



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

L'evoluzione normativa delle *asset class* alternative

Logistica, nuove forme del Living, Data center

GIUGNO 2025

I QUADERNI DI
ASSOIMMOBILIARE **19**

INDICE

Introduzione	p. 2
1. Logistica e trasformazione del territorio	p. 4
2. Le nuove forme del living	p. 7
2.1 Student Housing	p. 7
2.2 Built to rent	p. 8
2.3 Social Housing	p. 9
2.4 Senior Living	p. 9
3. Data Center	p. 12

INTRODUZIONE

Il Quaderno - frutto del lavoro del gruppo di lavoro che ho l'onore di coordinare - costituisce la sintesi di un anno di lavoro svolto dal Tavolo Urbanistica di Confindustria Assoimmobiliare e vuole dare uno sguardo aggiornato ai principali temi legali e urbanistici del *real estate*, quale categoria di investimento alternativa rispetto alle classiche categorie delle obbligazioni, delle azioni, o dei fondi comuni.

Il *real estate* presuppone un elevato grado di attenzione e complessità rispetto alle categorie di investimento più consolidate e, per questo, la sfida di ottenere un quadro legale puntuale, chiaro e facilmente utilizzabile da tutti gli investitori, è l'obiettivo che ci siamo posti all'interno del Tavolo Urbanistica.

Abbiamo infatti indirizzato la nostra attenzione non solamente sulle questioni poste dalla normativa vigente per ciascuno dei settori oggetto del Quaderno (la logistica, le varie declinazioni delle nuove forme del *living*, i *data center*), quanto - e soprattutto - sulle strategie da suggerire al legislatore per migliorare rapidamente il sistema del *real estate* e renderlo davvero efficiente quale *asset class* di investimento e naturalmente anche come elemento di miglioramento della vita delle nostre città.

Proprio perché i componenti del Tavolo Urbanistica sono operatori, sviluppatori e professionisti legali, abbiamo puntato a individuare obiettivi chiari e strumenti normativi coerenti con gli obiettivi, che provo a sintetizzare.

Le recenti Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia¹ hanno individuato tra gli assi fondanti di rafforzamento del tessuto economico, la semplificazione amministrativa e del quadro regolamentare, che intendo riferita non solamente all'ambito finanziario.

Il Governatore ha sottolineato che *"Occorre puntare sulla semplificazione, eliminando sovrapposizioni e ambiguità normative e diminuendo gli oneri amministrativi. Una regolamentazione più chiara e coerente ridurrebbe l'incertezza per gli operatori e renderebbe l'azione di supervisione più efficace e tempestiva"*.

Se calibrati al campo del *real estate* e dell'urbanistica, questi obiettivi generali possono essere raggiunti attraverso diverse strade: di lungo termine e di sistema, oppure utilizzando approcci e metodi già oggi utilizzati dal legislatore e che costituiscono quindi esperienza vigente e quotidiana degli operatori e degli avvocati che si occupano di *real estate*.

Metto nel novero delle riforme di sistema e di lungo termine la riforma del Testo Unico dell'Edilizia, per il quale il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ha lanciato appena a febbraio di quest'anno la consultazione pubblica per acquisire dagli operatori del settore le criticità applicative e raccogliere indirizzi per il loro superamento.

In quest'ambito, Confindustria Assoimmobiliare - attraverso il Tavolo Urbanistica - raccomanda di chiarire definitivamente alcuni temi essenziali per le operazioni di *real estate*, specie per quanto riguarda la distinzione delle categorie di intervento edilizio e gli strumenti di trasformazione nei contesti edificati.

Metto invece tra gli approcci e metodi già vigenti e quindi di pronta utilizzazione di cui suggeriamo l'estensione, la normativa di semplificazione approvata per alcuni specifici ambiti, ma che ritengo possa costituire approccio normativo applicabile in generale e stabile nel tempo.

¹ Banca d'Italia, "Considerazioni finali del Governatore. Relazione annuale anno 2024", 30 maggio 2025.

Mi riferisco essenzialmente alle normative di “deroga” intraprese nell’ambito: *i*) degli studentati inclusi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); *ii*) di talune procedure commissariali straordinarie (quali il Piano straordinario di interventi infrastrutturali e di progetti di riqualificazione sociale e ambientale funzionali ai Comuni o alle Aree Metropolitane ad alta vulnerabilità sociale di cui al DL 208/2024 e al DL 123/2023).

In questi ambiti (studentati PNRR e procedure commissariali) sono stati individuati obiettivi essenziali e stringenti (incrementare notevolmente l’offerta di talune funzioni edilizie) e pertanto il legislatore ha introdotto strumenti di grande efficacia e rapidità, quali la possibilità di operare con cambio di destinazione d’uso in deroga (anche con incrementi volumetrici), o di esentare gli interventi dal reperimento di standard e parcheggi per gli studentati PNRR.

Questa normativa - oggi strutturata come “derogatoria” - deve invece poter diventare normativa ordinaria e operare a regime, ad esempio per risolvere la sempre più pressante esigenza di mettere a disposizione nelle grandi aree urbane, abitazioni a prezzi agevolati, attraendo e rendendo possibili interventi ben più consistenti da parte degli operatori ed investitori privati, oggi operanti nell’ambito dell’edilizia a prezzi liberi.

Per le infrastrutture di logistica e *data center*, il Tavolo Urbanistica raccomanda l’introduzione di norme più precise e puntuali in grado di chiarire i casi e i territori in cui tali operazioni di sviluppo non sono possibili: se salutiamo con favore la possibile convergenza delle varie proposte di legge sui *data center* pendenti in Parlamento, dall’altro richiamiamo l’attenzione sul pericolo che la normativa di riforma deve effettivamente poter costituire una vera semplificazione e non invece l’occasione per introdurre norme – talvolta anche di livello solo provinciale - che sovraccaricano gli adempimenti e i costi richiesti agli operatori.

