

Le città che cambiano. Il ruolo del settore immobiliare

Di Davide Mattone e Carlo Stagnaro

EXECUTIVE SUMMARY

Lo studio analizza il rapporto tra trasformazioni urbane, mercato immobiliare e regolazione pubblica, mostrando che l'Italia soffre oggi di un forte disallineamento tra la domanda di nuovi spazi urbani e la capacità dell'offerta di adattarsi. La tesi centrale è che il valore dell'immobiliare non coincide semplicemente con il valore patrimoniale degli edifici, ma deriva soprattutto dalla capacità di trasformare gli spazi in funzioni utili per le persone, le imprese e le città. Alla luce delle grandi transizioni economiche, tecnologiche e demografiche in atto, le città devono adattarsi a nuove esigenze: questo risultato può essere raggiunto solo coinvolgendo capitali privati, ma ciò richiede, da un lato, una crescente sofisticazione delle imprese del settore del *real estate* e, dall'altro, una crescente flessibilità nella regolazione pubblica. La rigenerazione urbana può diventare un'opportunità per la creazione di valore sociale solo se viene messa al servizio di una domanda in continua evoluzione.

Le città continuano a rappresentare il principale motore di innovazione, produttività e crescita economica grazie alla densità e alla prossimità tra attività economiche, servizi e persone. Tuttavia, le trasformazioni demografiche ed economiche in corso stanno modificando profondamente i bisogni abitativi e funzionali delle aree urbane. Da un lato, l'Italia sperimenta un declino della popolazione complessiva; dall'altro, le grandi aree urbane più attrattive concentrano sempre più domanda di abitazioni, servizi, uffici evoluti, logistica, studentati e ospitalità. Questa pressione si scontra però con uno stock immobiliare rigido e con un quadro normativo spesso incapace di accompagnare i cambiamenti.

In questo contesto, il settore immobiliare ha un ruolo cruciale non solo nella costruzione fisica degli edifici, ma anche nell'allocazione efficiente delle risorse urbane. Lo sviluppo immobiliare comprende infatti progettazione, finanziamento, gestione, intermediazione e rigenerazione urbana. Quando il sistema funziona, il capitale viene indirizzato verso gli usi più richiesti, generando benefici economici e sociali: maggiore accessibilità abitativa, riqualificazione di aree dismesse, crescita occupazionale, attrattività territoriale e riduzione del consumo di suolo. Quando invece le regole

Si ringrazia Confindustria Assoimmobiliare per il supporto a questa ricerca.

Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni.

Davide Mattone scrive per il Foglio ed è collaboratore di ricerca dell'Istituto Bruno Leoni.

impediscono o rallentano l'adattamento degli spazi, si producono scarsità artificiali, aumento dei prezzi e perdita di opportunità economiche.

Uno dei temi centrali riguarda il valore "allocativo" degli immobili: il patrimonio edilizio produce valore quando può essere convertito verso le funzioni più utili in base alla domanda effettiva. In Italia questo processo è spesso ostacolato da rigidità urbanistiche, tempi autorizzativi imprevedibili e incertezza giuridica. Ne deriva un sistema in cui molti immobili restano sottoutilizzati o bloccati in destinazioni obsolete, mentre crescono bisogni insoddisfatti in altri segmenti del mercato.

Il problema emerge con particolare evidenza nel settore residenziale. La domanda di affitto accessibile e di housing gestito professionalmente è in forte crescita, trainata dalla mobilità lavorativa, dalla frammentazione dei nuclei familiari e dalla minore propensione all'acquisto delle giovani generazioni. Tuttavia, l'offerta italiana di locazione resta limitata rispetto agli standard europei. Gli alloggi in affitto rappresentano una quota significativamente inferiore rispetto a Francia o Germania, mentre il segmento dell'housing accessibile rimane marginale. Questo deficit abitativo produce effetti economici rilevanti: limita la mobilità dei lavoratori, ostacola l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e riduce la competitività delle aree urbane più produttive. La casa non è soltanto una questione sociale, ma anche una vera e propria infrastruttura economica. Se insegnanti, infermieri, tecnici o lavoratori dei servizi essenziali non riescono a vivere vicino ai luoghi in cui lavorano, il costo si trasferisce sull'intero sistema economico. La disponibilità di alloggi accessibili diventa quindi una condizione necessaria per sostenere crescita, produttività e attrattività territoriale.

Analoghe dinamiche interessano gli uffici, il retail, la logistica, l'ospitalità e gli studentati universitari. La diffusione del lavoro ibrido sta rendendo obsoleta parte dello stock direzionale costruito prima della pandemia, mentre cresce la domanda di abitazioni, servizi e strutture ricettive. In altri paesi europei questi cambiamenti hanno favorito ampi processi di riconversione funzionale degli immobili; in Italia, invece, tali operazioni restano limitate a causa della rigidità normativa e dell'incertezza procedurale.

Particolarmente significativo è il caso degli studentati. L'Italia presenta una forte carenza di posti letto universitari rispetto agli standard europei, nonostante l'aumento della domanda di mobilità studentesca. Il problema non dipende soltanto dalla scarsità di investimenti, ma anche dalla frammentazione regolatoria: gli studentati vengono classificati in modo diverso da città a città, con regole differenti su destinazioni d'uso, convenzionamenti, quote calmierate e procedure autorizzative. Questa eterogeneità aumenta i costi, rallenta gli investimenti e rende difficile replicare modelli su scala nazionale.

I "colli di bottiglia" regolatori sono quindi uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo urbano italiano. La normativa urbanistica ed edilizia resta infatti fortemente legata a una logica novecentesca di espansione urbana, mentre oggi il problema principale riguarda la trasformazione e il riuso del patrimonio esistente. Cambi di destinazione d'uso complessi, standard rigidi, stratificazione normativa, conflitti tra

livelli istituzionali e incertezza sui titoli edilizi generano costi elevati e scoraggiano gli investimenti di lungo periodo.

Il confronto con Francia, Spagna e Regno Unito mostra che altri paesi europei hanno introdotto strumenti più flessibili e prevedibili per favorire la riconversione degli immobili. Pur mantenendo vincoli e controlli pubblici, questi sistemi consentono percorsi autorizzativi più chiari, tempi certi e una maggiore leggibilità normativa. L'esperienza internazionale dimostra che la flessibilità regolatoria non implica deregolamentazione, ma capacità di distinguere tra tutela degli interessi pubblici e mera rigidità amministrativa.

In conclusione, il paper formula sette linee di intervento per liberare il valore nascosto delle città italiane. Le priorità riguardano: una maggiore flessibilità nei cambi di destinazione d'uso; tempi autorizzativi certi e prevedibili; maggiore stabilità dei titoli edilizi; riconoscimento normativo delle nuove categorie immobiliari; partenariati pubblico-privati più efficaci; sistemi di misurazione basati su risultati concreti; e una pianificazione urbana più orientata alla trasformazione del costruito piuttosto che alla sola espansione.

L'obiettivo non è ridurre il ruolo pubblico nella pianificazione urbana, ma renderlo più efficace. Il compito delle istituzioni non dovrebbe essere quello di determinare rigidamente la funzione di ogni edificio, bensì creare regole chiare, trasparenti e stabili che consentano agli operatori di trasformare la domanda reale in offerta urbana di qualità. Il pubblico, in altre parole, deve diventare una piattaforma abilitante per favorire investimenti nella riqualificazione degli spazi, inclusi quelli pubblici o semi-pubblici; il privato, di converso, deve crescere nella sua sofisticazione progettuale e finanziaria in modo da essere effettivamente all'altezza di questa sfida, in un contesto complesso come quello italiano. Il settore immobiliare non è una semplice attività patrimoniale, ma una leva strategica di sviluppo economico, inclusione sociale e competitività urbana.

Introduzione

Le grandi trasformazioni economiche e demografiche in atto hanno un impatto enorme sugli spazi in cui viviamo e lavoriamo. Storicamente, la città si è imposta come motore di innovazione e progresso grazie alla prossimità che essa crea tra persone e attività. Proprio la frequenza degli incontri – formali e informali – tra le persone spiega perché, a dispetto delle difficoltà e delle sfide che sono inevitabili nella vita urbana, le persone continuano ad “agglomerarsi” all'interno di spazi ridotti. Questi spazi, d'altro canto, si contraddistinguono perché sono mediamente caratterizzati da un più elevato reddito pro capite, maggiori livelli di sostenibilità ambientale e il massimo del dinamismo culturale e sociale. Al tempo stesso, la crescita dimensionale delle metropoli affianca a questi benefici dei costi legati al tempo e alle modalità degli spostamenti, all'organizzazione dei servizi e all'aumento della domanda degli stessi, oltre che alla corretta gestione degli spazi. Lo sviluppo urbano, insomma, si gioca interamente sul rapporto tra i costi e i benefici

della densità: una città cresce finché gli uni sono inferiori ai secondi¹. Tale sviluppo dipende da una pluralità di fattori, tra cui la tecnologia, gli andamenti e le caratteristiche della domanda di spazi e la regolamentazione. Fare incontrare l'offerta e la domanda di spazi è la funzione essenziale svolta dal settore immobiliare, il quale agisce almeno su due fronti differenti: uno è quello della progettualità (adattare la disponibilità degli spazi alle tipologie di usi per i quali essi vengono richiesti e alle caratteristiche che i "consumatori" dello spazio, cioè famiglie e imprese, desiderano); l'altro è il finanziamento di interventi che possono avere sia natura puntuale (la riqualificazione di un immobile), sia più ampia (la rigenerazione di interi quartieri o il ripensamento sulle modalità di impiego di spazi pubblici o semi-pubblici). Queste attività sono fortemente condizionate dalle norme che disciplinano l'utilizzo degli spazi, il rilascio dei permessi edilizi, la loro validità e la flessibilità con cui l'ecosistema urbano può evolvere.

In Italia, oggi, le trasformazioni urbane sono guidate da due fattori fondamentali: la transizione demografica, che vede un forte declino della popolazione residente nel nostro paese, ma un crescente addensamento nelle principali aree urbane (il caso più evidente è quello di Milano); e la transizione economica, che deriva dalla digitalizzazione dell'economia e da quella che una volta si chiamava "terziarizzazione"². In altre parole, il peso del settore dei servizi sul Pil continua ad aumentare, mentre la natura stessa dei servizi che vengono prodotti e consumati cambia a sua volta. Alcuni di essi hanno natura essenzialmente territoriale (si pensi alla sanità, peraltro sempre più importante in un paese la cui età media è destinata a crescere); altri sono invece tendenzialmente slegati dalla territorialità. Si pensi allo sviluppo dei servizi finanziari e alla migrazione che essi hanno conosciuto dopo la Brexit: molte grandi imprese scelgono dove localizzare le proprie strutture o addirittura gli *headquarter* sulla base di caratteristiche proprie delle diverse città, quali l'attrattività, la qualità urbana, la sicurezza, l'istruzione e così via. Uno dei casi più studiati e conosciuti è la gara bandita da Amazon negli Stati Uniti alcuni anni fa per stabilire il suo secondo quartier generale: tra le 238 città che si erano candidate, Amazon ne scelse due (New York, che successivamente venne cancellata per difficoltà negoziali, e un'area nota come "National Landing" in Virginia, sul territorio dei tre comuni di Crystal City, Pentagon City e Alexandria)³. L'operazione non ebbe il successo sperato, tanto che anche in Virginia il progetto fu ridimensionato. Merita però di essere citata perché, da un lato, mostra quanto certe attività possano scegliere dove localizzarsi sulla base di caratteristiche urbane, sempre meno legate a fattori quali la prossimità a risorse naturali o catene di fornitura; dall'altro lato, evidenzia

1 E. Glaeser, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, Londra: Penguin Books, 2012.

2 Un esempio concreto riguarda il lavoro ibrido. Secondo l'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano, nel 2025 i lavoratori che operano da remoto almeno per parte del tempo erano circa 3,6 milioni, e la percentuale non può che essere destinata a crescere.

3 J.K. Sebenius e A. Green, "A Tale of Two Cities: Amazon HQ2 Negotiations in New York and Virginia", *Negotiations Journal*, 41, 2025, pp. 547-574.

però quanto questi processi siano delicati e fragili.

In Italia, gli esempi di trasformazione urbana sono limitati, soprattutto se ci si concentra sugli anni più recenti. Questo può dipendere da numerose ragioni, quali la modesta crescita economica e, come detto, il declino demografico⁴. È tuttavia importante riconoscere quanto questi processi possano essere agevolati dallo sviluppo di un robusto settore immobiliare e dalla definizione di regole che, pur salvaguardando tutti gli interessi pubblici in gioco, garantiscano alle città e agli investitori quella flessibilità senza la quale qualunque forma di adattamento è impensabile. Il problema, in questo senso, riguarda ovviamente il tema dell'abitare⁵, che ha monopolizzato il dibattito pubblico in materia immobiliare, ma va approfondito anche rispetto ad altre destinazioni urbanistiche, quali gli studentati, gli immobili per i lavoratori, l'ospitalità, la logistica e il retail, oltre al tema più generale del cosiddetto *placemaking*, vale a dire le nuove e più aperte progettualità per gli spazi pubblici e semi-pubblici.

