



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

SCENARI IMMOBILIARI[®]

ISTITUTO INDIPENDENTE DI STUDI RICERCHE VALUTAZIONI E SISTEMI INFORMATIVI

Città Metropolitane

UN DIALOGO PER IL FUTURO DELLE CITTÀ ITALIANE

APRILE 2025

I QUADERNI DI
ASSOIMMOBILIARE **13**

INDICE

2 **PREFAZIONE**

3 **PREMESSA**

4 **LE CITTÀ METROPOLITANE: CONTESTO ECONOMICO
E NORMATIVO**

4 Il peso delle città metropolitane nello sviluppo economico
e immobiliare italiano

6 Politiche urbanistiche e strategie territoriali: la genesi e il
quadro attuale

7 **TAVOLO “CITTÀ METROPOLITANE”. UN DIALOGO
PER IL FUTURO DELLE CITTÀ ITALIANE**

8 La sfida della pianificazione urbana e metropolitana

9 Il ruolo dei Comuni nella pianificazione delle città
metropolitane

12 *Housing* e crisi abitativa: una sfida condivisa

15 La rigenerazione urbana delle Città Metropolitane

20 La normativa nazionale sulla rigenerazione urbana

22 **CONCLUSIONI**

PREFAZIONE

La realizzazione di questo Quaderno nasce dalla volontà di Confindustria Assoimmobiliare di raccogliere e valorizzare le riflessioni emerse durante l'incontro "Città Metropolitane" tenutosi il 13 settembre 2024 nell'ambito del 32° Forum Scenari Immobiliari e di consolidare il dialogo con le Amministrazioni locali, nella consapevolezza del ruolo cruciale che queste realtà svolgono nella crescita del Paese.

Le Città Metropolitane rappresentano il baricentro dello sviluppo italiano: è in questi territori che si concentra la maggior parte del valore economico, immobiliare e sociale. Allo stesso tempo, sono anche i luoghi dove si manifestano con maggiore intensità le criticità del nostro tempo: l'emergenza abitativa, il bisogno di rigenerazione urbana, la fragilità infrastrutturale, la transizione ecologica e quella demografica.

Affrontare queste sfide richiede una nuova alleanza tra pubblico e privato, fondata su un metodo chiaro: il dialogo. Dall'ascolto delle esperienze maturate nei diversi contesti territoriali emerge un quadro articolato ma ricco di spunti convergenti: la necessità di tempi certi degli iter amministrativi, di regole chiare e stabili nel tempo, e di visione strategica di lungo periodo. A queste istanze, si affianca la consapevolezza che nessuna trasformazione urbana può avere successo senza una governance moderna e una pianificazione integrata, capace di mettere in relazione le diverse scale del territorio – dalla città al contesto metropolitano – e i molteplici attori dello sviluppo.

Il Comitato "Città Metropolitane", voluto e promosso dalla nostra Associazione, rappresenta un primo passo concreto verso un confronto continuativo su questi temi, consapevoli che le sfide urbane non possono essere affrontate in modo frammentato. Questa pubblicazione restituisce il frutto di un confronto intenso con gli Amministratori delle principali città italiane, che ringraziamo per la disponibilità e la qualità del contributo offerto. Le voci raccolte rappresentano approcci diversi ma complementari, accomunati dalla volontà di migliorare concretamente la qualità della vita nei territori metropolitani.

Confindustria Assoimmobiliare continuerà a sostenere questo percorso, con l'obiettivo di contribuire a una cultura della trasformazione urbana che sia ambiziosa, pragmatica e inclusiva. Le città raccontano chi siamo e chi vogliamo diventare: innovarle con visione e responsabilità è la sfida collettiva che ci attende.



Davide Albertini Petroni

Presidente Confindustria Assoimmobiliare

PREMESSA

La progressiva urbanizzazione e il rapido sviluppo tecnologico hanno imposto la trasformazione degli assetti urbani e delle strategie territoriali, con l'affermarsi del concetto di "città intelligente", cioè di aree metropolitane che investono nel consolidamento del capitale sociale, nei processi di partecipazione, nell'istruzione e nella ricerca, nella cultura, nelle infrastrutture fisiche e per la comunicazione e in numerosi altri ambiti soft e hard, con lo scopo di alimentare uno sviluppo economico sostenibile.

L'esponenziale incremento delle connessioni tra persone, e tra persone e cose, suggerisce soluzioni strategiche di sviluppo e competitività dei grandi conglomerati urbani che coinvolgono tutti gli aspetti della vita quotidiana e che connotano la città in una piattaforma di condivisione di informazioni e servizi.

La costruzione di una smart city è un processo molto complesso, perché richiede una profonda innovazione dello stile di vita delle persone, delle infrastrutture materiali e immateriali, dei servizi, della progettazione e trasformazione degli spazi urbani, dei luoghi del lavoro e della produttività nonché delle modalità dell'abitare.

Le città, e le Città metropolitane tra tutte, sono in modo continuativo soggette a revisioni delle politiche e delle azioni pubbliche, delle modalità di produrre economia e di governare la complessità per dar vita ad una comunità in grado di competere in un mondo interconnesso e globalizzato.

Nei nuovi scenari di sviluppo urbano si delinea una città le cui qualità e competitività si misurano nella valutazione dei requisiti di efficienza, benessere, sviluppo e innovazione afferenti, per sintesi, alle principali macro-aree:

- connessioni e accessibilità, intese non solo da un punto di vista tecnologico, ma anche economico e infrastrutturale. La valutazione delle connessioni comprende, oltre alla mobilità di persone e prodotti, fattori quali il livello di innovazione e internazionalizzazione dell'imprenditorialità e della capacità di trasformare idee in progetti concreti (politiche di start-up)
- capitale umano, con implicazioni relative al grado di istruzione della popolazione, all'offerta formativa e a tutte le infrastrutture e servizi culturali
- politiche ambientali ed energetiche rivolte ad uno sviluppo sostenibile del territorio attraverso l'ottimizzazione dell'uso delle risorse, risparmio energetico, raccolta differenziata dei rifiuti, razionalizzazione edilizia, protezione e gestione del verde urbano e delle aree sensibili, recupero delle aree dismesse
- semplificazione della Pubblica Amministrazione, ossia facilitare il rapporto tra le istituzioni e la sfera privata attraverso lo snellimento dei provvedimenti e dei processi burocratici.

Riqualificare, rigenerare, densificare e rendere attrattive e appetibili aree semicentrali, periferiche e suburbane sono le sfide e le ambizioni delle Città metropolitane.

I luoghi del presente e del domani devono dare una risposta alle esigenze di ambiti allargati ai residenti e ai non residenti, al turismo, all'offerta culturale e agli investimenti (nazionali e internazionali) che partono dalle centralità storicamente consolidate per andare oltre i confini amministrativi, con benefici che possono allargarsi a tutto il territorio metropolitano.

Francesca Zirnstein

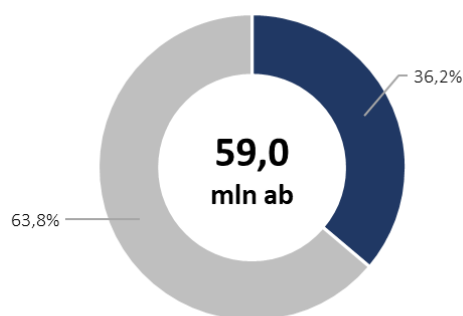
Presidente Comitato Città metropolitane di Confindustria Assoimmobiliare

LE CITTÀ METROPOLITANE: CONTESTO ECONOMICO E NORMATIVO

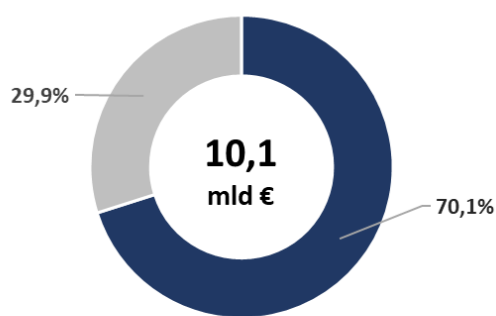
1 Il peso delle città metropolitane nello sviluppo economico e immobiliare italiano

Le 14 Città metropolitane oggi presenti in Italia (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Messina, Palermo, Catania, Cagliari) ospitano il 36% della popolazione totale nazionale, contribuiscono alla formazione del 41% del valore aggiunto e del 46% fatturato immobiliare del Paese e attraggono, mediamente, circa il 70% degli investimenti istituzionali nel commercial real estate.

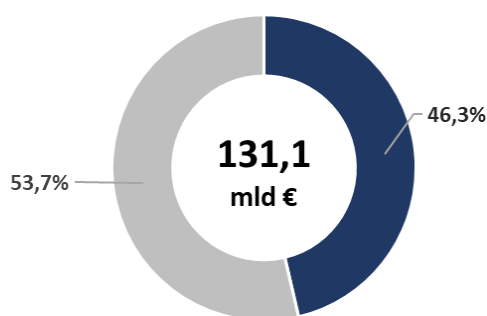
Abitanti delle 14 Città metropolitane
(abitanti, %) 2024



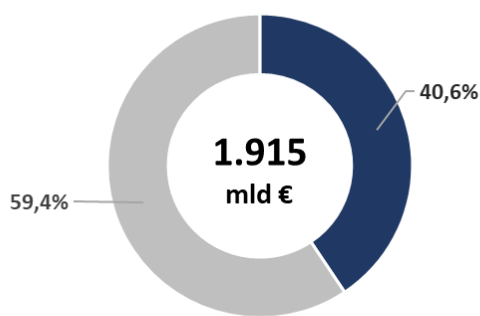
Investimenti immobiliari nelle 14 Città metropolitane
(€, %) 2024



Fatturato immobiliare delle 14 Città metropolitane
(€, %) 2024



Valore aggiunto delle 14 Città metropolitane
(€, %) 2024

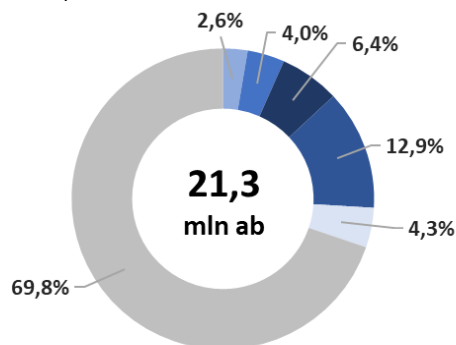


■ Città metropolitane ■ Resto città italiane

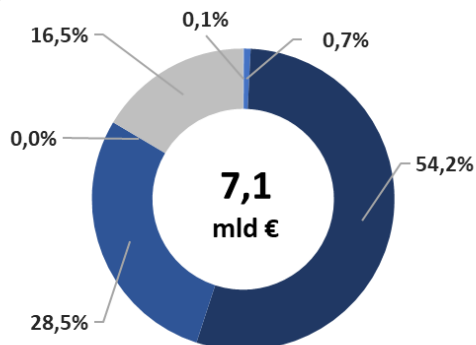
Fonte: *Elaborazione Scenari Immobiliari su fonti varie*

Le cinque città presenti al tavolo, ovvero i Comuni di Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, ospitano un terzo degli abitanti totali delle città metropolitane italiane e contribuiscono alla formazione di quasi due terzi del loro valore aggiunto. Più della metà del fatturato immobiliare viene prodotto all'interno dell'area metropolitana delle cinque città; inoltre, più del 60% degli investimenti immobiliari ricade in quei cinque territori.

