementi di rigidità, derivanti dalla permanenza di amministrazioni pubbliche nei medesimi immobili non più in qualità di proprietarie, bensì in forza di rapporti locativi di lunga durata, spesso caratterizzati da vincoli particolarmente stringenti e da limitate possibilità di razionalizzazione o recesso.

La Commissione ritiene che, compatibilmente con il quadro normativo vigente e con il vincolo legislativo che prevede la progressiva dismissione del patrimonio immobiliare dell'INPS, debba essere favorita una graduale evoluzione da una logica prevalentemente liquidatoria verso modelli maggiormente orientati alla valorizzazione, alla riqualificazione e al riutilizzo degli *asset*, in coerenza con obiettivi di sostenibilità economica, sociale e territoriale.

Alla data del 31 dicembre 2024, il patrimonio immobiliare da reddito – gestito direttamente dall'Istituto – è costituito da circa 23.151 unità immobiliari, con un valore lordo prossimo a 1,81 miliardi di euro e un valore netto di bilancio pari a circa 1,12 miliardi di euro. Considerando anche il patrimonio strumentale e sociale e le quote detenute in fondi immobiliari (gestione indiretta), il valore complessivo lordo del patrimonio immobiliare dell'Istituto ammonta a circa 4,65 miliardi di euro, mentre il valore netto di bilancio risulta pari a circa 3,53 miliardi di euro. La documentazione trasmessa non reca tuttavia una stima complessiva del presumibile valore di mercato dell'intero patrimonio immobiliare dell'Istituto, circostanza che può incidere sulla trasparenza informativa, sulla comparabilità inter-istituzionale dei dati e sulla piena valutazione economico-patrimoniale degli *asset* detenuti.

Nel caso dell'INAIL, il patrimonio immobiliare presenta caratteristiche differenti, maggiormente coerenti con la funzione assicurativa dell'Ente e con la copertura delle riserve tecniche. Alla data del 31 dicembre 2024, il patrimonio immobiliare, al netto dei fondi immobiliari, presenta un valore di bilancio pari a circa 4,31 miliardi di euro e un valore presunto di mercato stimato in circa 4,56 miliardi di euro. Considerando anche le quote detenute in fondi immobiliari, il valore complessivo del patrimonio ammonta a circa 4,47 miliardi di euro, a fronte di un valore presunto di mercato di circa 4,73 miliardi di euro. La composizione del portafoglio risulta prevalentemente orientata verso immobili destinati a conduttori pubblici e a finalità di interesse generale, assicurando una maggiore stabilità dei flussi locativi e una minore esposizione al rischio di insolvenza.

Le differenze strutturali tra i due Enti incidono significativamente sulle strategie di gestione, valorizzazione, redditività e dismissione degli immobili, nonché sui relativi profili di rischio, sostenibilità e utilizzo sociale del patrimonio.

Considerati congiuntamente, i patrimoni immobiliari di INPS e INAIL esprimono una consistenza complessiva di assoluto rilievo nel panorama pubblico nazionale. Alla data del 31 dicembre 2024, il valore lordo di bilancio supera i 9,1 miliardi di euro, mentre il valore netto si attesta a circa 6 miliardi di euro. Con riferimento alle componenti

per le quali è disponibile una valutazione di mercato, il valore complessivo supera i 9,3 miliardi di euro. Tali grandezze confermano la rilevanza strategica del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale e assicurativo, sia sotto il profilo della sostenibilità economico-finanziaria degli Enti sia con riguardo alle potenziali ricadute sullo sviluppo territoriale, sulla rigenerazione urbana e sulle politiche abitative.

L'indagine ha inoltre evidenziato la persistenza di rilevanti criticità strutturali.

Nel caso dell'INPS assumono particolare rilievo l'elevato livello di sfritto, pari a 12.811 unità immobiliari libere al 31 dicembre 2024, corrispondenti a circa il 55 per cento del totale, la presenza di occupazioni abusive o *sine titulo*, la forte incidenza degli immobili derivanti dalle operazioni SCIP I e SCIP II, i rilevanti costi fiscali e manutentivi e una redditività ancora contenuta rispetto alla dimensione del patrimonio detenuto. Nel caso dell'INAIL, le principali criticità riguardano invece la gestione del patrimonio residuo derivante dalle operazioni SCIP, gli immobili inutilizzati o in fase di valorizzazione, i tempi di realizzazione degli investimenti a sviluppo e la crescente incidenza dei costi di riqualificazione energetica e manutentiva.