Questo paper intende descrivere attraverso quali meccanismi la filiera immobiliare può generare valore e che cosa, in Italia, impedisce a una parte di quel valore di realizzarsi. La tesi è che il valore pubblico dell'immobiliare non sia automatico ma dipenda dalla capacità di trasformare capitale, competenze, sviluppo, intermediazione e gestione in spazi coerenti con bisogni reali e risultati verificabili. Tale approccio ha due implicazioni fondamentali: in primo luogo, che lo sviluppo urbanistico non può essere demandato unicamente alle attività pianificatorie, ma debba in qualche modo prevedere dei meccanismi di "ascolto" dei fabbisogni del mercato⁶; dall'altro, che il valore non dipenda unicamente dalla realizzazione di interventi "fisici" sugli immobili ma anche da un complesso di servizi – che vanno dalla progettazione all'intermediazione fino al finanziamento – che si collocano, al tempo stesso, a monte e a valle della catena del valore.

In Italia la questione principale riguarda il divario tra una domanda che cambia e un'offerta che fatica ad adattarsi. Il contesto in cui ciò avviene è esso stesso peculiare: ad alcune aree urbane fortemente attrattive e caratterizzate da una strutturale scarsità di spazi si affiancano vaste aree scarsamente popolate o in via di spopolamento, dove i valori immobiliari sono minimi e dove il problema non riguarda l'accessibilità della casa ma, al contrario, la mancanza di utilizzatori; una prospettiva che non può che peggiorare alla luce del declino demografico in atto. Questa divaricazione di circostanze e di esigenze rende doppiamente importante mobilitare in modo efficiente le risorse per valorizzare gli spazi dove sono disponibili (e dove sono richiesti) e inserire lo sviluppo urbanistico all'interno di una visuale ampia che sappia tenere conto anche dei trend demografici e dell'evoluzione

4 Istat, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie. Base 1/1/2024*, 28 luglio 2025.

5 Su questo tema, ci permettiamo di rinviare a Marco Ponti e Carlo Stagnaro (a cura di), *Il costo della casa*, di prossima pubblicazione.

6 Stefano Moroni, *La città rende liberi*, Torino: IBL Libri, 2012; Alain Bertaud, *Order without Design*, Boston: MIT Press, 2018.

delle infrastrutture di trasporto. Quando il prodotto immobiliare riesce ad adattarsi a queste domande, genera benefici che vanno oltre il rendimento (privato) dell'investimento: posti di lavoro, quartieri più vivibili, servizi accessibili, riqualificazione di aree dismesse, riduzione del consumo di suolo. Quando invece lo stock esistente resta bloccato in funzioni che non corrispondono più alla domanda – sia perché il cambio di destinazione d'uso è troppo lento, sia perché le categorie urbanistiche non riconoscono i nuovi prodotti, sia perché i tempi autorizzativi sono imprevedibili o perché la certezza dei titoli edilizi è fragile – il risultato è una scarsità di offerta che si traduce in prezzi più alti, mobilità ridotta e opportunità economiche perdute.

Il paper è strutturato come segue. La prima sezione chiarisce che cosa significa creare valore nel settore immobiliare. La seconda argomenta dove e perché la domanda è cambiata e l'offerta non si è adattata. La terza analizza i colli di bottiglia regolatori: categorie urbanistiche, cambi di destinazione d'uso, tempi autorizzativi e certezza dei titoli, sviluppando un caso studio sugli studentati. La quarta parte confronta alcune esperienze estere sulla riconversione degli uffici e sugli alloggi per lavoratori, approfondendo un caso studio sugli alloggi per i lavoratori. Altri casi studio riguardano la logistica, il retail e l'ospitalità. La quinta individua le condizioni abilitanti: cambi d'uso più flessibili, tempi certi, titoli stabili, riconoscimento delle nuove categorie di prodotto, partenariati pubblico-privati e misurazione degli output.

1. IL VALORE NEL SETTORE IMMOBILIARE

Che cosa significa creare valore nel settore immobiliare

Il valore del settore immobiliare viene spesso confuso con quello degli immobili. È una semplificazione comprensibile, ma fuorviante. Un edificio può valere molto sul mercato e generare poco valore per il contesto in cui si trova, come può anche accadere il contrario, ergo un investimento immobiliare può avere un ritorno privato ordinario e produrre altri benefici, comunque rilevanti, perché rende possibile un uso (ovvero il soddisfacimento di un bisogno) che prima era impossibile. Per questa ragione, in un'analisi di politica pubblica, la domanda corretta non riguarda soltanto quanto vale un immobile o, più in generale, uno spazio, ma soprattutto quale funzione svolge, quali necessità incontra, quali risorse mobilita e quali effetti produce nel territorio.

La realizzazione fisica di un edificio o, in modo più ampio, la riqualificazione di uno spazio o di un intero quartiere o porzione di città è solo una parte del processo. Prima e dopo il cantiere ci sono capitale e selezione degli investimenti, sviluppo, progettazione, finanziamento, intermediazione, gestione, manutenzione, servizi professionali e attività legali e fiscali⁷. Il patrimonio gestito dai fondi immobiliari italiani ha raggiunto i 123 miliardi di euro nel 2024, e i soli servizi immobiliari ge-

nerano un fatturato annuo di circa 40 miliardi⁸.

Il mercato professionale degli investimenti immobiliari in Italia resta tuttavia più contenuto rispetto ai principali paesi europei. Il rapporto tra investimenti nel comparto immobiliare commerciale (*commercial real estate*) e il Pil nazionale si attesta allo 0,5 per cento in Italia, contro l'1,5 della Germania e lo 0,9 di Francia e Spagna⁹. La capacità di investimento esiste; il punto è se il quadro normativo e amministrativo consenta di trasformarla in offerta utile.

Valore d'uso e valore allocativo

Un immobile genera valore quando rende possibile un'attività economica o sociale che altrimenti sarebbe più costosa, meno accessibile o meno efficiente. Una casa consente di vivere vicino al luogo in cui si lavora, così come uno studentato può sostenere la mobilità universitaria e l'attrattività degli atenei. Un ufficio efficiente aiuta le imprese a organizzare il lavoro, e uno spazio logistico riduce i costi di distribuzione. In questa prospettiva, l'immobile non è soltanto un bene patrimoniale, ma un supporto (fisico) per le numerose attività che hanno effetti incisivi sulla produttività, sulla mobilità e sulla qualità dei servizi¹⁰. In astratto, un immobile è fungibile: può essere – con relativa facilità – adattato a differenti utilizzi; quindi ci si può aspettare che venga utilizzato nel modo più efficiente, ossia in quello che ne massimizza il valore sociale. Sfortunatamente non è sempre così, in parte per ragioni legate alla regolamentazione (pianificazione urbanistica, destinazione d'uso, norme sul consumo di suolo, ecc.) in parte perché investimenti apparentemente modesti possono trovare un ostacolo nelle modalità di finanziamento. È quindi necessario disporre di soggetti che agiscano “a cavallo” tra queste due fasi – la realizzazione, manutenzione o ristrutturazione dell'immobile e il suo utilizzo – agendo da “piattaforma” per mettere in comunicazione i diversi versanti del mercato (costruttori, utilizzatori, clienti, ecc.) e riducendo i costi delle transazioni – incluse le transazioni che comportano un dialogo con le controparti pubbliche.

Per un ragionamento di politica pubblica, allora, il passaggio più rilevante è un altro. Il patrimonio immobiliare e il suolo sono risorse scarse. Il valore aumenta quando queste risorse possono spostarsi verso gli usi più richiesti, compatibilmente con sicurezza, ambiente e qualità urbana. Se un edificio direzionale perde domanda e resta vincolato alla funzione originaria mentre nella stessa città cresce la domanda di abitazioni, studentati o servizi, una parte del valore potenziale resta inutilizzata. Se un immobile adatto a ospitare studenti viene trattato in modo diverso a seconda del comune, il problema non riguarda solo l'urbanistica: riguarda la capacità del sistema di allocare capitale e spazi verso bisogni già visibili.

La letteratura economica conferma questo meccanismo. Ahlfeldt e Pietrostefani,

8 Ivi, pp. 48 e 52.

9 Ivi, p. 67.

10 M. Kim, “From Exchange Value to Social Value of Real Estate Development: A Planner's Perspective”, *Planning Theory*, 2025, Special Issue: *Tomorrow's Planning: Harnessing Value from Today's Investment and Development*.

in una analisi pubblicata nel 2019 sul *Journal of Urban Economics*, mostrano che la densità urbana può produrre benefici netti misurabili, ma avvertono che gli effetti distributivi possono diventare regressivi quando i residenti sono poco mobili e l'offerta abitativa è rigida¹¹. In questi casi una parte dei benefici si capitalizza nei canoni e nei prezzi, con effetti più ambigui per chi cerca casa e per i nuovi entranti nel mercato. Non solo: il valore di un immobile non riflette unicamente le sue caratteristiche specifiche, ma anche quelle del quartiere in cui esso si colloca, inclusi aspetti immateriali come la vivibilità (percepita) del quartiere stesso, la sua fruibilità e tranquillità, la sicurezza, il decoro e l'arredo urbano, oltre ad altri aspetti ovvi quali i collegamenti col trasporto pubblico e l'efficienza della raccolta dei rifiuti¹².

La lezione per l'Italia è chiara: la densità, il riuso e la rigenerazione producono valore quando l'offerta può reagire e quando le regole non trasformano ogni domanda aggiuntiva in maggiore rendita relativa, e non per il solo fatto di essere invocati negli aggregati e nelle stime. Per approfondire questo aspetto ci concentreremo anzitutto sul valore dell'abitare, ma terremo conto anche di altri aspetti – a cui dedicheremo dei casi studio – quali la logistica, il settore retail e l'ospitalità. Si tratta, infatti, di rilevanti *asset class* per l'investimento immobiliare ma anche di condizioni al contorno per la vivibilità e l'attrattività delle nostre città.

La casa e la dimensione produttiva del valore immobiliare

La casa ha una funzione essenziale che va al di là di quella, ovvia, di offrire alle persone un luogo dove vivere: essa, come del resto gli spazi destinati a servizi e attività commerciali, è strettamente connessa al mercato del lavoro. Cassa Depositi e Prestiti (CDP) ha documentato questa dinamica osservando che la carenza di immobili in affitto e l'elevato costo degli alloggi rispetto al reddito disponibile frenano la mobilità della forza lavoro e ostacolano l'incontro tra domanda e offerta di personale¹³. Il punto è particolarmente evidente nelle aree urbane più produttive del paese: un indice di fabbisogno abitativo costruito da CDP, che incrocia accessibilità dei canoni e domanda di lavoratori da fuori provincia, individua quindici territori, concentrati nel Nord e nel Centro Italia, che rappresentano oltre un terzo della domanda nazionale di lavoratori e producono oltre un terzo del Pil¹⁴.

Se un insegnante, un infermiere, un tecnico o un addetto a un servizio essenziale non riescono a vivere in prossimità del luogo dove la loro prestazione è richiesta, il costo si trasmette anche alle imprese che non trovano personale, e ciò vale anche per i servizi pubblici che perdono operatori e per i territori che faticano a cresce-

11 G. M. Ahlfeldt e E. Pietrostefani, "The Economic Effects of Density: A Synthesis", *Journal of Urban Economics*, 111, 2019, pp. 93-107.

12 M. De Nadai e B. Lepri, "The Economic Value of Neighborhoods: Predicting Real Estate Prices from the Urban Environment", *2018 IEEE 5th International Conference on Data Science and Advanced Analytics (DSAA)*, 2018, pp. 323-330.

13 CDP, *Service Housing: una nuova frontiera dell'abitare sociale per i lavoratori*, 2025, p. 4.

14 Ivi, pp. 8-12, su dati INPS 2023 ed Excelsior/Unioncamere 2022-2024.

re attraendo lavoratori. Rendere disponibile un'offerta abitativa più accessibile, in questa prospettiva, è sia una politica sociale che una politica per la produttività e la crescita economica del territorio. Lo stesso vale per le altre destinazioni urbanistiche che sono concretamente necessarie alla vivibilità di un luogo: una città è attrattiva in quanto offre opportunità di vita e lavoro, ma ciò presuppone la disponibilità di servizi di qualità, che vanno dai negozi dove fare la spesa alla scuola per i figli, dal trasporto pubblico alla logistica¹⁵ (si veda anche il box sulla logistica).

Restituire funzioni a un'area dismessa, introdurre servizi e spazi pubblici, attrarre attività economiche in una zona degradata sono strumentali a conseguire questi risultati, cioè dare alle persone un modo di coniugare vita privata e lavoro (nella consapevolezza che l'una è la condizione necessaria per l'altro, e viceversa). Ma il richiamo alla rigenerazione e alla creazione di valore urbano rischia di diventare generico se non viene collegato a risultati osservabili. Una piazza più curata, uno spazio verde fruibile, un piano terra attivo, una quota di abitazioni a canone accessibile sono esiti diversi con impatti diversi, e vanno valutati per ciò che producono¹⁶.

Per questa ragione il valore pubblico dell'immobiliare non andrebbe riconosciuto per dichiarazione, ma ricondotto a indicatori verificabili. A tal proposito, è importante costruire una griglia articolata in dimensioni adeguate, dalla rigenerazione urbana all'impatto economico locale, dal capitale umano all'infrastruttura sociale, e venticinque indicatori concreti, tra cui superfici riqualificate su aree dismesse, spazi pubblici, abitazioni a canone calmierato, posti di lavoro locali e servizi di prossimità¹⁷.

