

18. Le politiche abitative

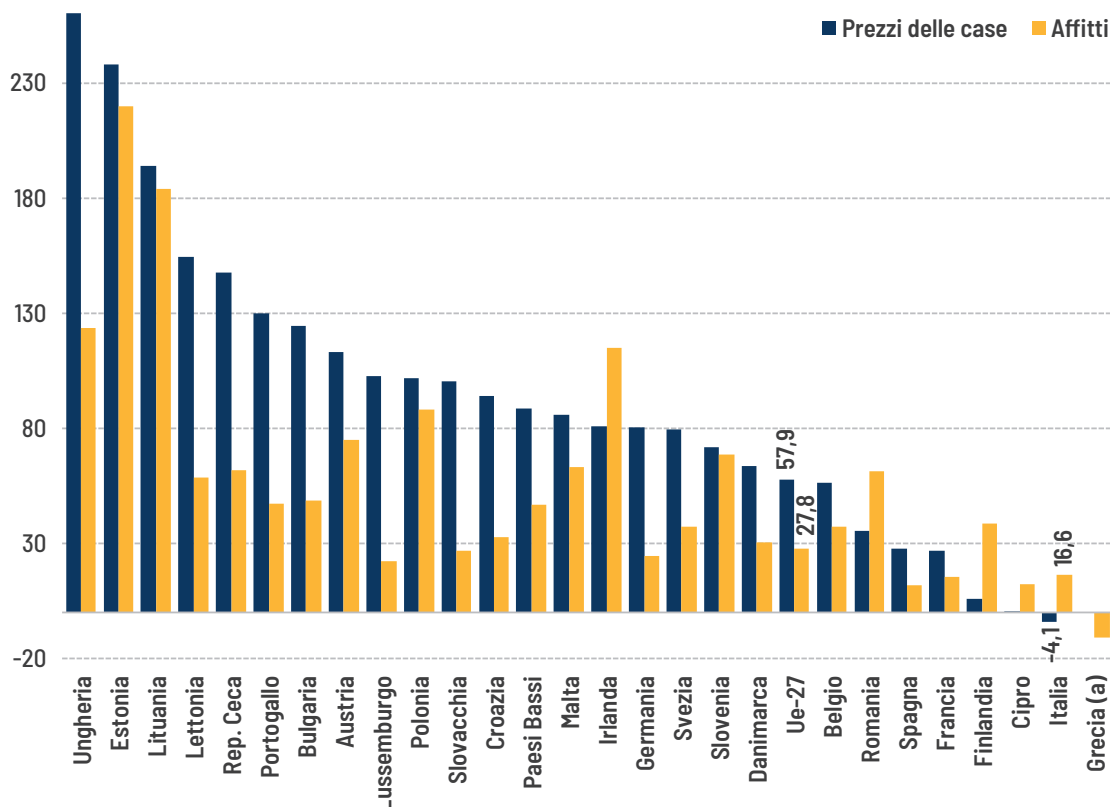
18.1 Diritto all'abitare e alloggi a costi accessibili

Negli ultimi anni in Europa è cresciuta la consapevolezza del forte legame fra il disagio sociale e le difficoltà delle persone e delle famiglie di poter vivere in una casa dignitosa. Nelle sue Linee guida politiche 2024-2029, la Presidente von der Leyen ha sottolineato che “dobbiamo affrontare con urgenza la crisi abitativa che colpisce milioni di famiglie e giovani” e che esiste un notevole e crescente fabbisogno di investimenti nell'edilizia sociale e a prezzi accessibili.

Dalla fine della crisi finanziaria, la domanda di alloggi è aumentata, mentre l'offerta di nuove abitazioni e di case ristrutturate non è cresciuta con lo stesso ritmo. Ciò ha determinato significativi aumenti sia dei prezzi delle abitazioni, sia degli affitti, in maniera più acuta in alcune regioni e città. I salari non sono aumentati nella stessa misura del costo degli alloggi e questa evoluzione disomogenea ha creato un divario sempre più ampio tra la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili e le capacità economiche delle famiglie.

Figura 1 Prezzi delle case e degli affitti (var. % 2010-I trim. 2025)

(a) dato sui prezzi delle case non disponibile



Fonte: Eurostat.

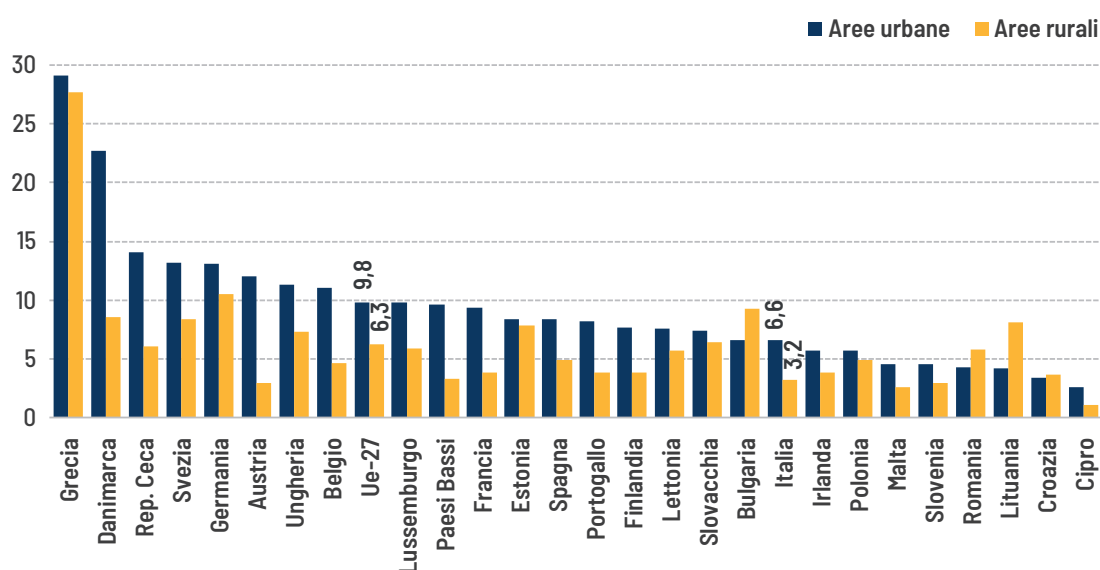
Gli affitti sono aumentati costantemente negli ultimi quindici anni nell'Ue, i prezzi delle case hanno mostrato una dinamica crescente soprattutto tra il 2015 e la fine del 2022, stabilizzandosi solo per un breve periodo per poi tornare ancora a crescere dal 2024. Nel complesso dell'Ue-27, i prezzi delle case sono cresciuti del 57,9% contro il 27,8% degli affitti (Fig. 1), segnalando una tendenza comune di rivalutazione patrimoniale degli immobili che accentua le difficoltà di accesso alla casa, soprattutto per le famiglie più giovani e a basso reddito.