Un ringraziamento va ai partecipanti al Tavolo Urbanistica e in particolare ai professionisti che hanno collaborato alla stesura del Quaderno: Giuseppe Abbruzzese (Legance), Vanessa Boato (K&L Gates), Tommaso Fiorentino (Studio Inzaghi), Beatrice Ramelli (Legance), Rosemarie Serrato (ADVANT Nctm).

Guido Alberto Inzaghi

Presidente Tavolo Urbanistica

Confindustria Assoimmobiliare

1. LOGISTICA E TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO

a cura degli avvocati Giuseppe Abbruzzese e Beatrice Ramelli

Premessa

Il settore logistico è oggi uno snodo strategico per la competitività e la sostenibilità del sistema economico, in particolare alla luce dell'espansione dell'*e-commerce*, dell'evoluzione dei consumi e della crescente domanda di efficienza nei flussi di approvvigionamento.

Tuttavia, questa trasformazione strutturale si scontra con un impianto normativo e urbanistico ancorato a logiche tradizionali, spesso frammentato e non aggiornato rispetto alle reali esigenze del settore.

L'esperienza pandemica ha evidenziato il ruolo critico della logistica nella tenuta dei sistemi urbani e produttivi, accelerando la trasformazione del settore. Allo stesso tempo, le sfide della transizione ecologica impongono soluzioni integrate che riducano l'impatto ambientale delle attività logistiche, rendendo ancora più urgente un aggiornamento degli strumenti di pianificazione.

Il risultato è un quadro disomogeneo che ostacola la localizzazione, l'innovazione e lo sviluppo di nuove infrastrutture logistiche, generando incertezza per operatori e pubbliche amministrazioni. Diventa quindi essenziale un ripensamento dell'approccio urbanistico-legale, che riconosca alla logistica un ruolo sistemico nelle politiche territoriali, anche in un'ottica di sostenibilità ambientale e rigenerazione urbana.

Quadro normativo di riferimento

A livello nazionale manca ancora una disciplina unitaria e organica della logistica, il che rappresenta una delle principali criticità della materia.

A livello regionale, recentemente si segnala l'iniziativa della Lombardia, che, con la l.r. n. 15/2024 (Disciplina degli insediamenti logistici di rilevanza sovracomunale) ha disciplinato:

- le piattaforme logistiche non intermodali,
- i centri di magazzinaggio generale e strutture similari,
- i centri di movimentazione di merci e prodotti, anche a supporto delle attività commerciali,
- i depositi di merci o veicoli.

Le iniziative regionali, pur encomiabili, sono intrinsecamente limitate territorialmente e non consentono il conseguimento di un sistema logistico integrato a livello nazionale.

Principali criticità nella fase di sviluppo e di investimento

Dal punto di vista dell'urbanistica, manca una disciplina nazionale chiara e unitaria che definisca la destinazione urbanistica dell'attività logistica.

Il Testo Unico per l'Edilizia (D.P.R. 380/2001) contempla cinque categorie urbanistiche, ma non include esplicitamente la logistica, lasciandone la qualificazione alle normative regionali e agli strumenti

urbanistici comunali e – soprattutto – alle decisioni dei Tribunali Amministrativi a seguito degli inevitabili contenziosi dovuti alle lacune normative.

Questa incertezza genera problemi pratici, poiché la logistica viene classificata in modo variabile come attività produttiva o commerciale.

La giurisprudenza è orientata a una classificazione basata sulla funzione reale dell'attività logistica e sul tipo di flussi generati, distinguendo tra logistica a supporto della produzione e logistica con ruolo commerciale autonomo.

Quando ricade nella categoria commerciale, si registrano maggiori oneri e costi, con impatti negativi sulla fattibilità economica degli interventi e sulla crescita uniforme del settore.

Infine, ogni Comune può limitare lo sviluppo degli insediamenti logistici attraverso i Piani Regolatori, valutandone la compatibilità caso per caso, data l'assenza di una categoria urbanistica specifica.

L'eterogeneità delle normative locali rende incerti gli investimenti e confonde gli operatori, che non possono programmare gli investimenti a livello nazionale, dovendo effettuare specifici studi normativi, sempre differenti, in ogni singola località.

Dal punto di vista dei procedimenti abilitativi: i tempi per il rilascio dei permessi di costruire e l'approvazione dei piani attuativi sono spesso lunghi a causa della complessità istruttoria e del coinvolgimento di numerosi enti per autorizzazioni e pareri.

In molte aree, la costruzione o ristrutturazione di immobili logistici richiede l'inclusione in piani di rigenerazione urbana comunali, che tengano conto delle nuove esigenze urbane, complicando ulteriormente i processi autorizzativi.

Dal punto di vista dell'ambiente: la costruzione di grandi poli logistici è soggetta a normative ambientali rigorose, soprattutto in aree naturalistiche o agricole, con vincoli relativi a inquinamento acustico, visivo e atmosferico, e a indicazioni vincolanti dell'Unione Europea.

In assenza di una normativa nazionale unitaria, le Regioni hanno adottato regolamenti eterogenei che disciplinano il consumo di suolo, generando un quadro frammentato e incerto, che scoraggia gli investimenti.

I procedimenti amministrativi, che tutelano queste matrici ambientali, risultano spesso troppo complessi e farraginosi, rallentando eccessivamente le iniziative imprenditoriali. I regolamenti e le direttive europee influenzano inoltre la normativa italiana sugli obblighi di riduzione delle emissioni e sugli investimenti in infrastrutture più "green".

Si tratta di processi virtuosi, ma con un impatto significativo sulla redditività degli immobili, che potrebbe essere sostenuta riducendo i tempi di approvazione o tramite incentivi fiscali e *bonus*.

