



GRUPPO DEI 20 - CNEL

TEMI DI DISCUSSIONE

***Affordable housing: la crisi abitativa in Italia e
in Europa***

**di Luigi Paganetto, Nicola Rotolo, Francesco Salustri e
Carminé Soprano**

Affordable housing: la crisi abitativa in Italia e in Europa

Documento redatto a cura di Luigi Paganetto, Nicola Rotolo, Francesco Salustri e Carmine Soprano nell'ambito del ciclo di incontri Gruppo dei 20-CNEL 2025/2026.

1. Le dimensioni della crisi abitativa

La Commissione Europea ha definito l'attuale situazione come “*più di una crisi abitativa... una crisi sociale*”, che mina le fondamenta del modello sociale europeo (European Commission, 2025, p. 2). Tale definizione cattura la multidimensionalità di un fenomeno che trascende i confini della politica edilizia per investire questioni di equità sociale, mobilità economica, coesione territoriale e sostenibilità ambientale. La crisi abitativa europea del XXI secolo si distingue dalle precedenti fasi di tensione immobiliare, per la sua persistenza, la sua estensione geografica e la sua interconnessione, con altre sfide strutturali come il cambiamento climatico, l'invecchiamento demografico e le crescenti disuguaglianze economiche.

Pur configurandosi come un'emergenza di portata europea, il fenomeno presenta una marcata eterogeneità strutturale tra i Paesi membri. In alcuni contesti, il vincolo prevalente è riconducibile all'insufficienza di nuova offerta; in altri, assume rilievo primario la capacità di mettere a valore e riallocare lo stock esistente, attraverso interventi di riuso e recupero, modelli di gestione più efficaci, nonché un insieme coerente di incentivi e dispositivi regolatori. In tale prospettiva, l'Italia evidenzia una configurazione peculiare: a fronte di una dotazione abitativa elevata (2,4 stanze per abitante), si registra una quota significativa di patrimonio sottoutilizzato, con il 27% delle abitazioni non utilizzate (9.581.772 unità). Nel confronto europeo, la quota di abitazioni vuote risulta più contenuta in Germania (10-11%), a fronte di livelli più elevati in Francia (18%) e in Spagna (23%). Il caso tedesco suggerisce il ruolo potenzialmente rilevante di assetti di *governance* e gestione a livello di municipalità e Länder nel contenere l'incidenza del patrimonio inutilizzato; in Francia, invece, l'ampiezza dell'*housing* sociale contribuisce a rendere più equilibrato l'utilizzo di risorse abitative complessivamente inferiori a quelle italiane. In parallelo, la Spagna ha avviato un programma per 15.000 unità abitative energeticamente efficienti, con un investimento pubblico pari a 1,3 miliardi l'anno per i prossimi dieci anni e un effetto leva atteso di 1,4 euro di investimenti privati per ogni euro pubblico¹.

¹ I dati richiamati su stock abitativo e “abitazioni non occupate” offrono indicazioni utili di ordine comparativo, ma vanno letti e contestualizzati con cautela per tre ragioni principali. In primo luogo, le categorie statistiche non sono sempre perfettamente sovrapponibili: la definizione di “non occupato” (o concetti affini) deriva da fonti

Un ulteriore elemento di eterogeneità è evidenziato dall'analisi condotta dalla Fondazione IFEL (2025) e riguarda la struttura dei regimi di godimento (proprietà vs locazione), con implicazioni dirette su mobilità residenziale, funzionamento del mercato e capacità di assorbire shock di domanda. L'Italia si caratterizza per una prevalenza della proprietà (55,4%) e per una quota di locazione particolarmente contenuta (13,1%), configurazione che tende a ridurre la “profondità” del mercato dell'affitto e, in prospettiva, la rapidità dei riallocazioni dello stock verso i fabbisogni emergenti (studenti, giovani lavoratori, famiglie mobili, migrazioni interne). La Germania presenta un profilo opposto, con oltre metà delle abitazioni in locazione (53,4%) e una quota di proprietà più bassa (41,3%), coerente con un sistema in cui la locazione è un canale strutturale di accesso e, potenzialmente, un meccanismo più efficiente di adattamento. La Francia, infine, si colloca in una posizione intermedia, con un equilibrio relativamente più marcato tra proprietà (47,4%) e locazione (33,3). Accanto ai regimi di godimento, rileva la quota di abitazioni destinate ad “altri usi”: pur restando complessivamente modesta, essa risulta più elevata in Italia (4,5%) rispetto a Francia (1,6%) e Germania (0,2%). Ciò segnala che una parte dello stock italiano è assorbita da funzioni non riconducibili alla residenza ordinaria, riducendo ulteriormente la componente effettivamente disponibile per rispondere alla domanda abitativa nei mercati in tensione.

Il periodo 2013-2024 ha visto una trasformazione radicale dei mercati immobiliari europei. Dopo la crisi finanziaria del 2008-2009, che aveva temporaneamente compresso i prezzi degli immobili, si è assistito a una ripresa sostenuta che ha progressivamente superato i livelli pre-crisi, accelerando ulteriormente negli anni successivi. Questa dinamica è stata alimentata da una combinazione di fattori: politiche monetarie espansive con tassi di interesse storicamente bassi che hanno reso attrattivo l'investimento immobiliare; crescente concentrazione urbana con flussi migratori verso le aree metropolitane; insufficiente offerta di nuove costruzioni dovuta a vincoli normativi, carenza di suolo edificabile e complessità

censuarie nazionali, ma può incorporare differenze operative tra Paesi. In secondo luogo, la categoria “non occupato” descrive una condizione di residenza alla data di rilevazione e non fornisce, da sola, una misura univoca dell'effettiva disponibilità dello stock sul mercato residenziale; per questa ragione, l'interpretazione di policy richiede di distinguere tra stock contabilizzato e stock effettivamente mobilizzabile. Infine, per qualificare meglio la lettura degli usi, è opportuno affiancare evidenze amministrative che distinguono tra immobili locati e immobili “a disposizione” (nel perimetro MEF-Agenzia delle Entrate, prevalentemente riferito alle persone fisiche), in modo da integrare la dimensione censuaria con una prospettiva più vicina alle condizioni d'uso economico.

burocratiche; espansione del fenomeno degli affitti brevi turistici che ha sottratto stock abitativo al mercato residenziale di lungo periodo; e una crescente finanziarizzazione dell'immobiliare con l'ingresso massiccio di investitori istituzionali e fondi di private *equity* che hanno trattato gli alloggi principalmente come asset finanziari.

Tabella 1. Indicatori chiave della crisi abitativa europea

Indicatore	Valore	Periodo
Aumento prezzi abitazioni (nominale)	+60%	2013-2024
Aumento affitti medi	+20%	2013-2024
Riduzione permessi edilizi	-22%	Dal 2021
Abitazioni non occupate	~20%	2024
Fabbisogno annuo nuove abitazioni	2+ milioni	Attuale
Gap abitativo annuo	650.000 unità	Attuale
Costo stimato per colmare il <i>gap</i>	€150 miliardi	Annuale
Persone <i>homeless</i>	>1 milione	2024
Persone in povertà energetica	42 milioni	2024

Fonte: Elaborazione da European Commission (2025).

La Tabella 1 sintetizza la portata quantitativa della crisi attraverso indicatori che rivelano le sue diverse dimensioni. L'aumento del 60% dei prezzi in termini nominali deve essere contestualizzato rispetto all'inflazione generale e alla crescita dei redditi: in molti Stati membri, i prezzi immobiliari sono cresciuti significativamente più rapidamente dei salari, determinando un deterioramento dell'*affordability ratio*, il rapporto tra costi abitativi e redditi disponibili. Particolarmente preoccupante è la dinamica degli affitti, con incrementi medi del 20% che nascondono disparità territoriali notevoli: nelle principali città metropolitane e nelle destinazioni turistiche, gli aumenti sono stati sostanzialmente superiori, spesso nel *range* 30-50%, rendendo l'accesso all'alloggio in affitto sempre più difficile per le fasce di popolazione a reddito medio e medio-basso. La riduzione del 22% nei permessi edilizi dal 2021 evidenzia il lato dell'offerta: il settore delle costruzioni, già in difficoltà per carenze di manodopera (con deficit stimati in 4 milioni di lavoratori entro il 2035), vincoli normativi,

incrementi nei costi dei materiali e complessità burocratiche, non riesce a rispondere adeguatamente alla domanda. Il risultato è un gap strutturale di 650.000 unità abitative all'anno, che si accumula anno dopo anno aggravando la situazione. Il dato sulle abitazioni non occupate (circa 20% dello stock totale) è particolarmente emblematico del paradosso della crisi: a fronte di milioni di persone che non trovano alloggi accessibili, una quota rilevante del patrimonio edilizio esistente rimane inutilizzata, suggerendo problemi di allocazione, speculazione, inadeguatezza degli immobili disponibili rispetto alla domanda, o vincoli normativi che impediscono un uso efficiente dello stock. Infine, i dati su *homelessness* (oltre 1 milione di persone, inclusi 400.000 bambini) e povertà energetica (42 milioni di europei che non possono permettersi di riscaldare adeguatamente le proprie abitazioni) evidenziano le conseguenze sociali più gravi della crisi. Questi non sono semplicemente statistiche ma rappresentano vite umane segnate da privazioni fondamentali, con impatti devastanti sulla salute fisica e mentale, sulle opportunità educative dei bambini, sulla capacità di partecipazione alla vita sociale ed economica. La crisi abitativa, in questa prospettiva, non è solo un problema di mercato ma una questione di diritti umani fondamentali.

Sul lato della domanda, tre ordini di fattori hanno operato in modo persistente nell'ultimo decennio. Il primo è rappresentato dalla dinamica dei tassi di interesse: il prolungato periodo di tassi storicamente bassi tra il 2012 e il 2022 ha reso l'investimento immobiliare particolarmente attrattivo e ha stimolato la domanda di acquisto, con effetti di apprezzamento dei prezzi che non si sono ancora riassorbiti nonostante il successivo rialzo. Il secondo fattore è la fiscalità favorevole alla proprietà: detrazioni sugli interessi dei mutui, esenzioni dalle imposte sulle plusvalenze e altri regimi agevolati riducono l'onere fiscale effettivo sull'acquisto immobiliare fino al 40%, sostenendo la domanda sia per la prima casa sia a fini di investimento. Il terzo fattore è demografico: nonostante il calo della natalità, la domanda di abitazioni rimane sostenuta dall'ulteriore frammentazione dei nuclei familiari, dalla ricerca di seconde case da parte dei nuovi pensionati e dai flussi migratori interni ed internazionali che concentrano la domanda nelle aree metropolitane.

Sul lato dell'offerta, i vincoli sono altrettanto strutturali. Nei principali Paesi UE, il numero di abitazioni ogni 1.000 abitanti è rimasto sostanzialmente stabile negli ultimi anni nonostante la pressione della domanda, a causa di una combinazione di fattori: requisiti normativi e

ambientali più stringenti che aumentano i costi di costruzione; bassa innovazione nel settore edilizio, con il 75% delle imprese che non ha ancora investito in digitalizzazione; carenza di manodopera specializzata, con molti lavoratori qualificati in uscita dal settore e pochi giovani in entrata. A questi vincoli strutturali si aggiungono due fenomeni che sottraggono stock abitativo all'uso residenziale ordinario: la rapida espansione degli affitti brevi a scopo turistico e la crescita delle abitazioni non occupate, passate in media nell'UE dal 12,8% del 2011 al 19,7% del 2021, con l'Italia che raggiunge il 27,2% (era al 22,7% nel 2011).

In Italia, la crisi abitativa assume caratteristiche peculiari che riflettono le specificità del contesto nazionale. Come evidenziato dall'ISTAT nell'audizione alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e degrado delle città del 26 giugno 2024, le 14 città metropolitane italiane mostrano significative eterogeneità interne, con aree sub-comunali caratterizzate da concentrazioni di vulnerabilità sociale, povertà educativa, disagio economico familiare e inadeguatezza abitativa. Il tessuto urbano italiano presenta una stratificazione complessa dove centri storici gentrificati convivono con periferie degradate, quartieri di edilizia residenziale pubblica (ERP) in stato di abbandono si affiancano a zone di recente espansione, e sacche di marginalità urbana persistono anche all'interno di città considerate prospere.