Questo approccio quantitativo – basato sull'individuazione di indicatori e criteri misurabili – è anche utile a impostare le attività di regolazione pubblica, relative tanto allo sviluppo immobiliare quanto all'indirizzo urbanistico più generale. Le norme urbanistiche ed edilizie definiscono le condizioni entro cui gli immobili possono cambiare funzione, essere riconvertiti o adeguati a nuove esigenze: quali destinazioni d'uso sono ammesse, con quali tempi, attraverso quali procedure, con quale grado di certezza. Nessuno di questi vincoli è superfluo in sé. Le regole servono a proteggere interessi pubblici, a garantire sicurezza e a preservare la qualità ambientale e urbana. Il problema sorge quando le regole, anziché governare questi processi, li impediscono o li rendono così incerti da scoraggiare gli investimenti di lungo periodo. Il ruolo del pubblico, in questa prospettiva, non è decidere al posto del mercato quale funzione debba avere ogni edificio, ma fissare regole

15 E. Glaeser, *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, cit.

16 C.T. Formoso e L.I.G. Miron, "Understanding Value Generation in Complex Urban Regeneration Projects", in P.S. Brandon, P. Lombardi e G.Q. Shen (a cura di), *Future Challenges in Evaluating and Managing Sustainable Development in the Built Environment*, Chichester (UK): Wiley, 2017, pp. 231-251.

17 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 10 - La S di ESG. Misurare il Valore Sociale generato dagli investimenti Real Estate*, giugno 2024, pp. 9 e 23-24.

chiare, tempi prevedibili e standard controllabili che consentano agli operatori di trasformare domanda effettiva in offerta. Di seguito esamineremo alcuni esempi in cui i tempi o le condizioni della pianificazione non si sono incontrati, lasciando segmenti più o meno rilevanti di domanda insoddisfatti.

2. LA DOMANDA CHE CAMBIA, L'OFFERTA CHE NON SI ADATTA

Residenziale e abitazioni accessibili

La domanda abitativa italiana è cambiata per ragioni demografiche, sociali ed economiche. Le famiglie sono oltre 26 milioni e continuano ad aumentare, trainate dai nuclei unipersonali, mentre la dimensione media è scesa a 2,2 componenti. La mobilità lavorativa genera una nuova domanda di affitto nelle aree più dinamiche. Le generazioni più giovani mostrano una minore propensione all'acquisto, legata sia alla precarietà dei contratti sia all'evoluzione degli stili di vita. Il fabbisogno riguarda, in misura crescente, soluzioni abitative flessibili, gestite professionalmente e con servizi integrati¹⁸.

Il comparto della locazione è quello in cui il disallineamento è più evidente. Lo stock destinato all'affitto rappresenta il 13,1 per cento del totale delle abitazioni, contro circa il 30 per cento della Francia e oltre il 50 della Germania¹⁹. L'offerta a canone calmierato è ancora più ridotta: secondo CDP, gli alloggi che prevedono canoni inferiori a quelli di mercato pesano per il 2,4 per cento dello stock totale, contro l'8 per cento della media dell'Unione europea e il 14 della Francia²⁰. Una metrica diversa, proposta tra gli altri da Confindustria Assoimmobiliare, misura la quota di famiglie in affitto accessibile e colloca l'Italia al 7 per cento, contro l'11 per cento di Europa e Regno Unito, segnalando un calo rispetto al 13 per cento del 2013²¹. Secondo questa seconda metrica, l'Italia è l'unico grande paese europeo in cui l'offerta di affitti accessibili è in contrazione.

A fronte di questa domanda insoddisfatta, circa il 27 per cento dello stock abitativo risulta non occupato²². Il dato va letto con cautela perché una parte di questi alloggi si trova in aree a bassa domanda, un'altra è inadeguata per condizioni strutturali o energetiche, e un'altra è fuori mercato per scelta dei proprietari. Tale *mismatch* segnala chiaramente un problema di frizioni, che possono essere legate a ostacoli burocratici, ad asimmetrie informative o altro²³.

18 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 18 - Il residenziale quale infrastruttura sociale e leva economica del Paese*, giugno 2025, pp. 2-5.

19 CDP, *Service Housing: una nuova frontiera dell'abitare sociale per i lavoratori*, 2025, p. 5, su dati IFEL 2025.

20 Ibidem.

21 Confindustria Assoimmobiliare, *Yearbook 2025*, pp. 67-68; Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 18*, p. 15.

22 CDP, *Service Housing*, 2025, p. 5, su dati IFEL 2025.

23 A.F.A. Saleh, T.K. Hwa e R. Majid, "Housing Mismatch Model in Suburban Areas",

Gli investitori istituzionali hanno iniziato a muoversi in questo spazio. Gli investimenti in abitazioni accessibili hanno raggiunto 2,6 miliardi di euro nel 2023, pari al 9 per cento del totale del comparto residenziale gestito. Negli ultimi dieci anni più di 50 fondi specializzati hanno raccolto oltre 14 miliardi e sviluppato 1,7 milioni di metri quadrati di edilizia residenziale sociale nelle principali città, per circa 24.000 appartamenti, con ulteriori 3.500 unità in cantiere²⁴. Sono numeri che indicano un interesse crescente, ma ancora marginale rispetto alla scala del fabbisogno: la quota degli investitori istituzionali rappresenta appena lo 0,3 per cento dello stock abitativo complessivo²⁵.

Il punto di fondo è che la domanda di locazione accessibile e di residenziale gestito continua a crescere, mentre un'offerta ancora trainata dalla proprietà edilizia frammentata o da interventi pubblici tradizionali fatica a tenere il passo. Servono modelli capaci di attrarre capitale paziente, garantire qualità e produrre abitazioni accessibili in scala. Senza questa evoluzione, che riguarda sia gli operatori del settore sia le politiche pubbliche, il residenziale italiano rischia di restare stretto tra un'edilizia pubblica insufficiente e un mercato libero sempre più selettivo.

Uffici obsoleti e patrimonio sottoutilizzato

La diffusione del lavoro ibrido ha modificato la domanda di spazi direzionali. Le imprese cercano uffici più efficienti, meglio localizzati e più flessibili, mentre una parte dello stock costruito prima della pandemia può perdere attrattività in quanto rischia di essere meno efficiente o meno adatto ai nuovi modelli di lavoro. L'indagine CBRE sugli utilizzatori italiani di uffici conferma che il 76 per cento delle aziende intervistate richiede la presenza in ufficio ai propri dipendenti, ma segnala al tempo stesso la centralità di modelli ibridi, spazi flessibili ed efficienza energetica²⁶. Il dato va letto con cautela perché il campione intercetta soprattutto aziende medio-grandi e multinazionali, ma aiuta a comprendere la natura del cambiamento: l'ufficio non viene cancellato, ma diventa più selettivo. Gli edifici migliori trattengono domanda, quelli meno adatti rischiano di restare ai margini.

Nel primo semestre 2025 il segmento uffici ha registrato investimenti intorno a 800 milioni di euro, con Milano destinataria di oltre l'80 per cento del capitale e una domanda concentrata su spazi di qualità elevata. Nello stesso periodo il comparto residenziale ha mostrato una crescita forte, con volumi intorno a 400 milioni e una quota significativa di investimenti collegata a operazioni di conversione da uffici²⁷.

Nelle stesse città dove una quota di uffici perde funzione, la domanda di abita-

Procedia – Social and Behavioral Sciences, 234, 2016, pp. 442-451; S. Kang, J.S. Jeon e W. Airgood-Obrycki, "Exploring Mismatch in Within-Metropolitan Affordable Housing in the United States", *Urban Studies*, 61(2), 2024, pp. 231-253.

24 Confindustria Assoimmobiliare, *Yearbook 2025*, p. 69.

25 Ibidem.

26 CBRE, *Italy Office Occupier Sentiment Survey 2023*, giugno 2023, pp. 2-6.

27 Confindustria Assoimmobiliare, *Yearbook 2025*, pp. 63-65.

zioni, residenze universitarie e servizi resta insoddisfatta. In altri paesi europei questo squilibrio ha generato un flusso significativo di riconversioni, come si vedrà più avanti. In Italia queste operazioni avvengono, ma restano puntuali o limitate e spesso complicate dalla rigidità dei cambi di destinazione d'uso, dalla lunghezza degli iter e dall'incertezza sull'esito delle procedure (si veda, per esempio, il caso studio sul retail).

CASO STUDIO: IL SETTORE RETAIL

Il segmento del retail, il commercio al dettaglio, è tornato a essere uno dei più rilevanti del mercato immobiliare italiano. Nel 2025, secondo dati CBRE, ha attratto 4 miliardi di euro di investimenti, pari al 30 per cento del totale. Secondo Colliers, il settore è stato sostenuto da alti livelli di occupazione degli spazi, maggiore affluenza, crescita delle vendite e tassi di sfritto nei centri commerciali tra il 3 e l'8 per cento, inferiori alla media europea¹.

Inoltre, la qualità degli spazi commerciali e dell'arredo urbano genera esternalità positive sui valori circostanti e sul tessuto economico locale. A riguardo, è rilevante la letteratura sui Business Improvement Districts (BID), ossia gli strumenti di partenariato pubblico-privato che finanziano i servizi, e la manutenzione e riqualificazione di specifiche aree commerciali. Uno studio rilevante è quello del NYU Furman Center sulla città di New York, che stima un aumento medio del 15,7 per cento sul valore degli immobili commerciali nei perimetri delle aree servite da un BID rispetto ad aree comparabili ma non servite – seppur notando impatti proporzionali alla grandezza dei BID². L'effetto può essere ricongiunto alla riduzione dei locali sfritti, la riqualificazione dell'intera area, con piccoli effetti anche sui canoni.

Il valore economico del retail emerge soprattutto nei contesti urbani. Una ricerca su dieci strade commerciali londinesi interessate da interventi di miglioramento dello spazio pubblico stima, rispetto a strade comparabili non interessate all'intervento, un aumento aggiuntivo dei canoni retail pari a 7,5 punti percentuali l'anno e una differenza del tasso di sfritto pari a circa 17 punti all'anno³.

- 1 Colliers Italia, "Italian Real Estate Accelerates Beyond Expectations, with €12.4 billion in Investments in 2025, Marking a 20% Increase over 2024", 11 gennaio 2026.
- 2 Ellen I.G., Schwartz A.E. e Voicu I., *The Impact of Business Improvement Districts on Property Values: Evidence from New York City*, in *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs 2007*, a cura di G. Burtless e J. Rothenberg Pack, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007.
- 3 M. Carmona, T. Gabrieli, R. Hickman, T. Laopoulou e N. Livingstone, *Street Appeal: The Value of Street Improvements*, Transport for London / University College London, 2018.

Ma la Banca mondiale osserva che molte città sottoutilizzano il valore degli spazi pubblici e che una loro gestione efficace richiede strategie capaci di coinvolgere amministrazioni, operatori privati e comunità locali lungo tutto il ciclo di vita dello spazio⁴. L'Italia, per esempio, dispone di uno strumento di partenariato pubblico-privato analogo ai BID: il Distretto Urbano del Commercio (DUC), introdotto in Lombardia con la d.g.r. n. 7730 del 2008 e disciplinato dalla Legge regionale n. 6 del 2010⁵. Il DUC aggrega il comune, gli operatori commerciali e le associazioni di categoria, cercando di gestire in modo coordinato l'arredo urbano, così come gli eventi, il relativo marketing e la sicurezza di un'area commerciale; a Milano, per esempio, se ne contano tredici. Lo strumento resta però a macchia di leopardo: il finanziamento dipende dalle leggi regionali e dai bandi disponibili, la copertura territoriale è disomogenea, e di conseguenza l'inquadramento normativo del cambio d'uso commerciale verso formati *mixed-use* (e/o con servizi) resta affidato alla legislazione comunale. Se l'esperienza internazionale dimostra che il privato può co-gestire spazi pubblici e semi-pubblici a beneficio del tessuto economico locale, è evidente che all'Italia manca una cornice nazionale che ne consenta una riproduzione certa.

4 World Bank, *The Hidden Wealth of Cities: Creating, Financing, and Managing Public Spaces*, 2020.

5 Regione Lombardia, Legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere), art. 5; lo strumento era stato introdotto in via amministrativa con la d.g.r. n. 7730 del 27 giugno 2008. Altre regioni hanno adottato discipline analoghe (cfr. Regione Puglia, Regolamento regionale n. 15 del 15 luglio 2011).

3. I COLLI DI BOTTIGLIA REGOLATORI

Una normativa pensata per espandere più che per trasformare

I capitoli precedenti hanno mostrato una frattura ricorrente nel mercato immobiliare italiano. La domanda cambia, per studenti, lavoratori, famiglie e imprese, mentre l'offerta si adatta con lentezza. Questo disallineamento dipende in parte dai prezzi, dai tassi d'interesse e dalle caratteristiche dello stock, tutti fattori in gran parte esogeni e che difficilmente possono essere influenzati da scelte politiche. Al contrario, il modo in cui le regole consentono, limitano o rendono incerta la trasformazione degli spazi può avere conseguenze importanti, ed è una leva accessibile ai *policy maker*, sia a livello nazionale, sia locale. La regolazione urbanistica ed edilizia ha infatti una funzione necessaria: stabilisce quali usi sono compatibili con un territorio, tutela salute, sicurezza, ambiente e qualità urbana, coordina interessi pubblici e privati. Il problema in Italia emerge quando degli strumenti nati per governare l'espansione urbana vengono applicati in un contesto in cui il focus si sposta verso la trasformazione del costruito.