Per quanto riguarda la logistica dell'ultimo miglio, la crescita dell'*e-commerce* ha posto nuove sfide normative per la logistica urbana. Le città stanno adottando regolamenti per limitare il traffico nei centri storici e incentivare la creazione di *hub* logistici urbani, come ZTL e Zone a Basse Emissioni. Tuttavia, manca ancora una strategia coordinata per lo sviluppo della rete logistica urbana.

In questo contesto, si sta profilando il ruolo dei micro-*hub*, infrastrutture essenziali per consentire agli operatori di collaborare nella decarbonizzazione e nella razionalizzazione della distribuzione urbana delle merci.

I criteri per la scelta delle aree destinate ai micro-*hub* includono: proprietà pubblica o comunale; priorità a zone da riqualificare o a utilizzi condivisi; accessibilità e compatibilità viaria; superficie

modulare; infrastrutturazione esistente o implementabile (es. colonnine di ricarica); prossimità ai punti di consegna finali.

Proposte

1. **Riconoscimento normativo unitario della logistica come categoria urbanistica autonoma**, attraverso una modifica al D.P.R. 380/2001 che introduca una sesta categoria funzionale specificamente dedicata alla logistica. Questo permetterebbe di superare le attuali incertezze interpretative e semplificherebbe la pianificazione e la localizzazione degli insediamenti logistici su tutto il territorio nazionale.
2. **Adozione di una disciplina nazionale organica per gli insediamenti logistici**, capace di armonizzare i criteri localizzativi, le definizioni operative e gli standard prestazionali, anche ambientali. Una norma quadro statale potrebbe fungere da riferimento per Regioni ed enti locali, garantendo coerenza tra i livelli di governo e certezza per gli investitori.
3. **Semplificazione e certezza dei procedimenti abilitativi**, attraverso:
 - l'introduzione di tempi certi e perentori per il rilascio dei permessi di costruire e dei pareri ambientali;
 - la previsione di un procedimento unico, coordinato a livello sovracomunale, per gli insediamenti logistici di rilevanza territoriale superiore;
 - l'obbligo per i Comuni di individuare, nei propri strumenti urbanistici, aree vocate alla logistica e di aggiornare i Piani di Governo del Territorio (o equivalenti) entro termini definiti.
4. **Introduzione di incentivi premiali per la logistica sostenibile**, come:
 - sgravi sul contributo di costruzione e sugli oneri di urbanizzazione per chi adotta standard ambientali elevati;
 - accesso prioritario a fondi PNRR o regionali per gli operatori che realizzano poli logistici integrati con micro-hub urbani, sistemi di mobilità elettrica o interventi di rigenerazione urbana.
5. **Definizione di un quadro regolatorio condiviso per la logistica urbana dell'ultimo miglio**, che riconosca formalmente i micro-hub come infrastrutture di interesse pubblico, ne faciliti l'inserimento nelle aree urbane dismesse o sottoutilizzate, e preveda procedure semplificate per l'autorizzazione e il finanziamento tramite partenariati pubblico-privato.

2. LE NUOVE FORME DEL LIVING

A cura dell'avv. Vanessa Boato

Premessa

L'emergere di nuove forme dell'abitare è una conseguenza delle radicali modifiche che hanno interessato lo stile di vita c.d. "tradizionale" e che si traducono nell'insorgere di nuove esigenze che si affiancano alla più classica messa a disposizione (in vendita o in locazione) di unità abitative residenziali.

Se gli operatori privati hanno cercato di dare una risposta a queste esigenze, e di adottare un nuovo approccio nell'affrontare la domanda del pubblico, è indubbio che un intervento degli attori pubblici è da ritenersi quanto mai necessario.

Pare infatti opportuno che i soggetti istituzionali pongano mano al quadro normativo e regolamentare, ciascuno per quanto di propria competenza (nazionale, regionale e locale), sia per eliminare le aporie derivanti da un'evoluzione normativa talvolta asistemica, sia per introdurre meccanismi di razionalizzazione e semplificazione. Occorre mirare a rimuovere le difficoltà legate all'insediamento delle singole destinazioni d'uso (in particolare quella residenziale) all'interno delle zone territoriali omogenee, ad assicurare il consolidamento delle iniziative attraverso l'individuazione di termini certi per l'attivazione dei rimedi giurisdizionali e, infine, a predisporre una cornice normativa – sia procedimentale sia di incentivazione sostanziale – capace di attrarre maggiormente l'attenzione degli operatori economici sulle opportunità di investimento offerte dalle nuove *asset class*.

Le nuove modalità di offerta del segmento residenziale, giova rammentarlo, coniugano nella loro implementazione la duplice finalità di produrre un ritorno economico per l'investitore e di realizzare, al contempo, concreti e tangibili effetti positivi per l'intera collettività di riferimento.

Quadro normativo di riferimento

Con riguardo al quadro normativo, le fonti di riferimento sono differenziate, stratificate e multilivello. Per ragioni di sinteticità e senza pretesa di completezza, si possono indicare le seguenti coordinate principali.

2.1 *Student housing*

Con riguardo a questa *asset class*, occorre distinguere tra *student housing* privati, *student housing* convenzionati e *student housing* cofinanziati ai sensi della legge 14 novembre 2000, n. 338 (questi ultimi, a loro volta, distinguibili tra *student housing* cofinanziati con risorse nazionali e *student housing* da realizzarsi in esecuzione degli obblighi discendenti dal PNRR).

Per quanto riguarda gli studentati privati, sono assimilabili in tutto e per tutto agli immobili detenuti da privati nella città; conseguentemente, sono assoggettati alla normativa e alla regolamentazione urbanistico-edilizia nazionale, regionale e locale del territorio di riferimento.

