Osservatorio sui
Conti Pubblici Italiani
https://osservatoriocpi.unicatt.it
osservatoriocpi@unicatt.it

Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani

Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani

@osservatoriocpi

Osservatorio CPI

Direttore: Carlo Cottarelli

il commento

OCPI

Vendere gli immobili pubblici è più difficile di quanto sembra

di Gilberto Turati e Alessandro Valfrè

17 settembre 2026

Quanto potrebbe incassare lo Stato vendendo i propri immobili? Molto meno di quanto possa suggerire il valore complessivo del patrimonio. Secondo i dati dell'Agenzia del Demanio, i beni affidati alla sua gestione hanno un valore stimato di 63,2 miliardi di euro, ma l'86 per cento è costituito da immobili in uso governativo e solo 1,9 miliardi sono classificati come patrimonio disponibile. Anche quest'ultimo, tuttavia, non è necessariamente pronto per essere venduto: negli ultimi tre anni le dismissioni dell'intera PA sono rimaste sotto i 600 milioni di euro l'anno e i precedenti tentativi di accelerarle, dai programmi straordinari alle SCIP, hanno incontrato forti difficoltà. Vincoli giuridici e amministrativi, caratteristiche degli immobili e domanda di mercato limitano ulteriormente le possibilità di dismissione. Il valore del patrimonio pubblico è quindi molto diverso dalle risorse che lo Stato potrebbe effettivamente ricavare, e soprattutto ricavare rapidamente, dalla sua vendita.

* * *

Il patrimonio immobiliare pubblico italiano è molto ampio, ma valutarne la reale consistenza economica non è semplice. Una parte rilevante degli immobili è infatti utilizzata direttamente dalle amministrazioni, un'altra è soggetta a vincoli giuridici, urbanistici o funzionali, mentre per molti beni le informazioni disponibili restano incomplete o non omogenee. Anche quando un immobile è formalmente alienabile, la sua vendita può richiedere tempi lunghi e produrre ricavi inferiori alle valutazioni teoriche.

L'esperienza italiana delle grandi dismissioni dei primi anni Duemila lo dimostra: le operazioni SCIP consentirono di anticipare parte degli incassi, ma soprattutto la seconda cartolarizzazione incontrò forti difficoltà nel completare le vendite nei tempi previsti. Per questo, il valore del patrimonio pubblico non può essere interpretato come una riserva di liquidità facilmente mobilizzabile. Questa nota ricostruisce dimensione, composizione e caratteristiche del patrimonio immobiliare pubblico, con particolare attenzione ai beni dello Stato e a quelli gestiti dall'Agenzia del Demanio, per capire quale sia il suo effettivo

valore economico e quale spazio esista realmente per una sua valorizzazione o dismissione.

Il patrimonio immobiliare pubblico

Per discutere quanto lo Stato possa ricavare dalla vendita dei propri immobili occorre distinguere categorie giuridiche che nel dibattito pubblico vengono spesso confuse. Il Codice civile separa il demanio pubblico dal patrimonio dello Stato, a sua volta distinto tra patrimonio indisponibile e patrimonio disponibile.[1]

Il patrimonio immobiliare pubblico è peraltro molto più ampio di quello di proprietà dello Stato. Secondo il censimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il valore dei fabbricati di proprietà pubblica è stimato in circa 300 miliardi di euro, di cui circa il 75 per cento appartiene alle amministrazioni locali. L'analisi che segue si concentra invece soprattutto sul patrimonio dello Stato affidato all'Agenzia del Demanio, per il quale sono disponibili informazioni più dettagliate sulla natura e sulla possibile destinazione dei beni.[2]

I beni demaniali sono quelli destinati in modo diretto a interessi collettivi - per esempio spiagge, porti, fiumi, opere destinate alla difesa nazionale e, quando appartengono allo Stato, strade, ferrovie, aeroporti e alcuni beni culturali. Finché mantengono tale natura non sono liberamente alienabili. Per venderli è necessario che venga meno il regime demaniale secondo le procedure previste dalla legge; per i beni culturali valgono inoltre vincoli specifici e, in molti casi, l'autorizzazione del Ministero della Cultura.