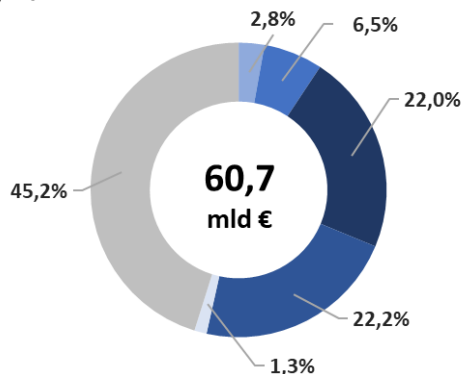
Abitanti delle 5 Città partecipanti al tavolo “Città metropolitane”
(abitanti, %) 2024



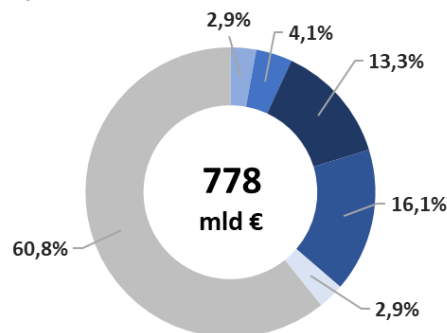
Investimenti immobiliari nelle 5 Città partecipanti al tavolo “Città metropolitane”
(€, %) 2024



Fatturato immobiliare delle 5 Città partecipanti al tavolo “Città metropolitane”
(€, %) 2024

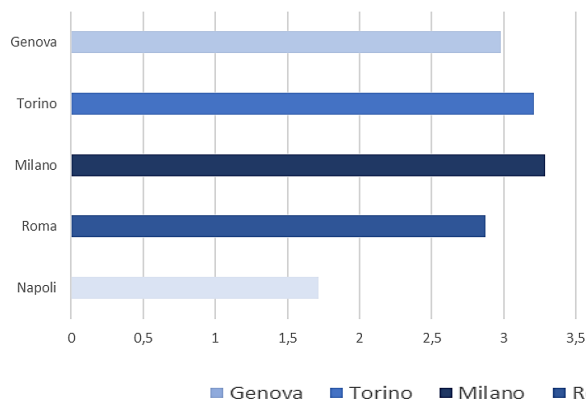


Valore aggiunto delle 5 Città partecipanti al tavolo “Città metropolitane”
(€, %) 2024

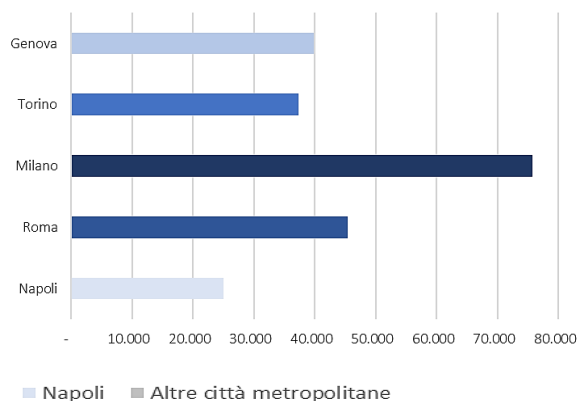


■ Genova ■ Torino ■ Milano ■ Roma ■ Napoli ■ Altre città metropolitane

Dinamicità mercato immobiliare residenziale delle 5 Città partecipanti al tavolo “Città metropolitane”
(n° transazioni ogni 100 nuclei familiari) 2024



Valore aggiunto pro-capite delle 5 Città partecipanti al tavolo “Città metropolitane”
(€/abitante) 2024



Fonte: *Elaborazione Scenari Immobiliari su fonti varie*

2 Politiche urbanistiche e strategie territoriali: la genesi e il quadro attuale

Le politiche per il governo del territorio - adottate dalle cinque diverse realtà - si sviluppano a partire da contesti demografici ed economici e da ambiti territoriali e urbani eterogeni, sia per quanto riguarda caratteristiche e qualità tessuto urbano e sociale consolidato, sia per l'evoluzione normativa.

A livello regionale i capoluoghi di Liguria, Lombardia, Campania, Lazio e Piemonte fanno riferimento, per le scelte di natura urbanistica e pianificatoria dei rispettivi strumenti, a obiettivi e strategie contenute in articolati normativi redatti tra la seconda metà degli anni '70 e la prima metà degli anni 2000:

- 1977 - Tutela ed uso del suolo - Regione Piemonte;
- 1997 - Legge urbanistica regionale - Regione Liguria;
- 1999 - Norme sul governo del territorio - Regione Lazio;
- 2004 - Norme sul governo del territorio - Regione Campania;
- 2005 - Legge per il governo del territorio - Regione Lombardia.

Le finalità a cui i diversi strumenti di pianificazione metropolitani e comunali devono fare riferimento variano dal "... *soddisfacimento delle esigenze sociali delle comunità locali* ..." della Regione Piemonte alla "... *riduzione del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana e territoriale* ..." della Regione Lombardia.

La riforma Delrio (legge n. 56/2014), ha riorganizzato la *governance* delle province in Italia. Il suo obiettivo era quello di semplificare la gestione amministrativa delle aree metropolitane e di promuovere una maggiore efficienza nella pianificazione e nella gestione dei servizi pubblici, delle infrastrutture e dello sviluppo territoriale.

In particolare, la riforma ha trasformato le 14 principali province in città metropolitane, istituzionalizzando una nuova forma di ente locale che avrebbe dovuto coordinare le politiche di sviluppo, migliorare la gestione delle risorse e incentivare la collaborazione tra i vari livelli di governo.

La riforma ha disposto, inoltre, che ciascuna Città metropolitana adotti e aggiorni un "*Piano territoriale metropolitano*", concentrato sulla regolamentazione e la gestione fisica del territorio, e un "*Piano strategico triennale metropolitano*". Quest'ultimo è chiamato a delineare la "vocazione" della Città metropolitana e costituisce «*atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza*».

In particolare, i Piani strategici metropolitani, adottati tra il 2017 (Genova), il 2020 (Napoli), il 2022 (Roma) e il 2023 (Milano e Torino), hanno linee strategiche finalizzate a:

- coordinare il cambiamento e guidare la trasformazione urbana
- promuovere uno sviluppo produttivo, innovativo e sostenibile
- migliorare l'accessibilità, la mobilità e l'efficienza dei servizi
- adattarsi ai cambiamenti climatici con strategie ecologiche
- rafforzare l'identità metropolitana e la coesione sociale
- valorizzare il capitale umano e rendere la metropoli più attrattiva ed equa

I Piani strategici metropolitani si sono inseriti in un contesto in cui i piani urbanistici dei cinque capoluoghi metropolitani – Torino (1995), Napoli (2004), Roma (2008), Genova (2015) e Milano (2020) – pur nella loro eterogeneità, convergono già verso obiettivi comuni. In particolare, mirano a:

- preservare l'identità culturale e ambientale del territorio, recuperando la città storica e valorizzando le aree di pregio paesaggistico
- rigenerare spazi dismessi e vuoti urbani, favorendo insediamenti inclusivi, servizi innovativi e un'ampia dotazione di verde
- migliorare la qualità della vita nei quartieri periferici e nei centri storici minori, attraverso nuove funzioni, spazi pubblici e la tutela delle identità locali
- potenziare la dotazione di servizi e luoghi di aggregazione, garantendo qualità architettonica e relazioni di comunità
- riorganizzare la mobilità urbana e metropolitana, integrando infrastrutture esistenti e nuove per una maggiore accessibilità.

TAVOLO "CITTÀ METROPOLITANE". UN DIALOGO PER IL FUTURO DELLE CITTÀ

Le Città Metropolitane si trovano ad affrontare diverse criticità legate al loro ruolo di coordinatori delle diverse istanze territoriali. Il loro funzionamento, infatti, richiede un equilibrio tra centralizzazione e decentramento per essere efficace.

Le realtà metropolitane italiane presentano complessità strutturali diverse, che influenzano la pianificazione e la *governance*. Questo vale tanto per le aree più estese, come Roma Capitale, quanto per quelle con dinamiche tipiche delle città medie, come Torino. Allo stesso modo, alcune metropoli richiedono una gestione specifica per l'elevata densità urbana, come Milano e Napoli, o per le particolari caratteristiche morfologiche, come nel caso di Genova.

Inoltre, le dinamiche demografiche sempre più diversificate, insieme all'aumento del flusso turistico – spesso di gran lunga superiore alla popolazione residente – richiedono una gestione infrastrutturale su scala metropolitana. La sola città capoluogo non può rispondere efficacemente a queste sfide, per le quali è necessaria una pianificazione sovralocale efficace, capace di offrire una visione di lungo periodo.

Con gli strumenti attuali, lo sforzo richiesto alle Città Metropolitane rispetto ai risultati ottenuti è sproporzionato, evidenziando l'urgente necessità di riforme normative che rendano il processo decisionale più snello ed efficace. Una regolamentazione chiara e un sistema di norme adeguate non sono solo auspicabili, ma indispensabili per sostenere lo sviluppo economico, sociale e innovativo del Paese. Dal punto di vista della pianificazione del territorio, il Piano territoriale metropolitano costituirebbe uno strumento teoricamente valido, ma che per essere in grado di incidere efficacemente necessita anche di strumenti esecutivi da parte dello stesso ente Metropolitano, al momento assente.

Il Comitato "Città Metropolitane", costituito all'interno di Confindustria Assoimmobiliare nasce con l'obiettivo di lavorare per individuare le soluzioni per migliorare l'attrattività, l'efficacia e l'efficienza dei nostri territori. Il Comitato è un luogo strategico di scambio e confronto tra i rappresentanti del settore privato e pubblico, riunendo alcune delle voci più autorevoli in materia di rigenerazione urbana e sviluppo metropolitano.