La tendenza alla crescita più sostenuta dei prezzi delle case rispetto agli affitti è condivisa tra paesi europei con poche eccezioni (Irlanda, Romania, Finlandia, Italia). Gli aumenti più forti, soprattutto dei prezzi delle case, si registrano nell'Europa centro-orientale, in particolare in Ungheria, Estonia, Lituania e Lettonia. Gli incrementi sono notevoli, ma meno esplosivi, nei paesi più avanzati dell'Europa occidentale e settentrionale. Nell'Europa meridionale, il Portogallo registra dinamiche di crescita più accentuate, soprattutto per i prezzi delle case. In Italia, nel periodo considerato gli affitti sono aumentati di circa il 17%, mentre i prezzi delle case hanno subito un calo di circa il 4%.

La scarsità di alloggi a prezzi accessibili ha impatti socioeconomici rilevanti, mettendo in difficoltà un numero crescente di famiglie e incidendo sulla competitività di alcune aree, dove le imprese faticano ad attrarre lavoratori per i costi dell'abitare eccessivi rispetto ai redditi. Ciò si verifica soprattutto nelle aree urbane a maggiore domanda abitativa, come risulta evidente dai dati sulle quote sproporzionate di reddito destinate dalle famiglie meno abbienti a sostenere i costi dell'abitare, così elevate da determinare un rischio povertà¹.

Nell'Ue-27, la quota di famiglie che vivono in aree urbane e destinano oltre il 40% del reddito disponibile ai costi abitativi sfiora il 10%, contro circa il 6,3% rilevato nelle aree rurali (Fig. 2). Le differenze

Figura 2 Tasso di sovraccarico dei costi abitativi per grado di urbanizzazione (% famiglie)

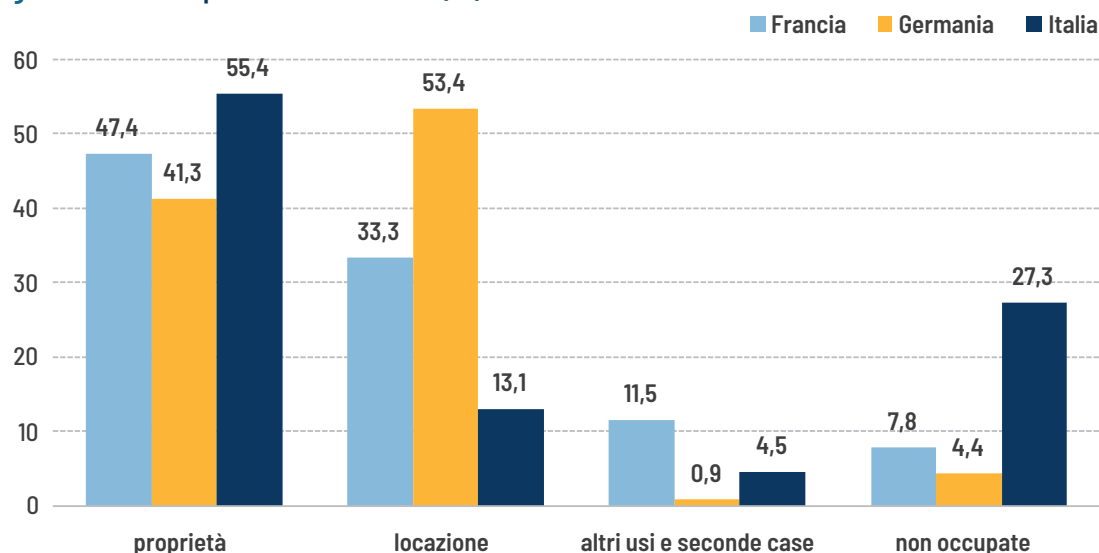


Fonte: Eurostat.

¹ COM(2025) 163 final Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. A modernised Cohesion policy: The mid-term review.

tra Stati membri sono rilevanti: si passa dal 29,1% delle famiglie residenti nelle città greche, al 2,1% di quelle cipriote. In questo quadro l'Italia si colloca al di sotto della media europea, con valori pari al 6,6% nelle città e al 3,2% nelle zone rurali.

Figura 3 Gli usi del patrimonio abitativo (%)



Fonte: Ifel/Anci.

407

Dai dati esposti in Figura 3, risultano alcune peculiarità del mercato abitativo italiano rispetto alle altre due grandi economie europee, Francia e Germania, distinguendosi per la quota più elevata di abitazioni di proprietà (55,4%) e, specularmente, per la quota più bassa di alloggi in locazione (13,1%)². Questo riflette una tradizionale propensione delle famiglie italiane a investire nel mattone, anche come forma di risparmio e sicurezza patrimoniale. La diminuzione dei prezzi delle case segnalato in precedenza ha prodotto un significativo effetto ricchezza negativo sulle famiglie proprietarie; nel contempo, l'aumento degli affitti ha accresciuto le difficoltà di accesso all'abitazione per chi non possiede un immobile.

Ancora più rilevante è la quota di abitazioni non occupate, che in Italia raggiunge il 27,3%, oltre tre volte quella francese (7,8%) e più di sei volte quella tedesca (4,4%). Questo dato segnala forti inefficienze del mercato immobiliare, legate a squilibri territoriali tra aree urbane e aree interne e a un ampio patrimonio edilizio inutilizzato, localizzato sia in aree a bassa domanda o in piccoli comuni, sia nei grandi centri urbani.