La Commissione rileva che la riduzione degli immobili inutilizzati e l'incremento della redditività rappresentano oggi una delle principali sfide gestionali del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale. Il fenomeno della *vacancy* assume, infatti, particolare rilievo in considerazione della natura pubblica del patrimonio detenuto e dell'esigenza di assicurare adeguati livelli di efficienza gestionale, sostenibilità economica e utilità sociale degli *asset*.

Sul piano reddituale, l'indagine evidenzia dinamiche complessivamente positive.

Per l'INPS, il reddito operativo lordo è passato da 54,5 milioni di euro nel 2022 a circa 66 milioni di euro nel 2024, mentre il reddito operativo netto è cresciuto da 10,1 milioni a circa 20,5 milioni di euro. Nello stesso periodo, il rendimento operativo netto è aumentato dallo 0,52 per cento all'1,12 per cento. Permane tuttavia un reddito finanziario netto negativo per circa 2,6 milioni di euro, anche per effetto degli oneri fiscali, manutentivi e gestionali.

Per l'INAIL, la redditività lorda del patrimonio immobiliare a reddito è cresciuta da circa il 3,5 per cento a circa il 3,69 per cento, mentre la redditività netta è passata da circa l'1,7 per cento a circa l'1,94 per cento.

Si tratta di risultati positivi che confermano il miglioramento della gestione nel triennio considerato, pur evidenziando la necessità di incrementare ulteriormente la capacità del patrimonio di generare valore netto attraverso una più efficiente gestione degli immobili inutilizzati, una riduzione dei costi e una maggiore tempestività nella valorizzazione degli investimenti.

Particolare attenzione merita inoltre il tema della confrontabilità dei diversi modelli gestionali. Con riferimento all'INPS, appare opportuno sviluppare un quadro strategico unitario di medio-lungo periodo, capace di raccordare politiche di dismissione, conferimenti a fondi immobiliari, riduzione delle locazioni passive, acquisti di immobili

strumentali, riconversione delle strutture non più utilizzate e valorizzazione del patrimonio da reddito. In tale ambito assume rilievo la necessità di rendere maggiormente trasparenti e verificabili i criteri utilizzati per individuare, caso per caso, la modalità di gestione ritenuta più efficiente, distinguendo tra gestione diretta, esternalizzazione, conferimento a fondi immobiliari e dismissione selettiva.

Con specifico riferimento alle locazioni passive, sarebbe opportuno rafforzare una più efficiente utilizzazione del patrimonio strumentale esistente e una migliore programmazione delle esigenze logistiche.

Analoga attenzione deve essere riservata all'INAIL, la cui attività di investimento immobiliare risulta oggi fortemente orientata verso specifiche finalità pubbliche individuate dal legislatore. Pur trattandosi di una scelta coerente con esigenze di interesse generale, appare necessario mantenere un costante presidio della sostenibilità economico-finanziaria degli investimenti, affinché la funzione sociale del patrimonio non comprometta la capacità dello stesso di concorrere adeguatamente alla copertura delle riserve tecniche.

In conclusione, l'indagine evidenzia come il patrimonio immobiliare pubblico previdenziale rappresenti una risorsa strategica di rilevanza nazionale, la cui valorizzazione richiede una gestione sempre più orientata a criteri di efficienza, redditività, trasparenza e sostenibilità. La Commissione ritiene, pertanto, necessario che gli Enti si dotino di strategie patrimoniali integrate di medio-lungo periodo, fondate su obiettivi misurabili e su una chiara distinzione tra patrimonio strumentale, patrimonio a reddito e immobili a potenziale funzione sociale, assicurando il corretto equilibrio tra rendimento prudenziale, tutela del valore pubblico e perseguimento delle finalità istituzionali.

6.2 Impatto economico, sociale e territoriale delle politiche immobiliari

L'indagine ha confermato che il patrimonio immobiliare pubblico previdenziale può rappresentare una leva significativa di sviluppo territoriale, soprattutto ove venga inserito in programmi organici di rigenerazione urbana, riqualificazione del patrimonio esistente e risposta ai nuovi bisogni abitativi e sociali. La sua rilevanza non deriva soltanto dal valore economico degli *asset* detenuti, ma anche dalla loro distribuzione territoriale, dalla localizzazione spesso strategica in contesti urbani consolidati e dalla possibilità di attivare investimenti pubblici e privati in aree caratterizzate da crescenti fabbisogni sociali.