Gli studentati convenzionati, in tutto o in parte, possono trovare un riferimento normativo nazionale negli articoli 17, comma 1, e 18 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (qualora beneficiano dell'esenzione della quota di contributo afferente al costo di costruzione), oppure, più comunemente, nella disciplina dettata dagli strumenti urbanistici generali, sia quando affrontano direttamente questa *asset class*

attraverso previsioni organiche, sia quando demandano – anche mediante rinvii esterni – la definizione delle previsioni puntuali, delle clausole negoziali e degli schemi convenzionali a deliberazioni o atti provvedimenti specifici. Ulteriore funzione di raccordo e di eterointegrazione è infine svolta dai protocolli e dalle intese (riconducibili al *genus* dell’art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241) stipulati tra gli Enti locali e le Università.

Gli *student housing* cofinanziati sono normati dalla legge n. 338/2000. La regolazione degli *student housing* finanziati con risorse nazionali è dettata dall’art. 1 della legge, che prevede la partecipazione dei privati e dei soggetti istituzionali ad appositi bandi di cofinanziamento per interventi finalizzati ad implementare specifici requisiti dimensionali e architettonici, che vanno anche ad integrare e/o sostituire quelli determinati dai regolamenti edilizi locali.

Diversamente, gli *student housing* da realizzarsi nella cornice del PNRR sono normati con previsioni *ad hoc* riportate negli art. 1-bis, 1-ter e 1-quater della legge, che dettano ulteriori forme di semplificazione in un’ottica di maggiore “incentivazione” di questi interventi, realizzabili anche da operatori privati (ad esempio, deroghe al regime delle destinazioni d’uso definite dai piani regolatori; incrementi di volumetria; semplificazioni per l’acquisizione delle autorizzazioni paesaggistiche; esenzione dal reperimento delle dotazioni di standard urbanistici e dalla dotazione di parcheggi privati).

L’attuazione degli *student housing* definiti nella cornice del PNRR mediante l’adozione di progressivi decreti ministeriali che si sono occupati di definire la cornice generale dei singoli bandi (D.M. n. 1437/2022), di individuare immobili da considerarsi idonei per le successive iniziative (D.M. n. 469/2023) e per la presentazione delle candidature (D.M. n. 481/2024 e ss.mm.ii.).

Gli *student housing*, infine, che rientrano nei requisiti definiti dall’art. 13 del d.lgs. 29 marzo 2012, n. 68, assumono la denominazione di struttura residenziale universitaria e sono ripartiti tra i collegi universitari e le residenze universitarie.

Da ultimo, in termini più generali, questa *asset class* è tenuta al rispetto dei requisiti minimi definiti dalla normativa di tutela antisismica e antincendio, che trova i propri riferimenti principali rispettivamente nelle Norme Tecniche sulle Costruzioni e nel d.P.R. 1° agosto 2011, n. 151.

2.2 Build to rent

Si tratta di un’*asset class* che, al momento, non trova ancora una sua definizione normativa puntuale e che viene pertanto ricondotta, all’interno della più ampia cornice nazionale, nelle categorie urbanistico-edilizie definite dalle singole Regioni e in quelle plasmate dalla regolamentazione dettata dagli Enti locali con lo scopo di trovare il quadro definitorio più consono alle caratteristiche tipiche del singolo progetto.

Progetti che, pur in presenza di alcuni elementi comuni che ne permettono la sussunzione nella categoria del *Build to rent* (immobili costruiti o riqualificati per essere dati in gestione dietro corrispettivo ad operatori professionali, che, oltre a gestire in modo integrato la locazione delle singole unità immobiliari, si occupano anche di amministrare gli spazi comuni e di erogare una serie di servizi in favore dei conduttori, il tutto per un lungo lasso di tempo e con il diritto di riscuotere i canoni) possono concretamente oscillare da edifici con una più chiara destinazione residenziale a edifici con una più netta connotazione funzionale turistico-ricettiva, a seconda che la vocazione di “abitazione” o la prestazione di servizi in favore degli utenti assumano la prevalenza.

2.3 Social housing

Si tratta dell'*asset class* più - per così dire - "strutturata", essendo, da un punto di vista storico, la più risalente nel tempo.

Oggi il *social housing* ha il suo principale punto di riferimento normativo nell'art. 17, comma 1, e nell'art. 18 del d.P.R. n. 380/2001 (diretta derivazione degli artt. 7 e 8 della legge n. 10/1977). Il d.P.R. prevede, da un lato, che gli interventi di edilizia convenzionata non richiedano il pagamento della quota di contributo afferente al costo di costruzione (ossia la quota di "valore" dell'immobile che l'operatore privato è tenuto a versare alla collettività, per gli ovvi benefici generali derivanti dalla realizzazione e dall'attivazione di questi immobili). Dall'altro lato, a fronte di questa agevolazione, gli interventi di edilizia convenzionata vengono assoggettati ad un serie di vincoli (che non possono avere durata inferiore a 20 anni), tra cui:

- vincoli di destinazione degli alloggi in favore di determinate categorie di soggetti;
- vincoli sulla determinazione del canone di locazione, o sulla determinazione del prezzo di cessione.

Forme di *social housing* più risalenti, e ancora più rigide, trovano poi la loro disciplina positiva nella legge n. 865 del 1971, che ha dato corpo ai programmi di edilizia residenziale pubblica, oltre che in una serie di previsioni correttive posteriori, come quelle dettate dall'art. 31 della legge 448 del 1998 per la rimozione dei, o l'affrancazione dai, vincoli sui prezzi di cessione o sui canoni di locazione (previsioni, queste, finalizzate a "liberare" immobili realizzati in regime di edilizia pubblica o convenzionata dietro pagamento di adeguati corrispettivi, da determinarsi secondo criteri quantitativi che la normativa aveva demandato al Ministero dell'Economia e delle Finanze e che il MEF ha definito nel 2020 con un apposito regolamento).