Il sovraffollamento in Italia è al 23,9%, contro una media UE del 16,9%; nel primo quintile di reddito sale al 33,0% (contro 27,8% UE). La *severe housing deprivation* colpisce il 4% delle famiglie UE e il 5,8% in Italia. L'età media di uscita dalla casa dei genitori è 30,1 anni in Italia, contro 23,9 in Germania, 23,5 in Francia (Tabella 2).

*Tabella 2. Tasso di sovraffollamento delle famiglie per distribuzione di reddito nel 2024
(in percentuale)*

Paese	Totale	Primo quintile	Secondo quintile	Terzo Quintile	Quarto Quintile	Quinto Quintile
UE	16,9	27,8	20,4	15,5	12,3	8,4
Germania	11,5	25,2	15,1	9,6	5,3	2,8
Spagna	9,1	16,1	11,6	9,0	6,2	2,8
Francia	10,4	25,0	14,5	6,1	3,8	2,5
Italia	23,9	33,0	29,6	24,3	18,7	14,1
Olanda	4,6	12,3	4,8	3,9	1,5	0,5
Portogallo	11,2	16,3	14,1	13,5	8,5	3,5

Fonte: OCPI (2026).

Un'analisi approfondita commissionata dalla Commissione speciale HOUS del Parlamento Europeo (Dubois, Hyland e Nivakoski, 2025) ha elaborato un *framework* analitico che identifica quattro tipologie principali di problemi derivanti dall'inaccessibilità abitativa: esclusione abitativa (*homelessness*, o impossibilità di lasciare la casa dei genitori), insicurezza abitativa (rischio di perdere l'alloggio per costi insostenibili), costi abitativi problematici (impossibilità di soddisfare altri bisogni dopo aver pagato l'alloggio) e inadeguatezza abitativa (impossibilità di permettersi un alloggio adeguato alle proprie esigenze). Questo *framework* consente di comprendere come gruppi demografici diversi sperimentino la crisi in modi differenti.

I giovani sono tra i gruppi più colpiti: nel 2023, quasi un terzo (30%) dei giovani europei tra 25 e 34 anni viveva ancora nella casa dei genitori, con percentuali che vanno dal 3% in Danimarca e Finlandia al 57% in Slovacchia. In Irlanda, la percentuale è salita dal 23% nel 2018 al 40% nel 2023. I giovani tra 18 e 29 anni hanno una probabilità quasi doppia di essere sovraccaricati dai costi abitativi rispetto alla fascia 30-39 (23% contro 12%), con un divario particolarmente marcato nelle aree urbane (26% nelle città contro il 10% nelle aree meno urbanizzate). Le famiglie con figli, specialmente i nuclei monogenitoriali, affrontano livelli più elevati di insicurezza abitativa: l'11% dei genitori soli prevede di dover lasciare la propria abitazione nei prossimi tre mesi per ragioni economiche, contro il 4% degli altri nuclei

familiari. Gli anziani, pur essendo più spesso proprietari (78% degli over 65), faticano con i costi di manutenzione e utenze, vivendo in abitazioni più vecchie e meno efficienti dal punto di vista energetico.

In questo contesto, la decarbonizzazione degli edifici rappresenta una componente essenziale per affrontare la crisi abitativa (Keliauskaitė, 2025). Le bollette energetiche incidono mediamente per il 5-9% della spesa delle famiglie a basso e medio reddito nell'UE, con le aree rurali particolarmente penalizzate. L'isolamento termico può ridurre le bollette energetiche domestiche dal 15% al 60%, mentre le pompe di calore utilizzano da tre a cinque volte meno energia rispetto alle caldaie a gas. Tre quarti degli edifici dell'UE sono classificati come energeticamente inefficienti. La povertà energetica, definita come l'incapacità di permettersi i servizi energetici essenziali, colpisce un decimo delle famiglie europee. I ricavi del Fondo Sociale per il Clima (SCF) e del sistema di scambio di emissioni per gli edifici e i trasporti (ETS2) potrebbero essere indirizzati verso programmi di decarbonizzazione per rendere le abitazioni più ecologiche e accessibili nel lungo periodo.

2. Il Piano Europeo per gli alloggi accessibili

Il Piano Europeo per gli Alloggi Accessibili, presentato dalla Commissione von der Leyen il 16 dicembre 2025 (European Commission, 2025) rappresenta la prima risposta coordinata a livello sovranazionale alla crisi abitativa europea. Dopo anni in cui l'*housing* è stato considerato prevalentemente una competenza nazionale, la Commissione ha riconosciuto che l'entità e la trasversalità della crisi richiedono un'azione europea concertata che integri strumenti finanziari, normativi e di coordinamento.

Il Piano non intende sostituire le politiche nazionali ma fornire un quadro abilitante, risorse aggiuntive, *best practices* replicabili e meccanismi di apprendimento reciproco che permettano agli Stati membri di affrontare la sfida con maggiore efficacia. L'impianto infatti rimane fortemente "*finance-led*": secondo quanto dichiarato, la Commissione punta a usare la leva europea per aumentare rapidamente la capacità di investimento, facendo perno sul Gruppo BEI e sul coinvolgimento delle banche promozionali nazionali e regionali. L'obiettivo è generare liquidità e *de-risking* per progetti di *housing* sociale e sostenibile, in modo da

trasformare un mercato spesso frammentato e poco bancabile in un segmento scalabile e finanziabile.

L'architettura del Piano si articola su quattro pilastri strategici interconnessi.

Il Pilastro I (Aumento dell'offerta) parte dalla constatazione che il deficit di 650.000 unità abitative annue non può essere colmato senza un incremento significativo della capacità produttiva del settore edile. Questo richiede interventi su molteplici fronti: aumento della produttività attraverso innovazione tecnologica, digitalizzazione dei processi e adozione di metodi costruttivi moderni (Modern Methods of Construction); semplificazione amministrativa per ridurre tempi e costi burocratici che oggi possono estendere i processi di approvazione edilizia anche a diversi anni; integrazione sistemica di obiettivi di sostenibilità ambientale, qualità architettonica e accessibilità economica fin dalla fase di progettazione; formazione e reclutamento di manodopera specializzata per coprire i 4 milioni di posti di lavoro che il settore necessiterà entro il 2035. In aggiunta, la dimensione energetica, che si inserisce come componente strutturale dell'*affordability*: ridurre i consumi dell'edificio significa ridurre stabilmente il costo totale dell'abitare, soprattutto per le fasce più esposte. In questo senso, il Piano si innesta e scala l'impostazione maturata nelle iniziative europee avviate negli ultimi anni sul fronte "*affordable + efficient homes*" (European Commission 2023), confermando l'impostazione secondo cui l'energia vada letta primariamente come leva di innovazione (materiali, progettazione, retrofit, industrializzazione dei processi) e non come mera voce di spesa.

Il Pilastro II (Mobilizzazione degli investimenti) riconosce che colmare il gap abitativo richiede investimenti massicci nell'ordine di 150 miliardi di euro all'anno, un obiettivo irraggiungibile con le sole risorse pubbliche tradizionali. La strategia europea punta quindi a creare un ecosistema finanziario integrato che combini fondi europei, investimenti delle banche promozionali nazionali e regionali, capitali privati mobilitati attraverso meccanismi di garanzia e *de-risking*, e nuovi strumenti innovativi. Al centro di questa architettura finanziaria si colloca la *Pan-European Investment Platform*, che sarà operativa dal terzo trimestre 2026 e opererà attraverso un portale digitale, un gruppo di esperti settoriali e *hub* nazionali volontari per facilitare l'incontro tra progetti investibili e investitori, fornire assistenza tecnica alle autorità pubbliche, e diffondere *best practices* su strutturazione finanziaria, partenariati pubblico-privati e strumenti innovativi. In sostanza, attraverso il Pilastro II, l'UE punta a

strutturare un meccanismo di mercato che trasformi risorse europee e capacità di bilancio delle istituzioni finanziarie pubbliche in volumi di investimento effettivi. Tuttavia, resta centrale la capacità degli Stati membri di generare pipeline progettuali mature e di ridurre i colli di bottiglia autorizzativi, senza i quali anche strumenti finanziari ben disegnati tendono a sottoperformare.

Il Pilastro III (Supporto immediato e riforme strutturali) affronta la necessità di interventi normativi che correggano le distorsioni di mercato che alimentano la crisi. L'elemento più significativo è l'*Affordable Housing Act* previsto per il quarto trimestre 2026, che includerà una legislazione specifica sulla regolamentazione degli affitti brevi turistici (*Short-Term Rentals* - STR). Come documentato dalla Commissione, gli STR sono cresciuti del 93% tra 2018 e 2024, trasformandosi da un fenomeno *peer-to-peer* di condivisione occasionale a un'industria professionalizzata dominata da *host* commerciali che gestiscono portafogli di decine o centinaia di proprietà. In destinazioni turistiche popolari, gli STR arrivano a rappresentare fino al 20% dello stock abitativo, sottraendo alloggi al mercato residenziale di lungo periodo e contribuendo all'aumento dei prezzi e degli affitti. L'*Affordable Housing Act* introdurrà un *framework* che consentirà agli Stati membri di identificare "aree sotto stress abitativo" attraverso criteri oggettivi (rapporto prezzi/redditi, tasso di *vacancy*, crescita degli STR, livelli di *affordability*) e di adottare misure proporzionate di regolamentazione: limiti al numero di giorni di affitto breve per proprietà, quote massime di STR per edificio o zona, requisiti di licenza o registrazione, obbligo di residenza principale per gli *host*, meccanismi di rotazione degli alloggi dal mercato turistico a quello residenziale. L'obiettivo non è vietare gli STR ma riequilibrare il mercato garantendo che la funzione abitativa prevalga su quella turistica nelle aree dove la tensione abitativa è più acuta. La legislazione includerà anche disposizioni su trasparenza della proprietà immobiliare, tassazione proporzionata delle plusvalenze speculative, e meccanismi per dedicare una quota degli sviluppi edilizi a *housing* sociale o accessibile.

Il Pilastro IV (Sostegno ai gruppi vulnerabili) parte dal riconoscimento che la crisi abitativa colpisce in modo diseguale diverse categorie di popolazione, con giovani, studenti, lavoratori essenziali a basso reddito (insegnanti, infermieri, vigili del fuoco, forze dell'ordine) e persone senza fissa dimora che affrontano barriere particolarmente severe nell'accesso all'alloggio. La revisione della Decisione SGEI (Servizi di Interesse Economico Generale) adottata nel

2024 rappresenta un elemento chiave di questo pilastro: gli Stati membri possono ora definire “*affordable housing*” in modo più ampio includendo anche famiglie a reddito medio, possono determinare autonomamente gruppi target, criteri di eleggibilità, standard di prezzo e qualità, e soprattutto non sono più soggetti al limite di notificazione di 15 milioni di euro, permettendo investimenti di scala significativamente maggiore nel *social housing* senza incorrere in complesse procedure di approvazione della Commissione per aiuti di Stato. In tale quadro, anche il costo dell’energia entra come moltiplicatore di vulnerabilità: l’*affordability* non dipende solo dal canone, ma anche dalla capacità di sostenere le spese correnti, con implicazioni dirette per povertà energetica e tenuta dei redditi disponibili. La risposta prevista combina quindi interventi “di sistema” sull’efficienza con misure di protezione mirata per i gruppi più esposti.

Tabella 3. Struttura finanziaria del piano europeo

Fonte di finanziamento	Importo	Periodo
Fondi coesione già allocati	€10,4 miliardi	2021-2027
<i>InvestEU</i> (nuovi)	€10 miliardi	2026-2027
Riprogrammazione fondi MTR	€1,5 miliardi	Proposte ricevute
Banche promozionali naz./reg.	€375 miliardi	Entro 2029
<i>Social Climate Fund</i>	Da definire	2028-2034
<i>Recovery and Resilience Facility</i>	Quota rilevante	In corso
TOTALE mobilitato/pianificato	>€400 miliardi	2024-2029

Fonte: European Commission (2025).