Questo quaderno, oltre a essere sintesi e memoria degli interventi, restituisce l'evidenza di un dialogo pubblico-privato, complesso e non sempre lineare, che Confindustria Assoimmobiliare ha avviato da tempo. Sono evidenziate le istanze degli operatori immobiliari privati e il contributo che il settore può offrire allo sviluppo delle città; viene affrontata la necessità di una riflessione condivisa, che stimoli le Amministrazioni a superare ostacoli normativi per incentivare un ecosistema favorevole agli investimenti; sono riassunte le posizioni dell'interlocutore istituzionale e le necessità, sentite da entrambe le parti, di modernizzazione il sistema urbano italiano.

La discussione ha riguardato argomenti oggi centrali: il tema della casa e dell'inclusività abitativa, la gestione della *governance* metropolitana, l'importanza delle infrastrutture e della mobilità, l'urgenza di una pianificazione strategica di lungo periodo e, non ultima, la sempre discussa necessità di una revisione della normativa urbanistica nazionale.

Ogni intervento ha contribuito a definire un quadro articolato delle sfide e delle opportunità che il sistema urbano italiano deve affrontare per migliorare la qualità della vita dei cittadini e garantire attrattività per gli investitori.

Il confronto su questi temi ha visto da un lato, Confindustria Assoimmobiliare, rappresentata dal Presidente Davide Albertini Petroni, è stata portavoce delle istanze di investitori immobiliari e di operatori privati, sottolineando le esigenze e le sfide affrontate dal settore. Dall'altro lato, gli Assessori all'urbanistica e alla rigenerazione urbana delle principali città metropolitane italiane, che hanno condiviso le rispettive esperienze e offerto uno spaccato delle dinamiche locali e delle priorità amministrative.

Al tavolo, in rappresentanza dei Comuni, erano presenti Laura Lieto, vicesindaco e assessore all'Urbanistica del Comune di Napoli, Mario Mascia, assessore all'Urbanistica del Comune di Genova, Paolo Mazzoleni, assessore all'Urbanistica del Comune di Torino, Giancarlo Tancredi, assessore alla Rigenerazione Urbana del Comune di Milano, e Maurizio Velocchia, assessore all'Urbanistica di Roma Capitale.

A moderare il dibattito Francesca Zirstein, direttore generale di Scenari Immobiliari e Presidente del Comitato Città metropolitane di Confindustria Assoimmobiliare, che ha sollecitato il confronto su numerosi temi di economia del territorio.

1 La sfida della pianificazione urbana e metropolitana

Tra i molti temi sui quali Confindustria Assoimmobiliare sta lavorando in ambito normativo, fiscale, economico e sociale due hanno un carattere fortemente strutturale e sono considerati fondamentali per il futuro dell'industria: la pianificazione urbana e metropolitana e il fabbisogno abitativo nelle città italiane. Questi due argomenti, tra loro connessi, sono tra le priorità da trattare per far fronte alle esigenze derivanti da trasformazioni economiche, sociali e ambientali che il Paese sta vivendo.

“Lavorare sulla pianificazione urbana e metropolitana”, secondo il Presidente Albertini Petroni, “è il punto di partenza su cui puntare per avere un quadro normativo adatto per affrontare il problema abitativo e per garantire uno sviluppo equilibrato delle città e delle loro aree periferiche, con un'attenzione alle dinamiche demografiche”.

Il vero limite alla capacità di crescita da parte delle città metropolitane italiane è costituito dalla forte caratterizzazione dei nuclei urbani che le compongono. La connessione tra il centro principale e i centri secondari dei territori metropolitani è fondamentale per creare un ecosistema urbano funzionale e per favorire un accesso più equo alle risorse e alle infrastrutture. Questo approccio non può che nascere da un dialogo costruttivo e da una collaborazione strutturata tra operatori privati e amministrazioni pubbliche. *“È essenziale che le regole siano certe e che sia instaurato un rapporto di fiducia reciproca, superando la percezione di contrapposizione tra pubblico e privato, che oggi penalizza entrambi”.*

Davide Albertini Petroni ha poi evidenziato la necessità di una visione di lungo periodo, essenziale per attrarre e mantenere gli investimenti privati su tutto il territorio metropolitano. Le 14 città metropolitane italiane hanno l'obbligo di elaborare piani triennali, ma qualunque progetto di trasformazione urbana richiede una pianificazione molto più ampia, spesso di oltre dieci anni.

2 Il ruolo dei Comuni nella pianificazione delle città metropolitane

L'espansione della scala di intervento dalla città al contesto metropolitano comporta la necessità di una riflessione sulle modalità di come ciò avviene e sui risultati raggiungibili. Innanzitutto, occorre comprendere come le Amministrazioni Locali stanno affrontando le complessità della *governance* territoriale; il confronto con i cinque assessori dei Comuni selezionate ha permesso di evidenziare approcci e obiettivi radicati alle specificità dei territori rappresentati, ma anche limiti condivisi.

“L'ampliamento della pianificazione al livello metropolitano rappresenta per Napoli una sfida particolarmente complessa”. Per Laura Lieto, vicesindaca e assessore all'Urbanistica, *“La questione riguarda la possibilità di affrontare in modo efficace tematiche strategiche come l'housing, i trasporti e la transizione ecologica, che non possono essere gestite esclusivamente a scala urbana. Napoli è una città piccola ma con picchi di densità estremamente elevati, soprattutto nelle aree centrali. Questo impedisce di risolvere molte delle problematiche urbane senza un'effettiva collaborazione metropolitana”.*

L'Assessore ha evidenziato il potenziale del Piano Territoriale Metropolitano, definendolo uno strumento teoricamente valido ma spesso inefficace nella pratica: *“Questi piani dovrebbero favorire raccordi tra i Comuni, ma non funzionano davvero in maniera confederata come dovrebbero”.* Uno degli ostacoli principali risiede nei particolarismi politici e nelle divisioni tra i Comuni della città metropolitana, che rendono difficile una visione unitaria e condivisa. In particolare, Lieto ha sottolineato le problematiche nell'ambito dell'housing sociale, dove Napoli si trova spesso isolata: *“Va affrontato il tema dei comuni della cintura metropolitana, che spesso vedono la redistribuzione delle quote di popolazione come un impedimento piuttosto che come un'opportunità”.* Questo approccio frammentato, ha concluso, rischia di limitare gravemente la capacità della città di affrontare sfide fondamentali per il futuro.

Roma *“rappresenta un caso unico nel panorama delle città metropolitane italiane”*, come ha spiegato Maurizio Velocchia, assessore all'Urbanistica di Roma Capitale. *“Le dimensioni della città sono tali che il Comune potrebbe comprendere le maggiori nove città italiane messe insieme. Tuttavia, questa vastità territoriale è accompagnata da una complessità strutturale che ne condiziona la pianificazione e la governance. Non si è ancora capito cosa siano realmente oggi le città metropolitane”*, ha sottolineato l'Assessore criticando l'ambiguità lasciata dalla riforma delle Province. *“Il loro ruolo dovrebbe essere quello di governare l'area vasta, che è il contesto su cui si gioca la competizione internazionale e dove si definisce lo sviluppo urbano”.*

Un esempio lampante della frammentazione è il fatto che Roma non includa al suo interno né il porto, situato a Civitavecchia, né l'aeroporto, che si trova a Fiumicino. Questa separazione territoriale amplifica le difficoltà di gestione e coordinamento, soprattutto nelle aree periferiche che si sviluppano lungo il Grande Raccordo Anulare. Negli ultimi trent'anni, queste aree hanno visto un'espansione urbanistica spesso spontanea, priva di una visione integrata”; infatti, *“Questi quartieri sono cresciuti come un asse infrastrutturale, ma non sono realmente connessi alla città, se non attraverso il trasporto su gomma”.*

“Lo sviluppo disordinato ha generato un'espulsione progressiva degli abitanti dal centro verso le periferie e, successivamente, fuori dai confini cittadini, creando un aumento della pressione

sui trasporti e aggravando il pendolarismo". Per Veloccia, il problema principale di Roma è rappresentato dalle infrastrutture di mobilità, che costituiscono un divario significativo rispetto ad altre città europee. Inoltre, ha messo in evidenza l'importanza delle connessioni con l'*hinterland*, portando come esempio il caso di Orte, in provincia di Roma, ma quasi al confine con l'Umbria, un centro che oggi rappresenta uno dei principali poli di pendolarismo verso la capitale, grazie all'alta velocità ferroviaria; infatti, in trenta minuti si raggiunge Roma. Un caso che dimostra l'importanza di integrare le grandi reti ferroviarie con la città e le sue periferie. Per l'Assessore, il potenziamento delle infrastrutture non è solo una questione locale, ma deve essere parte di una strategia nazionale che garantisca alla capitale il ruolo che le spetta anche a livello turistico e internazionale. *"In assenza di infrastrutture adeguate, non solo non possiamo connettere le diverse parti della città, ma diventa impossibile attrarre investimenti nelle aree potenzialmente disponibili".*

Torino rappresenta un modello peculiare nel panorama urbano italiano, come sottolineato da Paolo Mazzoleni, assessore all'Urbanistica del Comune di Torino. Infatti, Torino condivide le dinamiche tipiche delle città medie italiane, distinguendosi nettamente dalla complessità metropolitana di Napoli, Roma e Milano. Il capoluogo piemontese è compatto, con un centro facilmente accessibile e distanze che risultano modeste rispetto a quelle delle altre grandi metropoli, come per esempio Roma. Se si allarga la prospettiva ai Comuni della prima e seconda cintura, l'area metropolitana funzionale di Torino rimane un'area geograficamente contenuta e relativamente omogenea. L'idea che non vi siano strumenti con i quali si possa governare la pianificazione metropolitana è, per Mazzoleni, tra le priorità che andrebbero affrontate. Paradossalmente, la Città Metropolitana di Torino è la più vasta d'Italia, la sua estensione arriva fino a piccoli comuni montani e non è per questo paragonabile a un'area urbana.

Mazzoleni ha ricordato come, grazie al PNRR, Torino abbia avuto l'opportunità di sperimentare una forma di coordinamento tra i Comuni metropolitani, portando avanti una serie di interventi coordinati all'interno degli uffici comunali e con la Città Metropolitana. Tuttavia, il bilancio di queste operazioni è in chiaroscuro: *"Il rapporto sforzo-risultato è irragionevole, non è accettabile che per arrivare a un risultato minimo ci si debba basare esclusivamente sulla buona predisposizione del Sindaco o sulla volontà dell'Assessore"*, principalmente perché gli Enti Locali e la Città Metropolitana scontano l'assenza di uno strumento di governo efficace.

