



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

**Indagine conoscitiva sulle politiche di investimento
e valorizzazione del patrimonio immobiliare
degli Enti pubblici previdenziali**

**Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti
gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale**

4 giugno 2026

PREMESSA

Confindustria Assoimmobiliare rappresenta la filiera degli investitori e degli operatori professionali attivi in Italia in tutte le diverse asset class immobiliari (residenziale, direzionale, ricettivo, logistica, retail). Riunisce i principali investitori istituzionali, (SGR e Fondi immobiliari, società di investimento quotate e non quotate), istituti bancari e compagnie assicurative, sviluppatori immobiliari italiani e internazionali, società del settore anche pubblico che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, 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.

Le società che aderiscono a Confindustria Assoimmobiliare hanno assunto un ruolo sempre più rilevante nei processi di rigenerazione urbana e nelle iniziative, anche complesse, di valorizzazione del patrimonio immobiliare italiano, sia privato sia pubblico. In molte delle operazioni strategiche oggi in corso nel nostro Paese, gli Associati di Confindustria Assoimmobiliare operano in partenariato con gli attori istituzionali pubblici, condividendone gli obiettivi di interesse generale e portando al sistema capacità di investimento, know-how tecnico-gestionale e accesso ai mercati dei capitali.

Il presente documento intende offrire alla Commissione un contributo costruttivo - e basato sulla diretta e quotidiana esperienza - sui profili oggetto dell'indagine conoscitiva: le best practices in materia di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, il partenariato pubblico-privato, il ruolo degli Enti previdenziali per l'emergenza abitativa e le diverse forme di social housing, senior housing e student housing.

1. STRATEGIE DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

Prima di entrare nel merito degli strumenti, è utile chiarire un punto di metodo che, nell'ultimo ventennio, ha segnato l'evoluzione delle politiche pubbliche in questo ambito. Per "valorizzazione" non si intende la semplice alienazione di un bene, ma, secondo la definizione adottata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, «l'adozione di tutte quelle iniziative utili a incrementare il valore degli immobili (cambio di destinazione d'uso, riqualificazione, regolarizzazione edilizia e urbanistica, etc.), anche attraverso l'alienazione degli stessi».

Si tratta di una prospettiva più ampia di quella meramente finanziaria: l'immobile pubblico è considerato un asset la cui redditività può essere accresciuta preventivamente attraverso un insieme coordinato di interventi, prima che esso venga, eventualmente, ceduto sul mercato. Il passaggio culturale è stato esplicitato già nel 2015 dal Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio, che presentò lo studio *Strategie e strumenti per la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, realizzato nell'ambito del progetto EPAS. L'impianto strategico di fondo, coerente con gli orientamenti europei, è quello di considerare l'immobile pubblico come componente attiva delle politiche pubbliche, capace di generare valore economico, sociale e ambientale simultaneamente, in una logica di rigenerazione urbana e sostenibilità.

1.1 GLI ENTI PUBBLICI PREVIDENZIALI COME INVESTITORI ISTITUZIONALI

In questa cornice, gli enti pubblici previdenziali, INPS e INAIL in particolare, occupano una posizione del tutto peculiare. Sono contemporaneamente:

- proprietari storici di rilevanti patrimoni immobiliari, frutto della stratificazione decennale di politiche di investimento e di acquisizione da soggetti terzi;
- investitori istituzionali di lungo periodo, tenuti a impiegare le risorse disponibili in coerenza con la finalità previdenziale e con vincoli regolatori specifici;
- sottoscrittori del sistema integrato dei fondi immobiliari pubblici, dal quale dipende in misura significativa la sostenibilità finanziaria delle operazioni di valorizzazione.

Su quest'ultimo punto, l'art. 33 del D.L. 98/2011 dispone che gli enti pubblici di natura assicurativa o previdenziale investano parte del loro piano di impiego per la sottoscrizione delle quote del Fondo di fondi gestito dalla SGR pubblica (Invimit SGR).