Il patrimonio indisponibile comprende invece beni che non appartengono al demanio ma sono vincolati a una destinazione pubblica. Vi rientrano, tra gli altri, edifici destinati a uffici pubblici e altri beni utilizzati per un pubblico servizio. Anche questi non possono essere sottratti alla loro destinazione finché permane la funzione pubblica. Il patrimonio disponibile è infine la categoria residuale: è la parte giuridicamente più semplice da vendere perché non è assoggettata a uno specifico vincolo di destinazione. Ma "disponibile" significa alienabile in linea di principio, non necessariamente "libero", "pronto alla vendita" o "facilmente commerciabile".

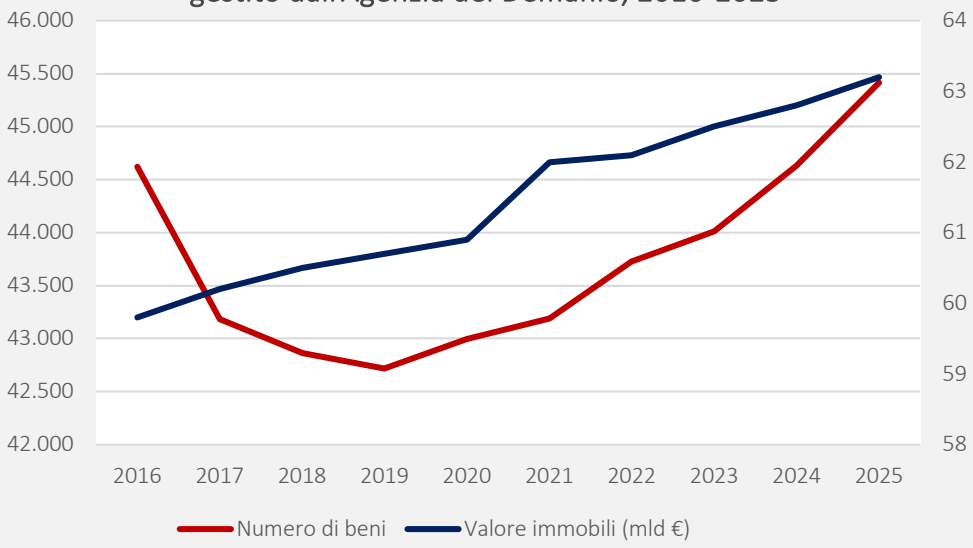
[1] Vedi: Codice Civile, articoli 822-829.

[2] Vedi: Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Piano strutturale di bilancio di medio termine Italia 2025-2029*. La banca dati Patrimonio della PA raccoglie informazioni su oltre 2,5 milioni di fabbricati e terreni di proprietà pubblica. Il valore di circa 300 miliardi si riferisce ai fabbricati ed è ottenuto mediante un modello di stima *mass appraisal*. Questo valore non si può direttamente confrontare con le stime del Demanio che seguono perché i criteri di valutazione sono diversi.

Alla fine del 2025 il patrimonio immobiliare dello Stato affidato all'Agenzia del Demanio era composto da oltre 45 mila cespiti, per un valore inventariale complessivo di 63,2 miliardi di euro.[3] Si tratta di circa 44 milioni di metri quadrati di fabbricati e 1,3 miliardi di metri quadrati di aree, riserve naturali, boschi e terreni.

Il numero di beni gestito dal Demanio nel 2025 ha superato i valori di 10 anni prima, dopo che tra 2016 e 2019 il numero di beni è diminuito di 2000 unità (Fig. 1). Il valore inventariale complessivo è invece salito, a prezzi correnti, da 59,4 a 63,2 miliardi, con una crescita totale del 6%.

Fig. 1: Consistenza e valore del patrimonio immobiliare gestito dall'Agenzia del Demanio, 2016-2025



Fonte: elaborazioni OCPI su dati Agenzia del Demanio.