Una menzione particolare, stante la peculiarità della disciplina recatavi, merita anche la legge 203 del 1991, che governa la realizzazione e l'assegnazione di alloggi in regime di *social housing* riservati ai dipendenti delle Amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata.

In merito poi alle esperienze rinvenibili nelle regolamentazioni locali, in punto di destinazione d'uso si può affermare, con un buon grado di approssimazione, che il *social housing* di realizzazione privata è generalmente ascritto alla categoria funzionale della residenza, mentre quello di origine e dimensione esclusivamente pubblica rientra nelle previsioni dettate per la città pubblica, in particolare quelle definite i servizi abitativi.

Non è infine raro riscontrare, sempre nelle esperienze locali previsioni pianificatorie, fattispecie ove al ricorrere di determinate condizioni (come possono essere lo sviluppo di determinate quantità di superfici con destinazione d'uso residenziale, oppure la concessione di *bonus* volumetrici) incentivano, oppure obbligano, gli operatori privati a realizzare quote di *social housing*.

2.4 Senior living

Si tratta di un'*asset class* di recente sviluppo, plasmata sulla necessità di rispondere ad almeno tre esigenze sviluppatasi nel mercato immobiliare, riassumibili come segue:

- porre complessi immobiliari a disposizione di persone con età anagrafica generalmente avanzata, ma ancora in grado di vivere mantenendo un elevato grado di autonomia personale;
- predisporre queste strutture per un soggiorno degli utenti che può protrarsi nel tempo, ma può anche essere temporaneo o periodico, ben potendo gli utenti spostarsi nel corso dell'anno

tra *senior living* differenziati (ad esempio, *senior living* più orientati ad attività estive e *senior living* più adatti ad attività invernali);

- erogare servizi di consistenza preponderante e di portata particolarmente accentuata rispetto alla semplice messa a disposizione degli alloggi.

Dal punto di vista della normativa, anche il *senior living* può assumere la forma della struttura meramente privata, o della struttura parzialmente o totalmente convenzionata (divenendo, in tale occorrenza, una forma peculiare di *social housing*).

Per quanto riguarda le previsioni vavevoli a livello nazionale, si richiamano:

- la legge di stabilità finanziaria 30 dicembre 2021, n. 234, che ha previsto l'istituzione di un fondo per la concessione di agevolazioni comunali da dedicare alla realizzazione di progetti di coabitazione, cui ciascuna delle parti aderisce per scelta libera e volontaria, dedicate a persone che hanno superato i 65 anni di età (per la definizione dei requisiti di presentazione delle domande di accesso da parte dei Comuni, è stato adottato il decreto ministeriale 11 aprile 2024);
- il decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, i cui art. 15, 16 e 17 richiedono l'emanazione di linee guida ministeriali per la definizione delle caratteristiche e dei contenuti essenziali di interventi e modelli di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (*senior cohousing*) e di coabitazione intergenerazionale (*cohousing* intergenerazionale), da realizzarsi anche tramite interventi di rigenerazione urbana, di riuso del patrimonio edilizio esistente e con l'implementazione di progetti pilota (anche in una prospettiva di partenariato pubblico privato).

Allo stato, occorre generalmente determinare, di volta in volta e sulla base di quanto previsto dai singoli strumenti urbanistici generali, a quale categoria funzionale possa essere ricondotta queste asset class (generalmente, le categorie funzionali più considerate sono la residenza, il turistico-ricettivo e i servizi, a seconda di quale sia la destinazione d'uso che, nel singolo progetto, si rivela essere in concreto prevalente).

Principali criticità nella fase di sviluppo e di investimento

Alla luce delle sfide poste dalla crescente domanda e delle criticità dell'offerta esistente, emerge la necessità di un intervento organico, capace di favorire lo sviluppo di una nuova offerta abitativa che sia diffusa, accessibile e di qualità. Il comparto della locazione, in particolare, risulta oggi tra i più esposti, a causa della crescente mobilità lavorativa, dell'aumento degli studenti fuori sede, delle difficoltà per le famiglie a basso reddito nel sostenere l'acquisto di un'abitazione e, non da ultimo, di una minore propensione culturale all'acquisto da parte delle generazioni più giovani.

In risposta a queste dinamiche, stanno emergendo nuove forme dell'abitare – come il *Build to Rent* (*multifamily, senior living, co-living, micro-living*), lo *Student Housing* e il *Build to Sell* – che interpretano in chiave contemporanea i bisogni residenziali. Questi modelli, oltre ad attrarre investitori grazie a rendimenti stabili e alti tassi di occupazione, offrono soluzioni capaci di migliorare la qualità della vita attraverso servizi e spazi condivisi pensati per favorire la socialità e il benessere. Il *Build to Rent*, in particolare, si configura come una leva strategica per affrontare il fabbisogno abitativo, proponendo un'alternativa stabile e sostenibile alla proprietà.

In questo contesto, assume un rilievo strategico il tema dell'*affordable housing*, soprattutto in relazione alla crescente mobilità di giovani lavoratori e studenti, che sempre più spesso si spostano

verso i grandi centri urbani in cerca di opportunità. Garantire un'offerta abitativa che sia allineata alla reale capacità di spesa, significa evitare la perdita di talenti e favorire la coesione sociale e produttiva dei territori. L'ampliamento e la qualificazione dell'offerta abitativa devono, d'altra parte, interessare l'intero territorio nazionale. Se da un lato le grandi città continuano ad attrarre domanda e investimenti, è essenziale estendere le opportunità anche ai contesti urbani secondari e alle aree oggetto di rigenerazione, al fine di promuovere un mercato dell'abitare più equilibrato, inclusivo e sostenibile.