Il sistema italiano conserva, tutt'oggi, una forte impronta novecentesca. La legge n. 1150 del 1942 resta il perno della pianificazione urbanistica, pur essendo nata in una fase in cui il problema prevalente era l'espansione delle città (in una fase di più generale crescita demografica). Il decreto ministeriale n. 1444 del 1968 continua a definire gli standard urbanistici (es., distanze tra edifici, altezze massime, densità fondiaria, dotazione di spazi pubblici) e a costituire un riferimento vincolante nella giurisprudenza, anche nei rapporti con le discipline regionali e comunali. Il d.P.R. n. 380 del 2001 ha razionalizzato molti aspetti edilizi, ma non ha eliminato il problema del raccordo tra pianificazione urbanistica, titoli abilitativi, standard e competenze distribuite tra stato, regioni e comuni²⁸.

La difficoltà emerge nell'applicare parametri calibrati sulla nuova edificazione a interventi che riguardano recupero, riuso, sostituzione edilizia e cambi di funzione su immobili esistenti.

Diciassette regioni su venti hanno adottato norme che derogano al decreto del 1968, ma la tenuta di queste deroghe resta esposta a un quadro giurisprudenziale restrittivo, come mostra la sentenza n. 217/2020 della Corte costituzionale²⁹. Il risultato pratico è un ordinamento in cui le regole sono diversificate e cambiano da regione a regione: la stessa operazione può essere legittima o contestabile a seconda dell'interpretazione regionale. L'incertezza giuridica ricade così sugli operatori, sulle amministrazioni e, in ultima istanza, sui destinatari dell'offerta.

Ma l'incertezza normativa ha un costo che va oltre il singolo settore. Giommoni, Guiso, Michelacci e Morelli, analizzando il corpus della legislazione italiana, stimano che il Pil sarebbe circa il 5 per cento più alto se le leggi fossero scritte con la chiarezza dei principi fondamentali della Costituzione³⁰. Il dato non va trasferito meccanicamente al settore immobiliare, ma chiarisce perché questo comparto sia particolarmente esposto alla qualità delle regole. Ogni investimento dipende dalle destinazioni d'uso, dai titoli edilizi, dai tempi amministrativi e dalla possibilità di prevedere l'esito del procedimento. Se un progetto di riuso deve attraversare norme stratificate, interpretazioni locali divergenti e possibili rischi di contenzioso, il costo non resta amministrativo. Diventa un costo di transazione che entra nei piani finanziari, nella finanziabilità degli interventi e nei tempi di produzione dell'offerta.

Cambi di destinazione d'uso: il nodo allocativo

Ancora più assurda è la situazione dei cambi di destinazione d'uso. Come definito nei capitoli precedenti, il valore allocativo è la possibilità di spostare patrimonio

28 Legge 17 agosto 1942, n. 1150; decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. Si veda anche Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 25 - La normativa urbanistica ed edilizia nel tempo della rigenerazione urbana*, novembre 2025, pp. 3-7.

29 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 25*, pp. 6-7; Corte costituzionale, sentenza n. 217/2020.

30 T. Giommoni, L. Guiso, C. Michelacci e M. Morelli, "The Economic Costs of Ambiguous Laws", EIEF Working Paper n. 25/06, 2025.

immobiliare e terreno verso gli usi più coerenti con la domanda. Dal punto di vista giuridico, questa possibilità dipende dalla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, regolata dall'articolo 23-ter del d.P.R. 380/2001. Ma se il cambio di funzione è incerto, costoso o limitato alla singola unità immobiliare anziché esteso all'intero fabbricato, lo stock esistente fatica ad adattarsi o non riesce affatto.

La disciplina potrebbe essere modificata estendendo il principio della cosiddetta indifferenza funzionale all'intero fabbricato esistente nelle zone urbane consolidate. La proposta consentirebbe il passaggio tra categorie funzionali compatibili senza bisogno di variante urbanistica, riservando ai comuni la possibilità di indicare in modo motivato gli ambiti territoriali in cui alcune destinazioni restano incompatibili per ragioni di ordine pubblico, sicurezza, igiene o rischio idrogeologico³¹. Il settore dell'ospitalità – che rappresenta tanto un contribuente importante del Pil italiano, quanto un elemento essenziale per accompagnare le trasformazioni urbane, specie nei contesti più attrattivi o caratterizzati da fasi di alta domanda, come fiere o grandi eventi sportivi – mostra chiaramente tutti i limiti dell'attuale sistema ma anche le opportunità che si potrebbero sprigionare migliorando l'adattabilità delle norme urbanistiche (si veda il box sull'ospitalità).

Rendere più flessibile il cambio d'uso non significa eliminare gli standard definiti, i controlli e i poteri pubblici, ma consente di distinguere le ragioni sostanziali che giustificano un divieto e la mera inerzia classificatoria.

IL SETTORE DELL'OSPITALITÀ

Il turismo è un settore rilevante per il Pil italiano, e di conseguenza l'Hospitality ha una funzione economica (ma ben più profonda) essenziale per il settore. Secondo Banca d'Italia, il saldo della bilancia turistica 2024 ha raggiunto 22,7 miliardi di euro, pari all'1 per cento del Pil, con 54,2 miliardi di spesa dei viaggiatori stranieri in Italia¹. Inoltre, l'ENIT stima che il comparto, considerando l'indotto, valga circa il 10,8 per cento del Pil². Cushman & Wakefield stima per l'intero 2025 investimenti alberghieri pari a 2,5 miliardi di euro, il valore più alto dal 2007, con strategie di valorizzazione nel 45 per cento delle operazioni e il segmento lusso destinatario del 48 per cento del capitale investito³. Senza poi contare che il capitale internazionale ha pesa-

1 Banca d'Italia, *Indagine sul turismo internazionale. Statistiche*, 30 giugno 2025; cfr. Banca d'Italia, *Bilancia dei pagamenti dell'Italia, anno 2025*, dato definitivo rivisto a 22,7 miliardi di euro il 31 marzo 2026.

2 ENIT, *Rapporto sul Turismo 2024*, 2025. Il dato del 10,8 per cento è la stima del peso del comparto comprensivo dell'indotto, in linea con le stime del World Travel and Tourism Council (WTTC) per l'Italia.

3 Cushman & Wakefield, *Italy MarketBeat*, sezione Hospitality, aggiorna-

31 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 23-ter; Confindustria Assoimmobiliare, *Quader-*
no n. 18, pp. 36-37.

to per il 53 per cento delle transazioni nel 2024, ma si è concentrato sulle città d'arte (nel 2025 Roma ha attratto il 25 per cento dei volumi, Milano il 16 per cento e Venezia il 10 per cento)⁴.

Chiaramente, la domanda turistica ha una correlazione diretta con il mercato immobiliare. Secondo Colliers, nel 2025 gli investimenti alberghieri in Italia hanno raggiunto circa 2,2 miliardi di euro⁵. Gli investitori internazionali hanno rappresentato il 60 per cento dei volumi nel primo semestre e il 70 per cento delle operazioni ha seguito strategie di valorizzazione, ristrutturazione e riposizionamento degli immobili⁶. Non solo, perché l'hotellerie è uno dei principali motori della rigenerazione del patrimonio immobiliare italiano. Nel 2025, secondo i dati JLL, le opere di riconversione alberghiera da altre destinazioni d'uso (principalmente uffici) sono valse circa 400 milioni di euro, da sommare ai volumi del comparto⁷. Più in generale, invece la quota dei metri quadri direzionali compravenduti per riconversione (non per forza legata all'Hospitality, ma anche all'alberghiero) è passata, in media europea, dal 9 al 12 per cento nel post-pandemia, con punte del 20 per cento a Francoforte, e del 17 per cento a Madrid e nel Randstad olandese; Milano, unica città italiana nel campione, è passata dal 6 all'11 per cento, comunque sotto la media europea e le città leader europee⁸.

mento 27 aprile 2026.

4 EY, *Italy Hotel Investment Report 2025*, febbraio 2026.

5 Colliers Italia, "Italian Real Estate Accelerates Beyond Expectations, with €12.4 billion in Investments in 2025, Marking a 20% Increase over 2024", 11 gennaio 2026.

6 Colliers Italia, *Hotel Market Report H1 2025-Italy*, settembre 2025.

7 JLL, *Italia Market Dynamics. Capital Markets Q4 2025*, gennaio 2026.

8 AEW Capital Management, *Increase in Conversions Expected to Benefit European Office Market Recovery, 2025*, report del team Research & Strategy.

Tempi, titoli edilizi e certezza del diritto

La trasformazione immobiliare richiede tempo, e gli investimenti sono certo agevolati dalla certezza giuridica e temporale. Il problema dei procedimenti non riguarda infatti solo la loro durata, che un operatore può incorporare nel piano finanziario se nota e certa, ma appunto, di conseguenza, la loro prevedibilità. Quando le tempistiche dipendono da interpretazioni mutevoli, passaggi amministrativi non coordinati o rischi di contenzioso sui titoli già rilasciati, l'incertezza si traduce in un premio per il rischio che rende più costosi gli interventi e meno attrattivi i segmenti dove la trasformazione sarebbe più utile. Nel settore immobiliare, data la lunga vita dei beni, la gestione dell'incertezza risulta particolarmente problematica,

Come evidenziato più volte, le politiche e la regolamentazione italiane faticano ad accompagnare questi investimenti al recupero di immobili sottoutilizzati, facendo sì che l'offerta non riesca a seguire efficacemente la domanda. Vi è inoltre il rischio che la domanda si diffonda asimmetricamente, concentrandosi sui segmenti e sulle localizzazioni più facili da sviluppare. In ogni caso, per l'appunto, il problema è regolatorio: la riconversione degli edifici direzionali a uso alberghiero, soprattutto se collocati in centri storici o vincolati, dove è richiesta una doppia autorizzazione (dal comune in materia di profilo urbanistico e dalla Soprintendenza ai sensi degli articoli 20 e 21 del Codice dei beni culturali), comporta tempi e oneri autorizzativi disomogenei tra i comuni⁹.

È chiara, di nuovo, la necessità di superare la frammentazione regolatoria al fine di fornire una cornice nazionale che renda la riconversione (e soprattutto dove l'offerta è minore alla domanda) un percorso chiaro e dai tempi certi, con possibili effetti positivi sull'attrattività di investimenti e maggior capacità recettiva.

9 D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), artt. 20 e 21.

col rischio di prevenire interventi che sarebbero invece benefici³². Diventa quindi essenziale individuare aree di intervento e possibili riforme che, salvaguardando gli interessi pubblici, facilitino l'adattabilità e la trasformazione dei contesti urbani.

In particolare, il d.P.R. 380/2001 dovrebbe essere modificato in quattro aree: semplificazione dei procedimenti, certezza del diritto e stabilità dei titoli, mutamento delle destinazioni d'uso e regolarizzazione delle difformità minori³³. In particolare, è urgente rendere certi i termini di impugnazione dei titoli edilizi, agganciando il termine per il ricorso a un fatto materiale verificabile come l'apposizione del cartello di cantiere³⁴. L'obiettivo chiaramente non è quello di ridurre le garanzie per i terzi, ma piuttosto quello di evitare che un titolo edilizio resti esposto indefinitamente a contestazione. Per un operatore che investe capitale proprio o raccoglie capitale da investitori istituzionali, la certezza sul titolo incide direttamente sulla finanziabilità del progetto, sul costo del debito e sulla disponibilità a intervenire su immobili complessi o aree dismesse.

32 N. Szumilo, P. Gantenbein, W. Gelibner e T. Wiegelmann, "Predicting Uncertainty: The Impact of Risk Measurement on Value of Real Estate Portfolios", *Journal of Property Research*, 33(1), 2016, pp. 1-17; si veda anche il classico di P. Byrne, *Risk, Uncertainty and Decision-Making in Property Development. Second Edition*, Londra: Routledge, 2014.

33 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 25*, p. 22.

34 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 18*, pp. 39-40.

CASO STUDIO: GLI STUDENTATI UNIVERSITARI

Residenze universitarie: un'infrastruttura ancora insufficiente

Le residenze per studenti universitari incidono sulla mobilità degli studenti, sull'attrattiva degli atenei, sull'internazionalizzazione del sistema universitario e sulla qualità della vita nelle città universitarie. Quando l'offerta dedicata è insufficiente, gli studenti competono sul mercato privato degli affitti con lavoratori, famiglie e locazioni brevi, contribuendo ad alimentare la pressione sui canoni nelle aree centrali e semicentrali (e subendone gli effetti). La questione andrebbe affrontata in modo più ampio, anche alla luce della dislocazione di molti atenei italiani nelle zone più pregiate e centrali delle città che li ospitano. Ma, in questa sede, possiamo prendere questa situazione come un dato di fatto e concentrarci sugli studentati.