Nella classificazione dell'Agenzia, la componente più importante è quella degli immobili in uso governativo, ossia immobili statali utilizzati dalle amministrazioni pubbliche centrali per svolgere le proprie funzioni. Alla fine del 2025 costituivano il 51% dei beni e l'86% del loro valore (Tav. 1).[4] Ad esempio, un ufficio ministeriale, un tribunale o un immobile utilizzato da una forza di polizia può essere gestito sotto il profilo immobiliare dall'Agenzia del Demanio pur essendo utilizzato quotidianamente da un'altra amministrazione.

[3] Vedi: Rapporto Annuale 2026, Agenzia del Demanio, 8 luglio 2026.
[4] Vedi: Progetto-di-Bilancio-2025, Agenzia del Demanio, 30 aprile 2026.

Tav. 1: Il patrimonio immobiliare dello Stato affidato all'Agenzia del Demanio, 2025

Categoria	Quota del numero di beni	Quota del valore	Valore
	(%)	(%)	(mld di euro)
Uso governativo	51,0	86,0	54,4
Patrimonio disponibile	35,0	3,0	1,9
Demanio storico-artistico	7,0	7,0	4,4
Altro patrimonio indisponibile	7,0	4,0	2,5

Fonte: elaborazioni OCPI su dati Agenzia del Demanio.

Il patrimonio disponibile rappresentava nel 2025 il 35% dei beni gestiti, ma appena il 3% del loro valore complessivo (1,9 miliardi di euro). È la componente più facilmente destinabile a vendita, locazione, concessione o valorizzazione, ma ciò non significa che sia necessariamente inutilizzata: un bene può essere già locato, in vendita, in trasferimento o inserito in un progetto di rigenerazione. Questi beni sono in gran parte di basso valore: oltre il 90% vale meno di 200 mila euro.

Il demanio storico-artistico pesa per il 7%, sia dei beni sia del valore, mentre l'altro patrimonio indisponibile per il 7% dei beni e il 4% del valore.[5]

L'Agenzia del Demanio raggruppa beni non ad uso governativo in sei gruppi a seconda della strategia prevista per il loro utilizzo.

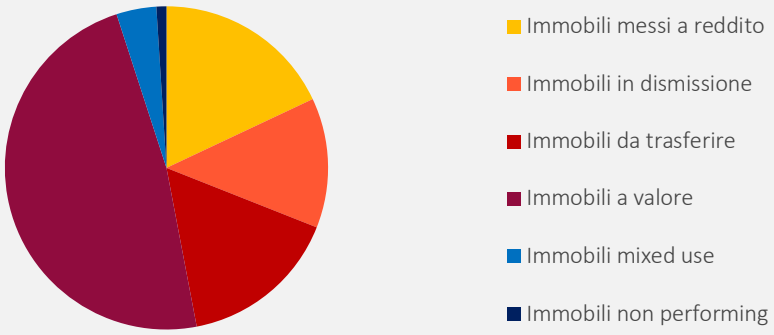
In termini numerici, nel 2024, il 55% dei cespiti di questo segmento risultava destinato alla dismissione,[6] il 15% al trasferimento previsto per legge, il 14% alla messa a reddito.

La distribuzione cambia però considerando il valore degli immobili (Fig. 2): i beni destinati alla dismissione rappresentano appena il 13% del valore complessivo, mentre il 48% è costituito dalle operazioni di valorizzazione più complesse ("Immobili + Valore"). Un ulteriore 18% del valore riguarda immobili destinati alla messa a reddito e il 16% riguarda beni da trasferire. Gli immobili

[5] L'altro patrimonio indisponibile comprende il patrimonio soggetto a specifici vincoli di destinazione pubblica che non viene inclusa nell'uso governativo.
[6] Vedi: Piano industriale 2025-2028, Agenzia del Demanio, 22 settembre 2025.