Un intervento normativo recente che vale la pena richiamare è il decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (c.d. "Decreto PA 2025"), convertito dalla legge 9 maggio 2025, n. 69. La norma introduce, all'articolo 33 del decreto-legge n. 98 del 2011, un nuovo comma 3-bis, che consente, per il triennio 2025-2027, agli enti pubblici previdenziali e assicurativi di destinare fino al 40% delle risorse dei propri piani di investimento alla sottoscrizione di quote di fondi immobiliari. È una misura importante perché apre in modo più deciso all'impiego di capitali istituzionali di lungo periodo in operazioni di valorizzazione del patrimonio immobiliare, con effetti che possono essere rilevanti anche per i territori, oltre che coerenti con le finalità previdenziali degli enti coinvolti. Resta però il fatto che si tratta di una previsione limitata nel tempo. Una sua eventuale messa a regime, accompagnata da criteri chiari nella selezione degli investimenti, potrebbe dare maggiore stabilità al quadro complessivo e sostenere in modo più continuativo questo tipo di operazioni.

1.2 GLI STRUMENTI OGGI DISPONIBILI PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

Il quadro degli strumenti di valorizzazione si è stratificato nel corso di oltre vent'anni ed è oggi articolato su più livelli. Ai fini della presente audizione si segnalano i seguenti:

- 1) **I fondi comuni di investimento immobiliare.** Costituiscono il principale veicolo strutturato di valorizzazione su scala nazionale. I fondi immobiliari rappresentano uno strumento ormai consolidato per la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico non più strumentale. Le principali modalità di utilizzo possono essere così sintetizzate:
 - a. Dismissione di immobili: attraverso il conferimento o la cessione a fondi, le amministrazioni possono valorizzare e alienare asset in modo più flessibile rispetto alle procedure tradizionali, destinando i proventi a riduzione del debito, investimenti e rigenerazione urbana.
 - b. Finanziamento (sale and leaseback): consentono di ottenere liquidità nel breve periodo mantenendo l'utilizzo degli immobili. Si tratta di operazioni a prevalente

finalità finanziaria, con possibilità di rientro nella disponibilità dei beni al termine del fondo.

- c. Valorizzazione: permettono interventi di riqualificazione e riconversione degli immobili, con incremento del valore e della redditività, anche tramite modifiche delle destinazioni d'uso, favorendo l'attrazione di capitali privati.
 - d. Operazioni integrate: combinano dismissione, valorizzazione e razionalizzazione degli spazi, consentendo di liberare immobili non più utilizzati, finanziare nuove sedi e sostenere l'equilibrio economico delle operazioni.
- 2) **La concessione di valorizzazione (art. 3-bis del D.L. 351/2001).** Introdotta dalla legge finanziaria 2007, consente di concedere o locare a privati, a titolo oneroso e tramite procedura di evidenza pubblica, beni immobili di proprietà dello Stato ai fini della loro riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero, restauro e ristrutturazione, anche con introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate ad attività economiche o di servizio per i cittadini. Lo strumento è particolarmente rilevante perché mantiene la proprietà pubblica del bene pur attivando investimenti privati sulla sua rigenerazione, una delle forme più mature di partenariato pubblico-privato applicata al patrimonio immobiliare pubblico italiano. Il D.L. 95/2012 ha eliminato il limite massimo di durata originariamente fissato in 50 anni e ha riconosciuto ai Comuni interessati un'aliquota del 10% del canone per l'intera durata della concessione, oltre alla possibilità di ricevere tra il 50% e il 100% del contributo di costruzione. Casi emblematici di applicazione includono i bandi sui fari dismessi, sulle ex carceri, sulle ex caserme e su compendi di pregio culturale. Si tratta dello strumento giuridico italiano che presenta la maggiore affinità tipologica con i meccanismi oggi più utilizzati in Europa per mobilitare il patrimonio pubblico in funzione dell'edilizia accessibile. La logica di fondo, separazione temporanea tra titolarità del suolo e titolarità della costruzione, durata pluridecennale dell'affidamento, reversione del bene al patrimonio pubblico al termine, è la stessa che caratterizza il *derecho de superficie* (diritto di superficie) e la *cesión de uso* (concessione d'uso) ampiamente impiegati per esempio in Spagna per la realizzazione di alloggi di edilizia sociale e cooperativa. Un'esperienza, quella spagnola, che a nostro avviso meriterebbe in Italia un più sistematico utilizzo della concessione di valorizzazione anche per finalità abitative sociali, oltre alle destinazioni di pregio culturale, ricettivo e di servizio sulle quali lo strumento si è prevalentemente affermato sino ad oggi.
- 3) **I Programmi Unitari di Valorizzazione Territoriale — PUVaT (art. 3-ter del D.L. 351/2001).** Introdotti dal D.L. 201/2011, sono strumenti di pianificazione integrata che mirano alla valorizzazione congiunta di più immobili pubblici appartenenti a soggetti diversi (Stato, Regioni, Province, Comuni, enti pubblici), in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale. Costituiscono tipicamente il quadro entro cui si innestano le operazioni puntuali di concessione, conferimento a fondi o alienazione.
- 4) **Il Piano di alienazione e valorizzazione degli enti territoriali (art. 58 del D.L. 112/2008).** Strumento annuale attraverso cui Regioni, Province e Comuni fanno una ricognizione dei beni