Sebbene la politica in materia di alloggi sia una competenza principalmente nazionale, l'Ue ha ritenuto di definire una sua linea di intervento su questo tema, radicandola sia nella politica sul mercato interno, sia nella politica sociale, di coesione e ambientale, ambiti di propria competenza diretta. Inoltre, con il pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia Un'onda di ristrutturazioni, la Ue ha sancito ulteriori misure volte specificamente ad affrontare la deprivazione abitativa e a garantire alloggi e condizioni di vita dignitosi e a prezzi accessibili. L'obiettivo è migliorare i valori e la qualità degli edifici, che sono responsabili del 40% del consumo energetico dell'Unione e le cui prestazioni energetiche sono defi-

² Ifel/Anci, L'offerta di abitazioni in Italia. Un quadro generale, ottobre 2025.

nibili "scarse" nel 75% dei casi. Per conseguire gli obiettivi climatici dell'Ue, la strategia si prefigge di raddoppiare i tassi annuali di ristrutturazioni energetiche degli edifici pubblici e privati entro il 2030 e di conseguire un parco immobiliare completamente decarbonizzato entro il 2050.

Anche l'iniziativa del nuovo Bauhaus europeo, lanciata nel 2021 nell'ambito della strategia Un'ondata di ristrutturazioni, che si prefigge di accelerare la trasformazione verde e digitale in vari settori, facilita i progetti di ristrutturazione che contribuiscono alla sostenibilità, all'inclusività e all'estetica degli spazi di vita europei.

L'iniziativa sugli alloggi a prezzi accessibili è una delle iniziative faro del nuovo Bauhaus europeo e prevede la ristrutturazione di 100 distretti faro (modelli funzionali di abitazioni dignitose e a prezzi accessibili) entro il 2030. Essa garantisce che anche gli alloggi sociali e a prezzi accessibili beneficino della strategia Un'ondata di ristrutturazioni, aiutando i progetti locali di questo tipo ad accedere agli strumenti tecnici e alle innovazioni di cui hanno bisogno.

Il diritto alla casa rappresenta, inoltre, una delle priorità della revisione di medio termine della politica di coesione del ciclo 2021-2027. Infine, con le recenti proposte per la definizione del nuovo Quadro finanziario Pluriennale (Qfp) per il ciclo 2028-2034, il tema dell'alloggio a costi accessibili è entrato a pieno titolo fra le nuove priorità dell'Unione, insieme a quella della difesa comune e della competitività.

18.2 Le politiche europee per la casa e l'abitare

408

L'azione dell'Ue in materia di diritto all'abitare è riconducibile direttamente a principi e disposizioni degli atti fondativi. Il Trattato dell'Unione europea (Tue) stabilisce che, nell'ambito dell'instaurazione di un mercato interno, l'Unione deve promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, combattere l'esclusione sociale e assicurare un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (articolo 3, paragrafo 3). A sua volta, il Trattato di funzionamento dell'Unione europea (Tfue) stabilisce le diverse responsabilità dell'Ue per quanto riguarda la promozione dell'occupazione, la garanzia della protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale. L'accesso a un alloggio dignitoso è fondamentale in tale contesto. L'articolo 168 del Tfue specifica che l'azione dell'Ue dovrebbe indirizzarsi al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e all'eliminazione delle minacce per il benessere fisico e mentale. Buone condizioni abitative sono essenziali per garantire la salute fisica e mentale delle persone e sono dunque pertinenti all'obiettivo della salute pubblica.

Tali principi rappresentano la base su cui si fonda l'azione dell'Ue nel settore dell'edilizia abitativa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 34, paragrafo 3, sulla sicurezza sociale e l'assistenza sociale, stabilisce che "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti". Il pilastro europeo dei diritti sociali (2017) definisce, infine, 20 principi in materia di diritti dei cittadini. Nel quadro del capo III sulla protezione sociale e l'inclusione, il principio 19 stabilisce il diritto all'alloggio e all'assistenza per i senzatetto. In particolare, tale principio sancisce i diritti delle persone vulnerabili ad alloggi sociali, a un'assistenza abitativa di qualità e alla protezione contro lo sgombero forzato, oltre a prevedere il diritto dei senzatetto a un alloggio e a servizi adeguati.

Per sostenere gli Stati membri nell'affrontare queste problematiche, nel gennaio 2025 il Parlamento europeo ha istituito una Commissione speciale sulla crisi abitativa, alla cui guida è stata eletta l'eurodeputata italiana Irene Tinagli, con l'obiettivo di esaminare le sue cause profonde e avanzare raccomandazioni politiche su possibili soluzioni da sviluppare a livello europeo. Queste raccomandazioni saranno prese in considerazione nella definizione del Piano europeo per l'edilizia a prezzi accessibili.

È in questo contesto che per la prima volta in seno alla Commissione europea si è formalizzata una delega espressa per le politiche della casa, dal 1° febbraio 2025 affidata al Commissario all'Energia e agli Alloggi, Dan Jørgen.

L'obiettivo della Commissione speciale nel definire un Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili verrà implementato attraverso una strategia per incrementare la costruzione di abitazioni e prevede una piattaforma di finanziamento paneuropea in collaborazione con la Banca europea per gli investimenti (Bei). Dal momento che la politica abitativa e per la casa non è mai stata una politica dell'Unione europea, per affrontare la crisi degli alloggi si è ritenuto necessario procedere prima con una mappatura dei bisogni reali, per poi valutare quali strumenti adottare. La diversità tra i paesi europei obbliga infatti a trovare soluzioni mirate adattabili a contesti differenti.

Commissario ad hoc e Commissione parlamentare speciale rappresentano due novità che segnano un importante passo per affrontare un fenomeno che sta colpendo milioni di cittadini europei, al fine di proporre soluzioni concrete alla crisi abitativa e di sostenere l'accesso ad alloggi dignitosi e sostenibili, identificando ostacoli normativi, proponendo riforme per nuove costruzioni e riqualificazioni, contribuendo, più in generale, allo sviluppo del Piano europeo per l'housing, con particolare attenzione ai temi della sostenibilità e della inclusione sociale.

In linea con il principio di sostenibilità, l'Ue promuove la costruzione di alloggi sostenibili, sia dal punto di vista ambientale che economico e sociale, e riconosce tra i diritti fondamentali quello a un alloggio dignitoso, ma lascia agli Stati membri la responsabilità di attuarlo. L'Ue emette inoltre raccomandazioni e linee guida per gli Stati membri, incoraggiandoli a sviluppare politiche di housing sociale che tengano conto delle esigenze specifiche di ogni area, e favorisce la collaborazione tra i diversi attori coinvolti (governi, amministrazioni locali, organizzazioni non governative e settore privato). In tal senso è da segnalare la pubblicazione "Social Housing and Beyond. Operational toolkit on the use of Eu funds for investments in social housing and associated services", realizzata dalla Commissione Ue per supportare soggetti pubblici e privati nell'utilizzo dei fondi destinati agli investimenti in edilizia sociale. È importante segnalare, inoltre, il tema dell'affordable housing, che gioca un ruolo cruciale nella promozione dello sviluppo sostenibile (in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile dell'Onu, in particolare l'Obiettivo 11: "Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili") nell'Unione europea.