Proposte

1. Sotto il profilo urbanistico, un primo ambito nel quale si rende necessario operare è quello della **semplificazione dei cambi di destinazione d'uso**, per i quali, quanto meno relativamente alle aree urbane, è auspicabile il rafforzamento per tutto il territorio nazionale del principio dell'indifferenza funzionale tra le destinazioni d'uso anche non omogenee, con particolare riferimento alle funzioni di locazione residenziale, che vanno completamente liberalizzate, fatte salve specifiche e motivate situazioni di tutela della sicurezza e della salute.
2. È fondamentale introdurre regole di certezza del diritto attraverso **l'adozione di una norma che apposti stabilità giuridica ai titoli edilizi**, definendo in modo netto e chiaro i termini entro cui i soggetti terzi possono promuovere eventuali azioni giudiziarie di annullamento. Si propone che il termine di impugnazione del titolo edilizio sia agganciato a un fatto materiale certo – l'apposizione del cartello di cantiere - per un periodo continuativo di 60 giorni, a partire dal quale decorrono i termini di impugnazione (60 giorni per il ricorso al TAR e 120 giorni per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica).
3. Per attrarre i capitali degli investitori istituzionali e degli operatori professionali su progetti residenziali in grado di soddisfare la crescente richiesta di abitazioni a prezzi accessibili (in locazione o in vendita), occorre intervenire con **misure volte a ridurre i tempi per il rilascio di permessi e approvazioni e a concedere alcune premialità agli operatori che destinano una parte degli immobili a social housing, affordable housing, senior living, studentati universitari o alla vendita a prezzi calmierati**. Al fine di rendere economicamente sostenibili tali operazioni immobiliari, appare necessario, infatti, intervenire:
 - i) sui termini procedurali, dimezzandoli;
 - ii) sul contributo di costruzione, commisurandolo alla sola maggiore volumetria nei casi di demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico, riducendolo comunque del 40%, esentandolo per gli alloggi di edilizia abitativa convenzionata;
 - iii) sulla dotazione obbligatoria di parcheggi e sul reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, esentando gli operatori da tali obblighi nei casi di demolizione con ricostruzione senza incremento volumetrico dove, pertanto, la funzione abitativa non necessita di ulteriori dotazioni.

3. DATA CENTER

A cura dell'avv. Rosemarie Serrato

Premessa

I *data center* sono definiti, dal testo di Legge Delega al Governo per la disciplina in materia, come “Il «centro di elaborazione dati» - il complesso costituito dalla struttura fisica e dall'infrastruttura tecnologica per la progettazione, la produzione, lo sviluppo e l'implementazione di applicazioni e di servizi informatici nonché per l'archiviazione, l'elaborazione, il trattamento e la gestione dei dati associati a tali applicazioni e servizi”.²

In base alle dimensioni, al fabbisogno energetico e alla potenza di calcolo, si distinguono generalmente in:

- *Hyperscale*: strutture di grandi dimensioni, con fabbisogno energetico di oltre 100 MW, che hanno, di norma, uno sviluppo per fasi con tempi di realizzazione successivi dettati dalla graduale crescita dei fabbisogni di servizi destinati ai clienti finali;
- *Colocation*: strutture di medie dimensioni, con fabbisogno energetico di oltre 5 MW;
- *Edge*: strutture solitamente piccole (a volte anche solo un container), con fabbisogno energetico di meno di 1 MW;
- *Cripto-mining* puro (“*mining*”): container o edifici di piccole dimensioni con un fabbisogno energetico elevato, ma gestite con poche e semplici risorse.

Vanno poi aggiunti gli HPC (*High Performance Computing*) che possono essere di varie dimensioni e con differente fabbisogno energetico, ma, in generale, sono strutture con elevate esigenze per quanto riguarda la capacità di calcolo per scopi quali l'intelligenza artificiale, l'apprendimento automatico e altre operazioni di calcolo complesse.

Quadro normativo di riferimento

I Data Center non hanno un inquadramento normativo unitario, né a livello nazionale né regionale.

A livello nazionale, sono state presentate cinque proposte di legge per la disciplina dei data center. Il 19 marzo 2025 la IX Commissione Permanente (Trasporti, poste e telecomunicazioni) della Camera dei Deputati ha unificato in un singolo testo le diverse proposte.

Secondo la bozza attualmente disponibile, il disegno normativo si articola attorno a diverse direttrici. L'articolo 1 stabilisce le finalità generali, orientate a sostenere lo sviluppo tecnologico e digitale del Paese, a favorire gli investimenti – pubblici e privati – nei centri di elaborazione dati (CED), e a introdurre una cornice normativa organica per organizzare, realizzare, sviluppare e potenziare tali infrastrutture.

² Art. 2 del disegno di legge di delega al Governo per la disciplina dei centri di elaborazione dati (C. 1928), adottato come testo base dalla Commissione Trasporti della Camera. Le Linee Guida del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, del 2 agosto 2024, definiscono i data center come “*infrastrutture fisiche in cui vengono localizzate le apparecchiature (server, sistemi di storage, etc) ed i servizi di gestione delle risorse informatiche, ovvero IT, funzionali a uno o più fruitori*”.

L'articolo 2 fornisce una definizione dei CED come strutture fisiche e infrastrutture tecnologiche dedicate allo sviluppo, all'implementazione e alla gestione di applicazioni, servizi informatici e dei dati ad essi connessi.

L'articolo 3 contiene una delega al Governo per adottare misure di dettaglio secondo una serie di principi direttivi, che toccano diversi ambiti:

In tema di semplificazione e autorizzazioni, si prevede l'introduzione di procedure autorizzative rapide e semplificate, nonché il riconoscimento di carattere prioritario per progetti localizzati in aree industriali dismesse o alimentati da fonti rinnovabili e tecnologie innovative.