immobili di loro proprietà non strumentali, redigendo un piano di alienazione e valorizzazione che — tra gli altri effetti — equivale a variante urbanistica per gli immobili inclusi.

- 5) **Il modello del Piano Città degli immobili pubblici dell'Agenzia del Demanio.** Esperienza più recente, di natura programmatica, che l'Agenzia sta sviluppando d'intesa con gli enti locali, in particolare nei contesti urbani metropolitani, per accompagnare processi di razionalizzazione e valorizzazione secondo una logica di "portafoglio territoriale" e non di singolo asset.

1.3 LE DESTINAZIONI D'USO A FINALITÀ SOCIALE

Il ruolo del patrimonio immobiliare pubblico nelle politiche per la casa va letto oggi alla luce della dimensione e della natura strutturale dell'emergenza abitativa italiana ed europea. Nei prossimi cinque-sette anni il Paese ha bisogno di circa 650.000 unità abitative tra nuove costruzioni e ristrutturazioni, per un investimento complessivo stimato in circa 170 miliardi di euro. Di queste, almeno il 20% dovrà essere destinato a edilizia sociale e *affordable*. Sembrano numeri inavvicinabili ma al tempo stesso dobbiamo considerare che nel solo patrimonio residenziale pubblico esistono circa 85.000 alloggi oggi non assegnati, mentre gli operatori di Confindustria Assoimmobiliare hanno contribuito, negli ultimi cinque anni, con circa 25.000 unità di *affordable housing*. Il disallineamento tra fabbisogno e offerta non è quindi un problema congiunturale ma è un dato strutturale del mercato, di dimensione tale da richiedere politiche pubbliche di lungo periodo e un concorso significativo del patrimonio pubblico esistente.

Tra i principali fattori abilitanti dell'edilizia accessibile, intesa come edilizia rivolta alla fascia di popolazione che non ha accesso all'ERP ma non riesce a trovare sul mercato soluzioni i cui canoni o rate di mutuo, compresi i costi energetici, restino entro il 30-40% del reddito disponibile, vi è la disponibilità di aree e immobili da riconvertire a costi contenuti, idealmente prossimi allo zero. La ragione è strutturale, in quanto nei modelli di *affordable housing* la rendita fondiaria rappresenta un *trade-off* rispetto alla prestazione sociale, poiché un valore di ingresso elevato del terreno o dell'immobile deve essere recuperato attraverso canoni più alti, che riducono l'accessibilità per la fascia di domanda che il programma vorrebbe servire.

Per questa ragione lo Stato, in tutte le sue articolazioni, incluse Regioni, Province e Comuni, e i grandi proprietari istituzionali, inclusi enti previdenziali, enti ecclesiastici, fondazioni di origine bancaria e società partecipate pubbliche, sono soggetti meglio posizionati per concorrere allo sviluppo dell'edilizia accessibile nel nostro Paese. A differenza dell'operatore privato puro, sono soggetti il cui profilo istituzionale consente di contemperare il valore economico dell'asset con obiettivi di welfare, riduzione delle disuguaglianze e coesione sociale sul territorio.