La Tabella 3 disaggrega le componenti finanziarie del Piano Europeo, rivelando un approccio stratificato che combina risorse già allocate, nuovi strumenti e *commitment* delle istituzioni finanziarie. I 10,4 miliardi di euro dai fondi di coesione rappresentano risorse già programmate per il periodo 2021-2027 che gli Stati membri possono indirizzare verso progetti abitativi, con la possibilità di incrementare ulteriormente questa allocazione attraverso la revisione di medio termine (*mid-term review*) della Politica di Coesione. I 10 miliardi di *InvestEU* costituiscono una dotazione addizionale dedicata specificamente

all'*affordable housing* per il biennio 2026-2027, segnalando la priorità strategica assegnata dalla Commissione a questo settore.

Il dato più significativo è tuttavia il *commitment* di 375 miliardi di euro da parte delle banche promozionali nazionali e regionali entro il 2029. Questo impegno è stato formalizzato nel contesto della *European Housing Alliance* e rappresenta un cambio di scala negli investimenti del settore: istituzioni come la Cassa Depositi e Prestiti italiana, la KfW tedesca, la Caisse des Dépôts francese, l'ICO spagnolo e le controparti di altri Stati membri hanno concordato di fare dell'*affordable housing* una priorità strategica dei loro portafogli. Questo non significa necessariamente nuove risorse addizionali ma piuttosto un riorientamento e una accelerazione degli investimenti già pianificati, con un effetto moltiplicatore dato dalla capacità di queste istituzioni di mobilitare capitali privati attraverso meccanismi di co-finanziamento, garanzie e strutture di *blended finance*.

Il *Social Climate Fund*, che opererà nel periodo 2028-2034, sarà uno strumento cruciale per affrontare contestualmente le transizioni verde e sociale, anche nel campo edilizio. Una quota rilevante di questo fondo sarà dedicata alla ristrutturazione energetica degli edifici residenziali, con priorità per le abitazioni delle famiglie più vulnerabili che oggi soffrono di povertà energetica. Il principio guida è che ogni euro investito in efficienza energetica genera un risparmio di 12 euro nel ciclo di vita dell'investimento (rapporto 1:12), rendendo questi interventi non solo socialmente desiderabili ma anche economicamente vantaggiosi nel lungo periodo. Questo approccio integrato che collega *affordable housing*, efficienza energetica e lotta alla povertà rappresenta uno degli elementi più innovativi del Piano Europeo.

L'*Affordable Housing Initiative* (AHI), lanciata dalla Commissione Europea nell'ambito della *Renovation Wave* del *Green Deal* europeo, mira a pilotare 100 distretti faro di ristrutturazione e costruzione entro il 2030 (European Commission, DG GROW, 2023). L'iniziativa adotta un approccio a livello di distretto per sfruttare le economie di scala nella trasformazione dei quartieri, con un approccio integrato che combina efficienza energetica, alta qualità architettonica, standard sanitari e ambientali, pensiero basato sul ciclo di vita e circolarità. L'*European Affordable Housing Consortium*, sostenuto dal *Single Market Programme*, agisce come catalizzatore attraverso 20 distretti faro supportati da schemi di

mentoring e 3 moduli blueprint per l'implementazione dei progetti, l'innovazione sociale e le questioni tecniche.

Sulla stessa linea il Rapporto della Commissione speciale HOUS del Parlamento Europeo sulla crisi abitativa (del settembre 2025, a cura di Borja Giménez Larraz), che identifica nella carenza di offerta abitativa la causa principale della crisi, derivante da costruzioni insufficienti e sottofinanziamento degli ultimi decenni. Il Rapporto evidenzia che nel 2024 l'indice delle superfici ha registrato un ulteriore calo dell'1,6% e che nel 2023 i permessi edilizi sono diminuiti del 14,6% per superficie e del 19,6% per numero di abitazioni. Inoltre, il Rapporto propone un approccio in due fasi: prima incrementare significativamente l'offerta abitativa per alleviare lo squilibrio strutturale del mercato, poi sostenere la domanda per garantire l'accesso alle fasce più vulnerabili. Tra le raccomandazioni principali figurano: riduzione degli oneri regolamentari lungo l'intera catena del valore, semplificazione delle procedure di rilascio dei permessi, mobilitazione degli investimenti privati, completamento della *Savings and Investments Union*, rafforzamento del ruolo della BEI attraverso il suo *Action Plan for Affordable Housing* lanciato nel giugno 2025, e garanzie fino al 100% dell'investimento per i giovani acquirenti alla prima casa.

3. Il caso italiano

Il caso italiano si colloca in continuità con le dinamiche descritte a livello europeo. Tuttavia, come già evidenziato in precedenza, nel contesto nazionale la crisi abitativa non può essere interpretata esclusivamente come una carenza quantitativa di stock in senso fisico: essa assume, in misura determinante, i tratti di una crisi di accessibilità economica, di disallineamento territoriale tra offerta e domanda e di qualità/adeguatezza del patrimonio abitativo disponibile. In altri termini, al problema dell'assenza di stock abitativo complessivo si aggiunge lo scollamento tra lo stock esistente e la domanda effettiva di alloggi a prezzo sostenibile nelle aree in cui il lavoro, i servizi e le opportunità si concentrano.

Il primo elemento che rende evidente il paradosso italiano è rappresentato dalla dimensione dello stock residenziale complessivo in rapporto alla quota di abitazioni non occupate. Nel 2021, le abitazioni presenti in Italia ammontano a circa 35,27 milioni, di cui circa 9,58 milioni risultano non occupate (ISTAT, 2024c). Ciò non equivale, però, a ritenere

che la crisi sia risolvibile con una semplice immissione sul mercato di parte dello stock non occupato.

In realtà, il passaggio dalla disponibilità contabile alla disponibilità economica dell'alloggio è tutt'altro che lineare. Una quota significativa delle abitazioni non occupate è localizzata in contesti territoriali a domanda debole, oppure presenta caratteristiche qualitative ed energetiche non coerenti con gli standard richiesti dalla domanda contemporanea. Altre unità rimangono fuori dal mercato per motivi legati al rischio percepito (in particolare la morosità), a rendimenti attesi insufficienti, a rigidità regolatorie o a costi di ristrutturazione e adeguamento che rendono l'operazione economicamente non conveniente nel breve periodo. Ne deriva una condizione di abbondanza strutturalmente inefficiente: lo stock esiste, ma non si traduce in offerta effettiva nelle aree e nelle fasce di prezzo in cui la domanda è più intensa.

Una lettura del patrimonio abitativo italiano basata non sulle unità abitative ma sulle stanze consente di apprezzare ulteriormente la specificità del caso nazionale. Secondo i dati del Censimento Permanente ISTAT nel 2021, l'Italia registra una media di circa 4,0 stanze per abitazione, 4,2 per le abitazioni occupate e 3,3 per quelle non occupate, per un totale stimato di circa 140 milioni di stanze complessive. Il rapporto tra stanze e abitanti si attesta a circa 2,4 stanze per abitante, un valore del 30-35% superiore alla media UE-27, che oscilla tra 1,7 e 1,8. Il confronto europeo evidenzia in modo inequivocabile la singolarità italiana: la Francia registra circa 1,8-1,9 stanze per abitazione, la Germania 2,0-2,1, la Spagna 1,9. L'Italia ha più stanze della Francia pur avendo circa 6 milioni di abitanti in meno.

Questo dato non indica un diffuso benessere abitativo, ma una sovradotazione strutturale dello stock edilizio, in larga parte sottoutilizzata. L'elevata incidenza di abitazioni non occupate (27,2%), la presenza di un vasto patrimonio di seconde case, il progressivo spopolamento di intere aree del Paese, in particolare nei contesti interni e nei piccoli centri, convivono paradossalmente con un crescente disagio abitativo nei grandi sistemi urbani e nelle aree metropolitane. Il paradosso italiano non è dunque la scarsità di spazio fisico, ma l'incapacità del sistema di allocarlo dove e come serve: anche una riconversione parziale del 5-10% delle stanze oggi non occupate consentirebbe di generare un'offerta abitativa significativa senza consumo di nuovo suolo e con costi inferiori rispetto alla costruzione ex novo.

Gli italiani restano comunque tra i maggiori proprietari di casa in Europa. Si stima che nel nostro Paese, circa il 73,7% delle famiglie viva in una casa di proprietà, a fronte rispettivamente del 64,7% e del 49,1% di Francia e Germania (Commissione Europea, 2021). Inoltre il 28% degli italiani è proprietario di altri beni immobili (ISTAT). Questo profilo proprietario potrebbe suggerire, in apparenza, una ridotta esposizione del sistema italiano al rischio di esclusione abitativa. Tuttavia, la diffusione della proprietà non coincide con una distribuzione omogenea delle opportunità di accesso. La proprietà risulta fortemente concentrata per coorti generazionali e territoriali e non garantisce un accesso “fluidico” per coloro che oggi devono entrare o rientrare nel mercato abitativo, in particolare giovani, famiglie in transizione, lavoratori mobili e nuclei monoreddito, come evidenziato anche dal Piano Europeo. Inoltre, un’elevata incidenza della proprietà non elimina la vulnerabilità delle famiglie in locazione, né attenua automaticamente la pressione sui mercati urbani caratterizzati da maggiore attrattività economica e occupazionale. Nell’ultimo decennio, infatti, i mercati immobiliari delle maggiori città italiane hanno conosciuto picchi di +40% dei valori immobiliari, in modo direttamente proporzionale all’aumento generalizzato, +30%, dei prezzi al mq nei beni immobili delle maggiori città europee (EUROSTAT). Un ulteriore indicatore della fragilità dell’accesso è rappresentato dalla dinamica degli sfratti, in cui l’aumento dei canoni, l’incertezza dei redditi e la carenza di alternative a canone sostenibile trasformano la morosità da fenomeno individuale a manifestazione sistemica. I dati del Ministero dell’Interno riportano come tra il 2022 e il 2024 siano stati emessi in media 40.000 provvedimenti di sfratto dei quali in media 31.000 per morosità e 6.500 per finita locazione con l’esecuzione in media di 24.000 sfratti per ciascun anno (dati del Ministero dell’Interno). Annualmente vengono eseguiti con la forza pubblica tra i 25 e i 30.000 sfratti che vedono coinvolti almeno 15.000 minori.

Un’analisi efficace della domanda abitativa richiede di distinguere le principali categorie di utenza, ciascuna caratterizzata da esigenze e vulnerabilità specifiche. I giovani costituiscono il gruppo più esposto alle dinamiche di inaccessibilità economica: contratti di lavoro inizialmente bassi e incerti rendono difficile sostenere canoni di mercato in crescita, con l’esito, anche nei Paesi del Nord Europa, del prolungamento della convivenza con la famiglia d’origine o del ricorso ad alloggi provvisori e precari. Le famiglie con figli, e in particolare i nuclei monogenitoriali, rappresentano il gruppo a maggior rischio complessivo:

subiscono simultaneamente l'aumento del costo dell'abitazione, le spese per il mantenimento dei minori e la riduzione del potere d'acquisto reale per effetto dell'inflazione. Gli anziani, infine, costituiscono la categoria più vulnerabile dal punto di vista della stabilità economica: dispongono di un reddito fisso non incrementabile e sono gravati da una progressiva crescita delle spese sanitarie, con il rischio di compromettere la qualità e la salubrità dell'abitazione per contenere i costi complessivi.

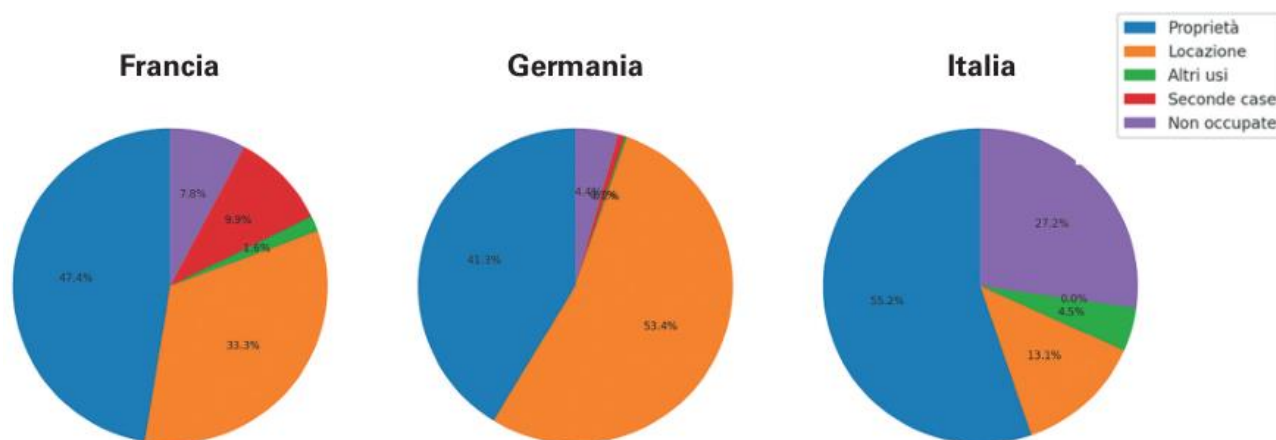
Sul versante dell'edilizia residenziale pubblica e, più in generale, dell'offerta abitativa sociale, il contesto italiano è caratterizzato da una combinazione critica di tre fattori: (i) una domanda strutturalmente superiore all'offerta disponibile, secondo ANCE in Italia sono presenti oltre 650.000 famiglie nelle graduatorie comunali per l'accesso ad una casa popolare (almeno 1,4 milioni di persone); (ii) un patrimonio spesso vetusto e afflitto da carenze manutentive; e (iii) una capacità amministrativa frammentata tra livelli di governo e soggetti gestori.

In questo quadro, l'Italia tende a produrre un esito ricorrente: anche in presenza di risorse finanziarie o programmi dedicati, la traduzione degli interventi in unità effettivamente disponibili richiede tempi lunghi e presuppone competenze tecniche, continuità di *governance* e strumenti di gestione del rischio (cantierizzazione, contenzioso, assegnazione, manutenzione) che risultano fortemente eterogenei sul territorio nazionale. In assenza di una strategia integrata che affronti simultaneamente manutenzione, gestione e rotazione del patrimonio, il rischio è quello di incrementare lo stock solo sul piano formale, senza un corrispondente aumento degli alloggi effettivamente fruibili, o di generare nuova offerta destinata a degradarsi rapidamente per carenze gestionali.

Il recente Rapporto IFEL-ANCI (2025) offre un quadro comparativo dettagliato dello stock abitativo in Francia, Germania e Italia. L'Italia dispone di 35,2 milioni di abitazioni, con il tasso più alto di proprietà (55,4%) e il più basso di alloggi in locazione (13,1%) tra i tre Paesi. La Germania presenta una situazione opposta, con oltre la metà delle abitazioni in locazione (53,4%). Il dato più allarmante riguarda gli alloggi non occupati: l'Italia registra il 27,3% (9,6 milioni), una percentuale enormemente superiore a quella di Francia (7,8%) e Germania (4,4%). Secondo il Rapporto annuale sugli immobili del MEF-Agenzia delle Entrate 2024, gli immobili a disposizione delle famiglie sono 5,7 milioni (17,6%), una cifra comunque superiore agli immobili in locazione (3,6 milioni, 11,1%). Sul fronte dell'edilizia sociale, l'Italia si colloca

significativamente al di sotto della Francia: gli alloggi ERP italiani ammontano a circa 900.000 unità (2,6% dello stock totale), contro i 4,5 milioni francesi (11,7%). Il tasso di ricambio dell'ERP è di appena il 2,1%, con sole 16.000 assegnazioni all'anno, rendendolo sostanzialmente ininfluente sull'offerta abitativa².

Figura 1. Composizione percentuale dello stock abitativo (2021-2022)

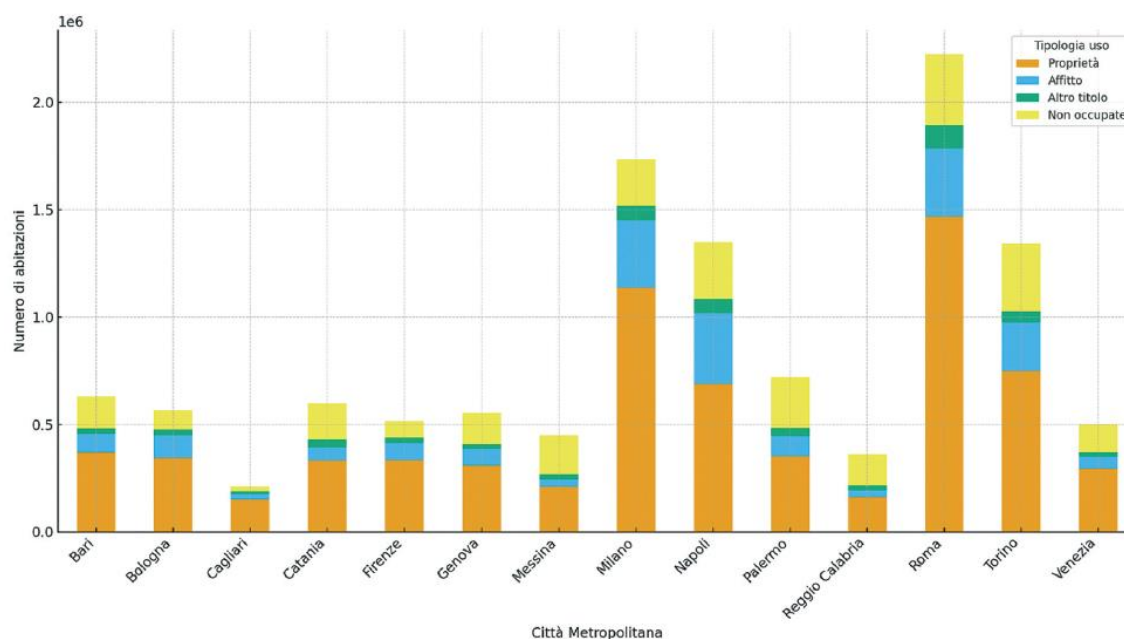


Fonte: IFEL-ANCI 2025.

Aree metropolitane, capoluoghi e “geografia del vuoto”. Un’ulteriore chiave interpretativa, offerta dal Rapporto IFEL-ANCI (2025), riguarda la dimensione metropolitana, che concentra una quota rilevante sia dello stock sia, soprattutto, della componente in locazione. Nelle 14 Città Metropolitane si contano complessivamente 11,86 milioni di abitazioni; di queste, circa 1,84 milioni risultano in affitto e 2,47 milioni non occupate. In termini relativi, le Città Metropolitane rappresentano circa un terzo dello stock nazionale, ma arrivano a incidere per oltre il 40% sugli alloggi in locazione: un profilo coerente con mercati urbani più dinamici, maggiore mobilità residenziale e più elevata pressione sull’accessibilità economica, rispetto ai contesti non metropolitani.

² La categoria “altro titolo di godimento” comprende situazioni in cui l’occupante non è né proprietario né locatario in senso stretto, come per esempio l’uso gratuito dell’abitazione concesso da un familiare, da un datore di lavoro o da un ente, il comodato d’uso tra privati, il diritto di abitazione derivante da successione, l’usufrutto, forme ibride di riscatto progressivo o situazioni di occupazione informale di fatto tollerata.

Figura 2. Gli usi del patrimonio abitativo nelle 14 Città Metropolitane (2021-2022)

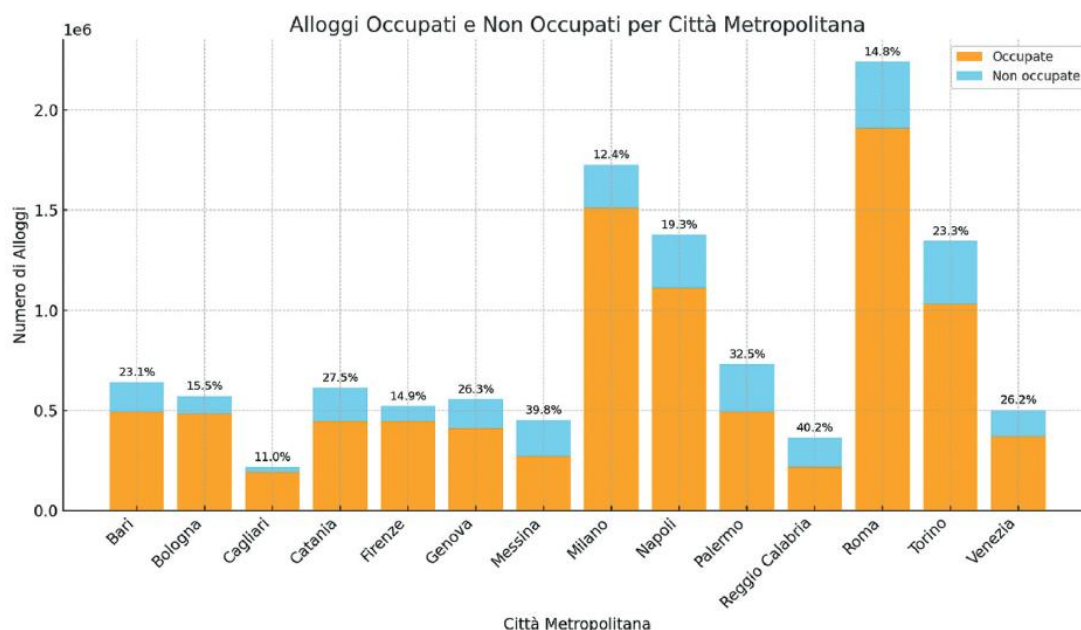


Fonte: IFEL-ANCI 2025.

All'interno delle aree metropolitane, i dati suggeriscono inoltre una differenziazione strutturale tra capoluogo e area metropolitana nel suo complesso. In tutte le aree considerate, la quota di abitazioni in affitto risulta più alta nei capoluoghi rispetto alla cintura urbana; lo scarto è particolarmente marcato in alcune realtà (ordine di grandezza: circa +6-7 punti percentuali), segnalando come la domanda di locazione - e quindi una parte rilevante della vulnerabilità di accesso - tenda a concentrarsi nei comuni centrali dove si addensano lavoro, servizi e reti di opportunità.

Infine, l'incidenza degli alloggi non occupati varia in modo significativo tra le Città Metropolitane, delineando una chiara polarizzazione territoriale: valori molto elevati si osservano nel Mezzogiorno (ad esempio Reggio Calabria e Messina prossime al 40%, Palermo oltre il 30%), mentre risultano più contenuti in contesti ad alta attrattività e maggior dinamicità di mercato (ad esempio Cagliari, Milano, Firenze, Bologna). Le grandi aree come Roma, Napoli e Torino si collocano su valori intermedi, suggerendo una compresenza di tensione sull'accesso e segmenti di stock non pienamente assorbiti.

Figura 3. Alloggi occupati e non occupati per Città Metropolitana (2021-2022)



Fonte: IFEL-ANCI 2025.

Nei capoluoghi, la quota di non occupazione tende a essere generalmente più bassa rispetto al dato metropolitano complessivo; tuttavia, permangono differenze territoriali nette, con alcuni capoluoghi meridionali che restano sopra soglie elevate (oltre il 20%), a conferma che il “vuoto” - pur attenuandosi nei comuni centrali - mantiene una componente strutturale in specifici contesti regionali e di mercato.

Il Rapporto, infine, delinea scenari demografici di profonda trasformazione per il mercato immobiliare italiano. La popolazione totale è prevista in calo dello 0,8% nel 2030 e del 6,7% nel 2050, con una contrazione particolarmente accentuata nel Sud e nelle Isole (-14,6% entro il 2050). Il fattore chiave è la trasformazione delle tipologie familiari: le persone sole (9,7 milioni nel 2024) cresceranno dell'8,2% entro il 2050, le coppie senza figli aumenteranno leggermente, mentre le coppie con figli (7,6 milioni) subiranno una netta contrazione del 19,2% entro il 2050. I genitori soli con figli minorenni, categoria considerata fragile per capacità reddituale e assenza di rete sociale, aumenteranno del 14,7%. Questo implica che il mercato futuro sarà orientato principalmente a monolocali o alloggi di piccole dimensioni, abitazioni per monoreddito, preferibilmente in affitto e concepite come non permanenti.

L'analisi dello scambio intergenerazionale abitativo (dati Banca d'Italia) rivela inoltre che tra il 2012 e il 2024 la proprietà tra gli over 65 è salita dal 75,8% all'82,7%, mentre l'affitto tra i giovani under 65 è sceso dal 25% al 19,2%, con un aumento significativo della proprietà anche in questa fascia (dal 63,3% al 72,5%), in parte per effetto di eredità e donazioni.

4. Evidenze micro-territoriali per le politiche urbane: Censimento Permanente e indicatori ISTAT

Un supporto alla comprensione del fenomeno è fornito dall'analisi statistica condotta dall'ISTAT e presentata alla Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e degrado delle città (ISTAT, 2024a). L'impianto si fonda su un approccio metodologico innovativo, sviluppato dall'Istituto per rafforzare la lettura delle dinamiche socio-economiche e abitative in ambito urbano e metropolitano, come documentato nella relazione trasmessa alla Commissione (ISTAT, 2024a). Il cuore di questa innovazione è il Censimento Permanente della popolazione, avviato nel 2018 in sostituzione del censimento decennale tradizionale. Mentre il vecchio modello prevedeva una rilevazione esaustiva ogni dieci anni seguita da un lungo silenzio statistico, il nuovo approccio combina aggiornamenti annuali delle variabili chiave attraverso l'integrazione di registri amministrativi con indagini campionarie su base annuale, fornendo così un flusso continuo di informazioni demografiche e socio-economiche ad alta granularità territoriale. L'impostazione proposta consente di leggere con maggiore precisione le condizioni abitative e socio-economiche nelle aree urbane, superando i limiti delle analisi aggregate e fornendo un inquadramento sistematico delle differenze intra-urbane. Tale lettura avviene attraverso una batteria di indicatori riferiti a specifiche aree territoriali sub-comunali, all'interno delle quali l'ISTAT ricava tre indicatori/dimensioni fondamentali: (i) profilo demografico, (ii) istruzione, (iii) povertà.

L'elemento più significativo del Censimento Permanente è il drastico aumento della risoluzione territoriale³. Con l'edizione 2021, le sezioni di censimento sono passate da circa

³ Il fondamento tecnico che rende possibile questa analisi ad alta risoluzione è il Registro Statistico di Base dei Luoghi (RSBL), un'infrastruttura informativa che integra quattro componenti: il Sistema Informativo Territoriale SITUAS che documenta tutte le variazioni amministrative dei confini comunali e delle circoscrizioni; le Basi Territoriali 2021 che definiscono le 756.000 sezioni di censimento con i loro confini georeferenziati; il Registro degli Indirizzi che contiene circa 120 milioni di indirizzi normalizzati con coordinate geografiche precise; e il

403.000 del 2011 a oltre 756.000, praticamente raddoppiando la capacità di lettura micro-territoriale dei fenomeni demografici e sociali. Ogni sezione di censimento comprende mediamente 150-200 residenti, permettendo di identificare con precisione concentrazioni spaziali di vulnerabilità sociale, povertà educativa, disagio economico familiare e inadeguatezza abitativa che risulterebbero completamente mascherate in analisi condotte a livello comunale o anche sub-comunale aggregato. Questa risoluzione è particolarmente cruciale nelle grandi città metropolitane dove quartieri limitrofi possono presentare profili socio-economici radicalmente diversi, con aree di prosperità che confinano con sacche di deprivazione.

Tabella 4. Partizioni territoriali sub-comunali analizzate

Comune	Partizione	Anno rif.	N° aree	Sezioni	Pop. 2021
Bari	Quartiere	2001	17	2.080	316.491
Bologna	Area statistica	2001	90	2.607	388.254
Catania	Quartiere	2011	6	2.030	311.584
Firenze	Quartiere	2014	5	2.572	382.808
Genova	Unità urbanistica	2007	71	4.654	566.410
Messina	Circoscrizione	2011	6	1.616	219.948
Milano	NIL	2011	88	7.095	1.352.168
Napoli	Quartiere	2011	30	5.726	913.462
Palermo	Unità di 1° livello	2013	25	4.228	630.828
Reggio C.	Circoscrizione	2011	15	1.335	172.605
Roma	Zona urbanistica	2011	155	23.454	2.761.632
Torino	Zona statistica	2001	94	6.916	848.885
Venezia	Unità territoriale	2013	6	1.718	251.369
TOTALE	-	-	708	73.380	9.116.444

Fonte: ISTAT (2024a).

Registro degli edifici e delle unità immobiliari basato sull'integrazione dei dati catastali. Il processo di geocodifica collega il Registro di Base degli Individui (RBI) con il RSBL attraverso gli indirizzi di residenza, i dati catastali e gli archivi delle locazioni, permettendo di assegnare ciascun residente a una specifica sezione di censimento e quindi di aggregare indicatori demografici e socio-economici a qualsiasi livello territoriale desiderato.

La Tabella 4 presenta le partizioni territoriali sub-comunali utilizzate dall'ISTAT per l'analisi delle 14 città metropolitane, che complessivamente includono oltre 9,1 milioni di residenti, circa il 15,5% della popolazione italiana totale. Le partizioni utilizzate riflettono le definizioni amministrative o statistiche già adottate dai singoli comuni, garantendo così sia la comparabilità storica (le partizioni sono definite in anni che vanno dal 2001 al 2014) sia la rilevanza per le politiche locali. La varietà delle denominazioni (quartiere, area statistica, NIL - Nuclei di Identità Locale, zona urbanistica, unità urbanistica, circoscrizione, unità territoriale) riflette la diversità degli approcci organizzativi comunali ma non inficia la comparabilità metodologica, poiché tutte le partizioni sono costruite attraverso aggregazione di sezioni di censimento secondo principi di omogeneità funzionale e storica.

È significativo notare l'ampia variazione nel numero di aree per comune: da un minimo di 5 (Firenze) a un massimo di 155 (Roma), con la maggior parte delle città che si posiziona nel *range* 15-94 aree. Questa variazione riflette non solo differenze di dimensione demografica ma anche scelte diverse in termini di granularità dell'analisi sub-comunale. Roma, con 155 zone urbanistiche che coprono un territorio vastissimo (circa 1.287 km²), richiede una partizione particolarmente fine per catturare l'eterogeneità di un tessuto urbano che spazia dai quartieri centrali densamente popolati alle aree periferiche a bassa densità oltre il Grande Raccordo Anulare. Milano utilizza 88 NIL, una partizione specificatamente progettata per identificare aree con forte identità storica e sociale. Genova, con 71 unità urbanistiche, riflette la complessità morfologica di una città che si sviluppa lungo vallate e crinali.

Il numero di sezioni di censimento per città fornisce una misura della risoluzione analitica: Roma con 23.454 sezioni, Milano con 7.095, Torino con 6.916 e Napoli con 5.726 dispongono di una granularità territoriale che permette analisi estremamente dettagliate, con identificazione precisa di *cluster* di vulnerabilità anche all'interno di singoli isolati urbani. Complessivamente, le 708 aree sub-comunali analizzate sono costruite a partire da 73.380 sezioni di censimento, con una media di circa 104 sezioni per area, garantendo robustezza statistica anche per indicatori relativamente rari come le situazioni di grave disagio abitativo o di concentrazione di popolazione straniera⁴.

⁴ L'analisi ISTAT si basa su un *framework* di 57 indicatori distribuiti su 7 domini tematici che coprono le principali dimensioni della qualità della vita urbana: (1) Territorio, con indicatori su densità abitativa e superficie; (2)

5. La geografia della vulnerabilità

L'analisi condotta da FederCasa (2025) sul quadro nazionale dell'emergenza abitativa evidenzia come il fenomeno sia diventato un problema trasversale che non colpisce più solo le persone in povertà estrema, ma coinvolge anche il ceto medio, inclusi giovani professionisti, famiglie monogenitoriali, o monostipendio e lavoratori precari. Circa il 10% delle famiglie italiane vive in condizioni di disagio abitativo, in immobili sovraffollati, insicuri o inadeguati, con un tasso di sovraffollamento medio del 20,2%, superiore alla media europea del 17,5%, che sale al 35,6% per le famiglie in affitto. Tra le cause strutturali individuate vi sono lo squilibrio tra domanda e offerta, con molti proprietari che preferiscono destinare gli immobili agli affitti brevi turistici piuttosto che alle locazioni residenziali, e le criticità dell'edilizia residenziale pubblica, il cui patrimonio è insufficiente e spesso degradato, con alloggi che necessitano di manutenzione straordinaria mentre le liste d'attesa si allungano.

L'analisi degli indicatori demografici rivela inoltre pattern territoriali complessi che riflettono processi di invecchiamento differenziale, immigrazione selettiva e trasformazione della composizione sociale dei quartieri urbani. A livello nazionale, l'indice di vecchiaia (rapporto tra popolazione 65+ anni e popolazione 0-14 anni, moltiplicato per 100) è passato da 148,7 nel 2011 a 187,6 nel 2021, segnalando un progressivo invecchiamento della popolazione italiana. Questo valore medio nasconde, tuttavia, enormi variazioni geografiche,

Demografia, includendo indice di vecchiaia, incidenza della popolazione straniera e indice di gioventù; (3) Istruzione, con indicatori su livelli di scolarizzazione (quota di popolazione 15-52 anni senza diploma di scuola media inferiore, quota con titolo terziario), frequenza scolastica e presenza di studenti stranieri; (4) Mercato del lavoro, includendo tasso di occupazione 20-64 anni e tasso di disoccupazione 15+ anni; (5) Vulnerabilità sociale, con indicatori su giovani NEET (*Not in Education, Employment or Training*) 15-29 anni, famiglie con potenziale disagio economico e inadeguatezza abitativa; (6) Disagio socio-economico, includendo anziani soli non proprietari, incidenza della non proprietà, lavoro precario, dispersione scolastica e sovraffollamento abitativo; (7) Disponibilità e accessibilità dei servizi, coprendo musei, biblioteche, ospedali, scuole e stazioni ferroviarie sia in termini di presenza che di accessibilità spaziale.

Un aspetto metodologico cruciale riguarda la comparabilità temporale. L'ISTAT avverte esplicitamente che la comparabilità 2011-2021 non è garantita a causa di cambiamenti nella metodologia di allocazione della popolazione e delle abitazioni, modifiche nelle fonti dati e nei metodi di calcolo degli indicatori, e modifiche nelle partizioni sub-comunali di alcune città (Bari, Catania, Firenze, Messina, Venezia). Questo significa che gli indicatori 2021 forniscono una fotografia estremamente accurata della situazione attuale ma non permettono calcoli rigorosi di variazioni nel tempo. Tuttavia, la comparabilità è garantita per il futuro: con aggiornamenti annuali del Censimento Permanente e acquisizione continua degli archivi amministrativi, sarà possibile monitorare l'evoluzione degli indicatori con cadenza annuale, fornendo uno strumento prezioso per valutare l'efficacia delle politiche implementate.

sia tra città che all'interno delle singole città metropolitane, con alcune aree che presentano indici superiori a 350 (più di 3,5 anziani per ogni giovane) mentre altre mantengono profili demografici relativamente giovani con indici inferiori a 100.

Tabella 5. Profili demografici delle Città Metropolitane

Città	Indice vecchiaia	Stranieri/1000	Area più anziana	Area più giovane
Genova	264,7	~90	Castagna: 391,0	Valletta Borriana: 195,4
Torino	222,3	~140	Parco M. Carrara: 304,7	Borgata Monterosa: 108,0
Bologna	~210	~160	Costa Saragozza: 295,9	Lame: 142,7
Milano	~180	187,8	Trenno: ~280	Triulzo Superiore: 66,7
Firenze	~195	~140	Q1 centro storico: 241,1	Q5 Rifredi: 166,0
Roma	~165	~130	Foro Italico: 286,3	Borghesiana: 80,9
Napoli	152,6	58,0	Arenella: 206,7	Barra: 116,3
Bari	~145	~45	Murat: 204,5	S. Spirito: 104,2
Palermo	~130	38,4	Malaspina-Palagonia: 273,4	Brancaccio-Ciaculli: 92,5

Fonte: Elaborazione da ISTAT (2024b).

La Tabella 5 evidenzia la marcata eterogeneità demografica tra le città metropolitane italiane e, aspetto ancora più rilevante, all'interno di ciascuna città. Genova emerge come la città più anziana con un indice di vecchiaia di 264,7, quasi il triplo del valore di equilibrio generazionale (100). All'interno di Genova, la zona di Castagna raggiunge il valore straordinario di 391,0, indicando quasi 4 anziani per ogni giovane, mentre altre aree come Campasso, Sampierdarena e Prè combinano invecchiamento relativamente contenuto con forte presenza di popolazione straniera (rispettivamente 291, 286 e 263 stranieri per 1000 residenti), suggerendo processi di sostituzione demografica con immigrati che occupano abitazioni abbandonate dagli italiani in quartieri caratterizzati da alloggi obsoleti e servizi carenti. Torino presenta un profilo demografico simile con indice di vecchiaia di 222,3, particolarmente marcato in zone collinari residenziali come Parco Mario Carrara (304,7) e Villa della Regina (290,7). Il contrasto con zone come Borgata Monterosa (indice 108,0 e 431,3 stranieri per 1000 residenti), o Borgata Montebianco evidenzia la segmentazione

socio-spaziale della città: le aree di edilizia popolare periferica attraggono famiglie giovani, spesso straniere, che non possono accedere al mercato abitativo nelle zone centrali o semi-centrali. Milano mostra un profilo demografico più equilibrato (indice 180), riflettendo sia la sua maggiore attrattività economica che continua ad attirare giovani lavoratori, sia politiche urbanistiche più dinamiche.

Tuttavia, anche Milano presenta forti disparità interne: 18 dei 88 NIL hanno rapporti anziani/giovani superiori a 2:1, con Gallarate e Trenno che si avvicinano a 3:1, mentre Triulzo Superiore, un'area di recente sviluppo edilizio nella periferia sud, presenta l'indice più basso di tutte le città analizzate (66,7) e la più alta incidenza di stranieri (595,7 per 1000), configurandosi come un'enclave multietnica giovane ma probabilmente caratterizzata da significative fragilità sociali.

Le città del Centro-Sud presentano pattern differenti. Roma, con la sua estensione territoriale unica, mostra un gradiente centro-periferia molto netto: le zone centrali (Foro Italico 286,3, Prati 260,7, Centro Storico 248,9) sono fortemente invecchiate e hanno perso popolazione giovane a causa dei costi abitativi proibitivi, mentre 13 zone prevalentemente oltre il Grande Raccordo Anulare mantengono indici inferiori a 100. Napoli (152,6) e Palermo (circa 130) presentano gli indici di vecchiaia più bassi tra le grandi città, riflettendo sia una maggiore natalità storica sia minori capacità economiche che limitano la de-residenzializzazione giovanile.

Anche queste città, però, mostrano processi di invecchiamento selettivo: i quartieri collinari residenziali di Napoli (Arenella, Vomero) e le zone centrali borghesi di Palermo (Libertà 239,7, Malaspina-Palagonia 273,4) hanno profili anziani, mentre quartieri popolari come Scampia, Secondigliano, Brancaccio-Ciaculli mantengono popolazioni più giovani ma con elevati livelli di disagio sociale ed economico.

La povertà educativa rappresenta uno dei fattori più critici di trasmissione intergenerazionale della marginalità sociale. L'ISTAT misura questo fenomeno attraverso due indicatori complementari: la percentuale di popolazione 15-52 anni senza diploma di scuola media inferiore, che cattura il fallimento educativo pregresso e la sua persistenza nella popolazione adulta; e la percentuale di NEET (*Not in Education, Employment or Training*) nella fascia 15-29 anni, che misura la disconnessione contemporanea dei giovani dai percorsi formativi e lavorativi. Questi due indicatori, pur riferendosi a coorti demografiche

diverse, tendono a essere fortemente correlati geograficamente, suggerendo che aree con elevata povertà educativa storica continuano a riprodurre esclusione educativa nelle nuove generazioni attraverso meccanismi di deprivazione culturale familiare, *peer effects* negativi, carenza di servizi educativi di qualità e limitate opportunità economiche locali.

Tabella 6. Indicatori di povertà educativa e NEET

Città	% senza licenza media	% NEET 15-29	Aree più critiche
Palermo	5,1%	32,4%	Palazzo Reale 52,2% NEET; Brancaccio 45,3% NEET
Napoli	5,9%	29,7%	Pendino 38% NEET; Scampia 36,7% NEET
Catania	~5%	~30%	Centro storico e periferia nord
Messina	~4,5%	~28%	Centro storico e zona sud
Bari	~4%	~25%	Libertà e San Paolo
Torino	~3,5%	~25%	Borgata Monterosa >5% bassa istr., >30% NEET
Milano	3,0%	~19%	Triulzo Superiore 8,4%; Parco Monluè 7,6%
Genova	2,6%	18,0%	Campi 5,6%; Campasso 5,4%; Ca Nuova 28% NEET
Roma	2,3%	20,8%	Santa Palomba; Magliana >30% NEET
Bologna	~2%	~16%	Barca e Lama

Fonte: ISTAT (2024b).

Persiste un chiaro gradiente Nord-Sud nella povertà educativa, con le città meridionali che mostrano percentuali di popolazione senza licenza media e tassi NEET multipli rispetto alle città settentrionali (Tabella 6). Palermo e Napoli emergono come le situazioni più critiche: a Palermo, il 5,1% della popolazione adulta non ha completato la scuola media e quasi un terzo dei giovani (32,4%) sono NEET, con punte drammatiche in zone come Palazzo Reale-Monte di Pietà (52,2% NEET) e Brancaccio-Ciaculli (45,3% NEET, 9,9% senza licenza media). A Napoli, dove il 5,9% degli adulti è privo di licenza media e il 29,7% dei giovani sono NEET, emerge una netta divisione Est-Ovest: i quartieri centro-orientali (Pendino 38% NEET, Mercato 37,6%, San Pietro a Patierno 37,5%) presentano livelli di esclusione giovanile paragonabili a quelli di aree in conflitto, o post-conflitto, mentre i quartieri centro-occidentali collinari mantengono profili educativi significativamente migliori. Questa

geografia della povertà educativa a Napoli si sovrappone quasi perfettamente alla mappa del disagio abitativo ed economico, suggerendo processi di segregazione residenziale che concentrano le famiglie più vulnerabili in specifiche aree urbane caratterizzate da edilizia degradata, servizi insufficienti e opportunità economiche limitate.

Il disagio economico familiare viene misurato attraverso l'indicatore delle famiglie con figli minori (persona di riferimento con meno di 64 anni) in cui nessun componente è occupato o pensionato. Questo indicatore cattura situazioni di vulnerabilità economica particolarmente acute: famiglie con responsabilità di cura verso minori che non dispongono di alcun reddito da lavoro o da pensione, configurando condizioni di potenziale deprivazione materiale grave. È importante notare che l'indicatore non include famiglie il cui sostentamento deriva da trasferimenti sociali (sussidi di disoccupazione, reddito di cittadinanza, altre forme di assistenza), che rappresentano comunque situazioni di fragilità ma con almeno un minimo di protezione istituzionale. L'indicatore si focalizza quindi sulle situazioni più estreme di disconnessione sia dal mercato del lavoro sia dal sistema pensionistico.

Tabella 7. Disagio economico familiare e non proprietà

Città	% famiglie disagio	% non proprietarie	Aree più critiche
Napoli	6,0%	46,0%	S. Pietro Patierno 9%; Secondigliano 63% non prop.
Palermo	5,8%	34,5%	Palazzo Reale 9%; 61,5% non prop.
Catania	~5,5%	~40%	Centro storico e San Cristoforo
Bari	~4%	~35%	Libertà e San Paolo
Roma	2,3%	32,3%	Santa Palomba 5,4%; 70% non prop.; Magliana 5,3%
Torino	1,7%	35,9%	Villaretto ~4%; Borgata Monterosa >50% non prop.
Milano	1,4%	~35%	Tre Torri 3%; Triulzo Sup. 2,6%; >50% non prop.
Genova	1,3%	~38%	Ca Nuova 3,5%; 60,1% non prop.
Bologna	~1%	~40%	Barca e Lame

Fonte: ISTAT (2024b).

La Tabella 7 evidenzia un chiaro gradiente territoriale anche per il disagio economico familiare. Napoli (6,0%) e Palermo (5,8%) presentano i livelli più elevati, con alcune zone che superano il 9-10%: a San Pietro a Patierno (Napoli) il 9% delle famiglie con minori non ha alcun componente occupato o pensionato, e situazioni analoghe si riscontrano a Pendino, Secondigliano e San Giovanni a Teduccio. A Palermo, oltre alle zone Palazzo Reale e Altarello già menzionate, anche Brancaccio-Ciaculli raggiunge il 10% circa. Queste percentuali, che possono sembrare contenute in termini assoluti, rappresentano in realtà situazioni di enorme gravità sociale: significano che in questi quartieri una famiglia su dieci con bambini vive in condizioni di deprivazione economica acuta, con conseguenze devastanti sulla nutrizione, la salute, le opportunità educative dei minori e la coesione sociale.

6. Il percorso dell'intervento pubblico italiano

Dal punto di vista storico-istituzionale, le politiche abitative italiane sono state caratterizzate da una marcata alternanza tra fasi di forte intervento pubblico e periodi di discontinuità, con effetti persistenti di volatilità programmatica e progressiva erosione della capacità esecutiva. La traiettoria nazionale può essere ricostruita come una successione di “cicli” di *policy*: programmi di espansione e produzione, seguiti da fasi di riflusso e sotto-finanziamento, che hanno generato accumuli di arretrato manutentivo e un indebolimento strutturale delle amministrazioni competenti.

Il lungo ciclo avviato nel secondo dopoguerra con il Piano Fanfani e conclusosi con l'attuazione dei programmi del Piano Decennale per l'edilizia residenziale (1978–1988) e dei successivi rifinanziamenti del periodo 1989-1991 segna, di fatto, l'ultima fase di centralità della questione abitativa nell'agenda pubblica nazionale. A partire dagli anni Novanta, il tema della casa perde progressivamente rilevanza, accompagnandosi a una drastica contrazione dei finanziamenti, a una riduzione significativa della produzione di nuove abitazioni di edilizia residenziale pubblica e a un rallentamento delle attività di riqualificazione e adeguamento del patrimonio esistente.

Parallelamente, la capacità degli enti locali di promuovere, rinnovare ed estendere il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica ereditato dal ciclo INA-Casa, nonché di

programmare e implementare forme di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), si è progressivamente ridotta. Tale riduzione è riconducibile alla combinazione di vincoli finanziari, frammentazione delle competenze, crescente complessità procedurale e perdita di continuità istituzionale, che hanno limitato la possibilità di interventi strutturali e di lungo periodo.

Il contributo di Capone e Stagnaro, *La cultura dell'intervento pubblico: dal Piano Casa al Superbonus* (2026), propone un confronto tra due interventi-soglia che, pur nati in due recessioni esogene (dopoguerra e shock pandemico), hanno utilizzato l'edilizia come leva di attivazione macroeconomica ma con razionali e assetti profondamente diversi.

Il sopracitato Piano INA-Casa (Piano Fanfani), operativo nel periodo 1949-1963, si inseriva in una fase di espansione demografica e industriale e perseguiva un obiettivo composito: ridurre la disoccupazione e, soprattutto, accrescere l'offerta abitativa a favore dei lavoratori a basso reddito e dei flussi migratori interni verso i poli urbani. Capone e Stagnaro ricostruiscono un impianto fondato su compartecipazione e vincoli: finanziamento misto con contributi di imprese e lavoratori, e parametri di contenimento dei costi, in un disegno in cui l'intervento abitativo è concepito come strumentale a crescita e sviluppo, oltre che come risposta all'emergenza sociale. Sul piano dei risultati, gli autori richiamano stime che attribuiscono al Piano una produzione pari a circa 355.000 alloggi (1.920.000 vani) lungo 14 anni, con oltre 20.000 cantieri attivati in più di 5.000 comuni e un impatto occupazionale annuo nell'ordine di decine di migliaia di addetti tra diretto e indotto; viene inoltre evidenziato un profilo di beneficiari coerente con la finalità sociale (alta incidenza di nuclei immigrati interni e prevalenza operaia tra i capifamiglia) e una quota significativa di riscatti a fine percorso.