Per quanto riguarda le valutazioni ambientali e le deroghe urbanistiche, si auspica una razionalizzazione dei procedimenti di VIA e AIA e un potenziamento del ruolo della Commissione tecnica per l'ambiente, con la possibilità di deroghe agli strumenti urbanistici vigenti.

Sul piano della pianificazione urbanistica, è prevista la definizione di destinazioni d'uso specifiche per gli edifici destinati ai CED, accompagnata da una maggiore flessibilità su requisiti secondari, come ad esempio quelli relativi ai parcheggi.

In merito al coordinamento istituzionale, si intende istituire un comitato *ad hoc* presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'obiettivo di chiarire i ruoli e le competenze di Regioni ed enti locali e di rafforzare la cooperazione tra i diversi livelli di governo.

Le linee guida prevedono anche una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale e infrastrutturale, attraverso interventi di riqualificazione di siti dismessi (come ex centrali a carbone), il potenziamento della rete elettrica nazionale e la promozione di sistemi per l'autoproduzione energetica, il recupero del calore di scarto, l'accumulo di energia e l'impiego di soluzioni tecnologiche a basso impatto ambientale.

Non manca infine un *focus* sulla sicurezza fisica e cibernetica, con misure specifiche per proteggere i CED e un ruolo attivo assegnato all'Agenzia per la *cybersicurezza* nazionale.

In aggiunta, la proposta include misure dedicate a investimenti, formazione e fiscalità, prevedendo incentivi fiscali per la costruzione e la ristrutturazione dei CED, la promozione di investimenti pubblici e privati, e la valorizzazione della formazione tecnica nelle scuole, negli ITS, nelle università e nella pubblica amministrazione. Viene inoltre sottolineata l'importanza del rafforzamento delle competenze specifiche necessarie alla valutazione e autorizzazione dei progetti, soprattutto in ambito ambientale.

Infine, viene attribuito un ruolo all'AGCOM in materia di controllo e vigilanza sul funzionamento del cloud, sulla sicurezza dei protocolli e sulla segnalazione di eventuali illeciti da parte di soggetti pubblici o privati.

A completamento del quadro normativo, si segnala che con Decreto n. 257 del 2 agosto 2024, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha adottato le Linee Guida redatte dalla Commissione Tecnica VIA-VAS, che fungono da riferimento per la valutazione ambientale dei progetti relativi ai data center.

A livello regionale, la Regione Lombardia, con DGR n. XII/2629 del 24 giugno 2024, ha emanato le "*Linee guida per la realizzazione in Lombardia delle infrastrutture fisiche in cui vengono localizzate apparecchiature e servizi di gestione delle risorse informatiche - data center*" allo scopo di individuare criteri e modalità per la localizzazione di nuovi data center o centri di elaborazione dati (CED) e di fornire indicazioni alle amministrazioni comunali per una migliore gestione delle esigenze degli operatori economici.

La Regione ha fornito le seguenti principali indicazioni:

- compatibilità del *data center* con le destinazioni d'uso produttiva e direzionale;
- verifica, nella pianificazione comunale, della riconducibilità della previsione di insediamento di data center nell'ambito di applicazione della VAS statale;
- valutazione, in sede di conferenza di servizi, con coinvolgimento della Provincia o della Città metropolitana territorialmente interessata, delle istanze relative a strutture di medie e grandi dimensioni vanno valutate in sede di conferenza di servizi.

A livello provinciale, con Decreto del Sindaco metropolitano n. 122 del 25 maggio 2025³, la Città metropolitana di Milano ha adottato⁴ la variante semplificata della Strategia Tematico-Territoriale Metropolitana per l'innovazione degli spazi della produzione, dei servizi e della distribuzione – STTM 3 e del Quadro normativo delle prime tre Strategie Tematico-Territoriali Metropolitane vigenti (ai sensi dell'art. 5 comma 3 delle NdA del PTM) in materia di data center.

Tra le novità più rilevanti, la variante prevede che:

- *“la funzione data center è riconducibile alla destinazione d'uso terziario-direzionale, di cui costituisce una forma d'uso specialistica, oggetto di previsioni specifiche”;*
- *l'insediamento di un data center, “soggiace altresì al contributo straordinario ai sensi dell'art. 16, IV comma, lett. e ter), del D.P.R. 380/2001 nella misura massima nei casi di localizzazione in variante allo strumento urbanistico comunale”.*

In linea generale, ad oggi, è necessario partire dalla strumentazione comunale vigente che tendenzialmente colloca questa funzione in aree produttive (che in determinati casi ammettono anche il commerciale, similmente alla logistica), ovvero, in alcuni casi, come produzione di servizi. Alcuni esempi:

- Comune di Siziano (PV): artigianato di servizio alle imprese;
- Comune di Settimo Milanese (MI): ambito di ristrutturazione urbanistica destinato ad attività produttive;
- Comune di Vellezzo Bellini (PV): tessuto industriale e commerciale;
- Comune di Melegnano (MI): area a destinazione produttiva;
- Comune Noviglio (MI): area a destinazione produttiva;
- Comune di Rozzano: terziario digitale (assimilato al terziario).

Principali criticità nella fase di sviluppo e di investimento

Aggravi procedurali

Se il progetto prevede componenti che producono energia (tra gli altri, generatori di *back-up* a garanzia dell'operatività del complesso e impianti termici in generale) superiori a determinate soglie di potenza termica, facilmente raggiungibili in impianti *non-hedge* e che costituiscono una parte rilevante degli

³ Documento disponibile al seguente link:

www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PTM/STTM/variante2025/DSM_adozione_variante_STTM_3-QN_datacenter.pdf.