Bisogna inoltre considerare che la valorizzazione del patrimonio pubblico a finalità sociale non è stata, nella prassi italiana, l'approccio prevalente fino a tempi recenti. Nel corso del primo quindicennio degli anni Duemila, in un contesto segnato da forti vincoli di finanza pubblici, acuiti dalla crisi del debito sovrano del 2011-2012, le politiche sul patrimonio pubblico sono state prevalentemente orientate alla dismissione con finalità di riduzione del debito, e quindi alla massimizzazione del valore di cessione dei singoli cespiti. In quella congiuntura, la dimensione sociale della valorizzazione è rimasta marginale, più per la pressione esogena dei conti pubblici che per una scelta culturale di fondo.

Una prima svolta di scala si è registrata dal 2017 con l'adesione dei primi Comuni italiani — tra cui Milano, Roma, Bologna, Palermo — e del Gruppo Sistemi Urbani di Ferrovie dello Stato Italiane al programma internazionale Reinventing Cities-C40, promosso dall'omonimo network delle grandi città per il clima. Nell'ambito del programma sono stati messi a gara importanti siti dismessi, come scali ferroviari, compendi industriali come l'ex Macello di Milano, con bandi che esplicitamente richiedevano ai concorrenti di rispondere a obiettivi di neutralità climatica e di accessibilità degli alloggi, considerati prioritari rispetto alla mera massimizzazione economica della valorizzazione del patrimonio. È la prima volta, su larga scala nel nostro Paese, che la valorizzazione del patrimonio pubblico viene esplicitamente declinata come leva di politica climatica e sociale, e non solo come operazione di finanza pubblica.

Negli anni più recenti si è consolidata quella che l'Associazione considera una vera e propria evoluzione di sistema. Come già descritto nel capitolo sulla governance, il Ministero dell'Economia, l'Agenzia del Demanio, Invimit SGR e CDP Real Asset SGR, insieme agli enti pubblici previdenziali, hanno progressivamente assunto una visione unitaria, coordinata dalla Cabina di regia istituita presso il MEF, secondo la quale una parte significativa del patrimonio pubblico può e deve essere destinata all'abitare sociale. In questo quadro si inserisce anche la prospettiva del co-investimento per realizzare alloggi sociali destinati ai dipendenti pubblici, categoria oggi particolarmente esposta alla tensione abitativa nelle grandi aree urbane. Si tratta di un passaggio culturale prima ancora che tecnico, che riconosce al patrimonio pubblico un ruolo attivo nelle politiche di welfare, oltre alla sua tradizionale funzione di razionalizzazione della spesa.

1.4 LA GOVERNANCE: VERSO UN APPROCCIO DI SISTEMA

Un ultimo elemento che merita attenzione è l'evoluzione della governance del sistema. Il processo di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico coinvolge fisiologicamente una pluralità di attori istituzionali. Si tratta di una complessità propria della materia, che riflette la pluralità delle competenze tecniche e delle responsabilità istituzionali coinvolte. Il tema che si pone è quindi quello della qualità del loro coordinamento e della stabilità del quadro di regia entro cui essi operano.

In questa direzione si muove il recente rafforzamento, da parte del Ministero dell'Economia, della Cabina di regia sulla valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, concepita come sede di coordinamento sinergico tra tutti gli stakeholder istituzionali. È un'evoluzione che l'Associazione valuta positivamente, avendo da tempo sostenuto la necessità di un quadro di regia stabile e orientato a obiettivi pluriennali misurabili. Nell'Atto di indirizzo del MEF sulle priorità politiche per il 2026, pubblicato a fine 2025, viene poi ulteriormente esplicitata la necessità di *“Sviluppo di una strategia integrata per la valorizzazione degli asset immobiliari pubblici, che coinvolga tutti i soggetti pubblici e privati competenti, anche mediante la costituzione di fondi immobiliari chiusi gestiti dalla società di gestione del risparmio partecipata totalmente dal MEF, in coerenza con le priorità di Governo”*. La stabilizzazione strutturale di questa architettura di coordinamento e la definizione di obiettivi pluriennali di mobilitazione di capitali verso operazioni di valorizzazione costituisce, come si vedrà, elemento ricorrente nel confronto internazionale e rappresenta, a parere dell'Associazione, il terreno di lavoro più promettente per il pieno dispiegamento degli strumenti oggi disponibili.