Nel corso delle audizioni è emerso con chiarezza come la domanda abitativa abbia subito profonde trasformazioni negli ultimi anni. Accanto al tradizionale fabbisogno residenziale si sono infatti sviluppate nuove esigenze connesse alla mobilità universitaria, all'invecchiamento della popolazione, alla presenza di anziani soli, alla fragilità economica di nuclei familiari a reddito medio-basso, alle difficoltà di accesso alla casa per giovani lavoratori e giovani coppie e, più in generale, alla crescente distanza tra valori immobiliari di mercato e capacità reddituale delle famiglie.

In tale contesto, il patrimonio immobiliare pubblico previdenziale può assumere una funzione complementare rispetto alle politiche abitative ordinarie. Gli immobili non più funzionali all'attività istituzionale, quelli a bassa redditività, le strutture sociali dismesse, le ex

colonie e altri immobili suscettibili di riconversione possono essere inseriti, ove ne ricorrano le condizioni, in programmi di recupero e rifunzionalizzazione capaci di coniugare sostenibilità economica e finalità sociali.

La Commissione valuta favorevolmente l'avvio di iniziative normative finalizzate al recupero e alla rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico esistente. In particolare, riveste interesse il decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa, attualmente all'esame del Parlamento, che individua tra le priorità strategiche il recupero e la riconversione di immobili pubblici non utilizzati o scarsamente redditizi da destinare a finalità di edilizia sociale, *housing* accessibile e rigenerazione urbana. Le risultanze dell'indagine evidenziano infatti possibili ambiti di convergenza tra le esigenze di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale e gli obiettivi di interesse generale connessi all'ampliamento dell'offerta abitativa sostenibile, al recupero del patrimonio edilizio esistente, al contenimento del consumo di suolo e ai processi di rigenerazione urbana.

Nel corso delle audizioni è emerso come una parte degli immobili oggi inutilizzati o caratterizzati da limitata valorizzazione economica potrebbe, ove sussistano adeguate condizioni di sostenibilità economico-finanziaria e urbanistica, essere inserita in programmi integrati di recupero, riqualificazione e rifunzionalizzazione, anche attraverso il coinvolgimento di investitori istituzionali e strumenti di Partenariato Pubblico-Privato.

In tale prospettiva assumono particolare rilievo modelli operativi fondati sull'apporto degli immobili da parte degli Enti proprietari e sul contestuale conferimento di risorse finanziarie da parte di investitori istituzionali destinate agli interventi di recupero, efficientamento energetico, rifunzionalizzazione e gestione degli *asset*. Tali modelli possono contribuire a ridurre l'incidenza dei costi di riqualificazione a carico diretto degli Enti e, al tempo stesso, favorire processi di valorizzazione di lungo periodo coerenti con finalità di interesse pubblico, sostenibilità economico-finanziaria e coesione sociale.

L'indagine ha altresì evidenziato una significativa differenziazione territoriale degli *asset* detenuti. Se gli immobili strumentali risultano distribuiti sull'intero territorio nazionale secondo il principio della prossimità all'utenza, gli immobili a reddito presentano una forte concentrazione in alcune aree del Paese, in particolare nel Lazio e in Lombardia. Tale circostanza assume particolare rilievo anche con riferimento alle iniziative di *housing* sociale, *student housing* e *senior housing*, per le quali appare opportuno promuovere una distribuzione territorialmente equilibrata degli interventi, sia nella gestione diretta sia attraverso strumenti di gestione indiretta.

Nel corso dell'indagine è inoltre emersa la potenziale rilevanza di piattaforme specializzate di gestione e valorizzazione immobiliare quali strumenti capaci di concentrare competenze tecniche, capacità progettuali e risorse finanziarie necessarie alla riqualificazione del patrimonio pubblico. In tale ambito, le SGR pubbliche possono svolgere un ruolo importante nel promuovere programmi complessi di recupero e rigenerazione urbana, favorendo l'attivazione di investimenti di lungo periodo e la gestione professionale degli *asset*.