L'Italia dispone complessivamente di circa 83.000 posti letto per studenti universitari, con un tasso di copertura inferiore al 5 per cento rispetto al totale degli iscritti¹. In Francia la copertura raggiunge il 16 per cento, in Germania il 13, nel Regno Unito supera il 30. Gli studenti fuori sede in Italia sono quasi 700.000 e poco più del 40 per cento degli iscritti totali; prendendo come riferimento i mercati europei più sviluppati, dove il rapporto tra posti letto dedicati e studenti fuori sede è intorno al 20 per cento, servirebbero almeno 120.000 posti in strutture dedicate².

L'offerta pubblica, gestita dagli enti regionali per il diritto allo studio o direttamente dalle università, copre circa il 70 per cento dei posti letto disponibili, mentre il restante 30 per cento è gestito da operatori privati. L'Osservatorio di Confindustria Assoimmobiliare censisce a maggio 2025 circa 19.500 posti letto operativi, distribuiti in 80 strutture e 20 città universitarie. A questi si aggiungeranno entro il 2027 circa 20.000 nuovi posti in 61 progetti, per investimenti cumulati che si avvicinano ai 4 miliardi di euro³. Il settore professionale copre oggi soltanto il 6-7 per cento della platea di studenti fuori sede.

La distribuzione territoriale è molto disomogenea. Milano concentra il 31 per cento dello stock operativo e il 34 per cento della nuova offerta in arrivo. Con circa 92.000 studenti fuori sede, la copertura effettiva passerebbe dal 6,9 al 13 per cento dopo i nuovi sviluppi. Bologna, nonostante il 65 per cento di fuori sede, circa 44.000 studenti, parte da una copertura del 5

1 Confindustria Assoimmobiliare, *Yearbook 2025*, p. 67; Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 24 - Una casa per studiare*, ottobre 2025, pp. 19-21.

2 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 24*, pp. 2-3.

3 Ivi, pp. 3 e 23. I dati sono raccolti attraverso una survey interna tra gli associati, con riferimento all'anno accademico 2024/2025.

per cento che salirà solo marginalmente sopra il 6 entro il 2027. Roma, con 70.000 fuori sede, resterà attorno al 6 per cento⁴.

Il legislatore è intervenuto con strumenti straordinari. Il decreto ministeriale 481/2024, attuativo della Riforma 1.7 del PNRR, ha stanziato 1,198 miliardi di euro per finanziare almeno 60.000 nuovi posti letto entro il 30 giugno 2026. Il bando ha richiamato candidature per oltre 63.000 posti letto, a conferma dell'interesse degli operatori⁵. La crescita della domanda di investimento segnala che il capitale c'è, ma il problema delle residenze universitarie italiane è sì quantitativo, ma anche regolatorio e amministrativo: le categorie urbanistiche con cui vengono classificati gli studentati variano da città a città, i tempi autorizzativi sono lunghi e l'incertezza sulle procedure scoraggia gli investimenti di lungo periodo.

Lo studentato come caso di frammentazione locale

La frammentazione normativa diventa particolarmente visibile nel caso delle residenze universitarie, di cui abbiamo già parlato. Lo studentato è semplice da descrivere dal lato della domanda: alloggi dedicati a studenti, con gestione unitaria, servizi comuni e formule tariffarie definite. Dal lato urbanistico, però, lo stesso prodotto può cambiare natura giuridica a seconda della città in cui si trova.

Il Quaderno n. 24 di Confindustria Assoimmobiliare confronta sei città universitarie – Milano, Torino, Bologna, Firenze, Roma e Padova –, analizzando destinazioni d'uso prevalenti, eventuale ricorso a categorie ricettive, vincoli dimensionali, requisiti di servizio, obblighi di convenzionamento e trasformabilità dei progetti⁶. Il risultato è un mosaico in cui le differenze incidono direttamente sulla fattibilità economica degli interventi. A Milano non esiste una categoria urbanistica autonoma per gli studentati privati e gli operatori scelgono tra un percorso residenziale con convenzionamento trentennale e almeno il 20 per cento dei posti a canone calmierato, oppure un inquadramento turistico-ricettivo con oneri più elevati. Bologna adotta l'approccio opposto, riconducendo gli studentati alla categoria delle residenze turistico-alberghiere con ampia libertà tariffaria e nessun obbligo di quote calmierate. Firenze ha introdotto nel 2025 una categoria urbanistica autonoma che distingue gli studentati sia dal residenziale sia dal turistico-ricettivo, con un sistema graduato di quote calmierate e la possibilità di uso turistico temporaneo. Roma ha previsto un incentivo volumetrico rilevante

4 Ibidem.

5 Ministero dell'Università e della Ricerca, decreto ministeriale n. 481 del 26 febbraio 2024; Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 24*, p. 53.

6 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 24*, pp. 24-36.

nell'ambito dei servizi privati, subordinato a convenzionamento e riserva di posti per studenti beneficiari del diritto allo studio⁷.

Una certa differenziazione locale è fisiologica e potenzialmente positiva, perché introduce nel sistema un elemento di "trial and error" che può far emergere le migliori pratiche e innescare comportamenti imitativi. I comuni devono poter governare localizzazione, standard, convenzioni, le quote di canone calmierato e il rapporto con il contesto urbano. Il problema nasce quando manca una base comune che consenta di riconoscere il prodotto a livello nazionale e di distinguere le scelte politiche legittime dall'arbitrio sulla natura stessa dell'intervento. Il confronto mostra anche che la differenza non riguarda esclusivamente la classificazione: cambiano le quote calmierate, la durata delle convenzioni, il ricorso alla funzione ricettiva, gli incentivi volumetrici, gli oneri e la possibilità di uso temporaneo. Per un operatore che intende replicare un modello in più città, in un'ottica imprenditoriale che punta sulla scala e ne agevola la crescita, il medesimo progetto gestionale deve essere ridisegnato da zero ogni volta.

La semplificazione per gli studentati: possibile ma eccezionale

La disciplina speciale introdotta per le residenze universitarie nell'ambito del PNRR mostra che la semplificazione è tecnicamente praticabile anche nell'ordinamento italiano.

L'attuale articolo 1-quater della legge 338/2000, introdotto dal decreto-legge 19/2024, prevede che per gli immobili destinati a residenze universitarie nell'ambito del DM 481/2024, il cambio di destinazione d'uso sia "sempre ammesso", anche in deroga alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e alle normative regionali e statali, fermi restando i requisiti di sicurezza e igienico-sanitari. Per il patrimonio edilizio esistente è sufficiente una segnalazione certificata di inizio attività, mentre per le aree già impermeabilizzate si procede con permesso di costruire in deroga. Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, invece, il regime consente incrementi di volumetria non superiori al 35 per cento di quella originaria. In ogni caso, sugli edifici interessati permane un vincolo di destinazione funzionale per almeno dodici anni⁸.

Il Commissario straordinario nominato per l'attuazione del PNRR ha chiarito che i titoli edilizi rilasciati in base a questa normativa derogatoria restano

7 Per il dettaglio dei singoli regimi comunali si veda *ivi*, pp. 25-36.

8 Art. 1-quater, legge 14 novembre 2000, n. 338, introdotto dall'art. 17 del decreto legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con legge 29 aprile 2024, n. 56. Si veda anche Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 24*, pp. 50-52.

validi anche oltre la scadenza del programma, anche se viene meno il cofinanziamento pubblico, e anche dopo lo spirare del vincolo di destinazione⁹.

La semplificazione, in altre parole, produce effetti permanenti sul patrimonio edilizio. Queste misure citate incidono esattamente sui nodi individuati: cambio d'uso, riuso dello stock, standard, tempi e certezza dei titoli. Sempre queste misure, però, restano circoscritte ai progetti ammessi al cofinanziamento del DM 481/2024, il che le rende una risposta straordinaria a un obiettivo straordinario.

9 Ministero dell'Università e della Ricerca, Commissario straordinario per l'housing universitario, chiarimenti sulla validità dei titoli abilitativi in relazione al contributo di cui al DM 481/2024 e al vincolo di destinazione funzionale.

4. LEZIONI DALL'EUROPA

I capitoli precedenti hanno analizzato il problema italiano: domanda che cambia, offerta che fatica ad adattarsi, regole che rallentano la trasformazione dello stock. Il confronto con altri paesi europei non serve a importarne i modelli, perché ogni ordinamento ha la sua storia e la propria struttura istituzionale. Ma può essere utile a capire quali strumenti rendono più praticabile la riconversione degli immobili e la produzione di offerta abitativa accessibile, e quali effetti collaterali possono produrre.

Riconvertire gli uffici: strumenti, tempi, vincoli. Il caso della Francia, Regno Unito e Spagna

Francia, Spagna e Regno Unito affrontano lo stesso problema dell'Italia, dove parte dello stock direzionale ha perso attrattività mentre la domanda abitativa nelle grandi città resta insoddisfatta, ma lo gestiscono con strumenti diversi.

In Francia il cambio di destinazione d'uso è inserito in un sistema in cui le categorie edilizie sono definite a livello nazionale dal *Code de l'urbanisme*, che individua cinque destinazioni principali e le articola in sottocategorie³⁵. Il passaggio da una destinazione all'altra richiede titoli diversi a seconda della natura dei lavori: il permesso di costruire quando si modificano strutture portanti o facciata, la dichiarazione preventiva negli altri casi³⁶. Il sistema non rende automatico il cambio d'uso, ma fornisce una base comune su cui i piani locali possono intervenire. Per un investitore questa differenza può giocare un ruolo importante: seppur non elimina il rischio amministrativo derivato da eventuali problemi, ne rende più leggibile il percorso. Nell'area di Parigi, dove i tassi di sfritto degli uffici nelle periferie superano in alcune zone il 20 per cento, la trasformazione di uffici obsoleti in abitazioni

35 Code de l'urbanisme, artt. R.151-27 e R.151-28; Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 21 - Modelli per la riconversione dello stock uffici*, luglio 2025, pp. 7-10.

36 Code de l'urbanisme, artt. R.421-14 e R.421-17.

è entrata tra gli strumenti di risposta alla pressione abitativa urbana³⁷. La riconversione è però onerosa, anche perché la legge SRU impone a molti comuni una quota minima di edilizia sociale, elemento che può incidere sui valori di uscita delle operazioni³⁸.

A Madrid il processo è più avanzato. Secondo un rapporto di Cushman & Wakefield pubblicato nel marzo 2025, dal 2020 oltre 300.000 metri quadri di uffici sono stati riconvertiti ad altri usi, di cui il 70 per cento in residenziale; oltre il 90 per cento dello stock riconvertito apparteneva alle classi B e C, cioè immobili di qualità medio-bassa che avevano perso competitività³⁹. La normativa urbanistica ha favorito il processo perché in molte zone i lotti terziari ammettono già usi abitativi tra quelli complementari. La legge 3/2024 della Comunità di Madrid ha introdotto, per un periodo limitato, una procedura che consente di destinare a edilizia residenziale protetta in affitto terreni qualificati come uso terziario per uffici, senza passare da una modifica ordinaria della pianificazione urbanistica⁴⁰. Il dato è utile perché mostra due movimenti paralleli: una parte dello stock viene riqualificata per restare ufficio, un'altra viene spostata verso funzioni più richieste. La riconversione non implica la fine del mercato direzionale, ma la selezione dello stock. Questo è uno degli elementi del "miracolo economico" che ha avuto la capitale spagnola per protagonista negli ultimi anni, in controtendenza rispetto al resto del paese che ha avuto un modello di crescita basato soprattutto sull'aumento dell'occupazione in settori a basso valore aggiunto come il turismo⁴¹.

Nel Regno Unito il meccanismo principale è quello dei *Permitted Development Rights*, introdotti in via sperimentale nel 2013 e resi permanenti nel 2016, che consentono la conversione di uffici in abitazioni attraverso una procedura semplificata chiamata *Prior Approval*. L'autorità locale dispone di termini brevi e predeterminati per valutare aspetti specifici (come l'impatto sul traffico, il rischio di inondazioni, la qualità abitativa) senza la necessità di un'autorizzazione urbanistica completa⁴². Secondo i dati della House of Commons Library, tra il 2015-16 e il 2022-23 i *change-of-use Permitted Development Rights* hanno prodotto 102.830 nuove abitazioni, pari a circa il 6 per cento dell'offerta abitativa netta compless-

37 JLL, dati sul mercato uffici Ile-de-France, quarto trimestre 2024, ripreso in Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 21*, pp. 3-4.

38 Loi n. 2000-1208 del 13 dicembre 2000 relativa à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), art. 55.

39 Cushman & Wakefield, *Rethinking European Offices 2030*, marzo 2025. Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 21*, pp. 12-15.

40 Ley 3/2024 de la Comunidad de Madrid, *de medidas urbanísticas para la promoción de la vivienda protegida en suelo terciario de oficinas*, pubblicata nel BOE del 22 luglio 2024.

41 Diego Sánchez de la Cruz, *Il modello Madrid*, Torino: IBL Libri, 2026.

42 Town and Country Planning (General Permitted Development) (England) Order 2015, Schedule 2, Part 3, Class MA.

siva del periodo⁴³. Il sistema prevede però limiti territoriali: le *Article 4 Directions* consentono alle autorità locali di escludere aree strategiche, e nella City di Londra e nel West End la procedura semplificata non si applica, a protezione degli spazi direzionali essenziali per l'economia della città. Il caso britannico mostra anche i rischi di una semplificazione senza standard adeguati: nello studio commissionato dal governo e pubblicato nel 2020, solo il 22,1 per cento delle unità create tramite *Permitted Development Rights* avrebbe rispettato il *Nationally Described Space Standard*, contro il 73,4 per cento delle unità autorizzate con procedura urbanistica ordinaria⁴⁴.