18.3 La revisione di medio termine e la riforma del Qfp post 2027

Sia la revisione di medio termine dei programmi della politica di coesione 2021-2027 - allo stato attuale in forte ritardo nella spesa - sia la proposta per il bilancio di lungo termine 2028-2034 offrono occasioni importanti per intervenire sul tema della casa. Gli interventi potranno riguardare non solo gli aiuti

alle fasce più povere della popolazione (deprivazione abitativa), su cui insistono già anche altri programmi Ue, ma anche quelli per favorire l'accesso a un alloggio destinate alle fasce con redditi medi (è questa una vera novità per l'azione comunitaria) ma che non possono permettersi né l'acquisto di un'abitazione, né l'affitto, soprattutto nelle città.

Con riguardo alla revisione dei programmi operativi della politica di coesione, nel settembre 2025 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato i nuovi regolamenti che, oltre a definire modalità e tempistiche del riesame, intro-ducendo una revisione sostanziale delle priorità, anticipando alcune linee di riforma in vista del prossimo ciclo di programmazione 2028-2034. Fra le nuove priorità rientra il tema delle abitazioni a prezzi accessibili (inclusa l'edilizia sociale), che vede il coinvolgimento diretto dei Comuni, considerate le loro competenze in materia. Sono collegati al sostegno del modello sociale europeo, in particolare, i due nuovi obiettivi specifici Promoting access to affordable housing, and related reforms (OS2: un'Europa più verde e resiliente e OS4: un'Europa più sociale e inclusiva) e Fostering integrated territorial development, through access to affordable housing, and the development of related reforms in all types of territories (OS5: un'Europa più vicina ai cittadini). Entrambi rafforzano azioni già presenti nei Programmi del Fse+ e del Fesr.

I nuovi investimenti dovranno concentrarsi, anzitutto, su riqualificazione e miglioramento delle performances energetiche di infrastrutture già esistenti, pur senza escludere la possibilità del sostegno a nuovi progetti abitativi, ancorché coerenti con l'iniziativa del Bauhaus europeo.

Al fine di migliorare l'impatto degli investimenti, inoltre, è previsto il finanziamento (sulla falsariga di quanto già fatto nell'ambito del Pnrr) delle azioni legate all'attuazione delle riforme nell'ambito della politica di coesione, sempre a condizione che la modifica del programma sia presentata entro fine 2025. Con l'obiettivo di raddoppiare le risorse stanziare per gli alloggi a prezzi accessibili, verranno mobilitati ulteriori finanziamenti anche attraverso strumenti finanziari, coinvolgendo i privati, e saranno accelerate e snellite le norme in materia di autorizzazioni a livello locale. Gli investimenti riassegnati alla nuova priorità beneficeranno di un prefinanziamento del 30% nel 2026 e di un aumento del tasso di cofinanziamento dell'Ue al 100%.

Sul fronte del bilancio a lungo termine dell'Ue, il 16 luglio 2025 la Commissione ha formulato le sue proposte di Qfp 2028-2034. Nella proposta che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e zone rurali, pesca e affari marittimi, prosperità e sicurezza per il periodo 2028-2034, la rilevanza delle tematiche dell'housing è ben denotata all'art. 3, che fissa gli obiettivi specifici del fondo. Infatti, la formula "sostenere gli alloggi sociali e a prezzi accessibili" è evocata al punto VII quale linea di intervento per realizzare l'obiettivo specifico di sostenere la prosperità sostenibile dell'Unione in tutte le regioni europee.

Infine, nella relazione contenuta nella proposta di regolamento che istituisce il Fondo europeo per lo sviluppo regionale si precisa che la coesione territoriale e lo sviluppo sostenibile devono rispondere alle esigenze delle generazioni presenti e future, e consentire ai giovani di svolgere un ruolo attivo nel plasmare regioni resilienti e prospere. Sotto questo profilo, si è ritenuto importante indirizzare gli investimenti del fondo per facilitarne l'accesso non solo agli interventi di sostegno all'istruzione, all'occupazione e agli ecosistemi dell'innovazione, ma anche alle politiche abitative.

18.4 Le proposte delle Città Ue per un Piano d'azione europeo per l'edilizia abitativa

Il Piano d'azione europeo per l'edilizia abitativa intende favorire la costruzione di una piattaforma di investimento paneuropea sui temi dell'edilizia abitativa a prezzi accessibili, ma è anche un invito ad agire con decisione e immediatezza per affrontare con prontezza la crisi abitativa che sta aggravando il malcontento sociale e minaccia i pilastri fondamentali del progetto europeo. Il piano è il frutto di un processo collaborativo fra quindici sindaci dell'Ue: Amsterdam, Atene Barcellona, Bologna, Budapest, Firenze, Gand, Lisbona, Lipsia, Lione, Milano, Parigi, Roma, Zagabria e Varsavia. Parte dalla constatazione che sebbene le cause della crisi dell'accessibilità economica degli alloggi varino da paese a paese, un fattore comune in tutta Europa è la mancanza di un intervento pubblico a lungo termine nel settore dell'edilizia abitativa, che ha contribuito a determinare uno squilibrio strutturale.