La Commissione ritiene tuttavia necessario mantenere un equilibrio particolarmente attento tra finalità sociali e sostenibilità economico-finanziaria. Gli Enti pubblici previdenziali e assicurativi non possono, infatti, essere chiamati a sostenere impropriamente oneri di politica abitativa generale in assenza di adeguati meccanismi di copertura, remunerazione o compensazione economica. La valorizzazione sociale del patrimonio deve, pertanto, inserirsi in modelli economici coerenti con la missione istituzionale degli Enti e con la tutela degli equilibri previdenziali e assicurativi.

L'indagine ha inoltre evidenziato la necessità di sviluppare una valutazione più sistematica del rapporto tra rendimento finanziario, impatto sociale e rischio operativo delle operazioni immobiliari pubbliche, soprattutto quando siano coinvolte risorse riconducibili agli Enti previdenziali. Le operazioni caratterizzate da rendimenti contenuti, lunghi tempi di maturazione, elevati costi iniziali o rilevanti incertezze autorizzative richiedono, infatti, un presidio particolarmente rigoroso della coerenza tra finalità sociali, rendimento atteso, orizzonte temporale, rischio di liquidità e sostenibilità complessiva dell'investimento.

Da questo punto di vista, le evidenze raccolte indicano l'opportunità di sviluppare strumenti di Partenariato Pubblico-Privato, fondi immobiliari tematici, veicoli di investimento pubblico-privati e forme strutturate di collaborazione tra enti proprietari, amministrazioni territoriali, SGR pubbliche, operatori qualificati e investitori istituzionali di lungo periodo. La valorizzazione del patrimonio richiede, infatti, modelli di *governance* capaci di integrare amministrazioni pubbliche, investitori e territori, assicurando una chiara allocazione dei rischi e la sostenibilità economica delle operazioni.

Le audizioni hanno altresì evidenziato come i processi di rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico richiedano tempi lunghi, coordinamento multilivello, competenze specialistiche e una forte integrazione tra dimensione urbanistica, sociale, finanziaria e ambientale. In assenza di semplificazioni procedurali, maggiore certezza dei tempi autorizzativi e stabile coordinamento tra amministrazioni centrali, enti territoriali, soggetti proprietari e investitori, il rischio è che i programmi di valorizzazione rimangano confinati alla fase progettuale senza tradursi in effettivi interventi di recupero e messa a reddito.

La Commissione rileva, pertanto, che la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e previdenziale non può essere ricondotta esclusivamente a una logica di dismissione patrimoniale, ma richiede una visione industriale, urbana e sociale di medio-lungo periodo, orientata alla rigenerazione di parti significative delle città, alla creazione di nuova offerta abitativa accessibile e alla riattivazione di immobili e aree oggi inutilizzati o degradati.

In tale prospettiva, le SGR pubbliche possono rappresentare strumenti importanti di politica industriale immobiliare, a condizione che la loro attività sia accompagnata da adeguata trasparenza informativa, chiara misurazione dei risultati, controllo dei costi, verifica dei rendimenti effettivi e piena coerenza con la natura delle risorse impiegate, soprattutto quando queste siano riconducibili al risparmio previdenziale o a patrimoni destinati a finalità pubbliche di lungo periodo.

6.3 Sostenibilità ambientale, transizione energetica e profili ESG

La transizione energetica rappresenta uno dei principali fattori destinati a incidere sulla gestione del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale nei prossimi anni. L'evoluzione della normativa europea in materia di prestazione energetica degli edifici, gli obiettivi di decarbonizzazione, la crescente attenzione ai criteri ESG e la necessità di migliorare l'efficienza energetica del patrimonio esistente richiedono agli Enti proprietari una programmazione strutturata e pluriennale degli interventi di riqualificazione.

Nel caso dell'INPS, per il solo esercizio 2024 risultano consuntivati interventi manutentivi e di riqualificazione per circa 54,9 milioni di euro, mentre per il 2025 sono programmati interventi per circa 153 milioni di euro. Tali valori evidenziano la rilevanza del fabbisogno manutentivo e la necessità di affrontare in modo sistematico il progressivo adeguamento di una parte significativa del patrimonio immobiliare dell'Istituto. Appare, pertanto, opportuno distinguere con maggiore chiarezza tra interventi destinati alla mera conservazione degli immobili, adeguamenti normativi e di sicurezza, interventi per l'accessibilità e opere finalizzate all'efficientamento energetico e alla valorizzazione patrimoniale, al fine di valutarne correttamente l'impatto economico e gestionale.