La differenza rispetto al caso italiano sta nella maggiore leggibilità dei percorsi: quando la trasformazione è ammessa, sono più chiari condizioni, limiti, tempi e standard. Nessuno dei tre paesi rinuncia ai vincoli: la Francia impone quote di edilizia sociale, il Regno Unito protegge le aree economiche strategiche e ha dovuto correggere i problemi di qualità, la Spagna subordina le conversioni a requisiti tecnici. Ma il cambio d'uso segue percorsi riconoscibili piuttosto che negoziazioni caso per caso.

CASO STUDIO: GLI ALLOGGI PER I LAVORATORI

Alloggi per lavoratori: la scarsità che frena il mercato del lavoro

Come si è visto nel capitolo precedente, la casa è (anche) una infrastruttura del mercato del lavoro. Ma come stima CDP, in Italia circa 1,2 milioni di famiglie affrontano difficoltà crescenti nel sostenere i costi abitativi, soprattutto nelle grandi aree urbane, con impatti significativi sull'offerta di lavoro, specialmente nelle mansioni meno remunerative ma ciò nondimeno necessarie allo svolgersi della vita quotidiana delle persone. L'incidenza media dei canoni di locazione sulle retribuzioni nette in Italia è del 35 per cento, già oltre la soglia critica del 30. Per i lavoratori più giovani supera il 40 per cento. A Bologna raggiunge il 48 per cento, mentre a Roma e Milano il rapporto è ancora più severo, rispettivamente al 65 e al 76 per cento¹.

Il fenomeno colpisce in modo concentrato le aree dove l'economia è più dinamica e dove la domanda di lavoro supera l'offerta locale. Le imprese di

1 CDP, *Service Housing*, 2025, pp. 6-7, su dati INPS 2023 e OMI/Agenzia delle Entrate 2024.

43 House of Commons Library, *Planning in England: Permitted development and change of use*, Research Briefing SN00485, aggiornamento 2025; Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 21*, pp. 20-24.

44 Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Research into the quality standard of homes delivered through change of use permitted development rights*, luglio 2020.

questi territori hanno bisogno di attrarre lavoratori da fuori provincia, ma il costo dell'abitare rende lo spostamento economicamente insostenibile per molte fasce di reddito. La geografia del fabbisogno, come documentata dall'indice IFAL di CDP, non coincide solo con le grandi metropoli. Tra le quindici province a maggiore fabbisogno figurano anche realtà produttive come Bolzano, Bergamo e Brescia, dove il mercato del lavoro è dinamico ma l'offerta abitativa accessibile è insufficiente².

CDP definisce gli alloggi per lavoratori come offerta in locazione a canoni sostenibili, destinata a chi si sposta per motivi professionali verso aree dove il mercato libero è inaccessibile³. Lo sviluppo di questa tipologia è frenato da quattro ostacoli convergenti: le barriere urbanistiche e amministrative che rallentano la realizzazione di nuova offerta, la frammentazione della governance tra livelli istituzionali, l'assenza di una categoria riconosciuta a livello normativo e la mancanza di incentivi mirati⁴.

Politiche europee a confronto

Il divario italiano nell'offerta di abitazioni accessibili per i lavoratori, documentato precedentemente, trova riscontro nel confronto con le politiche adottate da altri paesi europei. In Francia il dispositivo *Action Logement* è alimentato dalla *Participation des Employeurs à l'Effort de Construction*, un contributo obbligatorio pari allo 0,45 per cento delle remunerazioni versate dalle imprese del settore privato con più di cinquanta dipendenti⁵. Il meccanismo, istituito nel 1953 e disciplinato dal codice della costruzione e dell'abitazione, collega direttamente il mondo del lavoro alla produzione di offerta abitativa: finanzia costruzione e gestione di alloggi, prestiti a tasso agevolato, garanzie per la locazione e programmi di mobilità residenziale. Il modello non è trasferibile automaticamente in Italia, perché implica un prelievo obbligatorio sulle imprese e un'infrastruttura amministrativa dedicata, ma il principio è significativo: l'accesso alla casa dei lavoratori è riconosciuto come una questione di interesse anche per il sistema produttivo, non solo per lo stato.

Nel Regno Unito il programma *Key Worker Living* ha finanziato abitazioni a condizioni agevolate per le categorie professionali considerate essenziali per il funzionamento dei servizi pubblici (insegnanti, infermieri, poliziotti,

2 Ivi, pp. 1 e 8-12.

3 Ivi, pp. 1 e 4.

4 Ivi, pp. 1 e 13-14.

5 Code de la construction et de l'habitation, art. L 313-1; Service-Public.fr, *Participation de l'employeur à l'effort de construction (PEEC)*; Ministère de la Transition écologique, *Action logement, le logement des salariés*, 2020; *Action Logement, Guide des offres*, luglio 2024.

ecc.) nelle aree dove il costo della vita rendeva difficile il reclutamento⁶. In Germania il tema degli alloggi per dipendenti è tornato nell'agenda delle politiche abitative e occupazionali come strumento per attrarre e trattene-re forza lavoro nelle aree dove il mercato abitativo è più teso. Il Ministero federale per l'Edilizia segnala che molte imprese non sfruttano ancora il po-tenziale degli alloggi aziendali, mentre camere di commercio e attori locali indicano soluzioni diverse: costruzione diretta, acquisto o affitto di alloggi da destinare ai lavoratori, accordi con società immobiliari⁷.

Questi strumenti confermano un punto documentato anche attraverso i dati italiani: il tema dell'abitazione per i lavoratori non è un'eccezione so-ciale. È una componente delle politiche di competitività territoriale e di funzionamento del mercato del lavoro. I paesi che lo hanno riconosciuto hanno costruito strumenti dedicati con risorse, regole e beneficiari definiti. L'Italia, dove il fabbisogno è altrettanto documentato, non dispone ancora di una cornice comparabile.

6 CDP, *Service Housing: una nuova frontiera dell'abitare sociale per i lavora-tori*, 2025, p. 15; HMRC, *Employment Income Manual*, EIM21735.

7 Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, *Wohnen für Mitarbeitende*; CDP, *Service Housing*, 2025, p. 15.

5. CONDIZIONI ABILITANTI: POLITICHE PER SBLOCCARE VALORE

I capitoli precedenti hanno mostrato che il valore del *real estate* dipende dalla possibilità di trasformare domanda reale in offerta effettiva. Quando studenti, lavora-tori, famiglie e imprese esprimono bisogni nuovi, lo stock immobiliare può adattar-si solo se le regole rendono praticabile il passaggio tra funzioni, prevedibili i tempi autorizzativi, stabili i titoli edilizi e riconoscibili i prodotti che non rientrano più nelle categorie tradizionali. Le condizioni abilitanti discendono da questa diagnosi: servono a ridurre costi di transazione, incertezza e tempi morti che impediscono al mercato di produrre spazi utili.

Il punto di partenza è la neutralità della regolazione rispetto agli usi compatibili. Se un edificio può ospitare funzioni diverse senza compromettere sicurezza, salute, ambiente, qualità urbana o interessi pubblici specifici, il passaggio verso l'uso più richiesto dovrebbe essere governato con regole chiare, non scoraggiato da incertezza amministrativa. A maggior ragione, se un'area può essere riqualifica-ta trovando utilizzi migliori non solo degli immobili privati, ma anche degli spazi pubblici o semi-pubblici è necessario creare le condizioni perché ciò accada. La creazione di valore, infatti, non riguarda solo gli interventi sui singoli fabbricati, ma l'intero contesto nel quale si collocano: questo influenza fortemente la qualità dei servizi e la vivibilità stessa delle città, con ripercussioni positive sui valori a tutti i livelli. È importante, peraltro, sottolineare che gli effetti di tali interventi tendono a propagarsi anche al di là delle aree direttamente interessate, e hanno particolare

rilevanza in quelle immediatamente confinanti, che tipicamente beneficiano del miglioramento della qualità urbana. Questo vale, anzitutto, per i prezzi delle abitazioni: vi è ampia evidenza che la realizzazione di immobili di lusso, pur attirando proprietari ad alto reddito, tende a mettere in moto una serie di spostamenti che, in ultima analisi, vanno a vantaggio di tutti, in quanto ciò che realmente determina l'equilibrio è il rapporto tra domanda e offerta di abitazioni⁴⁵. Lo stesso vale anche per gli shock negativi, come l'attrazione di nuovi residenti, che tipicamente hanno l'effetto opposto sui prezzi degli immobili (cioè li spingono verso l'alto): è chiaro che l'unico modo di accogliere una nuova popolazione consiste nell'aumentare la disponibilità di spazi e ampliare corrispondentemente i servizi⁴⁶. Queste intuizioni sono particolarmente rilevanti nel contesto italiano, caratterizzato, come abbiamo detto, dal contrasto tra alcune aree urbane in forte crescita e altre, rurali ma non solo, soggette invece a spopolamento. Tale concentrazione nei poli maggiormente attrattivi, peraltro, rende critica la funzione della logistica (si veda il box sulla logistica).

L'impostazione qui suggerita non sottrae poteri ai comuni, al contrario. Consente loro di concentrare il controllo su ciò che conta: localizzazione, standard, impatti, accessibilità, quote convenzionate, gestione degli spazi pubblici e risultati attesi. Da questa premessa, derivano sette tipologie di interventi per ripristinare altrettante condizioni abilitanti: tre leve da attivare, tre ostacoli da superare e un principio generale.

CASO STUDIO: LA LOGISTICA

La logistica è una delle funzioni economiche più rilevanti per la produttività dei sistemi avanzati. Lo conferma la letteratura empirica dei paesi OCSE, che documenta un effetto positivo delle infrastrutture di trasporto e logistiche sulla produttività totale dei fattori¹. In particolare, le leve principali riguardano: la velocità dei tempi di consegna; la possibilità di abbassare i costi come quelli legati alla distribuzione (es. trasporto e stoccaggio); e la possibilità di ridurre l'incertezza lungo le filiere. L'OCSE osserva che, di conseguenza, minori costi logistici hanno un effetto positivo anche sull'ab-

1 M. Farhadi, "Transport Infrastructure and Long-Run Economic Growth in OECD Countries", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 74, 2015.

45 C. Bratu, O. Harjunen e T. Saarima, "City-Wide Effects of New Housing Supply: Evidence from Moving Chains", *Journal of Urban Economics*, 133, 2023; L. Hauck e F. Kluser, "Country-Wide Effects of New Housing Supply: Evidence from Moving Chains", https://frederickluser.github.io/files/Moving_Chains.pdf.

46 F. Helfer, V. Grossman e A. Osikominu, "How does Immigration Affect Housing Costs in Switzerland?", *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 159, 2023, article n.5.

bassamento dei costi di consegna, favorendo così le vendite, e sulla possibilità di collocare scorte minori, rendendo più realizzabile l'accesso a nuovi mercati².

La Banca mondiale misura questa capacità attraverso il suo Logistics Performance Index, costruito guardando caratteristiche che vanno dalle infrastrutture all'efficienza doganale, dalle spedizioni internazionali fino alla qualità dei servizi, e di conseguenza alla tracciabilità e alla puntualità. In particolare l'Italia, nel 2023 (ultimo benchmark comparabile prima del cambio della metodologia), otteneva un punteggio complessivo di 3,7 su 5, sotto Germania, 4,1, e sotto Francia e Spagna, entrambe a 3,9³. Nel 2025 la Banca mondiale ha sostituito il vecchio Logistics Performance Index con LPI 2.0, basato sui dati operativi di spedizione e non più su un ranking unico. In ogni caso, per l'Italia il nuovo dataset segnala una buona connettività internazionale: 159 paesi partner nelle spedizioni *business-to-business* e 144,5 nel *business-to-consumer*; sul trasporto aereo, il tempo di permanenza della merce nel nodo logistico è pari a 1,9 giorni⁴.

Oltre alla qualità dei servizi, la logistica presenta solidi fondamentali economici e finanziari, sia nella produzione sia nell'attrazione di capitali e investimenti. Secondo l'Osservatorio Contract Logistics "Gino Marchet" del Politecnico di Milano, il fatturato della logistica in Italia avrebbe raggiunto i 112,4 miliardi di euro nel 2025, con circa 79 mila aziende attive⁵. Nel 2024 il settore industrial & logistics ha attratto 1,7 miliardi di euro, pari al 17 per cento del *commercial real estate* italiano e al terzo posto per volumi dopo uffici e retail⁶. Nel 2025, invece, secondo i dati CBRE, il volume è salito a 2,13 miliardi (+30 per cento sull'anno precedente) con un *take-up* sul mercato delle locazioni di oltre due milioni di metri quadrati, comunque registrando

2 OECD, "Measurement of National-Level Logistics Costs and Performance", *International Transport Forum Discussion Papers*, OECD Publishing, 2012.