"mixed use"[7] e quelli "non performing" rappresentano percentuali marginali (rispettivamente, 4% e 1%).[8]

Fig. 2: Destinazione d'uso del patrimonio immobiliare, 2024



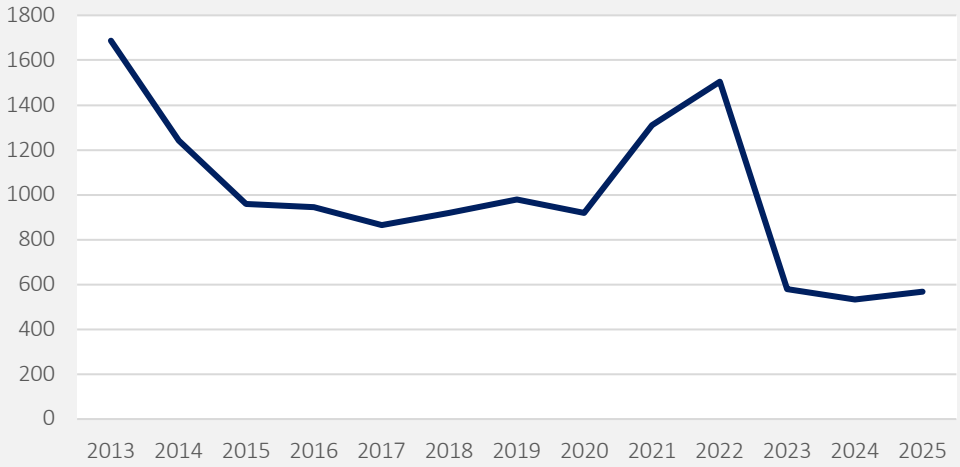
Fonte: elaborazioni OCPI su dati Agenzia del Demanio.

Le dismissioni sono scese ai minimi

Si è spesso sostenuto che lo Stato dovrebbe vendere il patrimonio immobiliare disponibile che non usa. A livello di tutte le amministrazioni pubbliche, le dismissioni immobiliari sono ai minimi (Fig. 3);[9] le dismissioni annuali superavano il miliardo di euro tra 2013 e 2015, e nuovamente nel biennio 2021-2022, mentre tra 2023 e 2025 sono scese sotto ai 600 milioni di euro. Il calo coincide con un progressivo spostamento delle politiche statali dall'alienazione alla valorizzazione, al riuso e alla rigenerazione degli immobili. Il dato aggregato, tuttavia, riflette anche una difficoltà più strutturale: individuare un bene come potenzialmente alienabile non significa riuscire effettivamente a venderlo, né farlo nei tempi e ai valori inizialmente previsti.

[7] I beni "mixed use" sono immobili caratterizzati per loro natura da una tale complessità tecnico-urbanistica che necessitano di una progettualità puntuale e di un iter di valorizzazione in una visione integrata di aspetti immobiliari, tecnici, economico-finanziari e amministrativi.
[8] I beni "non performing" sono quelli che, per caratteristiche tecnico-fisiche, modalità di acquisizione, titolarità giuridica o condizioni di abbandono, presentano una ridotta possibilità di valorizzazione.
[9] Vedi: DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA, Ministero dell'Economia e Finanze, 2026. Per i valori anteriori al 2023, vedere i DFP antecedenti.

Fig. 3: Dismissioni immobiliari della PA, 2013-2025
(in milioni di euro)



Fonte: elaborazioni OCPI su dati MEF.