Nel caso dell'INAIL, la sostenibilità ambientale si intreccia con la natura stessa degli investimenti immobiliari, spesso caratterizzati da edifici di grandi dimensioni destinati a funzioni pubbliche e istituzionali. La qualità ambientale degli immobili, la sostenibilità dei materiali utilizzati, la riduzione dei consumi energetici, la resilienza climatica e la conformità agli obiettivi di decarbonizzazione incidono non soltanto sotto il profilo ambientale, ma anche sul valore economico degli *asset*, sulla loro attrattività e sui costi di gestione nel lungo periodo.

La documentazione istruttoria evidenzia, inoltre, interventi di manutenzione straordinaria, ristrutturazione e valorizzazione riconducibili all'INAIL per circa 664 milioni di euro complessivi, dei quali circa 222 milioni risultano in corso di esecuzione. Anche tali investimenti dovrebbero essere letti in una prospettiva energetica e di sostenibilità, distinguendo gli interventi determinati da esigenze manutentive o funzionali da quelli riconducibili a una vera e propria strategia ESG strutturata e programmata.

Dalle audizioni svolte è inoltre emersa l'esigenza di evitare che gli obblighi energetici e ambientali si traducano in un incremento non programmato dei costi, soprattutto con riferimento agli immobili più vetusti, frammentati o localizzati in mercati territoriali meno dinamici. In assenza di adeguati strumenti finanziari, fiscali e programmatori, il rischio è che una parte del patrimonio immobiliare pubblico divenga progressivamente meno competitiva, meno locabile e più onerosa da mantenere, con conseguente perdita di valore economico e patrimoniale.

La Commissione rileva che la transizione energetica del patrimonio immobiliare pubblico richiede investimenti significativi, spesso caratterizzati da tempi di ritorno medio-lunghi e da elevata complessità tecnica. Gli interventi di efficientamento energetico non determinano, infatti, automaticamente un incremento della redditività o del valore di mercato degli immobili, soprattutto nei casi in cui il patrimonio

presenti condizioni strutturali particolarmente complesse o sia localizzato in aree caratterizzate da una domanda meno dinamica.

In tale prospettiva appare necessario contemperare gli obiettivi di sostenibilità ambientale con la sostenibilità economico-finanziaria degli interventi, la capacità reddituale del patrimonio e la tutela degli equilibri previdenziali e assicurativi degli Enti proprietari. La sostenibilità ambientale non può, infatti, essere considerata un obiettivo autonomo rispetto alla gestione patrimoniale, ma deve essere valutata congiuntamente agli effetti prodotti sulla redditività, sulla qualità degli immobili, sulla loro capacità di essere messi a reddito e sul mantenimento del valore economico degli *asset* nel tempo.

La Commissione ritiene, pertanto, necessario rafforzare la misurazione e la rappresentazione degli impatti energetici, ambientali e sociali delle operazioni di valorizzazione immobiliare. In tale prospettiva appare opportuno che i futuri aggiornamenti informativi evidenzino in modo sistematico indicatori relativi alla riduzione dei consumi energetici, al miglioramento delle classi energetiche, alla riduzione delle emissioni, all'incremento della sicurezza strutturale e impiantistica e agli eventuali benefici sociali e territoriali generati dagli investimenti. Tali indicatori dovrebbero essere monitorati in modo continuativo, distinguendo chiaramente tra dati effettivamente rilevati, stime progettuali e obiettivi programmatici.

La misurazione degli impatti dovrebbe inoltre essere accompagnata da una valutazione sistematica del rapporto tra costi sostenuti, benefici energetici conseguiti, incremento del valore degli *asset* e miglioramento della redditività attesa. Solo attraverso una rappresentazione integrata di tali elementi è possibile valutare correttamente l'effettiva sostenibilità degli interventi realizzati.

Gli indicatori ESG non dovrebbero limitarsi alla sola dimensione ambientale, ma ricomprendere in modo misurabile anche le componenti sociale e di *governance*. In tale ambito assumono rilievo, tra gli altri, la disponibilità di alloggi a canone calmierato, la quota di abitazioni accessibili, la restituzione di spazi e servizi alla collettività, il coinvolgimento degli enti territoriali nei processi decisionali e la trasparenza delle procedure adottate. Si tratta di elementi essenziali per evitare che la qualificazione ESG degli interventi resti meramente dichiarativa e per consentire una valutazione concreta dell'impatto prodotto sui territori, sui beneficiari e sulla sostenibilità economica delle operazioni.