2. I PRINCIPALI MODELLI INTERNAZIONALI

Il confronto con i principali Paesi europei è particolarmente istruttivo, sia per la dimensione dei patrimoni gestiti, sia per le architetture istituzionali adottate. Nel presente capitolo, a titolo indicativo, si propongono quattro casi che, per motivi diversi, rappresentano punti di riferimento. L'elemento comune è l'avvenuta unificazione della titolarità o della gestione strategica del patrimonio pubblico in capo a un unico soggetto forte.

FRANCIA: LA DIRECTION DE L'IMMOBILIER DE L'ÉTAT (DIE)

Creata nel settembre 2016 in sostituzione del precedente *Service France Domaine*, la DIE è una direzione di amministrazione centrale incardinata presso la Direzione Generale delle Finanze Pubbliche, sotto la responsabilità del ministro competente. Rappresenta lo Stato in qualità di proprietario e definisce le grandi linee strategiche a scala nazionale per un parco immobiliare di circa 97 milioni di metri quadrati distribuiti su oltre 195.000 edifici.

La DIE svolge cinque missioni principali: transizione ecologica del parco, adattamento alle nuove organizzazioni del lavoro, efficienza economica della gestione, valorizzazione degli asset e cessioni immobiliari, e definizione delle condizioni di occupazione. Opera attraverso una rete territoriale di circa 1.300 persone articolata in *Missions Régionales de la Politique Immobilière de l'État* (MRPIE) e si avvale di strumenti specifici, tra i quali:

- il **CAS (Compte d'Affectation Spéciale) "Gestion du patrimoine immobilier de l'État"**, che destina le entrate derivanti da cessioni e locazioni a progetti immobiliari e spese di manutenzione del parco;
- la diversificazione delle modalità di valorizzazione, con ampio ricorso ai **baux emphytéotiques** (enfiteusi) di lunga durata che permettono di conservare la proprietà pubblica generando flussi pluriennali di canoni, logica analoga alla nostra concessione di valorizzazione ex art. 3-bis D.L. 351/2001;
- l'**AGILE (Agence de Gestion de l'Immobilier de l'État)**, società anonima a capitale interamente pubblico, costituita nel 2021 come braccio operativo della DIE per lo sviluppo, la gestione e la valorizzazione del parco immobiliare.

GERMANIA: LA BUNDESANSTALT FÜR IMMOBILIENAUFGABEN (BIMA)

La Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), istituita nel 2005, è l'ente federale responsabile della gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato tedesco. Essa opera come principale soggetto proprietario e gestore degli immobili federali, nell'ambito di un modello che prevede l'applicazione di canoni interni, parametrati a valori di mercato, a carico delle amministrazioni utilizzatrici.

Il modello presenta alcuni elementi di particolare interesse:

- **centralizzazione della proprietà:** una quota significativa del patrimonio immobiliare federale è stata progressivamente accentrata, superando la precedente frammentazione tra amministrazioni;

- **separazione tra proprietà e utilizzo:** il sistema dei canoni interni incentiva le amministrazioni a un uso più efficiente degli spazi, favorendo processi di razionalizzazione;
- **gestione con criteri manageriali:** l'ente svolge attività di locazione, gestione tecnica, sviluppo e dismissione degli immobili secondo logiche di efficienza, pur nel rispetto delle finalità pubbliche.

AUSTRIA: LA BUNDESIMMOBILIENGESELLSCHAFT (BIG)

Istituita nel 1992, la BIG è una società quasi-governativa che centralizza la gestione del patrimonio immobiliare pubblico austriaco, fornendo spazi a scuole, università, tribunali, prigioni e stazioni di polizia. Loca gli edifici alle amministrazioni occupanti, realizza interventi di ristrutturazione e nuovi investimenti, e gestisce le cessioni dei beni non più strumentali.

Particolarmente significativa è la presenza della controllata ARE Austrian Real Estate, focalizzata sulla gestione e sviluppo di immobili residenziali e per uffici e su progetti integrati di sviluppo urbano, che introduce una componente commerciale e di valorizzazione attiva accanto alla gestione del patrimonio strumentale.