Lo dimostra l'esperienza dei programmi straordinari di dismissione. Il Piano straordinario 2019-2021 comprendeva 420 immobili potenzialmente cedibili, nell'ambito di un programma che puntava a conseguire introiti superiori a un miliardo di euro nel triennio.[10] A fine 2021 risultavano venduti 87 beni per 58,5 milioni e altri 13 erano stati aggiudicati per 4,8 milioni in attesa di stipula.[11] Nel frattempo, l'Agenzia aveva proposto di escludere 35 beni, per circa 144 milioni, per sopravvenute esigenze governative, percorsi di valorizzazione alternativi o dichiarazioni di inalienabilità da parte del Ministero della Cultura. Cassa depositi e prestiti aveva inoltre rinunciato all'acquisto dei beni precedentemente selezionati. Il piano è stato formalmente chiuso nel 2022.[12]

Il precedente delle SCIP: anche gli immobili più commerciabili non sono facili da vendere

Il caso storico più istruttivo sui programmi straordinari di dismissione è quello delle cartolarizzazioni immobiliari SCIP dei primi anni Duemila.

Il meccanismo fu introdotto dal D.L. 351/2001, in cui il MEF poteva costruire una società veicolo allo scopo di realizzare operazioni di cartolarizzazione, la Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici (SCIP). Questo serviva per anticipare agli enti proprietari i flussi di cassa attesi dalle future vendite: nella pratica gli immobili venivano trasferiti alla società veicolo SCIP, che emetteva obbligazioni, versava un prezzo iniziale ai soggetti cedenti e rimborsava i titoli

[10] Vedi: Comunicato_137 - 2019, MEF, 16 luglio 2019.
[11] Vedi: Rapporto sui livelli di servizio Anno 2021- Finale.
[12] Vedi: Bilancio 2022 dell'Agenzia del Demanio, Agenzia del Demanio, 26 aprile 2023

con i proventi delle successive alienazioni. In altri termini, la cartolarizzazione accelerava l'incasso ma non eliminava il problema della vendita a prezzi congrui e nei tempi previsti dal servizio del debito.

La prima operazione (SCIP 1) fu avviata nel 2001 e riguardò soprattutto immobili degli enti previdenziali: 27.250 unità residenziali e 262 immobili commerciali. Furono emessi titoli obbligazionari per 2,3 miliardi di euro. I titoli coinvolti furono rimborsati, ma l'esito relativamente favorevole di SCIP 1 era spiegabile dalle procedure di vendita già iniziate prima ancora che SCIP 1 fosse avviata; inoltre, una ricostruzione parlamentare segnalava che una quota non marginale del portafoglio era ancora invenduta.[13]

SCIP 2 partì nel 2002 con un portafoglio molto più grande: 62.880 unità immobiliari, di cui 53.241 residenziali e 9.639 commerciali; nella seconda operazione furono inclusi anche immobili dello Stato. Le emissioni obbligazionarie ammontarono a 6,637 miliardi di euro. Si trattava quindi, per quasi l'85%, di abitazioni: beni più semplici da collocare sul mercato rispetto a molti terreni, ruderi o piccoli cespiti del patrimonio disponibile odierno.

Eppure l'operazione si arenò. In un'audizione del febbraio 2009, la Corte dei conti rilevava che al 31 dicembre 2008 erano ancora invenduti 13.574 immobili di SCIP 2, il 21,6% del portafoglio originario, per un valore di circa 2,4 miliardi, pari al 30,2% del valore iniziale. La Corte sottolineava inoltre che l'87% degli immobili residui in numero e l'84% in valore erano occupati, e quindi di difficile alienazione. Nel 2009, in considerazione anche della crisi economica e delle condizioni dei mercati immobiliare e finanziario, la legge pose in liquidazione i patrimoni separati di SCIP 1 e SCIP 2 e dispose la retrocessione degli immobili ancora di proprietà della società agli originari proprietari.

Le relazioni successive della Corte dei conti hanno qualificato il risultato di SCIP 2 come un "sostanziale insuccesso". La chiusura dell'operazione ebbe anche riflessi contabili sui conti pubblici: nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2010 la Corte osservò che la spesa per investimenti del 2009 incorporava circa un miliardo derivante dalla chiusura di SCIP 2, un'operazione contabile priva di effetti economici reali. Il punto, per la discussione odierna, è che la cartolarizzazione non trasformò un valore patrimoniale in cassa senza attriti: quando le vendite rallentarono, il rischio e gli immobili residui tornarono, in ultima analisi, al settore pubblico.

La "coda" delle SCIP è durata molto più a lungo delle operazioni originarie. Nel 2025 la Corte dei conti ha rilevato ancora 597 immobili ex-SCIP:[14] si tratta

[13] Vedi: La Camera dei Deputati - XIV Legislatura - Documenti - Resoconti parlamentari - Resoconti dell'Assemblea, 22 marzo 2004.
[14] Vedi: Relazione della Corte dei Conti al Parlamento - Esercizio 2023, 13 giugno 2025.

prevalentemente di cantine, box, posti auto e immobili gravati da contenziosi che ne rendevano la vendita difficile o impossibile. Man mano che i beni più semplici vengono collocati, nel portafoglio tendono a rimanere quelli meno liquidi e più problematici.

Dopo le SCIP: trasferire o valorizzare non significa vendere

Negli anni successivi le politiche sul patrimonio pubblico hanno fatto ricorso a strumenti diversi: federalismo demaniale, fondi immobiliari, Invimit[15] e programmi straordinari di dismissione. È però importante distinguere le operazioni che generano un incasso per il settore pubblico da quelle che modificano soltanto il soggetto pubblico proprietario o il veicolo di gestione.

Il federalismo demaniale è l'esempio più evidente. Ad aprile 2025 l'Agenzia del Demanio indicava 6.047 trasferimenti conclusi a favore degli enti territoriali, per un valore complessivo di circa 1,6 miliardi.[16] Questi beni escono dal portafoglio gestito centralmente dall'Agenzia, ma vengono trasferiti gratuitamente alle Regioni o agli enti locali.

Anche il ricorso ai fondi immobiliari e a Invimit non elimina il problema della liquidità del sottostante. In un'audizione parlamentare del febbraio 2026,[17] Invimit ha sottolineato come gli immobili pubblici conferiti siano spesso inutilizzati da decenni e presentino carenze documentali, criticità ambientali e difformità edilizie e urbanistiche. Prima di poterli mettere a reddito o portarli sul mercato è quindi necessario affrontare un "primo miglio" di regolarizzazione, manutenzione e riqualificazione che richiede tempo e risorse. La stessa Invimit ha progressivamente spostato la propria strategia dalla mera vendita alla valorizzazione: nel 2025 ha abbandonato un progetto basato sulla selezione di singoli immobili, giudicandolo non funzionale alla migliore valorizzazione del patrimonio, a favore di un approccio esteso all'intero portafoglio. Il punto non è quindi che i fondi non possano rendere più efficiente la gestione, ma che il loro utilizzo non rimuova le caratteristiche che rendono molti immobili pubblici difficili da trasformare rapidamente in liquidità.

Il patrimonio immobiliare pubblico ha quindi una consistenza rilevante, ma il valore complessivo dice poco sulle risorse che sono ottenibili attraverso una

[15] INVIMIT è la Investimenti Immobiliari Italiani SGR SpA, una società di gestione del risparmio interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, costituita nel 2013.
[16] Vedi: Agenzia del Demanio - Federalismo fiscale: audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio alla Camera dei Deputati, 16 aprile 2025.
[17] Vedi: RELAZIONE INFORMATIVA SULLE POLITICHE DI INVESTIMENTO, audizione alla Commissione Parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, 19 febbraio 2026.

sua vendita. Gran parte degli immobili statali è utilizzata direttamente dalle amministrazioni o soggetta a vincoli, mentre il patrimonio disponibile rappresenta una quota molto contenuta del valore complessivo ed è composto prevalentemente da cespiti di piccolo valore. Le esperienze dei programmi straordinari, delle SCIP e dei fondi mostrano inoltre che anche i beni individuati per la dismissione richiedono spesso tempi lunghi per essere effettivamente venduti. La valorizzazione del patrimonio può quindi produrre benefici economici importanti, ma questi non coincidono necessariamente, né nei tempi né negli importi, con entrate immediate per ridurre il debito pubblico.