

Roma, 21 maggio 2026

Oggetto: Commissione VIII - Ambiente Territorio e Lavori Pubblici - Camera dei deputati. AC 2920 – *Disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa. Contributo dell’Agenzia del demanio.*

Premessa

Come richiesto, con mail del 18 maggio dalla Commissione VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei Deputati si trasmettono in via collaborativa alcune considerazioni, necessariamente sintetiche, afferenti al testo. Al solo scopo di agevolare la contestualizzazione delle osservazioni *de quibus*, si procederà ad una preventiva sintesi dei contenuti.

1. Il decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66

Il decreto-legge in oggetto, come risulta dalla relazione illustrativa, scaturisce dalla stringente necessità di affrontare, con carattere di straordinarietà e urgenza, l'emergenza abitativa che interessa il territorio nazionale, delineando una strategia per incrementare l'offerta di alloggi a condizioni economiche accessibili.

L'intervento normativo, che prevede la realizzazione di un **Programma straordinario nazionale di recupero e manutenzione** del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e sociale, si focalizza primariamente sulla valorizzazione e rifunzionalizzazione del patrimonio immobiliare esistente, privilegiando il recupero e la riconversione di beni pubblici attualmente non utilizzati o non redditizi che, attraverso programmi di rigenerazione urbana e sostituzione edilizia, possano essere convertiti in residenze pubbliche, sociali o a canone calmierato. L'obiettivo è quello di incrementare l'offerta di alloggi sostenibili, senza consumare nuovo suolo.

Per garantire la tempestiva attuazione degli interventi di recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia pubblica e sociale, l'articolo 3 del decreto-legge in esame, prevede la nomina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di un apposito Commissario straordinario che ha funzioni di indirizzo e coordinamento degli interventi.

In particolare, il Commissario straordinario deve avviare entro 30 giorni dalla nomina, in collaborazione con gli enti e le amministrazioni interessate, **una procedura straordinaria di ricognizione degli immobili di proprietà dello Stato**, delle Regioni, degli Enti locali,

degli enti pubblici e delle società a partecipazione pubblica non quotate, da destinare a progetti di edilizia sociale.

A valle di tale ricognizione, il Commissario provvede a definire, previa comunicazione alla istituenda Cabina di monitoraggio, di cui al comma 10, dell'articolo 3 del decreto-legge in oggetto, tra l'altro, l'elenco degli immobili su cui possono essere presentate iniziative di edilizia sociale.

Il decreto-legge in esame contiene, altresì, specifiche disposizioni in materia di edilizia integrata. In particolare, l'articolo 9 disciplina la realizzazione di **programmi infrastrutturali di edilizia integrata**, che si articolano in interventi di edilizia convenzionata e in interventi di edilizia residenziale non convenzionata, rivolti a soggetti che non hanno i requisiti per accedere a programmi di edilizia residenziale pubblica e che, tuttavia, incontrano difficoltà per l'accesso al libero mercato immobiliare. A tali programmi possono accedere anche studenti universitari fuori sede e lavoratori del settore privato per le relative esigenze abitative.

Il provvedimento individua, inoltre, le risorse finanziarie da destinare alla realizzazione del Programma straordinario nazionale di recupero e di manutenzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e sociale previsto dal Piano Casa, nonché disposizioni procedurali di semplificazione e accelerazione per la realizzazione degli interventi.

2. Il ruolo istituzionale e l'azione dell'Agenzia del Demanio per la cura del patrimonio immobiliare dello Stato

L'Agenzia del demanio non risulta tra i soggetti espressamente incaricati dal decreto-legge in esame per l'attuazione dei programmi e dei progetti ivi previsti. Ci si permette di rilevare come ciò rischi di costituire una futura criticità applicativa, in particolare in ragione della rilevata mancanza di disposizioni di coordinamento o intertemporali, che salvaguardino le iniziative già avviate a cura dell'Agenzia ovvero, in generale, con le linee di intervento che le sono assegnate *ex lege*. Le finalità perseguite dal provvedimento in esame si intersecano, con ogni evidenza, con la *mission* istituzionale dell'Agenzia del demanio, istituita ai sensi del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e divenuta Ente pubblico economico ai sensi del decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173.