Il piano sviluppa alcune delle proposte e richieste iniziali condivise dall'alleanza Mayors for Housing con il Commissario europeo per l'energia e l'edilizia abitativa, Dan Jørgensen del 20 febbraio 2025 e ha aperto la strada a un maggiore sostegno dell'Ue per affrontare la persistente crisi abitativa. Nelle analisi dei redattori del piano, le principali città europee si trovano ad affrontare una serie di sfide per cercare di risolvere la crisi dell'accessibilità economica e della sostenibilità degli alloggi, tra cui:

- la rapida crescita dei prezzi delle case in vendita e in affitto, che esclude le famiglie a basso e medio reddito dal mercato immobiliare privato;
- la finanziarizzazione degli alloggi e il suo impatto sui diritti degli inquilini e sulla sicurezza della locazione, con conseguenze più ampie in tema di competitività e vivibilità;
- la proliferazione di alloggi di breve durata e di seconde case, che sta esacerbando le tensioni di mercato e contribuendo allo sfollamento delle comunità locali;
- la crescente espansione urbana, che spinge le famiglie a basso e medio reddito verso le periferie, provocando segregazione ed esclusione sociale, spostamenti più lunghi, costi di trasporto più elevati e aumenti delle emissioni di gas serra;
- le limitazioni alla costruzione di nuove abitazioni dovute alla scarsità di terreni e all'imperativo di ridurre al minimo l'uso del suolo, insieme alla dipendenza da costosi sforzi di riqualificazione urbana;
- la non sufficiente capacità finanziaria pubblica, spesso dipendente da trasferimenti da parte dei governi nazionali non adeguati e da una base imponibile limitata, mentre i governi locali faticano a soddisfare le crescenti e complesse esigenze delle comunità locali.

I quindici sindaci formulano un invito pressante: l'Europa non può permettersi di aspettare che le condizioni macroeconomiche migliorino o che i salari aumentino prima di affrontare la crisi abitativa. Al contrario, ampliare l'offerta di alloggi sociali e accessibili sostenibili è un investimento fondamentale per il tessuto sociale, la vitalità urbana e la resilienza economica dell'Europa. Offrirà ai residenti una vita più dignitosa, migliorerà la coesione sociale e l'attrattiva delle città e genererà opportunità di lavoro di qualità.

Le città europee sottoscrittrici del piano si dichiarano pronte a dare il loro contributo ma, al contempo, chiedono che venga attivata un'iniziativa a guida Ue in materia di edilizia abitativa che mobiliti 300 miliardi di euro, di cui almeno 100 in sovvenzioni, e che contempli l'impiego di strumenti innovativi che

consentano un'azione rapida ed efficace a livello locale.

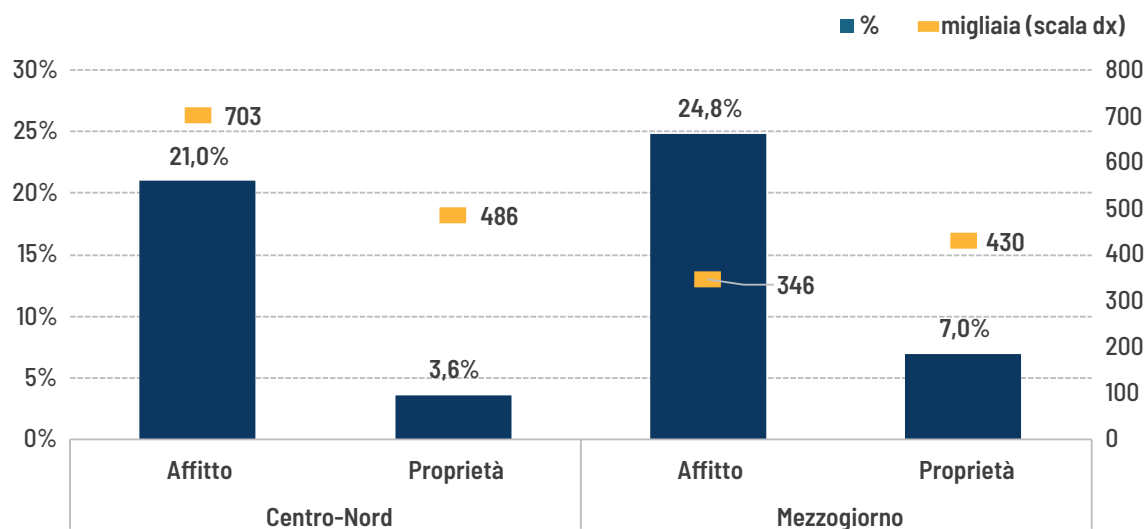
Oltre a razionalizzare le risorse disponibili e ad aumentare le opportunità di investimento, il piano d'azione europeo per l'edilizia abitativa propone una serie di misure ad alto impatto:

1. istituire un flusso di finanziamenti di emergenza per consentire alle città di sviluppare rapidamente progetti di edilizia sociale e a prezzi accessibili. Ciò dovrebbe includere il riutilizzo delle risorse non reclamate del Recovery and Resilience Facility e di altri fondi Ue disimpegnati, da assegnare direttamente alle autorità locali per investire in edilizia sociale e a prezzi accessibili, e nei relativi servizi di supporto;
2. riconoscere le città come partner dirette nell'attuazione del quadro dei programmi dell'Ue nei quali è presente una componente destinata ai piani abitativi, istituendo programmi dedicati per l'edilizia sociale sostenibile e a prezzi accessibili che consentano percorsi accelerati e opportunità di finanziamento diretto per le città, al fine di accelerare l'implementazione sul campo dei programmi finanziati dall'Ue;
3. riformare le norme sugli aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale, per consentire maggiori investimenti nell'edilizia sociale e a prezzi accessibili;
4. attivare la clausola di salvaguardia nazionale per consentire che gli investimenti in edilizia sociale sostenibile e a prezzi accessibili siano esclusi dai calcoli del deficit e del debito, in analogia con la flessibilità attualmente riconosciuta alla spesa legata alla difesa;
5. designare le aree del mercato immobiliare in difficoltà come elemento cardine della nuova Agenda per le Città e della politica di coesione. Tale designazione garantirebbe alle città risorse e strumenti politici specifici per affrontare le esigenze abitative più urgenti;
6. orientare le politiche abitative degli Stati membri attraverso il semestre europeo e i piani nazionali di ristrutturazione edilizia, al fine di aumentare gli investimenti pubblici nell'edilizia sociale e a prezzi accessibili e incoraggiare l'attuazione di politiche fiscali e normative efficaci per contrastare la disoccupazione, prevenire la speculazione edilizia e preservare l'edilizia popolare;
7. stabilire obblighi efficaci di condivisione dei dati sulle piattaforme di locazione a breve termine, in particolare mediante l'attuazione dei regolamenti europei, in modo che in tutte le città possa essere contrastato l'utilizzo irregolare del patrimonio edilizio residenziale.

18.5 Il diritto all'abitare nelle città italiane

Nel Centro-Nord, la povertà assoluta riguarda il 21% delle famiglie in affitto (pari a circa 703 mila nuclei), mentre scende al 3,6% tra le famiglie proprietarie (circa 486 mila). Questi dati vanno confrontati con il dato di incidenza media dell'area che è pari a 7,5%: l'affitto costituisce un fattore di vulnerabilità economica molto marcato, mentre la proprietà della casa è in grado di dimezzare il rischio povertà.

Nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà assoluta è più elevata rispetto al resto del Paese, sia per le famiglie in affitto (24,8%; circa 346 mila), sia per quelle proprietarie (7%; circa 430 mila). Nell'area l'incidenza media delle famiglie povere è del 10,5%: per le famiglie in affitto meridionali, dunque, è più che doppia l'incidenza della povertà e la proprietà della casa allevia il rischio povertà in maniera meno marcata rispetto al Centro-Nord.

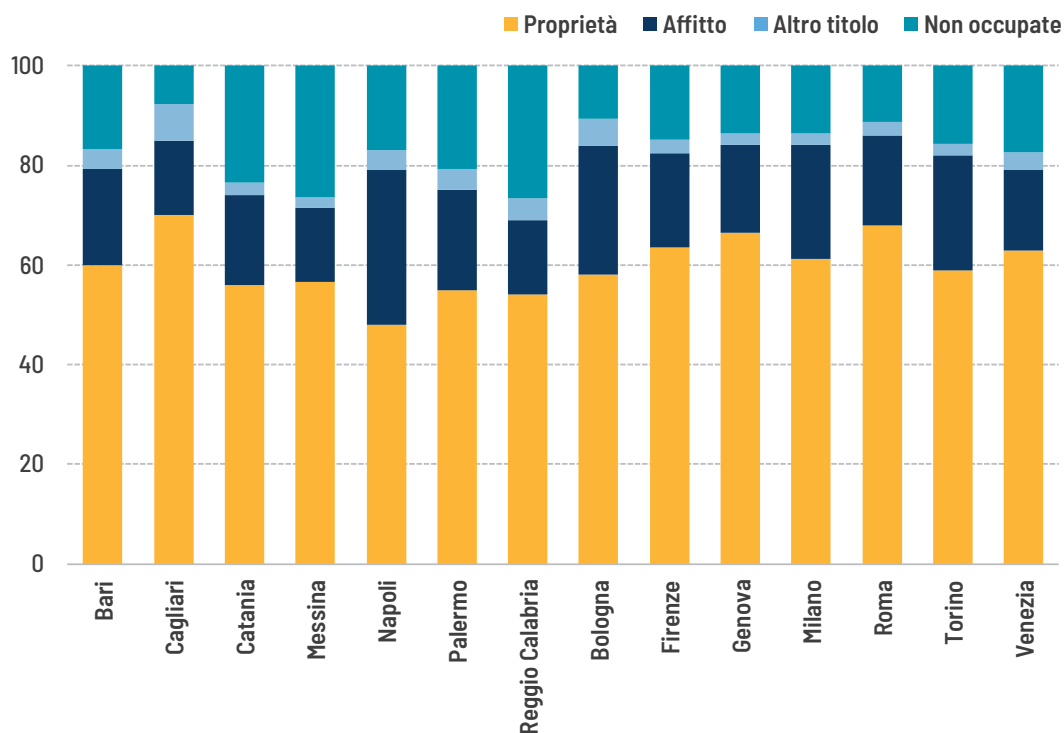
Figura 4 Famiglie in povertà assoluta per titolo di godimento dell'abitazione (% e in migliaia)

Fonte: elaborazioni Svimez su dati Istat.

Come discusso in precedenza, gli italiani sono tra i maggiori proprietari di casa in Europa e il Paese si distingue anche per una quota molto elevata di abitazioni vuote. Complessivamente, il 33,6% del patrimonio abitativo nazionale si concentra nelle 14 Città Metropolitane italiane: il 35,5% delle case di proprietà, quasi il 43% di quelle in affitto, il 33,6% delle abitazioni utilizzate ad altro titolo e il 25,8% delle case non occupate. È soprattutto nei grandi centri urbani che si concentrano le famiglie soggette al sovraccarico dei costi abitativi.

Con riferimento ai comuni capoluogo delle città metropolitane, emergono alcune differenze territoriali nella distribuzione tra case di proprietà e in affitto e nella presenza di abitazioni non utilizzate (Fig. 5). Nei comuni del Mezzogiorno, si segnala il caso di Napoli, che ha una quota di abitazioni di proprietà di circa il 48%, inferiore di circa 20 punti al dato di Roma e di circa 15 rispetto a Milano e Torino. Bari e Cagliari, al contrario, presentano quote di case di proprietà sul totale del patrimonio abitativo comprese tra il 60 e il 70%, in linea o superiori alle città del Nord. Nei centri del Centro-Nord come Milano, Bologna, Firenze e Roma, si registra una quota di abitazioni in affitto più elevata, segno di un mercato più dinamico, dove l'affitto svolge un ruolo centrale nel soddisfare la domanda di casa legata a studenti e giovani lavoratori.

Un ulteriore elemento di differenziazione è la quota di abitazioni non occupate sul totale dello stock abitativo. Le percentuali più basse si registrano a Cagliari (7,6%), Bologna (10,7%) e Roma (11,2%). In alcuni capoluoghi meridionali i valori superano, invece, il 20%: Reggio Calabria (26,5%), Messina (26,4%) e Palermo (20,8%); dati che possono sottendere diverse situazioni, come un utilizzo sporadico, la vetustà o lo stato di degrado delle strutture, oppure utilizzi non dichiarati. In ogni caso, questi dati indicano che una parte rilevante del patrimonio abitativo è inutilizzata, anche per effetto del calo demografico e della minore attrattività economica di alcune aree urbane. Le grandi città del Centro-Nord come Milano (13,5%), Genova (13,5%) e Firenze (12,9%) mostrano livelli relativamente bassi di case non utilizzate, segno di mercati abitativi più attivi.

Figura 5 Gli usi del patrimonio abitativo nei comuni capoluogo delle città metropolitane (%)

Fonte: Ifel/Anci.

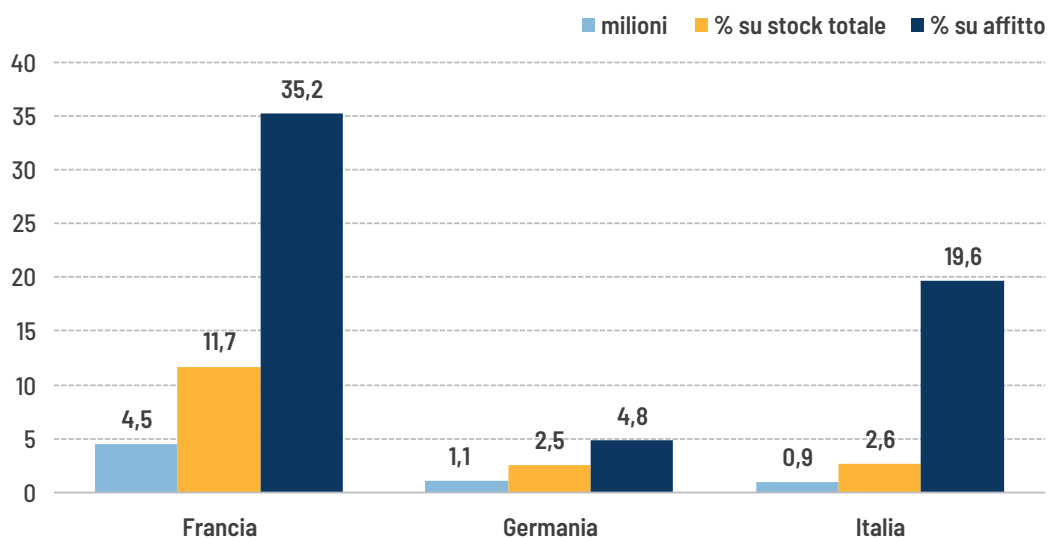
Rafforzare l'edilizia residenziale pubblica è una priorità imprescindibile per dare risposta alle condizioni di disagio abitativo, che tende a coinvolgere non solo le famiglie in povertà ma anche quelle categorie sociali che proprio per i problemi abitativi rischiano di scivolare verso situazioni di povertà. Il disagio abitativo, infatti, affligge sia i ceti a reddito molto basso o nullo, per i quali gli alloggi di edilizia residenziale pubblica sono in numero insufficiente, sia i nuclei che hanno un reddito troppo alto per vedersi assegnare una casa popolare, ma troppo basso per poter accedere alle locazioni sul libero mercato. Al riguardo, secondo l'Osservatorio nazionale sulle politiche abitative e di rigenerazione urbana, in Italia sono presenti oltre 650.000 famiglie nelle graduatorie comunali per l'accesso ad una casa popolare (almeno 1,4 milioni di persone). Annualmente vengono emesse almeno 40.000 sentenze di sfratto che coinvolgono almeno 120.000 persone (con almeno 30.000 minori) ed eseguiti con la forza pubblica tra i 25.000 e i 30.000 sfratti, che vedono coinvolti almeno 15.000 minori. Pur non esistendo una stima certa e condivisa del numero di case popolari sfitte, non utilizzate per mancata manutenzione e assegnazione, si può ipotizzare che ci siano almeno 100 mila case vuote di proprietà pubblica.

Questo dato rimanda immediatamente alla tematica dell'edilizia sociale e delle politiche per renderla più efficace ed efficiente. Il sistema di sostegno italiano è composto dall'ERP, edilizia residenziale pubblica, e dall'ERS, edilizia residenziale sociale, che è invece d'iniziativa privata. L'ERP è completamente finanziato tramite risorse pubbliche e si rivolge ad una fascia reddituale compresa nei 20 mila euro di reddito all'anno. L'ERS si rivolge, invece, ad una fascia reddituale più estesa, fino a 50 mila euro. Gli alloggi ERP in Italia sono circa 900 mila, di cui 780 mila di proprietà delle aziende regionali e 220 mila di proprietà dei Comuni.

Come emerge dalla Figura 6, la consistenza dell'offerta di edilizia pubblica è piuttosto contenuta,

appena il 2,6% dello stock abitativo italiano; sale al 20% circa per gli affitti, ma il mercato complessivo della locazione è molto più ristretto rispetto a Francia e Germania. In Francia, in particolare, l'edilizia pubblica rappresenta il 12% dello stock abitativo e il 35% circa degli affitti. Valori ancora più alti si registrano nei Paesi del Nord-Europa, come in Svezia, con il 24% del patrimonio di edilizia pubblica sul totale, e in Olanda con il 29%. La Germania si avvicina alla dotazione italiana, con il 2,5% dello stock abitativo del Paese.

Figura 6 L'edilizia sociale in Francia, Germania e Italia



Fonte: Ifel/Anci.

415

Tabella 1 Alloggi sociali (ERP) nelle Città Metropolitane

Città Metropolitane	Numero	%
Bari	11.823	1,8
Bologna	13.694	2,4
Cagliari	5.178	2,4
Catania	9.127	1,5
Firenze	13.032	2,5
Genova	17.981	3,2
Messina	7.062	1,6
Milano	59.363	3,4
Napoli	41.610	3,0
Palermo	20.201	2,8
Reggio Calabria	4.742	1,3
Roma	74.689	3,3
Torino	46.382	3,4
Venezia	9.715	1,9
Totale Città Metropolitane	334.599	2,8

Fonte: Ifel/Anci.

Il Rapporto Ifel sul "L'offerta di abitazioni in Italia"³ ci offre informazioni sulla consistenza del patrimonio abitativo pubblico nelle città metropolitane. I dati, riportati nella Tabella 1 evidenziano, a livello territoriale, una maggiore presenza, sia pur sempre piuttosto contenuta, degli alloggi ERS nelle aree metropolitane del Centro-Nord. I valori più elevati, in termini di quota sul totale del patrimonio abitativo, si registrano a Milano e Torino (3,4%), seguite da Roma (3,3%) e Genova (3,2%), nelle quali si concentra oltre il 60% dell'edilizia popolare delle Città Metropolitane italiane. Tra le Città del Sud la quota più alta si registra a Napoli, con il 3%, e la più bassa a Reggio Calabria, con appena l'1,3%.

18.6 Le proposte

Dopo decenni di assenza di una strategia dell'abitare, senza piani strutturali di investimento e un ente unico di coordinamento, la questione abitativa è divenuta una vera emergenza nazionale, in analogia con quanto succede a livello europeo, ma con incidenze e criticità specifiche nel nostro Paese e con differenze territoriali marcate. Negli anni sono stati attivati diversi programmi di intervento (come il Piano città del 2012, il Bando aree Degradate del 2015, il Bando periferie del 2016, i programmi Fsc), ma è mancata una visione di insieme. Questo non solo ha reso gli episodi di programmazione insufficienti per fronteggiare l'emergenza abitativa, ma ha generato differenze territoriali rilevanti. A fronte di Regioni e Comuni che hanno sviluppato alcune politiche dell'abitare, introducendo regolamentazioni, pianificazioni e controlli sul territorio, che oggi fungono da apripista di accordi e sperimentazioni, come quelle aderenti all'Alleanza per l'housing, si registrano ritardi significativi, storture e commissariamenti degli altri enti subregionali. L'assenza di una strategia nazionale ha, dunque, alimentato le disuguaglianze sociali e territoriali, lasciando gli enti locali senza strumenti adeguati. In questo contesto, la bassa presenza di edilizia residenziale pubblica e sociale ha aggravato il disagio abitativo soprattutto nelle grandi Città e in particolare in quelle delle regioni del Sud, che hanno margini di bilancio per investimenti più esigui.

Le politiche per il rilancio del settore dell'edilizia hanno contribuito alla crescita ma non sono state accompagnate da interventi volti a ridurre i potenziali effetti sulle disuguaglianze. Gli incentivi alle ristrutturazioni hanno favorito prevalentemente l'accumulo di ricchezza delle classi sociali più abbienti, impattando in maniera marginale su quelle più povere. Servirebbe una svolta capace di riprendere un percorso di investimento strutturale e continuativo volto a ridurre le disuguaglianze dell'abitare, e capace di alimentare una politica di investimenti edilizi che, dopo la fine del Pnrr, sostenga l'economia nel suo complesso, anche con finalità redistributive.

A sostegno di un nuovo piano casa nazionale si collocano le recenti dichiarazioni del governo, che hanno richiamato la necessità di favorire i progetti di vita familiare e la natalità. Tuttavia, in assenza di proposte operative, non è ancora possibile formulare valutazioni di merito. Rimane però un dato condiviso: le politiche abitative non possono essere affidate unicamente alla logica del mercato.

Nel complesso, si va delineando un contesto nuovo e più favorevole, alimentato da una rinnovata attenzione europea.

A livello nazionale, servono, innanzitutto, un osservatorio nazionale (mai istituito) e una legge qua-

³ "L'offerta di abitazioni in Italia. Un quadro generale", Ottobre 2025. Dati sono stati raccolti all'interno di un lavoro di ricerca realizzato dalla Fondazione Ifel in occasione dell'evento Città nel Futuro organizzato da Ance.

dro per rilanciare ERP ed ERS, con particolare attenzione all'efficienza energetica, alla rigenerazione urbana e al consumo di suolo, superando la frammentazione normativa e rafforzando il ruolo dello Stato. Questo segna l'esigenza di una regia nazionale che, insieme agli enti locali, garantista risorse stabili e chiarezza di obiettivi. Come bilanciamento democratico e cardine di sussidiarietà, va creato un modello di governance partecipata in cui istituzioni, società civile, cooperative e privati collaborino per degli obiettivi comuni. La concertazione dovrebbe diventare una condizione strutturale, non episodica. Sul piano istituzionale, Cassa Depositi e Presiti dovrebbe sempre più assumere un ruolo rilevante, il cui peso e funzione andrebbero bilanciati con trasparenza e capacità di indirizzo nei meccanismi operativi.

Le modalità di copertura finanziaria del nuovo piano nazionale dovrebbero essere orientate a garantire una maggiore equità anche sul piano fiscale. La ricerca delle fonti di finanziamento rappresenta infatti un banco di prova della reale capacità del piano di contribuire all'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Accanto ai fondi europei da cofinanziare con risorse nazionali, andrebbe valutata la possibilità di introdurre un prelievo *ad valorem* sulle grandi operazioni realizzate con il Superbonus 110%, che ha sostenuto in larga parte interventi su immobili di proprietà di soggetti con redditi medio-alti, generando un rilevante incremento dei patrimoni immobiliari privati. I benefici della misura si sono così concentrati nelle fasce di reddito più elevate: gli interventi edilizi hanno prodotto un immediato risparmio fiscale per queste categorie e un apprezzamento del valore dei loro immobili. Una parte degli incrementi di ricchezza potrebbe essere ora destinata a finalità di interesse collettivo.

Per quanto riguarda i Comuni, occorre rilanciare il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA), da stabilizzare e potenziare, anche attraverso un'agenda dedicata sul nuovo Piano nazionale di partenariato previsto dalle nuove politiche di coesione.

C'è poi il filone di attività che riguarda gli affitti. Due interventi potrebbero alleviare alcune sofferenze: il rifinanziamento del Fondo sostegno affitti e del Fondo per la morosità incolpevole, con particolare attenzione a giovani e famiglie vulnerabili e a strumenti di intermediazione pubblico-privata per l'utilizzo sociale di immobili sfitti. Sul versante dell'integrazione con le politiche di welfare, andrebbe rafforzata l'attenzione ai migranti, alle persone con disabilità, alle persone senza fissa dimora, alle donne vittime di violenza.

È necessario altresì un grande piano per il diritto allo studio, con investimenti in studentati pubblici. Sul punto, si segnalano gli avanzamenti delle misure del Pnrr, in un primo momento piuttosto ridotti. Servono altresì, alcune misure complementari, come: l'utilizzo degli immobili pubblici e dei beni confiscati alle mafie per finalità abitative e sociali; incentivi alla cooperazione e alle cooperative a proprietà indivisa per garantire affitti sostenibili; il blocco temporaneo dell'adeguamento Istat degli affitti pubblici, sgravi fiscali per i contratti di locazione agevolati e garanzie statali sugli affitti; l'introduzione di una quota minima di housing sociale in ogni progetto di rigenerazione urbana.

Andrebbe in definitiva seguita una strategia di lungo periodo con investimenti stabili, governance chiara e con obiettivi di giustizia sociale coerenti anche con i target da conseguire nell'ambito della transizione ecologica, puntando su riqualificazione energetica, rigenerazione urbana e riduzione del consumo di suolo. Questo approccio permetterebbe di coniugare giustizia climatica e giustizia sociale.