"È incredibile che non si riesca a fare questo nel contesto della città italiana classica, dove l'estrema periferia è raggiungibile in 25 minuti a piedi", richiamando l'attenzione su come la gestione di una dimensione così contenuta risulti invece ostacolata da inefficienze sistemiche. Per Mazzoleni, una normativa chiara e un sistema di regole adeguate non sono solo auspicabili, ma imprescindibili per garantire lo sviluppo delle città medio-grandi, che rappresentano il cuore del tessuto economico, sociale e innovativo del Paese. *"Indipendentemente da chi le governi, è fondamentale dotarsi di modelli che possano garantire la piena funzionalità di queste aree, che ospitano gran parte della popolazione, producono la maggior parte del Pil e rappresentano il motore dell'innovazione del Paese."*

A Genova, la pianificazione territoriale si trova spesso a dover mediare tra le rigide regole amministrative e le esigenze di una comunità in continua evoluzione. Mario Mascia, assessore all'Urbanistica, ha evidenziato come questa situazione generi difficoltà significative. I funzionari pubblici tendono a operare entro i limiti stretti delle proprie competenze, mentre i cittadini, sempre più mobili e abituati all'utilizzo di tecnologie avanzate, richiedono servizi innovativi che vadano oltre le soluzioni tradizionali. L'attuale approccio alla pianificazione, basato su criteri contrattuali e legato agli interessi immediati, non è sufficiente.

Per affrontare queste sfide, Genova ha adottato un approccio integrato alla governance: l'accorpamento delle deleghe relative all'urbanistica, allo sviluppo economico, al lavoro e al demanio marittimo, in un'unica struttura amministrativa, ciò ha semplificato i processi e reso l'amministrazione più efficiente. *"Questa riorganizzazione permette agli imprenditori di interfacciarsi con un unico punto di contatto, evitando il passaggio attraverso molteplici uffici e*

assessorati. Il modello, denominato Genova Business Unit, consente di facilitare gli investimenti e promuove uno sviluppo economico più rapido e coordinato”.

Milano, pur condividendo alcune problematiche con le altre grandi città italiane, evidenzia specificità che richiedono interventi mirati e riforme strutturali. Giancarlo Tancredi, assessore alla Rigenerazione Urbana, ha sottolineato come le sfide principali siano riconducibili a due grandi temi: la necessità di una riforma sulla casa e una riforma sulle aree metropolitane. *“La legislazione attuale è assolutamente insufficiente e datata, sia per quanto riguarda le politiche abitative che per la gestione del contesto metropolitano”*, ha affermato, mettendo in luce come questa carenza normativa abbia prodotto ritardi significativi.

Nell’ambito delle politiche abitative, non è sufficiente realizzare nuove abitazioni, queste devono essere supportate da infrastrutture che permettano a chi vive lontano dai luoghi di lavoro di raggiungerli in modo rapido e adeguato. *“A Milano, superato il perimetro amministrativo, il sistema di mobilità cambia drasticamente e risulta molto meno efficiente rispetto a quello interno alla città”*, ha osservato, evidenziando una lacuna che ostacola l’espansione sostenibile e inclusiva del tessuto urbano. Inoltre, la qualità della vita nei nuovi insediamenti dipende dalla disponibilità di servizi e da standard di sostenibilità, elementi su cui si registra un ritardo significativo a livello nazionale.

Nonostante queste difficoltà, Milano sta cercando di rispondere con un piano articolato su due strategie principali. La prima riguarda la messa a punto di un grande piano di quartieri, che coinvolge i novanta quartieri cittadini distribuiti nei nove municipi e che ha l’obiettivo di migliorare le interazioni tra le aree urbane e i comuni di cintura. La seconda, si concentra sulla riqualificazione dei nodi di interscambio, con l’obiettivo di trasformarli in veri e propri punti di accesso alla città metropolitana. *“Questi nodi non devono essere solo punti di transito, ma vere porte metropolitane, con funzioni urbane che si integrano a quelle di trasporto”*.

Tancredi ha anche posto l’accento sulla complessità delle relazioni istituzionali, che rendono l’attuazione di queste strategie un percorso estremamente faticoso. *“Da urbanista, il tema della casa deve necessariamente essere affrontato su scala metropolitana, ma da amministratore, la situazione si complica, perché tutto dipende dalla buona volontà dei soggetti istituzionali coinvolti”*. Mentre i rapporti diretti tra il Sindaco di Milano e i Comuni limitrofi possono facilitare accordi, la mancanza di un quadro normativo chiaro e di strumenti adeguati a livello legislativo, ostacola un intervento più incisivo.

“Per realizzare più abitazioni e garantire una crescita equilibrata, non possiamo limitarci ai confini delle nostre città, serve uno sguardo più ampio, sostenuto da un’azione coordinata del Governo e delle Regioni”, ha concluso Tancredi, sottolineando come le città, pur avendo grandi potenzialità, dispongano di strumenti ancora troppo limitati per affrontare le sfide metropolitane in modo efficace.

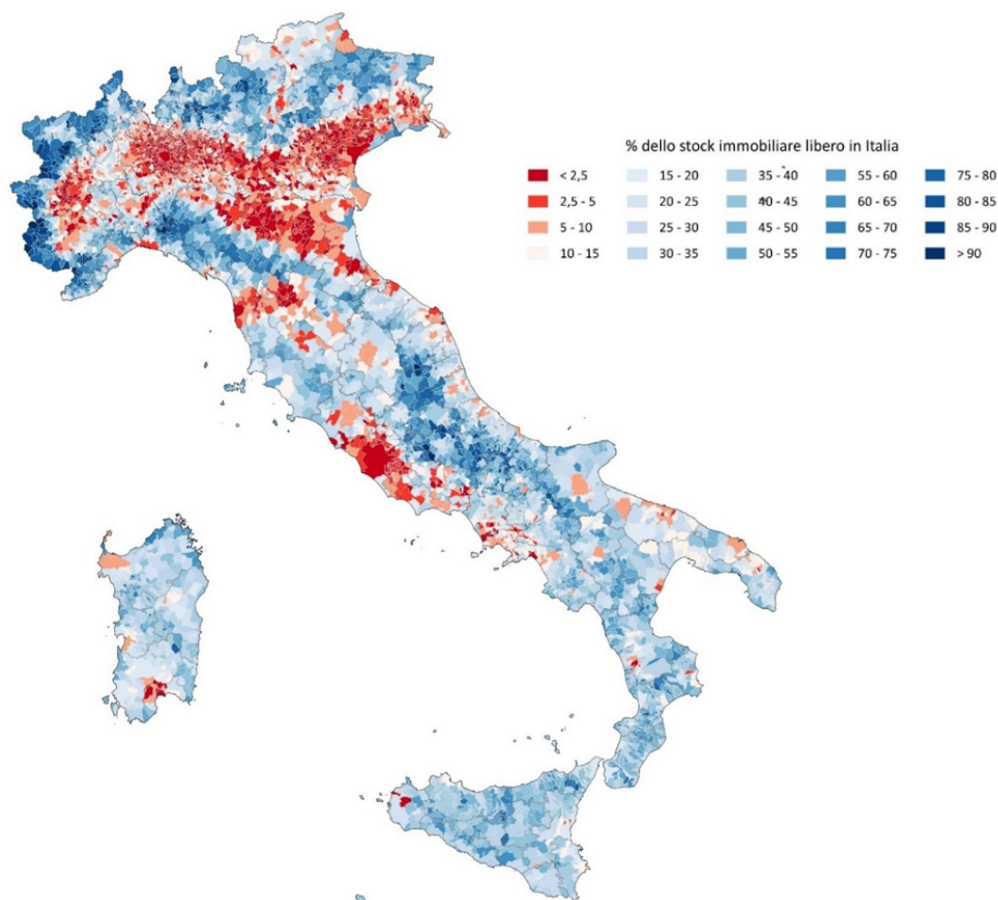
La pianificazione deve essere centrata sulle persone. *“La nostra priorità è rendere la città più vivibile per tutti: residenti, lavoratori, studenti e turisti e per raggiungere questo obiettivo, è necessario sviluppare servizi di vicinato che rispondano alle esigenze quotidiane della comunità”*. Tuttavia, i costi di questi servizi non possono gravare esclusivamente sulla popolazione residente, pertanto, attraverso una strategia che attragga investimenti privati, Genova mira a sostenere questi costi in modo più equilibrato.

3 *Housing* e crisi abitativa: una sfida condivisa

La risoluzione alle emergenze abitative è tra le sfide più complesse per le città italiane e, più in generale, per l'intero sistema urbano nazionale. L'*housing*, inteso come la capacità di rispondere alla domanda di abitazioni adeguate e accessibili, è parte di un più ampio ambito di argomenti, tra cui la sostenibilità economica, l'inclusività sociale e la pianificazione urbana. Nel contesto italiano, questo problema diventa particolarmente complesso nelle realtà dove la pressione migratoria è più forte. Le tensioni crescenti rispetto al problema abitativo dipendono da specificità comportamentali della popolazione, dalle caratteristiche dell'industria immobiliare e del comparto delle costruzioni, dalla frammentazione normativa e dalla scarsità di politiche strutturali.

La mancanza di un approccio sistemico all'*housing* non è soltanto il riflesso di una carenza di risorse o di politiche dedicate, ma anche di una visione frammentata che vede spesso pubblico e privato operare in modo non coordinato. Da una parte, le amministrazioni locali, con competenze spesso limitate e risorse scarse, si trovano a gestire emergenze che richiederebbero azioni di lungo periodo. Dall'altra, gli operatori privati si confrontano con un contesto normativo incerto, con vincoli che talvolta ostacolano la possibilità di investire in progetti innovativi e sostenibili. Per le Città metropolitane, caratterizzate da una domanda crescente e da un'offerta insufficiente, questo scenario è ulteriormente aggravato dall'aumento dei costi di costruzione, dalla crescita limitata dei salari e dalla conseguente difficoltà di accesso al credito per una consistente fascia di popolazione.