REGNO UNITO: LA GOVERNMENT PROPERTY AGENCY (GPA) E LA GOVERNMENT PROPERTY STRATEGY 2022-2030

Il caso britannico è il più recente e il più esplicitamente orientato al risultato finanziario. La GPA, executive agency del Cabinet Office istituita nel 2018, agisce come landlord del patrimonio di uffici e depositi del governo centrale, con un mandato di consolidamento e razionalizzazione del parco. La Government Property Strategy 2022-2030, pubblicata dall'Office of Government Property nell'agosto 2022, fissa obiettivi quantitativi espliciti:

- 2 miliardi di sterline di risparmi complessivi, di cui 1,5 miliardi da vendite di asset immobiliari nei primi tre anni e 500 milioni da riduzione dei costi operativi;
- 3,6 miliardi di sterline di risparmi a vent'anni attribuibili alla GPA, di cui 2,5 miliardi dal programma Government Hubs (consolidamento del personale in un numero ridotto di edifici);
- riduzione del numero di uffici del governo centrale a Londra da 63 (aprile 2018) a 36, con trasferimento di 22.000 posti di civil service fuori dalla capitale entro il 2030 (Places for Growth programme).

Tra aprile 2015 e marzo 2020 il governo britannico ha generato 5,2 miliardi di sterline di entrate in conto capitale da dismissioni immobiliari, reinvestite nel parco residuo e in altre priorità; il programma One Public Estate, che integra patrimonio centrale e locale, ha generato circa 500 milioni di sterline di entrate in conto capitale, 112 milioni di risparmi operativi, oltre 31.000 posti di lavoro e aree per più di 27.000 abitazioni.

3. CONSIDERAZIONI PER IL RILANCIO DELLA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

Sebbene negli ultimi vent'anni siano stati conseguiti risultati significativi nella valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, le trasformazioni strutturali più recenti, tra cui la crescente scarsità di aree edificabili, l'aumento dei costi di costruzione e l'innalzamento dei tassi di interesse, possono oggi rappresentare un'occasione per imprimere un nuovo impulso a tali processi, rafforzandone le ricadute economiche, sociali e culturali.

In questo contesto, da un lato appare necessario rileggere in chiave evolutiva gli strumenti giuridici già disponibili, come la concessione di valorizzazione, valorizzandone la flessibilità e il potenziale nell'ambito del partenariato pubblico-privato; dall'altro, è fondamentale intervenire su alcuni fattori abilitanti, al fine di orientare in modo più efficace la collaborazione tra pubblico e privato verso la risposta alla crisi abitativa.

3.1 REVISIONE DEL REGIME DI TRASPARENZA DEI FONDI DI INVESTIMENTO ALTERNATIVO IMMOBILIARI

Tra le leve che possono favorire un maggiore afflusso di capitali verso operazioni di partenariato pubblico-privato, in particolare nel settore residenziale, merita attenzione una revisione del regime di trasparenza fiscale previsto dall'art. 32, comma 3-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010.

Tale regime, introdotto con finalità antielusive, prevede che i redditi dei fondi immobiliari siano imputati per trasparenza agli investitori "non istituzionali" residenti che detengono partecipazioni superiori al 5%, indipendentemente dall'effettiva distribuzione dei proventi. Se da un lato questa misura ha risposto all'esigenza di contrastare utilizzi distortivi di fondi a ristretta base partecipativa, dall'altro lato oggi rappresenta un elemento di disincentivo all'investimento, in quanto comporta la tassazione anche su redditi non percepiti.

Questo meccanismo finisce per ridurre la platea dei potenziali investitori, limitando la capacità dei fondi immobiliari di raccogliere risorse e, conseguentemente, di finanziare operazioni di valorizzazione, anche con finalità sociali. Questo accade, in particolare, nei mercati regionali, dove la necessità di raccogliere capitale dai soggetti non-istituzionali che operano sul territorio (family offices, imprese ecc..) risulta prioritario al fine della finanziabilità dei progetti.

Alla luce dell'evoluzione del contesto normativo e di mercato, si ritiene che tale regime possa essere opportunamente rivisto, prevedendone la disapplicazione in presenza di adeguate garanzie contro fenomeni elusivi. In particolare, il rischio di utilizzo strumentale appare significativamente ridotto nei casi in cui:

- sia presente un investitore istituzionale con una partecipazione rilevante, idonea a garantire una pluralità di interessi e un adeguato presidio sulla gestione;
- oppure il fondo presenti una base partecipativa sufficientemente ampia e priva di legami tra gli investitori, tale da escludere forme di controllo di fatto.