3 World Bank, *Connecting to Compete 2023: Trade Logistics in an Uncertain Global Economy*, World Bank, 2023.

4 World Bank, *Logistics Performance Indicators 2.0*, metodologia e dataset 2025. Il nuovo LPI 2.0 misura la velocità e la connettività delle catene logistiche attraverso 21 indicatori, senza ranking paese unico; per il trasporto aereo, il "tempo di permanenza della merce importata negli aeroporti" indica il tempo tra il momento in cui la merce è pronta per il ritiro e il momento in cui viene sdoganata ed esce dall'aeroporto.

5 Osservatorio Contract Logistics "Gino Marchet", Politecnico di Milano, "In crescita il mercato della Contract Logistics: 112,4 mld di euro, +1,9%", novembre 2025.

6 JLL, *Italy Investment Outlook 2024*, gennaio 2025.

difficoltà rispetto alla disponibilità limitata degli immobili su cui intervenire⁷. In ogni caso, la logistica è, sempre secondo il CBRE, la seconda *asset class* preferita dagli investitori europei nelle ultime rilevazioni delle intenzioni, dietro solo al residenziale⁸.

L'assenza di una categoria autonoma e il problema dell'intersezionalità del settore, insieme alle difficoltà per la rigenerazione, rappresentano i principali nodi per potenziare il valore economico del settore. La domanda di spazi logistici in Italia è spinta dall'espansione del commercio elettronico e dal riavvicinamento delle catene del valore europee, il cosiddetto *reshoring*, nei punti in cui producono più valore: porti, interporti e aeroporti; corridoi ferroviari; aree ad alta intensità produttiva e bacini urbani⁹. La difficoltà del sistema per rispondere alla domanda riguarda proprio la capacità di riutilizzare lo stock esistente. Il rapporto Ispra sul consumo di suolo segnala una quota crescente di nuove urbanizzazioni a polo logistico realizzate su terreni agricoli del nord, mentre estese superfici industriali dismesse lungo gli assi infrastrutturali esistenti restano inutilizzate¹⁰. All'origine c'è la combinazione di due frizioni: l'articolo 23-ter del Testo Unico dell'Edilizia non riconosce la logistica come categoria funzionale autonoma, mentre la giurisprudenza amministrativa la riconduce, a seconda dell'attività, a "produttiva" o "commerciale" caso per caso, con esiti diversi da comune a comune¹¹. A questa incertezza si sommano i costi e i tempi della bonifica e della riconversione dei siti dismessi, che spingono l'investimento privato verso il *greenfield*, più semplice da autorizzare, e lasciano il patrimonio dismesso (pubblico e privato) fuori dal mercato.

7 CBRE, *Italia Real Estate Market Outlook 2026*, gennaio 2026, sezione Industrial & Logistics.

8 CBRE, *European Investor Intentions Survey 2025*.

9 Sulla relazione tra *reshoring* e domanda di spazi logistici in Europa cfr. CBRE, *European Logistics Occupier Survey 2024*; Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 932, 2025, "La frammentazione del commercio internazionale e il futuro delle catene globali del valore", sul riallineamento delle catene del valore italiane.

10 Ispra, *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2024*, Roma, 2024.

11 Articolo 23-ter del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, introdotto dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 ("Sblocca Italia"). Sulla riconducibilità della logistica alle categorie produttiva o commerciale cfr. Consiglio di Stato, Sez. II, 27 giugno 2022, n. 5297.

Le leve da attivare

Più flessibilità sulle destinazioni d'uso

La prima condizione riguarda i cambi di destinazione d'uso. Nei mercati analizzati, il nodo ricorre sempre. Lo *student housing* fatica a trovare una classificazione uniforme; il *service housing* non dispone ancora di una categoria riconosciuta; gli uffici obsoleti possono rispondere a bisogni abitativi o di servizio solo se il cambio di funzione è possibile in tempi e condizioni compatibili con l'investimento; e il residenziale gestito richiede formule intermedie tra proprietà, locazione privata ed edilizia pubblica tradizionale. Allo stesso modo, la logistica impone continui ripensamenti delle funzioni delle aree, in considerazione dell'evoluzione tecnologica e delle mutevoli preferenze dei consumatori: basti pensare al *boom* dei pacchi postali negli ultimi anni, mentre le lettere declinavano fino a quasi sparire⁴⁷.

Per questo, la disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso dovrebbe muoversi verso una maggiore indifferenza funzionale nelle aree urbane consolidate e negli interventi di riuso dello stock esistente. Il principio è semplice: quando il cambio avviene tra funzioni compatibili e non comporta nuovo consumo di suolo, dovrebbe essere ammesso salvo ragioni motivate di sicurezza, salute, tutela ambientale, rischio idrogeologico o incompatibilità urbanistica specifica. Tale principio andrebbe esteso all'intero fabbricato esistente, intervenendo sull'articolo 23-ter del d.P.R. 380/2001 e consentendo ai comuni di individuare ambiti nei quali alcune destinazioni restano escluse per ragioni motivate⁴⁸.

La proposta sposta il baricentro dalla classificazione astratta alla compatibilità concreta. Un ufficio non dovrebbe restare ufficio solo perché il piano e l'amministrazione lo hanno cristallizzato in quella funzione in un qualche momento nel passato. Se la domanda direzionale è venuta meno e il contesto richiede abitazioni, residenze universitarie o servizi (o viceversa), l'offerta dovrebbe adeguarsi. Allo stesso tempo, il cambio d'uso non può diventare un automatismo cieco ma deve restare possibile valutare gli effetti sul quartiere, sulla mobilità, sui servizi, sugli standard e sulla qualità dello spazio urbano. La riforma non elimina la pianificazione ma la rende capace ed efficiente nel distinguere le trasformazioni compatibili da rendere ordinarie e quelle da escludere per ragioni sostanziali.

Più certezza sui tempi

La seconda condizione riguarda i tempi. In molti interventi immobiliari il problema non è soltanto quanto dura un procedimento, ma quanto sia prevedibile sia nei tempi, sia nell'esito. Un operatore può incorporare tempi lunghi nel piano economico se i passaggi sono noti, se le amministrazioni coinvolte sono coordinate e se l'esito dipende da criteri espliciti. L'incertezza, invece, dà luogo alla richiesta di un

47 Copenhagen Economics, *Main developments in the postal sector (2017-2021)*, 2022.

48 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 23-ter; Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 18*, pp. 36-37.

premio per il rischio. Aumenta il costo del capitale, riduce la disponibilità a intervenire su immobili complessi e penalizza proprio le operazioni di riuso e rigenerazione che richiedono più coordinamento tra attori pubblici e privati.

Per gli interventi con valore pubblico misurabile (come le residenze universitarie, alloggi per lavoratori, *affordable housing*, riconversione di uffici obsoleti, recupero di aree dismesse) occorrono procedure con tempi certi e responsabilità amministrative definite. Questo significa termini procedurali effettivi, conferenze di servizi realmente conclusive, coordinamento tra enti, silenzio-assenso tra amministrazioni dove compatibile con gli interessi tutelati, uso del permesso di costruire convenzionato quando consente di evitare piani attuativi non necessari, e modelli procedurali proporzionati alla complessità dell'intervento⁴⁹. Le operazioni semplici, prive di nuovo consumo di suolo e con impatti limitati, non dovrebbero seguire lo stesso percorso di trasformazioni complesse che modificano in modo significativo l'assetto urbano, le funzioni pubbliche o le infrastrutture locali.

L'esperienza del PNRR per le residenze universitarie mostra che, quando l'obiettivo è definito e misurabile, il legislatore è in grado di costruire procedure più rapide. Questa disciplina nasce per una finalità specifica e dentro un perimetro straordinario. Il punto in termini di *policy making* è capire quali elementi possano essere trasformati in procedure ordinarie selettive, non per ogni intervento immobiliare, ma per quelli che producono offerta aggiuntiva in segmenti dove il fabbisogno è documentato.

Più certezza dei titoli edilizi

La terza condizione è la stabilità dei titoli edilizi. La trasformazione immobiliare richiede investimenti anticipati, capitale paziente e orizzonti temporali lunghi. Se un titolo rilasciato resta esposto a incertezza per tempi indefiniti, il rischio amministrativo entra direttamente nel costo dell'operazione. Questo vale soprattutto per interventi di rigenerazione, recupero di aree dismesse, riconversioni funzionali e progetti che coinvolgono più soggetti.

La tutela dei terzi e della collettività deve restare garantita. La certezza dei titoli non può significare immunità da controlli o sanatoria preventiva di irregolarità sostanziali. Deve però esistere un equilibrio tra possibilità di impugnazione e stabilità dell'azione amministrativa. Per esempio, può essere utile agganciare il termine per l'impugnazione dei titoli edilizi a un fatto materiale verificabile come l'apposizione del cartello di cantiere per un periodo continuativo, da cui far decorrere i termini ordinari per il ricorso⁵⁰. La logica è ridurre l'incertezza ex post, rendendo più chiaro il momento da cui decorrono le tutele.

La certezza del titolo è poi anche una condizione per mobilitare investitori istituzionali. Fondi, assicurazioni, casse previdenziali e operatori professionali possono

49 Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 14 ss. e 17-bis; d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, artt. 20 e 28-bis; Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 25*, pp. 18-22.

50 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 18*, pp. 39-40.

sostenere interventi con rendimenti moderati e vincoli sociali se il rischio amministrativo è governabile. Se invece il rischio resta opaco, gli investimenti si concentrano sulle operazioni più semplici, più liquide o meno esposte a contenzioso. Ne derivano meno interventi proprio nei segmenti dove il valore pubblico potenziale è maggiore.

Gli ostacoli da superare

Meno rigidità nelle asset class

La quarta condizione riguarda il riconoscimento delle nuove asset class. Una parte crescente della domanda abitativa non rientra bene nelle categorie tradizionali. Residenze universitarie, alloggi per lavoratori, residenze per anziani, Build-to-Rent, co-living e residenziale gestito sono prodotti diversi tra loro, ma condividono un tratto comune: combinano abitare, servizi, gestione professionale, vincoli di durata, formule tariffarie e spesso una componente di accessibilità economica. Trattarli ogni volta come residenziale ordinario, ricettivo, servizio o categoria ibrida rimessa all'interpretazione locale aumenta incertezza e costi.

Il caso dello *student housing* mostra il problema in modo evidente. Lo stesso prodotto può essere classificato in modi diversi tra Milano, Torino, Bologna, Firenze, Roma e Padova, con conseguenze su convenzioni, quote calmierate, oneri, durata dei vincoli e possibilità di uso temporaneo⁵¹. Questa frammentazione riduce la replicabilità dei modelli e rende più difficile scalare l'offerta. Una base nazionale minima aiuterebbe a distinguere il riconoscimento del prodotto dalle scelte locali di governo urbano. I comuni dovrebbero conservare poteri su localizzazione, standard, quote convenzionate e rapporto con il contesto, ma dentro un perimetro comune che renda riconoscibile la funzione.

Lo stesso vale per il *service housing*. CDP ha individuato tra gli ostacoli allo sviluppo del settore proprio l'assenza di una asset class riconosciuta, insieme alla frammentazione della governance, agli ostacoli urbanistici e amministrativi e alla mancanza di incentivi mirati⁵². Se gli alloggi per lavoratori restano una formula indistinta dentro il residenziale ordinario, diventa più difficile definire beneficiari, canoni, durata dei vincoli, rapporto con imprese e amministrazioni, modalità di gestione e criteri di uscita dal regime agevolato. Il riconoscimento della categoria serve a rendere chiaro quale prodotto si vuole abilitare, con quali obblighi e con quali risultati attesi.

Meno deroghe e regolazioni emergenziali

La quinta condizione è imparare dalle deroghe senza renderle eccezione permanente. Il PNRR ha mostrato che il legislatore può disegnare e costruire procedure speciali quando esiste un obiettivo chiaro, misurabile e temporalmente vincolato.

51 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 24*, pp. 25-36.

52 CDP, *Service Housing: una nuova frontiera dell'abitare sociale per i lavoratori*, 2025, pp. 13-14.

Nel caso delle residenze universitarie, l'obiettivo dei 60 mila nuovi posti letto ha giustificato una disciplina più rapida sui cambi d'uso, sull'utilizzo di immobili esistenti e sulla certezza dei titoli. Questa esperienza non dovrebbe essere letta solo come parentesi emergenziale. Dovrebbe servire a identificare quali strumenti hanno funzionato e a quali condizioni possono essere portati nell'ordinario⁵³.

Il criterio non può essere la semplice appartenenza al settore immobiliare, perché una procedura accelerata dovrebbe essere riservata a interventi che soddisfano requisiti verificabili in modo sistematico e non occasionale: produzione di nuova offerta in segmenti con fabbisogno documentato, riuso di stock esistente o aree già impermeabilizzate, assenza di nuovo consumo di suolo, rispetto di standard minimi di qualità, presenza di vincoli di destinazione o accessibilità economica, misurazione degli output. In questo modo la semplificazione diventa una procedura proporzionata al valore pubblico dell'intervento.

Una deroga generalizzata rischia di abbassare la qualità o di trasferire rendite. Una procedura ordinaria selettiva, invece, collega il beneficio procedurale a risultati misurabili. Se un progetto produce posti letto per studenti, alloggi per lavoratori, abitazioni accessibili o riconversione di immobili obsoleti senza nuovo consumo di suolo, può accedere a tempi e passaggi autorizzativi più chiari. Se non produce questi risultati, segue il regime ordinario. Il vantaggio non sarebbe riconosciuto all'operatore in quanto tale, ma all'intervento per gli effetti che genera.