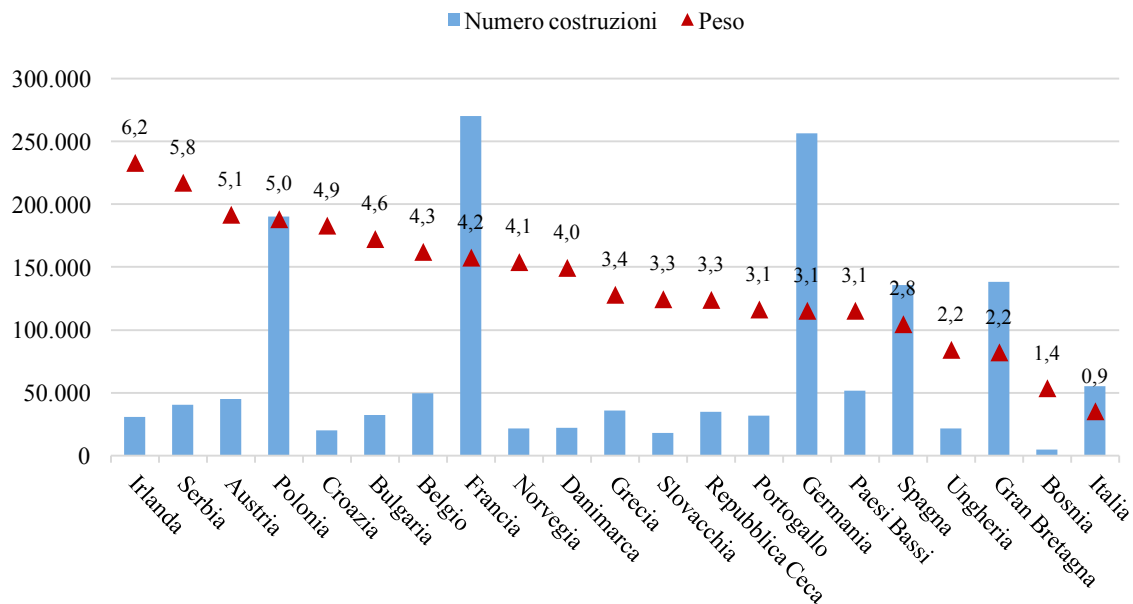
Territori con emergenza abitativa / Territori periferici (2024)



Fonte: elaborazione Scenari Immobiliari su fonti varie

In Italia si producono 0,9 abitazioni per mille abitanti, un dato che ci pone ben al di sotto della media europea (3,7) e molto lontani da Paesi come Francia (4,2) e Germania (3,1). Negli anni '60, l'Italia produceva 200-230 mila abitazioni all'anno; oggi, questa cifra si è ridotta a circa trentamila unità. La richiesta di abitazioni nuove è sempre più forte, spinta da esigenze legate alla sostenibilità, alla qualità energetica e ai nuovi stili di vita delle famiglie, ma la produzione non riesce a far fronte alla domanda.

Numero costruzioni residenziali avviate e peso su 1.000 abitanti, 2022-2024



Fonte: elaborazione Scenari Immobiliari su fonte Eurostat

L'insufficiente risposta al fabbisogno abitativo è evidente nelle principali città metropolitane.

Davide Albertini Petroni sottolinea come “Per fare un esempio, a Milano la richiesta annuale di abitazioni è di circa novemila unità, l'offerta negli ultimi anni non supera le 2.600. La pressione che ne deriva ha ripercussioni sui prezzi che continuano a crescere, con una variazione sul quinquennio 2020-2024 del 23 per cento. La mancanza di gestione del problema potrebbe generare ulteriori complessità, soprattutto di carattere sociale, come avvenuto in altre Capitali europee”.

Per far fronte a questa situazione, è fondamentale costruire un rapporto di fiducia tra operatori privati e amministrazioni pubbliche, elemento essenziale per accelerare la realizzazione dei progetti e favorire una pianificazione urbana coerente. “È necessario che pubblico e privato lavorino insieme con regole chiare e condivise e stabili nel tempo”, aggiunge inoltre il Presidente, “da un lato, le Amministrazioni devono superare la percezione che gli operatori privati agiscano solo per il proprio interesse, dall'altro lato i privati devono abbandonare l'idea che il Comune sia solo un ostacolo burocratico con difficoltà amministrative e procedure complesse. Questa collaborazione non può essere basata su concessioni temporanee o rapporti occasionali, ma deve fondarsi, su un rapporto di fiducia, su una visione strategica che promuova coesione sociale e inclusione attraverso una produzione abitativa accessibile e sostenibile.”

I tempi di autorizzazione devono essere certi e ridotti, “con i tassi di interesse elevati, il tempo ha un costo finanziario enorme, e ogni ritardo si traduce in costi aggiuntivi per l'intera filiera”.

Affinché ciò possa essere messo in atto occorre quindi intervenire su tutta la catena del valore: *“A partire dal design delle abitazioni, che deve tornare al centro di analisi e ricerca, all'ottimizzazione del rapporto tra superficie costruita e commerciale, per poter garantire spazi abitativi efficienti e accessibili e ridurre gli elevati costi di costruzione. Anche i metodi costruttivi devono diventare più innovativi ed efficienti per far fronte all'aumento dei costi delle materie prime e della manodopera, mantenendo però elevati standard di qualità ed intervenire derogando da alcune normative, ad esempio quella della dotazione di parcheggi, ad oggi esuberante in considerazione dei Piani di Mobilità Sostenibile adottati dai Comuni”*.

L'esigenza di sviluppare edilizia residenziale *affordable* richiede di tornare a confrontarsi rispetto ai temi della rendita urbana e al costo dei terreni, con l'obiettivo di individuare strategie e modelli per la revisione delle concessioni di aree edificabili a lungo termine. A questo si può pensare di aggiungere *“premi di cubatura per ridurre l'incidenza sul costo finale delle abitazioni, e incentivi fiscali perché le case siano vendute o locare a prezzi sostenibili; i canoni di locazione non possono superare il trenta per cento del reddito medio e prezzi di vendita devono essere inferiori a sette volte il salario annuo, è necessario trovare modalità perché questo avvenga”*.

L'esperienza di città come Dublino, Barcellona e Berlino dimostra che l'imposizione di prezzi calmierati, senza un adeguato intervento sull'offerta, non è una soluzione efficace. *“La strada da percorrere”* – spiega Davide Albertini Petroni – *“è quella di aumentare la capacità produttiva del mercato, lavorando sulle regole del gioco e sulle infrastrutture per garantire collegamenti più efficienti tra città e aree metropolitane”*.

Inoltre, lo sviluppo infrastrutturale è il sottostante dell'allargamento del perimetro abitativo, per far sì che venga ridistribuita la pressione sui centri urbani con conseguente maggiore coesione sociale. L'approccio integrato e il dialogo tra pubblico e privato rappresentano le chiavi per affrontare con successo questa importante sfida.

Dal lato delle Amministrazioni Locali, Laura Lieto, vicesindaca di Napoli, ha descritto l'emergenza abitativa come un problema multilivello. *“A Napoli, c'è una domanda insoddisfatta da parte delle fasce di reddito più basse ma anche un significativo problema di stock residenziale invenduto. Dobbiamo interrogarci su questo tema e trovare soluzioni che rispondano a una domanda diversificata”*. In generale, la risposta alla domanda non soddisfatta, di casa, di servizi, di trasporto, è difficile da dare perché *“attivare forme di cooperazione tra istituzioni, tipicamente, tra il comune e la città metropolitana, non solo è di difficile applicazione ma si misura anche con particolarismi municipali”*.

I principi di sussidiarietà e collaborazione da mettere in atto, ad esempio negli ambiti in cui sono presenti i grandi nodi di trasporto, sono teoricamente condivisi ma nella realtà difficilissimi da attuare.

Secondo l'assessore Velocchia, a Roma il tema della casa rimane centrale e necessita di un approccio pragmatico. *“È evidente il bisogno di nuove abitazioni - nei prossimi dieci anni saranno necessarie settantamila nuove abitazioni, di cui due terzi destinate a famiglie che non possono permettersi il libero mercato - ma gran parte della popolazione non è in grado di sostenerne i costi. Proposte come la trasformazione di cantine in appartamenti economici rappresentano interventi superficiali e non una risposta strutturale al problema. Anche politiche apparentemente progressiste, come l'imposizione di affitti estremamente bassi, pur risultando teoricamente valide, spesso non si traducono in realtà concreta con la costruzione effettiva delle case. La vera sfida consiste nel raggiungere un equilibrio tra idealismo e realismo, evitando promesse irrealizzabili e al contempo garantendo un diritto all'abitare che sia sostenibile e accessibile. Solo con una legislazione nazionale in grado di combinare visione strategica e concretezza sarà possibile affrontare efficacemente il problema abitativo”*.

Anche per l'Assessore di Genova Mascia, è necessario uno sforzo per guardare oltre e anticipare le esigenze future: *“Non possiamo continuare a pianificare solo per il presente, dobbiamo prevedere e progettare in funzione delle necessità di domani”*, ha dichiarato,

portando come esempio la "Silver Economy". La capacità di spesa delle generazioni più anziane potrebbe ridursi, richiedendo un cambiamento verso una "Silver Welfare". In questo nuovo modello, i servizi non dovranno più concentrarsi solo sull'intrattenimento o lo sport, ma offrire assistenza e presidio sociale.

Paolo Mazzoleni ha evidenziato la necessità di superare la tradizionale dicotomia tra crescita ed equità nel contesto dell'housing. *"Le città non possono smettere di crescere, sono organismi vivi che devono rigenerarsi continuamente. Tuttavia, non possiamo pensare di farlo come abbiamo fatto in passato, con modelli insostenibili"*. La sua visione punta a una crescita urbana che sia sostenibile, equa e inclusiva, affrontando la crisi abitativa con soluzioni che coniughino l'espansione edilizia con un miglioramento della qualità della vita.

Gli squilibri descritti dagli Assessori evidenziano l'urgenza di un ripensamento delle politiche industriali per il *real estate*, non limitate a misure emergenziali ma parte di finalità più ampie che considerino l'housing come infrastruttura sociale cruciale per lo sviluppo delle città. In questo senso, il dibattito non può essere limitato ai soli confini urbani, ma deve abbracciare anche una dimensione metropolitana, con interventi capaci di riequilibrare la distribuzione abitativa e di valorizzare le connessioni tra il centro e le periferie.

Dunque, se il problema casa è argomento sentito a livello nazionale ma inasprito nei capoluoghi, l'emergenza reale si forma tutta all'interno delle città metropolitane dove la domanda è elevata, l'offerta scarsa incrementando prezzi e canoni, per cui la popolazione con redditi modesti perde potere contrattuale.

Per questo specifico argomento ogni realtà affronta ulteriori problemi peculiari: mancanza di spazio per Milano, necessità di maggiore qualità per Roma, volume di inutilizzato o sfitto per Napoli, invecchiamento maggiore della popolazione per Genova, bisogno di inclusione per Torino. Se la mancanza di prodotto è il problema principale, il costo dei terreni e la complessità delle procedure autorizzative pongono ulteriori ostacoli.

L'housing sociale non può essere una responsabilità esclusiva degli operatori privati: servono sostegni condivisi con il pubblico che rendano economicamente sostenibile la produzione – in quantità necessaria - di case "accessibili" da gran parte della popolazione.

4 La rigenerazione urbana delle Città Metropolitane

I processi di rigenerazione urbana sono maggiormente dinamici in contesti territoriali caratterizzati da forte intensità del consumo di suolo: peculiarità esemplificativa di una correlazione, più meno diretta, tra le caratteristiche del tessuto sociale ed economico. I diversi livelli di accessibilità e l'eterogenea qualità della vita costituiscono le fondamenta su cui si basa la reputazione dei territori, la loro capacità di attirare l'attenzione e di sostenere la trasformazione urbana e sociale italiana.