All'Agenzia è, infatti, affidata la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato, sulla base di una Convenzione annuale di servizi stipulata con il Ministero dell'economia e delle finanze, nel rispetto dell'atto di indirizzo emanato annualmente dal Ministro.

L'Agenzia del demanio gestisce un patrimonio immobiliare di proprietà statale di 45,415 mila immobili, per un valore di oltre 63 mld di euro.

In particolare, si tratta di beni:

- appartenenti al patrimonio indisponibile (beni in uso governativo): immobili ad uso ufficio, sedi dei Ministeri, caserme, sedi delle Forze dell'Ordine, carceri, aree di addestramento militare (41% in termini numerici e 54% sul valore complessivo);
- appartenenti al patrimonio disponibile – terreni agricoli, fabbricati rurali, immobili residenziali, immobili commerciali, magazzini – gestiti secondo le norme di diritto privato (35% in termini numerici e 3% del valore complessivo). Da segnalare che oltre il 90% di questi beni ha un valore basso, inferiore a 200 mila euro, e solo il 2% supera il milione di euro;

- appartenenti al demanio storico-artistico (10% in uso governativo e 7% non in uso governativo, rispettivamente 31% e 7% in termini di valore);
- non disponibili, categoria che include principalmente beni concessi in uso gratuito e perpetuo a Università o Enti ecclesiastici, beni confiscati, edilizia residenziale pubblica in attesa di trasferimento agli Enti locali (7% e 4 % in termini di valore).

Dal 2021, l’Agenzia, in risposta ai mutamenti di contesto, nell’ambito della propria missione istituzionale, ha abbracciato una nuova visione che vede **nella cura del patrimonio gestito** una leva per creare valore economico, sociale e ambientale, adottando un approccio integrato riguardo al tema della rigenerazione urbana e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

La progettazione degli interventi a finalità sociale, culturale, abitativa supera la logica del mero recupero edilizio per raggiungere la produzione di benefici distribuiti e duraturi per le comunità, rafforzando coesione sociale, accessibilità ai servizi e qualità dello spazio urbano.

La nuova visione **di cura del patrimonio immobiliare dello Stato** per rispondere ai fabbisogni della collettività ha trovato progressivo riscontro normativo con il riconoscimento dell’Agenzia come **stazione appaltante qualificata**, ai sensi dell’art. 63 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e con diverse disposizioni in materia di *housing universitario*, rigenerazione urbana, rischio sismico ed efficientamento energetico.

Dal 2022, il **Piano Strategico Industriale**, di durata quadriennale, detta l’indirizzo per l’azione dell’Agenzia del Demanio e pone obiettivi di investimento per 5 miliardi di euro, 1/5 già realizzato al 2025, con ricadute sui territori misurati secondo parametri ESG.

Più recentemente, l’Agenzia si è dotata anche di un **Piano di Sostenibilità 2025–2028** in cui sono fissati obiettivi di impatto misurabili.

L’innesto della Struttura per la Progettazione (a seguito del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 luglio 2021), la nuova direzione tecnica oggi pienamente operativa (con sedi sul territorio e oltre 200 tecnici) per il supporto ai territori, unitamente alla creazione di una specifica Direzione per la Trasformazione Digitale, hanno rappresentato le leve dell’Agenzia per la **qualità della progettazione** e per orientare gli interventi dell’Agenzia alla rigenerazione dei territori.

In tale ambito, l’Agenzia è divenuta punto di riferimento per la progettazione digitale BIM e ha introdotto il cantiere digitale per l’esecuzione dei lavori. La riqualificazione degli immobili è orientata a realizzare *smart building* a garanzia di un ciclo di vita tracciabile e monitorabile, e una manutenzione di tipo predittivo. Nel 2025, per il quinto anno consecutivo, l’Agenzia è risultata la prima stazione appaltante per volumi di affidamenti BIM.