In queste situazioni, infatti, la disciplina vigente in materia di gestione collettiva del risparmio assicura già adeguati livelli di tutela, imponendo alla società di gestione di operare nell'interesse di tutti i partecipanti.

Una revisione in tal senso consentirebbe di ampliare la base degli investitori, favorendo l'attivazione di risorse oggi non intercettate, senza compromettere le esigenze di controllo.

3.2 CARTOLARIZZAZIONI IMMOBILIARI

La cartolarizzazione immobiliare è un altro strumento finanziario che permette di valorizzare il patrimonio pubblico trasferendo beni immobili a una Società Veicolo (SPV), che emette titoli garantiti dai proventi di tali beni (vendite o affitti).

Le cartolarizzazioni immobiliari possono giocare un ruolo di primo piano nel superare alcune barriere strutturali del mercato italiano, caratterizzato da alcuni elementi di frammentazione normativa, scarsa liquidità e difficoltà nel convogliare capitali privati. Grazie alla loro capacità di aggregare attivi eterogenei, rendere bancabili operazioni a medio-lungo termine e generare fiducia presso controparti pubbliche e private, le cartolarizzazioni possono rappresentare uno strumento strategico per contribuire alla trasformazione del settore immobiliare italiano.

Per promuovere una piena valorizzazione dello strumento, Confindustria Assoimmobiliare ha sviluppato un pacchetto organico di proposte¹ articolate su quattro direttrici di intervento:

- Estensione dell'attuale disciplina delle cartolarizzazioni a tutte le tipologie di OICR alternativi presenti nell'ordinamento, includendo anche le SICAF immobiliari e superando il limite imposto ai soli fondi contrattuali.
- Ampliamento dell'ambito di utilizzo dei veicoli d'appoggio anche ai crediti acquistati sul mercato secondario e originati o detenuti da soggetti diversi da banche e intermediari finanziari, al fine di adeguare la normativa all'evoluzione del mercato dei crediti deteriorati e consentire una più efficace valorizzazione degli immobili posti a garanzia.
- Armonizzazione del regime fiscale delle SPV ex art. 7.2 L. 130/1999 con quello applicabile ad altri OICR, attraverso la riduzione delle imposte ipo-catastali dal 4% al 2% quando una Società di gestione del risparmio opera in qualità di asset manager, eliminando distorsioni fiscali e incentivando l'utilizzo di strutture di cartolarizzazione immobiliare gestite da asset manager regolamentati.
- Estensione del chiarimento applicativo già previsto dalla Legge di Bilancio 2021 per le SPV ex art. 7.1 della L. 130/1999 anche alle SPV. 7.2. A seguito di tale chiarimento, l'acquisizione, da parte delle società veicolo di appoggio, dei beni aventi la funzione di garanzia dei crediti oggetto di cartolarizzazione, ivi compresi i beni oggetto di contratti di locazione finanziaria, può avvenire anche per effetto di scissione o altre operazioni di aggregazione.

3.3 NORME DI CARATTERE URBANISTICO E AMBIENTALE

Al fine di poter intervenire attraverso ristrutturazioni e rifunzionalizzazione su quegli immobili oggetto di valorizzazione è necessario lavorare su alcune modifiche di carattere urbanistico e ambientale che permettano di intervenire con procedure e tempi certi. Questi elementi, infatti, risultano spesso

¹https://www.assoimmobiliare.it/wp-content/uploads/2025/05/Cartolarizzazioni-Immobiliari_Quaderno14.pdf

decisivi per la buona riuscita delle operazioni incidendo direttamente sui tempi e sulla sostenibilità economica dei progetti.

Da un punto di vista urbanistico ed edilizio risulta importante il processo di riforma della normativa di riferimento avviato dal Governo e attualmente in corso. I capisaldi che, ad avviso di questa Associazione, dovranno guidare il processo sono tre:

- certezza dei tempi di approvazione dei procedimenti;
- certezza del diritto acquisito, a tutela degli investimenti;
- flessibilità degli strumenti urbanistici, capaci di recepire non solo i futuri interventi legislativi ma, soprattutto, le dinamiche e le esigenze del mercato.