Infrastrutture e processi di rigenerazione urbana rappresentano i due capisaldi fondamentali da cui far evolvere in maniera equilibrata i diversi territori con i loro tessuti sociali, economici e immobiliari. La promozione e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, il riuso e la rifunzionalizzazione delle aree sottoutilizzate, dismesse e degradate rappresentano gli atti concreti attraverso cui la rigenerazione urbana prende forma. Diventa quindi fondamentale che venga data la possibilità a enti amministrativi - di ogni livello - di muoversi nella direzione di previsioni urbanistiche tra loro coerenti.

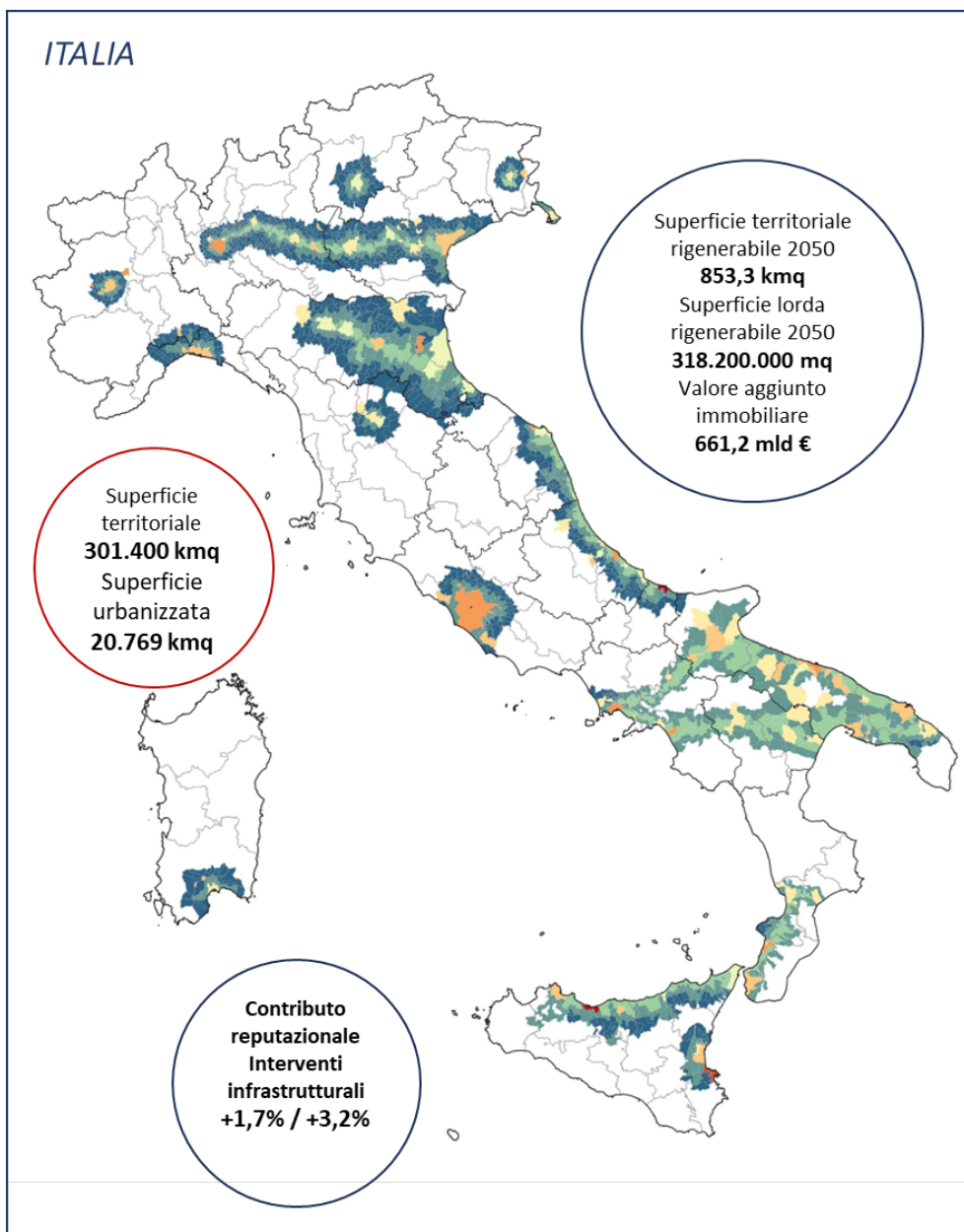
Nel corso del 2024, grazie a una congiuntura economica progressivamente in miglioramento, si è consolidato il legame tra livelli di reputazione sociali, economici, infrastrutturali e i processi di rigenerazione urbana. Questi interventi hanno interessato complessivamente quasi 33 chilometri quadrati di territorio costruito per una superficie lorda poco superiore a dodici milioni di metri quadrati e generando un valore aggiunto immobiliare superiore ai 15 miliardi di euro. Si è osservato un incremento delle superfici territoriali interessate ai processi di rigenerazione

urbana in particolare in corrispondenza di alcune delle principali direttrici e polarità urbane di livello nazionale.

I maggiori interventi si sono localizzati all'interno di alcune delle maggiori polarità urbane e direttrici infrastrutturali della Penisola quali l'ambito padano centro - orientale ed emiliano - romagnolo, con maggiore concentrazione nei poli di Milano, Venezia, Reggio Emilia e Rimini, e il triangolo apulo - campano – lucano con i capisaldi di Napoli, Foggia, Lecce e Taranto.

Torino, Trento, Trieste, Genova, Firenze, Roma e Cagliari sono tra le realtà urbane in cui i processi di rigenerazione urbana risultano positivamente influenzati dal possibile miglioramento reputazionale guidato dallo sviluppo delle reti infrastrutturali, seguiti dai territori confinanti quali Moncalieri, Bogliasco, Cimone, Sgonico, Sesto Fiorentino, Formello ed Elmas.

Rigenerazione urbana



Fonte: elaborazione Scenari Immobiliari su fonti varie

Proprio per la sua importanza strategica e sociale, quello di rigenerazione urbana è un concetto che negli ultimi anni ha assunto una portata sempre più ampia e complessa per le dinamiche che la vedono coinvolta.

Il Presidente di Confindustria Assoimmobiliare, Albertini Petroni, ha ribadito il ruolo strategico della rigenerazione urbana per il settore immobiliare e per la qualità della vita nelle città italiane, per la necessità di prodotto edilizio nuovo adeguato alla nuova domanda di mercato. *“L’industria immobiliare non si limita a realizzare spazi fisici, ma contribuisce concretamente alla qualità della vita delle persone, offrendo soluzioni abitative, lavorative e sociali più adeguate alle nuove esigenze della società”*, ha dichiarato. Un aspetto centrale è la trasformazione di grandi aree dismesse in nuove centralità urbane, operazione che richiede un approccio lungimirante e investimenti di lungo periodo. *“Il successo della rigenerazione urbana dipende dalla capacità di attrarre capitali pazienti, capaci di generare un impatto positivo sul territorio”*, ha affermato. In questo scenario un quadro normativo /fiscale adeguato a quello degli altri Paesi Europei permetterebbe l’affluenza di capitali anche internazionali di lungo periodo necessari allo sviluppo delle nostre città

Per Laura Lieto, vicesindaca del Comune di Napoli, la politica urbana a lungo termine si deve confrontare con la capacità di leggere la domanda, di capire le sue trasformazioni e i suoi cambiamenti, di rilevare i divari del Paese. Questa è la base su cui si fonda la rigenerazione urbana, tema fondamentale.

Per gli operatori, per il mondo imprenditoriale, industriale, della produzione edilizia, la capacità di fare previsioni diventa centrale.

Secondo Mario Mascia, assessore all’urbanistica del Comune di Genova, il vero rischio è quello di trasferire interamente sui privati il peso economico di questa trasformazione. *“Se intendiamo la rigenerazione urbana come un processo in cui il carico economico è interamente demandato agli imprenditori privati e ai proprietari immobiliari, ci troviamo inevitabilmente fuori strada. È imprescindibile che vi sia una condivisione delle responsabilità tra settore pubblico e privato.”*

L’amministrazione genovese, prosegue Mascia, ha introdotto, da circa due anni, un sistema di norme generali volto a promuovere la mitigazione ambientale attraverso strumenti chiari e incentivanti. *“Abbiamo semplificato e definito con precisione le azioni richieste agli operatori per accedere al benefit del dieci per cento di incentivo in materia di mitigazione ambientale. Tali disposizioni non assumono il carattere di prescrizioni vincolanti, bensì di strumenti di persuasione morale pensati per orientare il comportamento degli operatori economici verso pratiche virtuose”*.

L’efficacia di queste misure è strettamente legata alla loro integrazione con una visione strategica che includa anche le opere pubbliche. Quando queste ultime trascurano gli obiettivi di rigenerazione urbana, gli interventi normativi rischiano di perdere la loro incisività. Genova si distingue come esempio virtuoso grazie a un approccio che collega ogni intervento pubblico a progetti di rigenerazione urbana, in linea con una precisa strategia voluta dall’amministrazione comunale. Tra le iniziative in corso spiccano il Ponte San Giorgio, ricostruito dopo il crollo del ponte Morandi, divenuto il fulcro di un ambizioso programma di trasformazione della Valpolcevera, finalizzato alla riqualificazione del territorio circostante, il cosiddetto ‘cerchio rosso’ progettato da Stefano Boeri e il tunnel portuale, che integra alla sua realizzazione la creazione di tre nuovi parchi urbani situati nei punti di accesso principali. Secondo l’Assessore, *“non si tratterà di interventi destinati a un rapido degrado o all’abbandono, ma di spazi verdi concepiti per essere fruibili e per migliorare la qualità della vita urbana. Questi progetti rappresentano per Genova un modello innovativo e sostenibile di rigenerazione urbana, in grado di coniugare sviluppo economico, sostenibilità ambientale e benessere sociale”*.

Roma sta cercando di semplificare il proprio Piano, abbandonando l’idea di imporre regole rigide e prediligendo un approccio che accompagni e indirizzi le trasformazioni urbane.

"Pensare che regole rigide possano cambiare il mondo è un errore, ma ciò non significa che le regole non debbano esistere. Devono essere certe, chiare e coerenti con il contesto attuale. Oggi, invece, assistiamo a una frammentazione normativa tra leggi regionali e nazionali, molte delle quali sono obsolete".

Il Piano Regolatore Generale di Roma, pur concepito con un ambizioso obiettivo di pianificare ogni aspetto della città, ha spesso finito per perdere di vista i grandi obiettivi strategici. Le trasformazioni urbane, anziché seguire un percorso lineare e strutturato, si sono concretizzate quasi esclusivamente attraverso accordi di programma, riflettendo un sistema normativo che fatica a sostenere processi di sviluppo organici.

"Concentrandosi esclusivamente sulla modifica del DPR 380, senza una riforma complessiva dell'urbanistica, rischiamo di perdere di vista gli obiettivi strategici del Paese. L'urbanistica moderna deve fornire grandi linee guida e obiettivi chiari, non perdersi nella pianificazione minuziosa di ogni singolo progetto", spiega Velocchia, richiamando l'esperienza del Prg di Roma che, di frequente, ha ritardato molte trasformazioni urbane, sbloccate solo attraverso successivi accordi di programma.

Secondo la visione dell'Assessore, la rigenerazione urbana deve basarsi sulla densificazione e sull'ottimizzazione degli spazi esistenti, evitando il consumo di nuovo suolo. Questo approccio richiede anche un ripensamento degli standard urbanistici, che non possono più rifarsi a criteri superati e risalenti a sessant'anni fa. Con il cambiamento della società emergono nuove esigenze, come l'introduzione del *senior housing*, che potrebbe diventare una dotazione essenziale per rispondere all'invecchiamento della popolazione, ma è necessario definire con precisione come integrarlo nel tessuto urbano.

Un ulteriore elemento chiave per promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile a livello nazionale è il rilancio del ruolo di Roma Capitale, riconoscendole poteri adeguati alla sua dimensione e complessità, che l'Assessore considera un'opportunità strategica per l'intero Paese. Rafforzare il ruolo della capitale significa non solo valorizzare una delle città più importanti d'Italia, ma anche creare le condizioni per attrarre investimenti e risorse che possano avere un impatto positivo sull'intero sistema economico e sociale. Una capitale forte e dinamica, in grado di competere a livello internazionale, diventa un volano per l'intera nazione, favorendo la crescita di altre città e regioni. *"Solo attraverso una sinergia concreta tra amministratori, imprenditori e legislatori sarà possibile affrontare le grandi sfide urbanistiche e trasformarle in opportunità".*

Secondo Paolo Mazzoleni, assessore all'urbanistica del Comune di Torino, l'industria immobiliare dovrebbe mirare a coinvolgere l'intero sistema Paese, riconoscendo che le sfide della rigenerazione urbana non possono essere affrontate dai singoli Comuni in modo isolato. *"Non è possibile garantire una pianificazione metropolitana o una certezza nei tempi di intervento senza disporre di strumenti adeguati a livello metropolitano e senza la stabilità nelle interpretazioni legislative maturate negli anni".* A questo proposito, l'Assessore sottolinea la necessità di una legge sulla rigenerazione urbana che non si limiti a definire regole tecniche, ma che includa anche un chiaro modello di governance.

Il tema della governance emerge con forza anche nel contesto del partenariato pubblico-privato, che Mazzoleni definisce *"un'impresa ai limiti degli sport estremi"*. Questo perché, spiega, *"manca una chiara definizione delle modalità con cui tali collaborazioni dovrebbero essere gestite e portate avanti. Da un lato, è indispensabile superare le differenze politiche e dimostrare una volontà collettiva, come molti di noi stanno già facendo. Dall'altro, è necessario pretendere un quadro normativo semplice, chiaro e praticabile, articolato a livello nazionale, regionale e locale. Senza questo quadro complessivo, la rigenerazione urbana diventa un obiettivo quasi irraggiungibile."*

Nonostante le difficoltà, Mazzoleni sottolinea che le amministrazioni continuano a operare concretamente, anche in mancanza di strumenti legislativi adeguati. Ciò che emerge con forza, secondo l'Assessore, è una significativa convergenza di intenti, spesso capace di andare oltre

le divisioni politiche. Questo spirito condiviso rappresenta un chiaro segnale di come la rigenerazione urbana venga percepita come una grande opportunità per il futuro del Paese.

Tuttavia, questa convergenza di intenti non si è ancora tradotta in una legge organica o in una chiara indicazione di governance. *"Mi sorprende questa volontà comune non riesca a trovare una forma istituzionale per concretizzarsi in una legge o in un modello di gestione chiaro. La rigenerazione urbana, se gestita correttamente, potrebbe essere la chiave per ridare slancio al tessuto urbano e offrire nuove opportunità per le città e per l'intero sistema Paese".*

"La situazione normativa a Milano pone interrogativi significativi sul futuro della pianificazione urbana e della gestione territoriale. Attualmente la città sta vivendo una situazione complessa, dove le regole urbanistiche, ritenute consolidate, vengono messe in discussione, con ripercussioni che sollevano preoccupazioni per il futuro". Giancarlo Tancredi, assessore alla Rigenerazione urbana, ha messo in evidenziando come sia in gioco non solo la legittimità del Comune, ma anche delle Regioni: *"Vengono contestate norme fondamentali, come quelle contenute nel Piano di Governo del Territorio e nelle leggi regionali lombarde, segnando un passo indietro di almeno trent'anni".*

Particolarmente critico è il ritorno a interpretazioni di leggi risalenti al 1942 e al 1968. Sebbene non formalmente abrogate, queste normative erano di fatto superate da approcci più moderni, ma ora stanno riaffiorando con conseguenze che rischiano di frenare lo sviluppo. *"In soli due anni, siamo passati dal 'modello Milano', apprezzato per semplificazione e investimenti, al 'caso Milano', un cambiamento che potrebbe propagarsi anche ad altre città o persino all'intera Regione Lombardia".*

Le conseguenze pratiche di questa situazione si manifestano in una crescente pressione sui funzionari pubblici, i quali, nel rilascio di permessi di costruire, si trovano ad affrontare responsabilità significative senza la garanzia di una chiara tutela rispetto a possibili implicazioni future. Questo contesto ha spinto molti a richiedere trasferimenti verso altri settori, evidenziando il clima di incertezza che permea l'ambiente amministrativo. Nonostante queste difficoltà, Milano continua a reagire in modo razionale, coinvolgendo attivamente operatori, progettisti e amministratori per garantire la prosecuzione di uno sviluppo stabile e coerente.

Tancredi ha, infine, sottolineato l'urgenza di un intervento legislativo chiarificatore per porre fine a queste ambiguità. *"Non è possibile continuare con un centralismo assoluto che impone regole uniformi senza considerare le specificità territoriali".* Secondo l'Assessore, è essenziale un riordino normativo che rafforzi la capacità di governo delle grandi città, garantendo autonomia decisionale e stabilità, elementi indispensabili per sostenere una pianificazione urbana efficace e coerente.

In Europa, come in Italia, il recupero del costruito urbano, dalle aree dismesse agli edifici obsoleti, è già da tempo il principale mercato immobiliare.

Il futuro del mercato immobiliare è nel suo passato. Le città del futuro, come già successe nell'undicesimo secolo, devono recuperare intramoenia le funzioni necessarie. Non solo le normative ma anche l'etica impongono di non consumare, se non in casi eccezionali, il terreno verde, ma di operare e trasformare per funzioni economiche o sociali le aree urbanizzate non più utilizzate o abbandonate. Un principio fondamentale che va coniugato con i costi di intervento, come ad esempio le bonifiche, e con le prospettive del mercato che hanno logiche discontinue. È il campo di gioco più importante per il nostro futuro, dove le aspettative pubbliche devono confrontarsi con le prospettive del mercato e dei finanziamenti.

Si tratta del terreno di gioco più strategico per il futuro, dove le esigenze pubbliche si intrecciano con le prospettive del mercato e le opportunità di finanziamento. Le posizioni in campo sono chiare, così come le responsabilità. Tuttavia, la struttura sociale – e con essa quella immobiliare – evolve indipendentemente dalle regole, anche da quelle apparentemente vincolanti se non rispondono alla realtà. Per questo, chiarezza e certezza normativa sono essenziali per evitare ulteriori criticità.

5 La normativa nazionale sulla rigenerazione urbana

La rigenerazione urbana è un percorso attuabile solo con una buona gestione. È insieme sia un programma di riqualificazione e di ristrutturazione del patrimonio immobiliare, sia di azioni finalizzate all'innalzamento dei livelli di qualità della vita. Nel corso dei primi vent'anni del nuovo millennio sono state messe in atto una serie di politiche e sviluppati strumenti di gestione in grado di fare da catalizzatori a processi integrati di rigenerazione urbana basati su concetti di multisettorialità disciplinare e amministrativa, arrivati oggi a un decisivo momento di passaggio, alla necessità di un cambio di passo, di focus e anche in parte di scopo. Questo cambio di passo non può prescindere dalla formulazione di una adeguata legge nazionale.

Attualmente, in Parlamento risulta depositato un numero considerevole di Ddl sulla rigenerazione urbana, documenti presentati a entrambe le Camere e firmati sia dalle forze politiche di Governo che di opposizione. L'ultimo in ordine cronologico è il Ddl n. 1131 "Disposizioni in materia di politiche, programmi e interventi di rigenerazione urbana", presentato al Senato della Repubblica in data 7 maggio 2024.

Nell'art. 3 il testo fa riferimento alla pianificazione urbanistica, sottolineando come essa promuova la rigenerazione e riqualificazione delle aree e degli edifici esistenti, secondo criteri della sostenibilità e della qualità della vita. Tale risultato si ottiene anche attraverso l'attuazione di interventi in aree e sistemi strategici per lo sviluppo del territorio, tra le quali l'inserimento di nuove funzioni e la realizzazione o l'adeguamento delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici nonché l'attuazione di interventi di edilizia residenziale sociale.

L'infrastruttura è dunque chiamata a ricoprire un ruolo strategico per lo sviluppo, la difesa e la sicurezza del territorio e del patrimonio immobiliare e a essere declinata anche nella accezione sociale ed ecologica, fattore cardine dell'intero processo di rigenerazione urbana.

A giugno 2024 è stato proposto alla 8ª Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica) uno schema di Testo Unificato che potesse includere e riassumere quanto contenuto negli ultimi otto disegni presentati al Senato della Repubblica nel corso della XIX Legislatura (nello specifico Ddl n. 29, 42, 761, 863, 903, 1028, 1122, 1131). Il testo è attualmente in corso di esame di commissione, affiancato da un nuovo ciclo di audizioni circoscritto ai soggetti e alle associazioni di categoria maggiormente interessati al tema della rigenerazione, con l'obiettivo di colmare eventuali lacune del documento e chiarificare passaggi eccessivamente complessi.

Il documento ha un valore fondamentale per superare e qualificare quella che oggi è una procedura frammentata, normata in modo diverso dalle singole regioni e che spesso deve poggiare su provvedimenti straordinari, andando invece a trattare la rigenerazione urbana come un modello ordinario di sviluppo della città.