I Piani Città degli Immobili Pubblici rappresentano uno strumento innovativo di programmazione, indirizzo e progettazione integrata, che prevede la costruzione di un quadro condiviso con gli Enti territoriali e con le Amministrazioni pubbliche utilizzatrici, per definire in via anticipata e condivisa le destinazioni d’uso, i requisiti ambientali ed energetici e le prestazioni di carattere sociale e culturale dell’immobile, in coerenza con la strumentazione urbanistica vigente o in eventuale varianza, così da individuare il ruolo che il bene può assumere nel sistema di relazioni della città: come nodo all’interno di reti antropiche (mobilità, servizi, spazi pubblici), ambientali (verde, acqua, suolo, caratteri microclimatici), sociali (comunità locali, fragilità urbane, domanda abitativa), culturali (sia materiali - patrimonio storico-artistico e archeologico -, che immateriali - valori identitari, ricerca e formazione, associazionismo culturale) istituzionali (enti pubblici, amministrazioni competenti) ed economiche (investitori, operatori del settore).

L'obiettivo è garantire che gli interventi rispondano a esigenze reali e che siano in grado di attivare processi trasformativi che superino il singolo intervento e massimizzino gli effetti di rigenerazione, in coerenza con gli indirizzi previsionali della pianificazione territoriale e urbana, e in accordo con il quadro dei reali bisogni scaturente dalla più profonda analisi conoscitiva dei caratteri di contesto.

Fronteggiare l'emergenza alloggiativa connessa alla nuova dimensione dell'abitare e rispondere alla crescente domanda di residenzialità sociale e accessibile, può e deve inserirsi nella più ampia visione centrata sulla volontà di sostenere e alimentare le politiche di rigenerazione urbana nel senso che le più significative esperienze internazionali danno ai processi di *deep renovation*. In questo senso l'Agenzia del demanio ha individuato nel riuso del patrimonio immobiliare pubblico non utilizzato uno strumento rilevante, in particolare per lo sviluppo di **iniziative di housing sociale** (student, social e senior housing), finalizzate a favorire l'accessibilità economica, la disponibilità di servizi di prossimità, la presenza di spazi comuni e il collegamento con infrastrutture e reti sociali locali.

Nell'ambito delle iniziative a finalità sociale e abitativa, l'Agenzia promuove modelli fondati su **mix funzionali**, sostenibilità ambientale, accentuazione degli aspetti di prossimità, inclusione sociale e integrazione culturale con il contesto urbano e con i suoi caratteri identitari. **Il social e il senior housing** vengono concepiti come strumenti per rispondere ai bisogni abitativi emergenti, ricucire tessuti urbani disomogenei e sostenere la residenzialità nelle aree centrali e semicentrali, laddove, sempre più spesso, sottoposte a processi di turistificazione e di gentrificazione. I modelli operativi contemplano il ricorso a partenariati pubblico-privati, alla valorizzazione a lungo termine, a concessioni o, in alcuni casi, alla destinazione a uso istituzionale o sociale tramite accordi con gli enti territoriali.

Le recenti competenze attribuite dal legislatore in tema di **housing universitario** (ad esempio articolo 15 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41) hanno consentito all'Agenzia di agire come acceleratore degli interventi: sono state elaborate linee guida per la progettazione, sono stati avviati numerosi interventi di riqualificazione e nuova realizzazione e l'Agenzia ha operato in stretta collaborazione con il MUR per l'attuazione delle misure previste dal PNRR, anche affiancando il Commissario straordinario per le verifiche tecniche connesse all'assegnazione dei contributi ai privati.

Per favorire la sostenibilità economica degli interventi e per ampliare l'offerta abitativa destinata agli studenti sono stati sviluppati **modelli innovativi di partenariato pubblico-privato**, basati su un modello di governance condivisa con gli operatori privati e su una strategia integrata con i territori.

3. L'expertise dell'Agenzia del demanio a supporto delle finalità del Piano Casa

Alla luce di quanto precede, emerge che le progettualità e gli strumenti di programmazione messi in atto dall'Agenzia del demanio si pongono in funzione di complementarità rispetto alle linee di intervento disciplinate dal provvedimento normativo in esame, seguendo una strategia di differenziazione delle azioni intraprese tra i diversi attori istituzionali, per il raggiungimento di obiettivi comuni per lo Stato. Il mantenimento delle competenze al riguardo, anche ove intersechino immobili che verranno "censiti" dal Commissario, non pare evincersi dal testo all'esame, sicché ne sarà rimessa la valutazione all'interprete, presumibilmente sulla base della regola del *tempus regit actum*, ma con potenziali sovrapposizioni atte a rallentare i processi ovvero a generare contenzioso.