A ciò si aggiunga un necessario coordinamento tra strumenti legislativi essendo attualmente in corso non solo l'esame del Disegno di legge delega per la riforma del Codice dell'Edilizia e delle Costruzioni, bensì anche quello del Disegno di legge sulla rigenerazione urbana. Più nel dettaglio delle proposte:

- **Aggiornamento del quadro urbanistico-edilizio.** Revisione dell'ambito applicativo dell'art. 41-quinquies della Legge Urbanistica (L. 17 agosto 1942, n. 1150) e aggiornare il DM 1444/1968, che stabilisce parametri urbanistici obbligatori (densità, altezze, distanze e standard di spazi pubblici), da rivedere alla luce delle moderne esigenze di sviluppo delle città incentrate sulla rigenerazione urbana.
- **Stabilità giuridica dei titoli edilizi.** Come già stabilito in altri ordinamenti europei (v. Codice delle costruzioni francese), individuazione di un termine certo per l'impugnazione dei titoli edilizi, ancorato a un fatto materiale oggettivo (affissione del cartello di cantiere per 60 giorni consecutivi), da cui decorrono i termini di ricorso (60 giorni al TAR e 120 giorni per il ricorso straordinario), al fine di garantire stabilità e certezza dei titoli abilitativi ed evitare impugnative *sine die*.
- **Uniformità interpretativa delle nozioni edilizie-urbanistiche.** Garantire l'applicazione uniforme a livello comunale delle definizioni edilizie già esistenti e stabilite nelle Definizioni tecniche uniformi (DTU) recepite dalle Regioni sulla base dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni il 20 ottobre 2016. Analogamente a quanto fatto per l'edilizia, garantire una simile uniformità per quanto riguarda i principali strumenti urbanistici.
- **Certezza procedurale nell'ottenimento dei titoli edilizi.** Eliminazione delle eccezioni per la formazione del titolo edilizio per silenzio assenso.

La riuscita delle politiche di rigenerazione urbana richiede, inoltre, di considerare strutturalmente i **costi di bonifica** nei processi decisionali e attuativi. Alla luce del principio dello stop al consumo di nuovo suolo, occorre riconoscere nei testi unici il ruolo e la complessità delle operazioni su aree già costruite, prevedendo meccanismi che rendano stimabili e finanziabili tali oneri lungo l'intero ciclo del progetto. Solo così si garantiscono realizzabilità, certezza dei tempi ed efficacia delle trasformazioni, coniugando tutela ambientale, recupero del patrimonio esistente e sviluppo competitivo dei territori. Risulta quindi necessario:

- **Semplificazione delle valutazioni ambientali.** Unificare le procedure VIA e VAS (laddove necessarie) nei progetti di rigenerazione urbana e precisare che la VIA non è mai necessaria negli atti di pianificazione urbanistica generale e attuativa in assenza del progetto dell'opera

(in quanto si opera a livello puramente urbanistico). Tale specifica supporterebbe gli enti locali nella pianificazione semplificando e riducendo i tempi di approvazione della pianificazione stessa. Infine, andrebbero esclusi gli screening di VAS e di VIA rispetto ai progetti conformi agli strumenti urbanistici.

- **Scomputo dei costi di bonifica dal contributo di costruzione** (oneri + contributo sul costo di costruzione).
- **Uniformità delle regole del Testo Unico Ambientale per le ARPA.** Rivedere i margini interpretativi in capo alle ARPA rispetto alle norme del Codice dell'Ambiente con particolare riferimento alla caratterizzazione ambientale e delle Concentrazioni soglia rischio (CSR) per il riutilizzo delle rocce da scavo.

CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE

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 immobiliari. 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 i più importanti sviluppatori immobiliari italiani e internazionali, società del settore anche pubblico che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, aziende innovative 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. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche fondazioni, enti e istituzioni con interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo rilevantisimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate a servizio del settore immobiliare.

CONTATTI

Confindustria Assoimmobiliare

Via IV Novembre 114 – 00187 Roma

Via S. Maurilio 25 – 20123 Milano

Tel. +39 06 3212271

Mail assoimmobiliare@assoimmobiliare.it

Web www.assoimmobiliare.it

LinkedIn www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare