



Finanza Locale Monitor

Research Department

Maggio 2026

Fabbisogno abitativo, edilizia residenziale pubblica e sociale

Il disagio abitativo, misurato con diversi indicatori, risulta più elevato per le famiglie in affitto e nei centri urbani maggiori. L'aumento dei canoni di locazione nelle aree più dinamiche, associato a un'offerta di edilizia residenziale pubblica carente, si riflette in un ampliamento della quota di popolazione che incontra difficoltà nel soddisfare il proprio fabbisogno abitativo. La grave deprivazione abitativa in Italia nel 2023 era pari al 5,8%: più di una famiglia su venti, quindi, si trovava in condizioni di forte disagio abitativo materiale. Le case libere (non occupate dai proprietari e non affittate) sono numerose (nel 2023 su quasi 35,6 milioni di abitazioni, ne risultavano non occupate 9,6 milioni) e territorialmente distribuite soprattutto nelle zone più periferiche e meno popolate; mentre la domanda tende a concentrarsi nei centri urbani, più dinamici e dove le opportunità di studio e lavoro sono maggiori. Le politiche abitative negli ultimi decenni sono state poco reattive, dati anche i vincoli di finanza pubblica: l'offerta di alloggi in edilizia residenziale pubblica (ERP), destinati alle fasce più svantaggiate della popolazione, si è contratta (la quota rispetto allo stock abitativo è scesa dal 4,2% del 2010 al 2,4% del 2022) ed è caratterizzata generalmente da abitazioni vetuste e dalle dimensioni non adatte ai nuovi bisogni. Inoltre, la domanda insoddisfatta resta molto elevata.

Negli ultimi mesi la questione casa è però tornata nelle agende dei policy maker: sia la Commissione Europea che il Governo italiano hanno lanciato delle proprie strategie. Tra cui il Piano europeo per gli alloggi sostenibili e il Piano Casa del Governo, che prevede sia il recupero di alloggi di ERP sia il rilancio dell'edilizia sociale. Il social housing intende intercettare e fornire una risposta ai bisogni della cosiddetta "fascia grigia", ovvero coloro che, pur con redditi superiori ai requisiti stringenti richiesti per l'accesso ad alloggi ERP, fanno fatica a sostenere i canoni di mercato (che anche nel segmento agevolato risultano piuttosto elevati, soprattutto nelle città più dinamiche, come Milano, Bologna, Firenze e Roma). Un'analisi dei bandi evidenzia un'accelerazione dell'attività in questo ambito.

Il diritto all'abitazione per la competitività dei territori

Le difficoltà nell'accesso alla casa non rappresentano solo una questione sociale, ma sono un vero e proprio freno economico, che inasprisce le disuguaglianze nel mercato del lavoro e limita la competitività dei territori. La carenza di alloggi a prezzi accessibili rende le città meno attraenti e competitive, ostacolando le aziende nel reperire personale, poiché i potenziali lavoratori rifiutano offerte non adeguate al costo della vita locale.

I settori economici che mostrano i maggiori fabbisogni occupazionali sono quelli più esposti: circa tre quarti della domanda complessiva si concentrerà nei settori dei servizi, inclusa la Pubblica Amministrazione, con un fabbisogno stimato tra 2,4 e 2,7 milioni di unità nel periodo 2025-29. Nei settori industriali, la richiesta si attesterà tra 755 mila e poco più di 870 mila unità, corrispondendo al 23% del totale. Già oggi le difficoltà di reperimento della forza lavoro sono diffuse: circa il 30% delle entrate ha avuto difficoltà nel reclutamento a causa di un ridotto numero di candidati; criticità che può essere spiegata anche dagli ostacoli di accesso alla casa. I settori con la maggiore difficoltà nel reperire il personale, in termini assoluti, sono i servizi turistici, le costruzioni, il settore della sanità, assistenza sociale e servizi sanitari privati, il comparto dell'agricoltura, silvicoltura e pesca.