In conclusione, la Commissione ritiene che la misurazione dell'impatto ambientale e sociale debba essere strettamente integrata con la verifica della sostenibilità economico-finanziaria degli investimenti. Gli interventi di rigenerazione e riqualificazione, soprattutto quando realizzati mediante fondi immobiliari o altri strumenti di gestione indiretta, dovrebbero essere valutati sulla base di indicatori capaci di connettere impatto territoriale, rendimento finanziario, costo complessivo dell'operazione, tempi di realizzazione, rischio autorizzativo e capacità di generare flussi reddituali stabili. Solo in tal modo la dimensione ESG può essere ricondotta a un modello di gestione trasparente, verificabile e coerente con la natura delle risorse pubbliche e previdenziali impiegate.

6.4 Qualità dei dati, coordinamento istituzionale e linee operative

Uno dei profili maggiormente rilevanti emersi nel corso dell'indagine riguarda la qualità, la completezza, la standardizzazione e la confrontabilità delle informazioni relative al patrimonio immobiliare pubblico previdenziale. L'attività istruttoria ha consentito di acquisire un patrimonio informativo ampio e significativo, ma ha al tempo stesso evidenziato una marcata eterogeneità nei criteri di rappresentazione, valutazione e monitoraggio degli *asset* immobiliari, che incide sulla trasparenza, sulla comparabilità inter-istituzionale e sulla capacità di valutare in modo omogeneo redditività, rischi e sostenibilità dei diversi modelli gestionali adottati.

In numerosi casi, la documentazione trasmessa risulta ancora prevalentemente fondata su valori contabili storici o valori netti di bilancio, senza una sistematica indicazione del presumibile valore di mercato degli immobili o dei relativi aggiornamenti valutativi periodici. Tale impostazione rischia di non riflettere adeguatamente la capacità reddituale degli *asset*, il grado di obsolescenza del patrimonio, la sostenibilità dei costi di gestione e il rapporto tra valore economico degli immobili, investimenti sostenuti e rendimenti effettivamente generati.

La Commissione ritiene, pertanto, opportuno che gli Enti pubblici previdenziali sviluppino sistemi periodici di valutazione dell'intero patrimonio immobiliare basati anche sul presumibile valore di mercato degli *asset* detenuti, al fine di rafforzare la trasparenza informativa, la confrontabilità dei dati e la misurazione della redditività effettiva degli investimenti immobiliari. Con specifico riferimento all'INPS, la mancata disponibilità di una stima complessiva e periodicamente aggiornata del valore di mercato dell'intero patrimonio immobiliare limita la piena confrontabilità delle informazioni e la valutazione economico-patrimoniale degli *asset* detenuti.

In tale prospettiva appare opportuno favorire una progressiva evoluzione verso sistemi di monitoraggio e rendicontazione fondati su valutazioni indipendenti periodiche, valori di mercato aggiornati, metriche omogenee di *performance* e confronto con *benchmark* di settore. La disponibilità di informazioni uniformi rappresenta, infatti, una condizione essenziale per migliorare la qualità delle decisioni gestionali e allocative e per consentire una più efficace attività di monitoraggio da parte degli organismi di vigilanza e controllo.

La Commissione ritiene inoltre necessario rafforzare la qualità, l'interoperabilità e la standardizzazione delle banche dati immobiliari pubbliche attraverso piattaforme informative integrate e costantemente aggiornate, capaci di connettere dati catastali, urbanistici, energetici, manutentivi, locativi, finanziari e gestionali. Tali sistemi dovrebbero consentire una rappresentazione uniforme di elementi quali valore lordo e netto, valore di mercato, stato locativo, livelli di sfritto, morosità, costi di gestione, classe energetica, programmi di valorizzazione e risultati economico-finanziari degli *asset*.

La disponibilità di basi dati integrate e di indicatori chiave di prestazione (*KPI*) omogenei e confrontabili potrebbe inoltre favorire l'evoluzione verso modelli di *asset management* maggiormente orientati alla programmazione strategica del patrimonio, supportando le decisioni di mantenimento, valorizzazione, riqualificazione, riconversione o

dismissione degli immobili sulla base di parametri oggettivi e misurabili.