Al fine di rafforzare la risposta dello Stato alla crescente domanda di residenzialità accessibile, in fase di conversione del provvedimento in esame si potrebbe, tuttavia, valorizzare l'*expertise* dell'Agenzia del demanio, favorendo sinergie nell'ambito delle

iniziative, già individuate nel decreto, volte alla rifunzionalizzazione del patrimonio immobiliare pubblico non utilizzato per finalità di residenzialità accessibile e a funzione sociale. Sarebbe sufficiente, allo scopo, una chiara clausola di salvaguardia, a regime e in relazione alle progettualità già avviate.

Tali interventi, da considerarsi complementari rispetto ai rilevanti programmi già previsti dal decreto-legge, si focalizzerebbero su immobili, non in uso né suscettibili di uso per fini governativi, individuati dall’Agenzia del demanio tra i beni da essa gestiti, ovvero tra quelli di proprietà degli enti territoriali che ne facciano richiesta e aderiscano agli strumenti di programmazione integrata sviluppati dall’Agenzia del demanio.

Per lo sviluppo delle superiori iniziative di rifunzionalizzazione del patrimonio pubblico l’Agenzia del demanio, si avvale di strumenti consolidati quali il ricorso a iniziative di partenariato pubblico-privato e a modelli innovativi di conferimento a fondi immobiliari di prossimità al territorio, in tal modo assicurando il coinvolgimento di soggetti istituzionali e investitori del settore privato in base a un modello di governance condivisa e a una strategia integrata con i territori.

Si potrebbe pertanto integrare il contenuto del provvedimento, laddove venga positivamente vagliato un coinvolgimento dell’Agenzia, prevedendo ulteriori misure di semplificazione e accelerazione procedimentale. Ci si permette sin d’ora di richiamarne qualcuna. Si potrebbero, in primo luogo, estendere agli interventi in capo all’Agenzia, gli strumenti già previsti dal decreto-legge in esame, quali la conferenza di servizi accelerata ai sensi dell’articolo 8, comma 2, oppure, le misure semplificatorie di cui all’articolo 10 del decreto.

A ulteriore semplificazione e accelerazione delle procedure realizzative, si potrebbe, in secondo luogo, prevedere che la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, convocata per l’approvazione dei progetti relativi agli interventi su immobili pubblici individuati dall’Agenzia del demanio per le finalità di housing sociale, oltre ad approvare il progetto e a tenere luogo di tutti gli atti necessari per la realizzazione dell’intervento, accerti anche la conformità urbanistica ed edilizia dello stato di fatto dell’immobile e costituisca variante allo strumento urbanistico.

Nel medesimo quadro, si potrebbero, inoltre, introdurre procedure semplificate per il conferimento degli immobili pubblici a fondi destinati alla residenza sociale, nonché l’adattamento dei livelli progettuali alle specificità degli interventi di riuso, nel rispetto del quadro normativo vigente. Andrebbe, infine, rafforzato l’utilizzo di strumenti già previsti nell’ordinamento, consentendo l’estensione della durata delle concessioni di valorizzazione e il ricorso al diritto di superficie.

In conclusione, gli interventi prospettati contribuiscono a garantire una maggiore certezza del contesto di riferimento, prevedendo soluzioni sostenibili sul piano giuridico, economico-finanziario, sociale e ambientale, riducendo i rischi amministrativi legati ad autorizzazioni e destinazioni d’uso, con conseguente incremento della capacità di attrazione degli investimenti privati.

In tal modo, le linee di intervento appena delineate risultano funzionali alla massimizzazione dei risultati ottenibili dall’esercizio delle specifiche competenze assegnate dal legislatore a ciascun attore istituzionale, in un’ottica di piena convergenza nel perseguimento degli obiettivi posti dal provvedimento in esame.