Meno steccati contro il privato

La sesta condizione riguarda il partenariato pubblico-privato. Molti interventi di rigenerazione non possono essere letti come semplici operazioni private né come programmi pubblici tradizionali. Coinvolgono aree dismesse, immobili pubblici inutilizzati, spazi aperti, servizi locali, infrastrutture di quartiere, funzioni collettive e gestione nel tempo. In questi casi il pubblico dispone spesso dell'asset, della funzione di indirizzo e della legittimazione a definire l'interesse generale; il privato può portare capitale, capacità progettuale, competenze gestionali e responsabilità operativa.

Il partenariato non dovrebbe ridursi alla vendita di un bene pubblico né trasformarsi in una negoziazione opaca caso per caso. Il Codice dei contratti pubblici definisce il partenariato pubblico-privato come un'operazione economica fondata su un rapporto contrattuale di lungo periodo, finalizzata a un risultato di interesse

⁵³ Legge 14 novembre 2000, n. 338, art. 1-quater; decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, art. 17, convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56; Ministero dell'Università e della Ricerca, decreto ministeriale n. 481 del 26 febbraio 2024; Ministero dell'Università e della Ricerca, Commissario Housing Universitario, *Chiarimenti per pratiche edilizie relative ad housing universitario*, novembre 2024; Ministero dell'Università e della Ricerca, Commissario Housing Universitario, *Chiarimenti sulla validità dei titoli abilitativi in relazione al contributo di cui al DM481/2024 e al vincolo di destinazione funzionale*, dicembre 2024.

pubblico, con assunzione del rischio operativo in capo al privato⁵⁴. Ma per la rigenerazione urbana serve rendere questo schema effettivamente utilizzabile. Deve poggiare su obiettivi chiari, indicatori verificabili, durata coerente con gli investimenti, allocazione dei rischi, accessibilità degli spazi, obblighi di manutenzione e meccanismi di controllo.

Il disegno di legge sulla rigenerazione urbana e il dibattito parlamentare confermano che il nodo è sia edilizio sia istituzionale⁵⁵. Per valorizzare aree dismesse o patrimoni pubblici sottoutilizzati, servono strumenti che consentano di allineare obiettivi pubblici e capacità privata. E ciò è anche in linea con l'evoluzione delle politiche di valorizzazione del patrimonio pubblico. L'Agenzia del Demanio (che gestisce circa 45 mila immobili per un valore di oltre 63 miliardi di euro), nel Piano Strategico Industriale 2025-2028, individua – tra gli ambiti di azione – anche il riuso degli immobili pubblici poco o male utilizzati⁵⁶. Questo vale anche per la gestione degli spazi pubblici richiamata nella cornice di ricerca: parchi, piazze, spazi aperti, servizi di quartiere possono beneficiare di modelli gestionali più strutturati, purché restino chiari accessibilità, interesse pubblico e responsabilità dell'operatore⁵⁷. Il privato può contribuire a creare e gestire valore pubblico se il perimetro degli obblighi è definito e gli effetti sono verificabili.

Un principio generale: Misurare gli output e imparare dagli errori

L'ultima condizione è la misurazione. Questo paper sostiene che il *real estate* può generare valore pubblico e prova anche a indicare come questo valore può essere verificato. Come anticipato, a tal fine è utile adottare una griglia di criteri per collegare la dimensione sociale degli investimenti a indicatori concreti: superfici riqualificate su aree dismesse, spazi pubblici, *affordable housing*, posti di lavoro locali, servizi di welfare, spazi per la comunità e infrastruttura sociale⁵⁸.

Questa logica dovrebbe diventare parte delle *policy*. Le procedure più rapide, i cambi d'uso più flessibili, il riconoscimento di nuove categorie e gli strumenti di partenariato dovrebbero essere collegati a risultati osservabili: posti letto aggiuntivi, alloggi a canoni accessibili, alloggi per lavoratori, metri quadrati di uffici riconvertiti, aree dismesse riutilizzate, tempi autorizzativi ridotti, capitale mobilitato, spazi pubblici gestiti, servizi attivati. Senza misurazione, il richiamo al valore pubblico resta dichiarativo. Con la misurazione, diventa possibile distinguere gli interventi che generano benefici verificabili da quelli che producono soltanto valore privato.

La misurazione ha anche una funzione disciplinante. Impedisce di trasformare ogni intervento immobiliare in operazione di interesse pubblico e costringe il decisore

54 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, art. 174.

55 Senato della Repubblica, Disegno di legge S.29, *Misure per la rigenerazione urbana*, scheda dell'iter, "in corso di esame in commissione" al 24 febbraio 2026; Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 25*, pp. 28-32.

56 Agenzia del Demanio, *Piano Strategico Industriale 2025-2028*, 2025.

57 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 25*, pp. 9-12 e 35-40.

58 Confindustria Assoimmobiliare, *Quaderno n. 10*, pp. 9 e 23-24.

a esplicitare quali output giustificano eventuali semplificazioni. Se la procedura accelerata è legata alla produzione di posti letto o alloggi accessibili, il beneficio amministrativo ha una contropartita. Se il partenariato pubblico-privato prevede spazi pubblici, servizi o manutenzione, questi obblighi devono essere verificabili nel tempo. Se un cambio d'uso è favorito perché riduce consumo di suolo e riusa stock esistente, il risultato deve essere misurabile. Questo è il modo per evitare che la politica immobiliare diventi incentivo generico e per renderla, invece, uno strumento di adattamento dell'offerta alla domanda. Inoltre, definire obiettivi misurabili ex ante e rilevare gli esiti delle operazioni ex post è fondamentale per apprendere dagli (inevitabili) errori e non ripeterli, facendo tesoro dell'esperienza maturata.

Il valore pubblico del *real estate* si sblocca quando le regole permettono agli operatori di rispondere a bisogni reali, chiedendo in cambio risultati chiari. Cambi d'uso più flessibili, tempi certi, titoli stabili, nuove categorie riconosciute, *fast track* selettivi, partenariati meglio disegnati e output misurabili sono parti dello stesso disegno: ridurre l'incertezza che blocca l'offerta e rendere verificabile il valore prodotto dalla trasformazione immobiliare.

CONCLUSIONI

Questo paper ha analizzato il settore immobiliare italiano a partire da una domanda precisa: a quali condizioni il *real estate* genera valore pubblico per l'economia reale? La risposta non sta nel peso macroeconomico del comparto, né nel valore patrimoniale degli immobili considerati in sé. Sta nella capacità della filiera immobiliare di trasformare capitale, competenze, sviluppo, intermediazione e gestione in spazi che rendono possibili attività economiche e sociali: abitare, studiare, lavorare, produrre, curarsi, attrarre imprese e capitale umano.

Questo valore non è automatico, ma si manifesta quando un investimento immobiliare risponde a una domanda reale e produce risultati osservabili: posti letto per studenti, abitazioni accessibili per lavoratori e famiglie, uffici efficienti o riconvertiti, aree dismesse restituite a funzioni utili, spazi pubblici e servizi capaci di migliorare la qualità urbana. In questi casi il beneficio supera il rendimento privato dell'operazione. Può tradursi in maggiore mobilità, attrattività degli atenei, migliore allocazione del lavoro, riuso dello stock esistente, minore pressione sul consumo di suolo e ricadute positive sul tessuto economico locale.

I casi analizzati mostrano però che in Italia una parte di questo valore resta bloccata. Lo *student housing* ha un tasso di copertura tra i più bassi d'Europa. Gli alloggi accessibili per lavoratori mancano proprio in territori dove la domanda di personale è elevata e il costo della casa limita la mobilità. Il residenziale resta ancora troppo centrato sulla proprietà e sulla locazione privata frammentata, mentre cresce la domanda di prodotto gestito e accessibile. Una quota dello stock direzionale perde coerenza con i nuovi modelli di lavoro, ma la riconversione verso abitazioni o funzioni urbane più richieste resta complessa. In ciascuno di questi ambiti il problema riguarda la capacità dello stock di cambiare funzione quando cambiano i bisogni. Anche in altri ambiti più ampi, quali la logistica e il *placemaking*, una

maggiore adattabilità è necessaria. L'economia e la demografia italiana, infatti, si stanno trasformando: il disegno delle nostre città e gli sviluppi urbanistici dovrebbero accompagnare queste trasformazioni, sia quando esse comportano l'ulteriore agglomerazione in aree già densamente popolate, sia quando riguardano l'inevitabile spopolamento di aree marginali nell'attuale situazione di calo demografico. In tale contesto, diventa essenziale, da un lato, cogliere le trasformazioni e rendere le nostre città sempre più adeguate (e capaci di adeguarsi) a una società in continua evoluzione, in cui, per esempio, aumenta il numero degli anziani ma anche la diffusione dello *smart working* determina cambiamenti potenzialmente profondi; dall'altro, intercettare queste dinamiche per aprire nuove opportunità, mettendo lo sviluppo urbano e la logistica anche al servizio di una domanda più ampia di quella nazionale, e relativa per esempio al trasferimento di centri direzionali e perfino insediamenti produttivi.

Tali cambiamenti richiedono una forte presenza pubblica ma anche una flessibilità ben regolata, capace di rendere le istituzioni degli interlocutori credibili e riconosciuti. Infatti, proprio alla luce del contesto demografico e dei trend economici, è impensabile che queste trasformazioni possano essere interamente governate e accompagnate dal settore pubblico: la capacità di attrarre capitali privati diventa condizione essenziale. Ma questo, a sua volta, richiede una sempre maggiore sofisticazione degli operatori e un ripensamento degli obiettivi e della natura delle regole. Categorie urbanistiche frammentate, cambi d'uso rigidi, tempi autorizzativi incerti, titoli edilizi instabili e mancanza di riconoscimento per nuove tipologie di prodotto aumentano i costi di transazione e riducono la replicabilità degli interventi. Il risultato non è solo un costo per gli operatori. È un costo per studenti che non trovano alloggio, lavoratori che non riescono a spostarsi, imprese che faticano ad attrarre personale, città che mantengono spazi sottoutilizzati e che non riescono a migliorare la qualità dei servizi mentre la domanda si concentra altrove. Tutto ciò ha costi evidenti e misurabili non solo per le aree e per i soggetti direttamente coinvolti dalle trasformazioni e dalle operazioni di rigenerazione urbana (o dalla loro assenza), ma anche su tutti coloro che ne sono impattati indirettamente, per esempio per effetto della maggiore o minore offerta di spazi, maggiore o minore capacità di destinare gli spazi privati, pubblici e semi-pubblici agli usi più produttivi e socialmente utili, maggiore o minore qualità urbana e sicurezza. Tutti fattori che, inevitabilmente, si ripercuotono anche sui valori immobiliari e nell'attrattività delle città.

Il confronto con Francia, Spagna, Regno Unito e con alcune esperienze europee sugli alloggi per lavoratori mostra che l'adattamento dello stock diventa più praticabile quando le categorie sono riconoscibili, i cambi di funzione seguono percorsi prevedibili, le procedure distinguono gli interventi semplici da quelli complessi e gli obiettivi pubblici sono tradotti in standard e vincoli verificabili. Una regolamentazione più chiara non significa meno garanzie: le esperienze di Madrid, Parigi e Londra mostrano che è possibile costruire percorsi autorizzativi prevedibili senza eliminare o ridurre gli standard. Piuttosto, una regolamentazione più chiara significherebbe sapere prima quali trasformazioni sono ammissibili, a quali condizioni, in

quali tempi e con quali risultati attesi.

Da qui discendono le condizioni abilitanti per l'Italia: tre leve da attivare (più flessibilità nei cambi delle destinazioni d'uso, più certezza sui tempi e più certezza sui titoli edilizi), tre ostacoli da superare (meno rigidità nelle asset class, meno deroghe e regolamentazioni emergenziali, meno steccati contro il privato) e un principio generale (misurare i risultati raggiunti e imparare dagli errori). Queste misure servono a facilitare l'incontro tra domanda e offerta, quando l'una esiste ma è insoddisfatta e l'altra rimane latente a causa di ostacoli che impediscono di adattare il panorama urbanistico ai mutamenti in atto – o a causa dell'inadeguatezza degli operatori, le cui mancanze sono talvolta il frutto proprio della mancata flessibilità del quadro delle regole. In questo senso, una maggiore flessibilità è la premessa di una concorrenza più dinamica, la quale non può che produrre un incremento della produttività non solo *attraverso* il settore del *real estate*, ma anche e forse soprattutto *al suo interno*.

La politica immobiliare italiana ha spesso sostenuto la domanda, mediante incentivi fiscali, bonus e agevolazioni, e ha quindi investito meno nel rendere possibile l'offerta, che tuttavia è l'unica condizione per prendere di petto il tema della scarsità degli spazi nelle nostre aree urbane. Il valore pubblico del *real estate* si sblocca quando le regole permettono agli operatori di rispondere a bisogni reali, chiedendo in cambio risultati chiari e dunque imponendo loro di darsi una struttura adeguata a raggiungerli. In un paese che ha bisogno di studentati, alloggi per lavoratori, abitazioni accessibili, uffici riconvertibili e spazi urbani meglio utilizzati, serve consentire al patrimonio già costruito di adattarsi a un'economia e a una società che sono già cambiate e continuano a farlo.