In tale contesto assume particolare rilievo la progressiva digitalizzazione della gestione immobiliare pubblica. L'indagine ha, infatti, evidenziato come uno dei principali elementi di criticità risieda nella difficoltà di raccordare efficacemente pianificazione strategica, progettazione, gestione operativa degli interventi, monitoraggio dei cantieri e controllo dei risultati. Appare quindi necessario promuovere modelli standardizzati di progettazione ed esecuzione, metodologie digitali avanzate, incluse quelle basate sul *Building Information Modeling* (BIM), e sistemi evoluti di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale degli interventi.

In questa prospettiva, il cosiddetto « cantiere digitale » rappresenta un possibile modello evoluto di *governance* del patrimonio immobiliare pubblico, fondato sull'integrazione tra progettazione digitale, piattaforme interoperabili, monitoraggio in tempo reale dei lavori, controllo dei costi, tracciabilità delle attività e sistemi predittivi di manutenzione. Tali strumenti possono contribuire a ridurre asimmetrie informative, ritardi procedurali, inefficienze gestionali e perdita di valore del patrimonio, rafforzando trasparenza, *accountability* e capacità programmatica.

Particolare rilievo assume inoltre la definizione di *Key Performance Indicators* (KPI) omogenei e misurabili relativi a tempi, costi, avanzamento dei lavori, redditività, livelli di sfritto, *performance* energetiche e risultati economico-finanziari degli investimenti. Altrettanto importante appare lo sviluppo di modelli di *benchmarking* tra differenti patrimoni immobiliari pubblici, modelli gestionali e operazioni di valorizzazione, al fine di consentire valutazioni comparative più affidabili, trasparenti e verificabili.

In tale ambito, la Commissione ritiene di particolare interesse le disposizioni contenute nel decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa, nella parte in cui prevedono specifici strumenti di ricognizione degli immobili pubblici non utilizzati o non redditizi, programmi di recupero e rigenerazione urbana e modelli di *governance* integrata finalizzati al coordinamento degli interventi di valorizzazione del patrimonio pubblico.

Analoga attenzione deve essere dedicata agli investimenti indiretti, rispetto ai quali appare necessario disporre di un quadro periodico chiaro e comparabile relativo al valore degli apporti, al valore di mercato aggiornato, alle cessioni effettuate, ai costi di gestione, ai risultati economici conseguiti, ai tassi interni di rendimento (TIR) realizzati e al confronto con gli obiettivi inizialmente perseguiti. Gli investimenti indiretti dovrebbero, pertanto, essere oggetto di monitoraggio sistematico, con particolare riferimento alla redditività effettiva, ai costi sostenuti, ai tempi di realizzo, alla coerenza tra valori di apporto e valori di mercato e all'impatto complessivo sul portafoglio immobiliare degli Enti.

Con riguardo alla gestione indiretta pubblica, appare inoltre opportuno che sia sempre assicurata una logica di addizionalità e complementarità rispetto al mercato, evitando inefficienze, fenomeni di segmentazione e concentrazioni eccessive su specifiche categorie di *asset*. Tale profilo assume particolare rilievo in considerazione del ruolo

svolto dalle SGR pubbliche nella fase iniziale dei processi di valorizzazione immobiliare (cosiddetto « primo miglio »), attività che comporta costi significativi e richiede, pertanto, una costante verifica della sostenibilità economica delle operazioni. In tale prospettiva occorre perseguire l'obiettivo che il rendimento implicito, comprensivo dei benefici sociali prodotti, risulti almeno coerente con il rendimento atteso di mercato.

L'indagine ha inoltre evidenziato rilevanti differenze tra modelli di gestione diretta, fondi immobiliari e strutture di tipo « fondo di fondi », sotto il profilo della *governance*, della struttura dei costi, della liquidabilità degli investimenti e del livello di controllo sugli *asset* sottostanti. La Commissione ritiene, pertanto, opportuno che le future scelte allocative degli Enti previdenziali e assicurativi siano accompagnate da analisi comparative *ex ante* ed *ex post* maggiormente approfondite, così da consentire una valutazione più completa della sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni, dell'effettiva capacità dei diversi modelli gestionali di preservare il valore del patrimonio e della coerenza tra orizzonte temporale degli investimenti e natura previdenziale delle risorse impiegate.

L'indagine ha infine confermato che la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico previdenziale richiede un livello di coordinamento istituzionale significativamente superiore rispetto a quello necessario per la mera gestione amministrativa dei singoli beni. La pluralità di soggetti proprietari, gestori, regolatori, utilizzatori e finanziatori rende infatti indispensabile una programmazione integrata e pluriennale, nella quale assumono particolare rilievo il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, della Cabina di regia nazionale per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, dell'Agenzia del Demanio, delle SGR pubbliche, degli Enti previdenziali e delle amministrazioni territoriali.