⁴ Al momento della relazione di questo documento, la variante non è ancora stata approvata.

insediamenti previsti, è necessario conseguire ulteriori autorizzazioni (ad esempio, verifica di assoggettabilità a VIA, VIA e autorizzazione integrata AIA). Talvolta, in base alla potenza termica complessiva dei generatori diesel, occorre procedere con procedura di VIA statale (e non regionale), fino anche alla valutazione di impatto sanitario (VIS).

Le linee guida del MASE stabiliscono che la procedura di AIA, necessaria al superamento di 50 MW termici, deve necessariamente seguire la procedura di VIA, con conseguente allungamento dei tempi. In caso di VIA nell'ambito di piani attuativi, inoltre fare chiarezza sull'ordine temporale delle procedure (ovvero se l'approvazione del piano attuativo debba precedere o seguire la conclusione delle procedure ambientali), su cui esistono oggi visioni diverse.

Allaccio alle reti – Tempistiche

Se l'infrastruttura necessita di essere allacciata alla rete nazionale (gestita da ENEL o Terna), troverebbe applicazione la normativa del Testo Integrato delle Connessioni Attive (TICA). Non è sempre chiaro se nell'area di progetto vi siano strutture esistenti che consentano la connessione di potenze così elevate. Ciò richiede interlocuzioni con il gestore (Terna o Enel), con tempi di riscontro lunghi a volte incompatibili con la prospettiva degli investitori.

La scala dei nuovi "edifici standard" richiede certamente una connessione in Alta tensione gestita dall'unico TSO del mercato italiano (Terna). Questo prevede spesso la necessità di importanti opere di rete da realizzare a cura di Terna. Essendo il processo di accesso alla richiesta di potenza praticamente gratuito Terna è sovraccarica di richieste – e quindi di opere da progettare, autorizzare e realizzare – rendendo completamente rallentato se non bloccato l'accesso alla potenza per gli operatori che ne abbisognano in tempi rapidi e che invece sarebbero pronti ad un collegamento. Questa problematica andrebbe approfondita per rendere l'*asset class* sostenibile.

Extra oneri

Dato il dimensionamento delle aree oggetto di trasformazione per la realizzazione dei data center, i Comuni (e le Province e le Città metropolitane) tendono a richiedere degli extra oneri e/o contributi straordinari. Questo avviene invece che definire misure premianti sotto il profilo della tutela e del recupero dell'ambiente e del territorio negli ambiti di rigenerazione/vuoti urbani, ovvero misure premianti per gli interventi su aree ed immobili dismessi (*brownfield*) che riqualificano parti del territorio degradate e che evitano il consumo di nuovo suolo, inoltre misure premianti per i progetti che dimostrano fattivamente il rispetto dei criteri ESG. Le misure incentivanti per la realizzazione di interventi certificati ESG possono essere tradotte in riconoscimento di bonus volumetrici, riduzioni dei contributi di costruzione e possibilità di realizzare gli interventi di bonifica, estremamente costosi, a scapito degli oneri di urbanizzazione.

Proposte

Il Testo Unificato adottato come testo base in materia di *data center* dalla Commissione Trasporti della Camera rappresenta un primo e importante passo verso la definizione di un quadro normativo volto a rispondere alle numerose criticità attualmente esistenti nel settore, posto che mira a stabilire:

- una chiara classificazione funzionale dei data center;
- alcuni criteri per le dotazioni pubbliche;
- regole sull'applicazione delle dotazioni di parcheggi.

In ogni caso, le esigenze da affrontare riguardano principalmente i seguenti ambiti:

- **destinazione d'uso omogenea:** si rende necessario un inquadramento normativo chiaro e uniforme che attribuisca ai data center una specifica destinazione d'uso, al fine di agevolare la pianificazione urbanistica e l'attuazione degli interventi. In tal senso, è auspicabile l'assimilazione dei data center alla destinazione d'uso produttiva, così da evitare oneri aggiuntivi non giustificati – come la realizzazione di parcheggi non funzionali all'attività⁵, il pagamento di contributi di costruzione più elevati o l'adeguamento della viabilità – che non rispondono alle reali esigenze operative di tali infrastrutture. Ferme rimanendo, in ogni caso, le competenze stabilite dall'articolo 117 della Costituzione;
- **tempi certi e iter amministrativi semplificati:** trattandosi per lo più di progetti di grandi dimensioni, è fondamentale garantire procedure amministrative unificate, gestite da un'unica regia (RUP), che comprendano l'approvazione di strumenti attuativi e l'eventuale assoggettamento a valutazioni ambientali (VIA e altre autorizzazioni);
- **coordinamento con i fornitori di energia e connettività:** vista l'elevata richiesta di energia elettrica e la necessità di vicinanza alle dorsali in fibra ottica, i progetti devono prevedere un coordinamento anticipato con gli enti gestori, soprattutto nelle aree ad alta densità di dati;
- **adeguata localizzazione:** a differenza dei centri di elaborazione dati tradizionali, i data center non si prestano facilmente al riuso di edifici esistenti o alla collocazione in edifici a torre. La scelta ottimale ricade su aree di rigenerazione urbana, come quelle industriali dismesse, dove è più agevole l'integrazione funzionale;
- **sostenibilità energetica:** considerato che la quasi totalità dell'energia elettrica richiesta si trasforma in calore da smaltire, è auspicabile prevedere il riutilizzo del calore prodotto;
- **esclusione dall'applicazione della legge Tognoli:** si propone di valutare una normativa specifica che escluda l'obbligo di applicazione della legge Tognoli, oppure che ne affidi la regolamentazione ai singoli Comuni.

⁵ Tale proposta si basa sulla limitata incidenza occupazionale diretta e sul basso impatto in termini di traffico veicolare generato dai data center, rendendo spesso superflua la previsione di parcheggi pertinenziali.

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)