Obiettivo del disegno di legge è quello di chiarire definizioni e finalità della rigenerazione urbana, disciplinando poi principi e indirizzi di azione, per quanto di competenza dello Stato, e individuando la governance del processo, le istituzioni di competenza. Regioni ed enti locali cui sono attribuiti poteri, funzioni e compiti in materia di rigenerazione urbana procederanno, ove necessario, ad adeguare le proprie disposizioni specifiche sulla base dei principi di indirizzo della legge nazionale.

Per rendere attuabili interventi di rigenerazione sia di iniziativa pubblica che privata, il Ddl ha individuato strumenti appositi, tra cui il PNRR e il Piano nazionale per la rigenerazione urbana.

Uno dei temi più ricorrenti nel dibattito sulla sostenibilità futura delle aree metropolitane ha riguardato un quadro normativo poco coeso che caratterizza la rigenerazione urbana in Italia. Questa è riconosciuta come una leva fondamentale per il rilancio economico e sociale delle città italiane, tuttavia, anche secondo i partecipanti al tavolo.

Uno dei punti fondamentali sottolineati è il riconoscimento della densificazione urbana come misura concreta per il contrasto al consumo di suolo. *"Costruire sul costruito significa restituire*

valore a ciò che già esiste, evitando ulteriore consumo di territorio e contribuendo a uno sviluppo più sostenibile ed equilibrato", ha sottolineato il Presidente.

In relazione al ruolo del settore privato, è importante riconoscere pienamente l'iniziativa privata all'interno dei processi di rigenerazione. *"Il settore privato è un motore indispensabile per la rigenerazione urbana. Il nostro contributo è fondamentale non solo per finanziare gli interventi ma anche per il quadro di competenze ed esperienze che possiamo mettere in campo per contribuire alla loro pianificazione e realizzazione,"* ha sottolineato Davide Albertini Petroni, richiamando l'importanza di un sistema che favorisca la collaborazione tra pubblico e privato.

Infine, il Presidente ha sottolineato l'importanza di un supporto tecnico adeguato agli enti locali, affinché possano redigere strumenti regolamentari chiari ed efficaci. *"Gli enti locali devono essere messi nelle condizioni di operare con strumenti normativi chiari e semplici. Senza un supporto adeguato - anche economico - per strutturare una squadra adeguata alle sfide, rischiamo di rallentare il processo di rigenerazione e di compromettere il successo dei progetti,"* ha concluso il Presidente.

La rigenerazione urbana, se gestita correttamente, può diventare una attività fondamentale per lo sviluppo delle città italiane, migliorando la qualità della vita e stimolando la crescita economica. *"Con il giusto approccio, la rigenerazione urbana può diventare una leva decisiva per il futuro delle nostre città,"* ha concluso il Presidente.

Per Laura Lieto l'assenza di una normativa nazionale organica ha generato un quadro frammentato, con iniziative regionali e locali spesso disomogenee e prive di una strategia unitaria. Questo vuoto normativo ha ostacolato l'implementazione efficace di progetti di riqualificazione, creando incertezze tra gli operatori del settore e le amministrazioni locali.

La cultura dell'urbanistica italiana si confronta inoltre con una logica generalista che non tiene conto delle specificità. È stata sottolineata anche la natura articolata e inuguale del mercato immobiliare italiano, elemento che rappresenta un'opportunità unica ma che richiede decisioni politiche coerenti e di lungo respiro. A differenza di Londra o Parigi, dove il mercato immobiliare è concentrato in una grande città, in Italia esiste un mercato distribuito su tutto il territorio. Ciò costituisce una grande opportunità, ma occorre che la politica a livello nazionale metta in atto azioni strategiche per sfruttare questa peculiarità.

Il tema della disomogeneità normativa sulla rigenerazione urbana e sulla crisi abitativa assume a Roma una centralità strategica, ponendo l'amministrazione capitolina di fronte a sfide significative. Con un fabbisogno stimato in settantamila nuovi appartamenti nei prossimi dieci anni, di cui due terzi destinati a famiglie che non possono accedere al mercato libero, né in affitto né in proprietà, diventa indispensabile affrontare il problema con strumenti legislativi adeguati e l'assenza di una riforma organica dell'urbanistica a livello nazionale rappresenta un ostacolo determinante. *"Senza un quadro normativo coerente e lungimirante, il nostro lavoro rischia di incepparsi, lasciando insoddisfatte le esigenze abitative di migliaia di cittadini",* ha sottolineato Maurizio Velocchia, assessore all'urbanistica di Roma.

La chiarezza normativa, la stabilità delle regole urbanistiche, sono fondamentali per garantire fiducia e continuità agli operatori. Inoltre, in un contesto variabile, ad alta competitività internazionale, il tempo rappresenta un fattore determinante, i capitali vengono riallocati e difficilmente fanno ritorno.

Va ribadita l'importanza di un'azione sinergica tra settore pubblico e privato, volta a creare un quadro normativo e operativo stabile, capace di valorizzare il potenziale del mercato immobiliare italiano. Solo attraverso tempi certi, regole chiare e una pianificazione strategica a lungo termine sarà possibile garantire l'efficienza degli investimenti e promuovere una rigenerazione urbana efficace. Questo approccio è essenziale per trasformare il settore immobiliare in un volano di crescita economica e miglioramento urbano su scala nazionale.

CONCLUSIONI

Il dibattito ha messo in luce le sfide centrali e le prospettive future della rigenerazione urbana in Italia. La necessità di una visione a lungo termine, unita a strumenti legislativi chiari e condivisi, sono emersi come due punti cardine per affrontare un contesto caratterizzato da crescenti disuguaglianze, cambiamenti demografici e complessità operative.

Sono numerose le questioni che interessano le Città metropolitane e i Comuni appartenenti ai loro territori, in particolare esistono elementi strutturali che rendono maggiormente complesso per questi enti svolgere le funzioni assegnate. La Legge Delrio - inserita tra le più rilevanti riforme nel sistema degli enti territoriali locali dopo le leggi Rattazzi del 1859 - maturò in una situazione complessa, di cui è importante ricordare il percorso per poter tracciare il futuro quadro normativo e di governance degli enti locali. Il compito principale delle Città metropolitane, come definito in quella legge, è incentrato sullo sviluppo strategico del territorio, tema di interesse anche nazionale e il cui raggiungimento ha un effetto sullo sviluppo di tutto il Paese.

Le Città metropolitane sono enti finalizzati a promuovere lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, sociali, economiche, infrastrutturali, necessarie a questo scopo. Le competenze delle Città metropolitane riguardano la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, quando queste interessano e sono essenziali allo sviluppo del territorio di riferimento. Il compito dei Comuni è assicurare i servizi e soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini. In questo quadro, come è possibile considerare il Piano strategico metropolitano lo strumento adatto a risolvere necessità derivanti dal capoluogo?

Questo è il contesto nel quale le realtà metropolitane estremamente eterogenee presenti sul territorio italiano si trovano ad agire, a cui si aggiungono le ricadute dei tagli dei finanziamenti in atto, dei cambiamenti di ogni ordine continui. È il perimetro all'interno del quale l'industria immobiliare si trova a operare, in cui la rigenerazione urbana si inserisce. Senza far riferimento alla legge urbanistica del 1942 o alla legge Ponte del 1967, l'istituzione delle Città metropolitane, dalla prima apparizione come ente locale del 1990 alla legge del 2014, hanno vissuto dinamiche di trasformazione considerevolmente maggiori e accelerate rispetto a quelle in atto e immaginate poco più di dieci anni fa.

È quindi chiara la necessità di un intervento politico strutturato e tempestivo. Il sistema normativo attuale è rimasto ancorato a un'epoca in cui le città crescevano con logiche diverse da quelle attuali, senza adattarsi al contesto contemporaneo, caratterizzato dalla necessità di gestione e valorizzazione del tessuto urbano già consolidato. *"Il cambiamento delle priorità delle città è stato evidente per anni"* ha affermato Albertini Petroni *"eppure la politica non ha saputo cogliere l'urgenza di una riforma della legge sulla rigenerazione urbana. Oggi ci troviamo a lavorare con norme obsolete, inadeguate a rispondere alle sfide attuali"*. Ad esempio, emerge oggi la necessità di estendere la rigenerazione urbana agli ambiti produttivi, un settore che gioca un ruolo cruciale nell'economia del Paese. *"La rigenerazione non può limitarsi solo alle aree residenziali o urbane,"* ha sottolineato il Presidente. *"Le aree produttive necessitano anch'esse di un rinnovamento profondo per restare competitive e sostenibili. È fondamentale che la legge riconosca questo aspetto e permetta un intervento a 360 gradi."*

La rigenerazione urbana non è solo una risposta alle emergenze del presente è un'opportunità unica per ripensare le città italiane in chiave sostenibile, moderna e inclusiva. La politica deve dimostrarsi capace di agire con lungimiranza, traducendo le necessità del territorio in azioni concrete e strumenti efficaci per il futuro. Una revisione dei limiti e responsabilità delle Città metropolitane è auspicabile, una legge organica sulla rigenerazione urbana è fondamentale per fornire strumenti chiari e applicabili, sia agli enti locali sia agli operatori del settore. Il nuovo quadro normativo dovrà permettere ai comuni di operare con certezza e agli operatori di lavorare in un contesto stabile, trasparente e con regole condivise.

FIN DALLA SUA FONDAZIONE NEL 1997, CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE RAPPRESENTA A LIVELLO NAZIONALE L'INTERA FILIERA DEGLI OPERATORI DEL REAL ESTATE ATTIVI IN TUTTE LE ASSET CLASS. RIUNISCE I PRINCIPALI INVESTITORI ISTITUZIONALI, COME SGR, FONDI IMMOBILIARI, SICAF, SOCIETÀ DI INVESTIMENTO IMMOBILIARE QUOTATE E NON QUOTATE E REOCO, OLTRE A ISTITUTI BANCARI E COMPAGNIE ASSICURATIVE. FANNO PARTE DELL'ASSOCIAZIONE ANCHE I PIÙ IMPORTANTI DEVELOPER ITALIANI E INTERNAZIONALI, SOCIETÀ PUBBLICHE CHE GESTISCONO GRANDI PATRIMONI IMMOBILIARI, AZIENDE PROPTech, SOCIETÀ DI INGEGNERIA E PROGETTAZIONE, NONCHÉ L'INDUSTRIA PROFESSIONALE DEI SERVIZI DI CONSULENZA AL REAL ESTATE, CHE INCLUDE ATTIVITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI ASSET, DUE DILIGENCE, PROPERTY MANAGEMENT, INTERMEDIAZIONE, GESTIONE DEL CREDITO, SERVIZI LEGALI E FISCALI.



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

Tel. +39 06 3212271 - assoimmobiliare@assoimmobiliare.it
Via Quattro Novembre, 114 Roma - Via San Maurilio, 25 Milano
www.assoimmobiliare.it -  [assoimmobiliare](https://www.linkedin.com/company/assoimmobiliare)