La valorizzazione effettiva degli immobili pubblici dipende, infatti, non soltanto dalla volontà del proprietario, ma anche dalla disciplina urbanistica, dalla disponibilità di infrastrutture e servizi, dalla domanda territoriale, dai tempi autorizzativi, dalla capacità di attrarre capitali privati e dalla coerenza con le politiche pubbliche di sviluppo urbano e territoriale.

Occorre inoltre distinguere chiaramente le strategie di gestione in relazione alle differenti categorie di patrimonio. Gli immobili strumentali richiedono interventi di razionalizzazione logistica e adeguamento funzionale; gli immobili a reddito devono essere valutati in termini di rendimento netto, sostenibilità gestionale e capacità di generare flussi stabili; gli immobili non strategici necessitano di efficaci programmi di dismissione; gli immobili a potenziale funzione sociale richiedono invece modelli sostenibili di rigenerazione urbana e Partenariato Pubblico-Privato.

Particolare attenzione dovrà essere dedicata agli immobili sfitti, inutilizzati o occupati senza titolo, che generano mancati ricavi, costi di mantenimento, rischi di degrado e progressiva perdita di valore patrimoniale. Tali fenomeni non appaiono tuttavia riconducibili esclusivamente a inefficienze gestionali, ma anche a vincoli storici, normativi e patrimoniali derivanti dalle pregresse operazioni di cartolarizzazione, dalla retrocessione di immobili scarsamente appetibili, dalla frammen-

tazione degli *asset* e da criticità urbanistiche, manutentive e documentali che incidono sui tempi e sui costi della valorizzazione.

Nel corso delle audizioni è inoltre emersa la necessità di individuare un equilibrio sostenibile tra finalità economico-finanziarie e impatto sociale degli investimenti immobiliari pubblici. Gli investimenti in *housing* sociale, *student housing*, *senior housing*, edilizia sanitaria, scolastica e servizi di comunità pongono, infatti, il tema del corretto bilanciamento tra rendimento prudenziale, sostenibilità economica e utilità sociale degli interventi. Appare, pertanto, opportuno sviluppare metodologie e indicatori capaci di misurare non soltanto i rendimenti economici, ma anche gli effetti sociali, territoriali e ambientali generati dagli investimenti.

Particolare rilievo assume infine la dimensione gestionale e sociale degli interventi di rigenerazione urbana. Le audizioni hanno evidenziato come il valore di un investimento immobiliare dipenda non soltanto dalla qualità fisica dell'edificio o dalla sostenibilità finanziaria dell'operazione, ma anche dalla qualità del contesto urbano, dalla presenza di servizi, dalla sicurezza percepita, dalla fruibilità degli spazi comuni e dalla capacità di costruire comunità stabili e inclusive. In tale prospettiva, figure specializzate quali il *community manager* possono contribuire a ridurre il rischio operativo, prevenire fenomeni di degrado, favorire l'attivazione dei servizi e rafforzare la sostenibilità economica e sociale degli interventi nel medio-lungo periodo.

In conclusione, la Commissione ritiene che il patrimonio immobiliare pubblico previdenziale rappresenti una risorsa strategica per il Paese, non soltanto sotto il profilo degli equilibri economico-finanziari degli Enti proprietari, ma anche quale infrastruttura territoriale capace di sostenere processi di rigenerazione urbana, sostenibilità ambientale, valorizzazione del patrimonio pubblico e sviluppo di forme innovative di *welfare* territoriale e abitativo.

La priorità dei prossimi anni dovrà essere quella di trasformare un patrimonio spesso stratificato, eterogeneo e in parte sottoutilizzato in un sistema maggiormente integrato, trasparente, digitalizzato e orientato al lungo periodo, fondato su dati affidabili, programmazione pluriennale, sostenibilità economica, coordinamento istituzionale e capacità di coniugare rendimento prudenziale, funzione sociale e tutela del valore pubblico degli *asset* detenuti.

Ciò richiede non soltanto risorse finanziarie, ma soprattutto capacità progettuale, competenze gestionali, strumenti di monitoraggio e una *governance* stabile e coordinata tra tutti i soggetti coinvolti.



190172202360