Il Superbonus, avviato nel 2020 e protrattosi - con proroghe e rimodulazioni - fino a fine 2023, nasce invece con un target dichiarato diverso: riqualificazione energetica e riduzione del rischio sismico dello stock esistente, con finalità di sostegno alla ripresa post-Covid e di allineamento agli obiettivi climatici. Capone e Stagnaro mettono in evidenza due scelte qualificanti: aliquota superiore al costo dei lavori e piena (poi progressivamente limitata) cedibilità del credito, configurate per superare vincoli di liquidità e di capienza fiscale dei beneficiari. Il risultato è quello di una dinamica di costo ampiamente superiore alle attese iniziali (ordine di grandezza: circa 160 miliardi per il Superbonus; circa 220 miliardi

includendo l'insieme dei bonus edilizi), a fronte di un perimetro di intervento stimato in circa 500 mila edifici coinvolti, con una composizione sbilanciata verso tipologie più facilmente attivabili (condomini e soprattutto edifici unifamiliari/unità funzionalmente indipendenti) e con investimenti medi elevati per intervento. Sul piano distributivo e di *policy targeting*, inoltre, viene sottolineata la bassa intercettazione del canale ERP/IACP rispetto alla dimensione complessiva della misura: sulla base dei dati richiamati (Federcasa), i cantieri in edilizia residenziale pubblica risultano quantitativamente e finanziariamente marginali rispetto al volume totale mobilitato (Capone e Stagnaro, 2026).

Nel periodo più recente, infine, la risposta di sistema è stata in larga misura ancorata alla finestra straordinaria offerta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In questo quadro, il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) rappresenta un caso emblematico: nel 2021 sono state approvate 159 proposte progettuali per un valore complessivo pari a circa 2,82 miliardi di euro (documentazione istituzionale PINQuA, 2021). Il programma segna un'evoluzione significativa dell'approccio, spostando l'attenzione dalla sola produzione di nuove unità alla rigenerazione urbana e all'integrazione tra edilizia residenziale pubblica e qualità del contesto urbano. Al contempo, la complessità del disegno - fondato su progetti integrati, *governance* multi-attore e interventi sul patrimonio esistente - rende evidente il principale vincolo strutturale del caso italiano: la capacità di tradurre risorse finanziarie e programmazione in cantieri effettivamente completati e in alloggi assegnabili in tempi coerenti con l'urgenza sociale.

Letto alla luce del Piano Europeo per gli Alloggi Accessibili, il caso italiano presenta un duplice profilo. Da un lato, l'impostazione europea appare pienamente coerente con le esigenze nazionali: l'Italia dispone di un ampio potenziale di riuso e riqualificazione dello stock abitativo esistente (ISTAT, 2024a) e manifesta una necessità evidente di rafforzare l'offerta di *housing* sociale e i meccanismi di accesso nelle aree a maggiore pressione della domanda. Dall'altro lato, il contesto italiano rimane esposto a un rischio elevato di sotto-implementazione, legato alla frammentazione amministrativa, all'instabilità programmatoria e alle difficoltà nella gestione del ciclo di vita del patrimonio abitativo.

7. Il Piano Casa italiano

La Legge di Bilancio 2026 ha prospettato per il Piano Casa Italia alcuni obiettivi e modalità di attuazione, anche rispetto ai fondi di finanziamento. La norma prevede in particolare interventi di recupero, riqualificazione e realizzazione di nuovi modelli di edilizia residenziale e sociale attraverso due direttrici principali. La prima riguarda la realizzazione e il recupero di alloggi di edilizia sociale da destinare alla locazione a canone agevolato tramite contratti di *rent to buy* (ex art. 23 del DL 133/2014) per giovani, giovani coppie e genitori separati: un modello che consente al conduttore di pagare un canone e, dopo un periodo prestabilito, decidere se acquistare l'immobile detraendo dal prezzo parte dei canoni già versati. La seconda direttrice riguarda la realizzazione di unità immobiliari di edilizia sociale destinate agli anziani, favorendo progetti di coabitazione (*senior housing*) con appartamenti in locazione forniti di servizi comuni sanitari, assistenza, trasporti e attività ricreative.

Per l'attuazione del Piano Casa Italia, ad oggi finanziato con 660 milioni di euro nel periodo 2027-2031, potranno essere utilizzate le risorse del Piano Sociale per il Clima, il programma dell'UE per la gestione e riduzione delle emissioni degli edifici operativo dal 2028 al 2034. Il Piano Sociale per il Clima italiano si articola in quattro grandi misure, tra cui la riqualificazione energetica degli edifici pubblici ERP in classe F e G, con una dotazione di 3,2 miliardi di euro.

L'integrazione tra politiche abitative e politiche climatiche rappresenta un'evoluzione significativa nell'approccio italiano al contrasto del disagio abitativo. La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (Camera dei Deputati, 2025), istituita nella XIX legislatura, ha condotto un'estesa attività di indagine attraverso audizioni di rappresentanti del Governo, istituzioni, associazioni ed esperti, nonché missioni esterne in undici aree metropolitane (Napoli/Caivano, Bari, Catania, Genova, Palermo, Torino, Firenze, Venezia, Milano, Frosinone/Cassino, Roma).

L'indagine ha confermato la stretta connessione tra degrado delle periferie urbane e crisi abitativa, evidenziando come l'insufficienza e l'inadeguatezza del patrimonio di edilizia residenziale pubblica nelle aree periferiche alimentino fenomeni di marginalità sociale, occupazione abusiva e insicurezza. La Commissione ha avanzato proposte normative

specifiche, tra cui l'istituzione di una Giornata nazionale delle periferie e iniziative per il recupero del patrimonio edilizio degradato.

Il modello di partenariato pubblico-privato con un investitore istituzionale internazionale introduce expertise gestionale e finanziaria che potrebbe accelerare l'implementazione e garantire standard qualitativi elevati. La focalizzazione su modelli innovativi di *cohousing* e su progetti di rigenerazione urbana integrata (che combinano residenze, servizi commerciali, spazi comuni) rappresenta un'evoluzione rispetto ai tradizionali quartieri di edilizia popolare monofunzionali che hanno generato ghettizzazione e degrado.

8. Allineamento fra politiche europee e italiane

In assenza, allo stato attuale, di un quadro ufficiale disponibile, il Piano Casa italiano potrebbe essere uno degli interventi pubblici più rilevanti degli ultimi decenni nel comparto abitativo, con l'obiettivo dichiarato di realizzare 100.000 unità residenziali rivolte a giovani coppie, persone separate e single, ossia gruppi che risultano tra i più esposti alle tensioni di accessibilità nelle principali aree urbane. L'impianto operativo, per come descritto, punterebbe su soluzioni di *cohousing*, su partenariati pubblico-privati tra operatori immobiliari e amministrazioni locali, e su progetti di rigenerazione urbana capaci di integrare funzioni residenziali con servizi, spazi commerciali e componenti di presidio sociale.

L'impostazione nazionale appare collocabile entro il quadro di riferimento delineato dall'iniziativa europea.

La Tabella 8 offre un riassunto delle dimensioni del Piano Europeo per gli Alloggi Accessibili (European Commission, 2025) e costituisce il riferimento per articolare la lettura comparativa: scala finanziaria e mix di strumenti (fondi, garanzie, partenariati e piattaforme di investimento), ampiezza dei target beneficiari, centralità della sostenibilità (integrazione tra *affordability* ed efficienza energetica), prospettive regolatorie su affitti brevi e semplificazione, *governance* multilivello, data/monitoraggio e utilizzo delle flessibilità in materia di SGEI.

Tabella 8. Il Piano europeo

Dimensione	Piano Europeo
Volume finanziario	€400+ miliardi
Strumenti	Fondi, PPP, garanzie, Platform
Target beneficiari	Ampio: giovani, lavoratori, studenti, homeless
Sostenibilità	Pilastro centrale: efficienza energetica, 1:12
STR regulation	<i>Affordable Housing Act Q4/2026</i>
Semplificazione	<i>Housing Simplification Package 2027</i>
Governance	Multi-livello: <i>Housing Alliance, Summit</i>
Data/monitoraggio	<i>European Semester</i> , statistiche UE
SGEI flexibility	Revisione 2024: no cap €15M, target ampliati

Fonte: Elaborazione degli autori su fonti European Commission (2025).

Il quadro europeo indica la sostenibilità energetica come asse strutturale dell'azione pubblica: la riduzione dei consumi e dei costi energetici incide direttamente sull'accessibilità economica dell'abitare e sulla vulnerabilità delle famiglie, oltre a migliorare la qualità dello stock residenziale nel medio periodo. Un eventuale consolidamento del Piano italiano lungo questa direttrice - ad esempio, attraverso standard di prestazione, interventi di retrofit e rigenerazione, e un disegno coerente di strumenti finanziari - rafforzerebbe la capacità dell'iniziativa di incidere non solo sul numero di unità realizzate, ma anche sulla spesa abitativa complessiva e sulla resilienza sociale.

In secondo luogo, la dimensione regolatoria richiamata a livello UE sugli affitti brevi turistici suggerisce l'opportunità di presidiare i meccanismi di riallocazione dello stock, particolarmente rilevanti nei contesti urbani esposti a dinamiche di *touristification*. In assenza di misure che riequilibrino, almeno in parte, la convenienza relativa tra uso residenziale e uso turistico, l'impatto dell'aumento di offerta rischia di essere attenuato da conversioni progressive dello stock esistente, con effetti di mercato che possono ridurre l'efficacia complessiva dell'intervento sull'*affordability*.

In terzo luogo, l'enfasi europea sulla semplificazione amministrativa intercetta un vincolo strutturale tipico del contesto italiano: la latenza procedurale può incidere in modo determinante sul passaggio da risorse stanziare a cantieri e consegne effettive. La

previsione di percorsi autorizzativi dedicati e tempi-obiettivo per specifiche tipologie di intervento (rigenerazione, *social/affordable housing*, recupero e riconversione del patrimonio pubblico) rappresenterebbe un fattore abilitante essenziale, soprattutto in un'ottica di scala e replicabilità.

Infine, la Tabella 8 richiama le evoluzioni europee in materia di SGEI e, più in generale, le condizioni di compatibilità per il sostegno pubblico a interventi di *social/affordable housing*. In una prospettiva nazionale, l'utilizzo pieno e ordinato di tali flessibilità può contribuire a ridurre incertezze applicative e ad abilitare operazioni di maggiore dimensione, anche attraverso una definizione più chiara delle platee e delle modalità di intervento, coerentemente con i vincoli e con le opportunità del quadro UE.

9. Come allineare il Piano italiano alle indicazioni europee

Integrazione della dimensione di sostenibilità: incorporare standard obbligatori di alta efficienza energetica (almeno NZEB - *Near Zero Energy Building*) per tutti i 100.000 alloggi del Piano Casa. Collegare il Piano al *Social Climate Fund* europeo (2028-2034) per finanziare la componente di efficienza energetica. Prevedere integrazione di fonti rinnovabili (fotovoltaico, pompe di calore) e sistemi di monitoraggio dei consumi. Stimare che l'investimento aggiuntivo in efficienza energetica (circa 10-15% del costo costruzione) genererà risparmi per gli inquilini di 100-150 euro/mese sulle bollette energetiche, migliorando significativamente l'*affordability* effettiva.

Utilizzo strategico dei dati ISTAT sub-comunali: vincolare l'allocazione territoriale dei fondi alle aree prioritarie identificate attraverso gli indicatori ISTAT di disagio socio-economico, povertà educativa e inadeguatezza abitativa. Concentrare gli interventi nelle zone con le maggiori concentrazioni di famiglie in disagio economico (>4%), NEET (>30%), non proprietà (>50%) e inadeguatezza abitativa (>2%). Utilizzare la granularità delle 756.000 sezioni di censimento per localizzare precisamente gli interventi all'interno dei quartieri identificati. Implementare sistema di monitoraggio che sfrutti gli aggiornamenti annuali del Censimento Permanente per valutare l'impatto degli interventi su base continua.

Ampliamento del target di beneficiari: garantire l'estensione del Piano a lavoratori essenziali a basso reddito (insegnanti, infermieri, vigili del fuoco, forze dell'ordine, operatori

sociali), studenti universitari (con priorità per quelli fuori sede da famiglie a basso reddito), e persone senza fissa dimora (adottando l'approccio *Housing First*). Sfruttare le nuove flessibilità della revisione SGEI 2024 per definire affordable housing in modo ampio includendo famiglie a reddito medio che nelle grandi città metropolitane non riescono ad accedere al mercato privato. Riservare almeno il 15% degli alloggi per lavoratori essenziali, 10% per studenti, 5% per homeless con supporto integrato di servizi sociali e sanitari.

Semplificazione amministrativa a livello nazionale: accompagnare al Piano un programma sistematico di riduzione della complessità normativa e procedurale a livello nazionale e regionale, anticipando l'*Housing Simplification Package* europeo previsto per il 2027. Obiettivi: ridurre i tempi medi di approvazione edilizia da 5-10 anni a 12-18 mesi; digitalizzare completamente le procedure di permessi (Sportello Unico Digitale); standardizzare requisiti e documentazione tra diverse regioni e comuni; introdurre meccanismi di silenzio-assenso per progetti conformi a standard predefiniti; rafforzare le capacità tecniche degli uffici comunali attraverso formazione e supporto del Ministero. Stimare che la semplificazione potrebbe ridurre i costi di transazione del 15-20% e accelerare significativamente l'aumento dell'offerta.

Regolamentazione degli affitti brevi: sviluppare un *framework* nazionale di regolamentazione degli *Short-Term Rentals* coerente con l'*Affordable Housing Act* europeo previsto per Q4/2026. Identificare aree metropolitane sotto stress abitativo utilizzando criteri oggettivi (rapporto prezzo-affitto/reddito >30%, tasso crescita STR >50% ultimi 5 anni, *vacancy rate* <2%). Nelle aree identificate, introdurre: limite di 90-120 giorni/anno per affitti brevi senza requisito di residenza principale; quote massime STR per edificio (per esempio 25%) e per zona (per esempio 10%); obbligo registrazione e licenza con verifiche effettive; tassazione differenziata che disincentivi la conversione permanente a uso turistico; meccanismi di rotazione/riconversione di alloggi STR al mercato residenziale.

Governance multi-livello coordinata: istituire una Cabina di Regia Nazionale *Housing* che coordini tutti gli enti coinvolti (Ministero Infrastrutture, Ministero Economia, Regioni, ANCI, associazioni inquilini, sindacati settore edile e terzo settore). La Cabina dovrebbe: definire linee guida e standard nazionali; allocare risorse secondo priorità territoriali *evidence-based*; facilitare integrazione tra fondi nazionali (Piano Casa) e fondi UE (Coesione, InvestEU, RRF); monitorare implementazione e risultati; risolvere blocchi amministrativi e normativi.

Istituire *Hub* Regionali collegati alla *Pan-European Investment Platform* europea (Q3/2026) per attrarre investimenti privati addizionali e accedere a expertise tecnica internazionale. Partecipare attivamente alla *European Housing Alliance* per apprendimento reciproco e *benchmarking*.

Innovazione edilizia ed economia circolare: promuovere adozione di *Modern Methods of Construction* (prefabbricazione, modularità, *lean construction*) per aumentare produttività settore edile e ridurre tempi e costi. Collegare il Piano alla *European Strategy for Housing Construction* per accesso a *best practices*, tecnologie innovative e programmi di formazione professionale (*Pact for Skills, Build Up Skills*). Incorporare principi economia circolare: uso materiali riciclati/riciclabili, *design for disassembly*, minimizzazione rifiuti costruzione, *water efficiency*. Integrare principi *New European Bauhaus*: qualità architettonica, inclusività, sostenibilità, bellezza, senso di comunità. Prioritizzare ristrutturazione/riconversione edifici esistenti dove appropriato rispetto a nuove costruzioni, contribuendo a ridurre il paradosso delle abitazioni vuote (20% stock UE).

Le raccomandazioni precedenti opereranno a pieno regime solo se accompagnate da una profonda riforma degli strumenti che regolano l'uso del patrimonio edilizio esistente. Il nodo strutturale del caso italiano non può essere sciolto con soli interventi finanziari o programmatici: richiede un'innovazione giuridica, urbanistica e fiscale capace di sbloccare risorse già disponibili. Sul piano normativo, occorre introdurre strumenti che consentano di separare la titolarità degli immobili dalla loro gestione a fini sociali, riducendo i rischi percepiti dai proprietari e rendendo conveniente la messa a disposizione del patrimonio oggi inutilizzato. Sul piano urbanistico, la pianificazione comunale dovrebbe integrare sistematicamente la dimensione abitativa, identificando ambiti prioritari di rigenerazione e introducendo meccanismi che orientino le trasformazioni verso obiettivi di equità sociale. Sul piano fiscale, la leva tributaria dovrebbe premiare l'uso sociale del patrimonio e disincentivare l'inutilizzo prolungato nelle aree ad alta tensione abitativa. L'efficacia di questi strumenti dipende infine da una *governance* multilivello coerente, in cui Stato, Regioni e Comuni svolgano ruoli complementari e coordinati, evitando la frammentazione che ha storicamente limitato la capacità attuativa delle politiche abitative italiane.

10. Conclusioni

La crisi abitativa europea, e in particolare italiana, rappresenta una delle sfide più complesse e multidimensionali che le società contemporanee si trovano ad affrontare. Come documentato in questo studio, non si tratta semplicemente di un problema di scarsità quantitativa di alloggi ma di una crisi sistemica che intreccia dinamiche di mercato, disuguaglianze economiche, segregazione residenziale, inefficienza energetica, degrado urbano e esclusione sociale. I numeri parlano chiaro: in Europa, i prezzi delle abitazioni sono aumentati del 60% in un decennio mentre i redditi sono rimasti sostanzialmente stagnanti, 650.000 unità abitative all'anno mancano all'appello per soddisfare il fabbisogno, oltre 1 milione di persone sono homeless, 42 milioni soffrono di povertà energetica. In Italia, l'analisi ISTAT a granularità sub-comunale rivela concentrazioni spaziali acute di vulnerabilità sociale ed economica in specifiche aree urbane delle 14 città metropolitane, con zone dove un terzo dei giovani sono NEET, il 10% delle famiglie con minori vive in disagio economico, oltre il 60% non è proprietario dell'abitazione.

La risposta europea attraverso il Piano per gli Alloggi Accessibili rappresenta un cambio di paradigma significativo: il riconoscimento che l'*housing* non è una semplice *commodity* di mercato, ma un diritto fondamentale e una preconditione per la dignità umana, l'inclusione sociale e la coesione territoriale. La mobilitazione di oltre 400 miliardi di euro, l'integrazione di *affordability-sustainability-quality*, la creazione di una *Pan-European Investment Platform*, la revisione del *framework* SGEI, la regolamentazione degli affitti brevi, il focus sui gruppi vulnerabili con approccio *Housing First* per gli *homeless*: tutto questo configura un *framework* olistico che affronta la crisi nelle sue multiple dimensioni.

L'articolazione del Piano Casa italiano lungo le sette raccomandazioni linee di sviluppo europee permetterebbe all'Italia di massimizzare l'impatto del Piano allineandolo alle *best practices* europee e sfruttando appieno le risorse, gli strumenti e il *framework* normativo disponibili a livello UE. L'integrazione della dimensione di sostenibilità energetica renderebbe gli alloggi interessanti degli asset ad alta efficienza che riducono i costi per gli inquilini e contribuiscono alla transizione verde. L'utilizzo strategico dei dati ISTAT sub-comunali consentirebbe una localizzazione ottimale degli interventi nelle aree di maggiore bisogno, evitando dispersione delle risorse. L'inclusione di lavoratori essenziali, studenti e

homeless tra i beneficiari permetterebbe di affrontare le manifestazioni più acute della crisi. La semplificazione amministrativa sbloccherebbe l'offerta. La regolamentazione degli STR riequilibrerebbe i mercati metropolitani. La *governance* multi-livello coordinata garantirebbe coerenza e complementarità tra interventi nazionali, regionali, locali ed europei. L'innovazione edilizia e l'economia circolare aumenterebbero produttività e sostenibilità del settore.

Come sottolineato dalla Commissione Europea, *“only through joint action at every level can we ensure that all Europeans have access to the homes they deserve”*.

L'Italia potrebbe disporre oggi di una base conoscitiva solida e attirare risorse finanziarie significative, non solo europee, oltre ad un *framework* europeo coerente e abilitante. Il successo dipenderà dalla capacità politica e amministrativa di tradurre questi asset in interventi concreti, localizzati, monitorati e adattati basandosi sulle evidenze.

11. Bibliografia

Bruegel-Keliauskaitė U. (2025), “The solution to Europe’s housing affordability crisis must include building decarbonisation”, Analysis, 13 novembre.

Camera dei Deputati (2025), Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie: Prima Relazione sull’attività svolta, Doc. XXII-bis n. 2, 28 maggio.

Capone L. e Stagnaro C. (2026), “La cultura dell’intervento pubblico: dal Piano Casa al Superbonus”, in Nicola Rossi (ed.), *Un miracolo non fa il santo. La “conversazione” degli italiani*, IBL Libri, Torino, (in corso di pubblicazione).

Colomb C. (2025). “Gli aspetti normativi della locazione di alloggi a breve termine nell’UE”, Analisi approfondita, Parlamento Europeo, PE 759.356, settembre 2025.

Dubois H., Hyland M. and Nivakoski S. (2025). “Housing affordability problems across socio-demographic groups”, In-depth Analysis, European Parliament, PE 776.018, ottobre 2025.

European Commission (2023), *Affordable Housing Initiative*, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (DG GROW): https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/affordable-housing-initiative_en.

European Commission (2025), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Affordable Housing Plan. COM(2025) 1025 final. Strasbourg, 16 dicembre.

European Parliament - Special Committee HOUS (2025), Draft Report on the housing crisis in the European Union (2025/2070(INI)), PE 772.037, 15 settembre.

FederCasa (2025), “Emergenza abitativa in Italia: cause, conseguenze e soluzioni politiche”.

Fondazione IFEL-ANCI (2025), *L’offerta di abitazioni in Italia. Un quadro generale*, (Città nel Futuro - materiali di ricerca per l’evento ANCE “Città nel Futuro”, direzione Francesco Rutelli), ottobre: <https://www.fondazioneifel.it/ifelinforma-news/item/11943-ance-e-politiche-abitative-la-ricerca-ifel-l-offerta-di-abitazioni-in-italia>.

ISTAT (2024a), Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie: Audizione dell’Istituto nazionale di statistica

- Nota metodologica sugli indicatori relativi alle 14 città metropolitane. Versione aggiornata al 16 dicembre 2024, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.

ISTAT (2024b), Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie: Audizione dell'Istituto nazionale di statistica

- Nota di sintesi, Istituto Nazionale di Statistica, Roma, 26 giugno.

ISTAT (2024c), "Today Abitazioni. I risultati del Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni 2021".

OCPI - Alessandro Valfrè (2026), "Il nuovo Piano Casa europeo", Osservatorio CPI, Università Cattolica del Sacro Cuore, 20 gennaio: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-nuovo-piano-casa-europeo>.

OECD (2025), Affordable Housing Database: <https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/>.

Piano Casa Nazionale (2026), "Piano Casa Italia: *rent to buy* e coabitazione", Legge di Bilancio 2026, 9 gennaio.

POLITICO - Hernández-Morales A. (2025), "Living cities: Reining in short-term rentals", Global Policy Lab, 15 maggio.