Con riferimento al settore manifatturiero, l'analisi evidenzia come la relazione tra industrializzazione e tensione abitativa presenti una significativa articolazione territoriale. Emergono, in particolare, cluster regionali critici, come quello toscano, in cui industrializzazione e tensione abitativa si rafforzano reciprocamente. Nel caso del turismo, la relazione tra vocazione turistica e tensione abitativa presenta una marcata eterogeneità territoriale. In alcune aree ad alta attrattività, il turismo contribuisce ad aumentare la pressione sul mercato della casa; in altre, come i territori montani o meno urbanizzati, può coesistere con un equilibrio abitativo. I territori a bassa intensità turistica rappresentano, inoltre, potenziali ambiti di sviluppo sostenibile, utili a riequilibrare i flussi.

Maggio 2026

Nota Trimestrale

Research Department

Industry & Local Economies Research

Laura Campanini
Economista

Enrica Spiga
Economista

Ha collaborato:
REF.

Valentina Ferraris

Indice

Fabbisogno abitativo, edilizia residenziale pubblica e sociale*	3
Il disagio abitativo nei territori italiani	3
L'anomalia italiana e la scarsa offerta di locazioni	8
Il ruolo dell'Edilizia residenziale pubblica	12
Il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica resta elevato	16
Un'analisi delle graduatorie nelle principali realtà	18
Il mercato delle locazioni private evidenzia grandi disparità territoriali	19
Social housing come risposta alle necessità della cosiddetta fascia grigia	21
I Piani di policy	24
Il diritto all'abitazione per la competitività dei territori	27
L'accesso alla casa nelle province italiane	27
Sviluppo economico e accesso all'abitazione: le difficoltà di reperimento di forza lavoro nei settori produttivi	29
Le difficoltà di reperimento nei settori manifatturieri: le tensioni territoriali	31
Distretti industriali e tensioni abitative	33
Il comparto turistico fra tensioni abitative e competitività	34
Conclusioni	36

(*) in collaborazione con REF.

Fabbisogno abitativo, edilizia residenziale pubblica e sociale

La "questione casa" sempre più frequentemente dibattuta fa riferimento al crescente disallineamento tra le condizioni economiche delle famiglie, le dinamiche dei mercati immobiliari e l'assetto delle politiche pubbliche dedicate all'abitare, che porta a una crescente difficoltà nell'accesso ad alloggi adeguati. L'aumento dei canoni di locazione nelle aree più dinamiche, associato a un'offerta di edilizia residenziale pubblica carente, si riflette in un **ampliamento della quota di popolazione che incontra difficoltà nel soddisfare il proprio fabbisogno abitativo**.

La casa rappresenta d'altronde una componente fondamentale delle politiche sociali: **il limitato accesso all'abitazione per fasce rilevanti della popolazione costituisce un problema sociale**. La Commissione Europea ha recentemente presentato un Piano Europeo per gli alloggi a prezzi accessibili, sulla premessa che l'Europa stia affrontando non tanto una crisi abitativa, quanto una crisi sociale, dato **che "indebolisce la nostra coesione e minaccia la nostra competitività, limitando la mobilità del lavoro e dell'istruzione e aggravando in tal modo le carenze di manodopera presso i poli di crescita. L'Europa deve agire in maniera decisa per contribuire a rendere gli alloggi più accessibili per tutti gli europei"**.

Il Piano europeo per gli alloggi accessibili ha diversi obiettivi, sintetizzati in quattro pilastri di intervento: **il rafforzamento dell'offerta; la mobilitazione degli investimenti; il sostegno immediato e l'introduzione di riforme; il sostegno alle persone più colpite**. Sulla base di questi quattro pilastri, il Piano definisce dieci settori di intervento sui quali l'Unione Europea propone di agire a supporto degli sforzi delle autorità nazionali (che hanno competenza negli ambiti dell'edilizia abitativa), coordinandone gli interventi e fornendo risorse comuni.

Su premesse simili, ovvero sulla necessità di affrontare la questione abitativa, si basa d'altronde il Piano Casa del Governo italiano, che si propone di razionalizzare l'offerta abitativa esistente, e valorizzare il patrimonio, al fine di ridurre il disagio abitativo. **Il Piano Casa prevede il recupero di alloggi in edilizia residenziale pubblica, attualmente inutilizzabili per carenze di manutenzione, e la sperimentazione di nuovi strumenti per il rilancio dell'edilizia sociale**.

In questo contributo si presenta in primo luogo una panoramica del disagio abitativo nei diversi territori italiani, dell'offerta di alloggi in edilizia residenziale pubblica (ERP) e del mercato immobiliare per poi evidenziare i recenti orientamenti comunitari e nazionali.

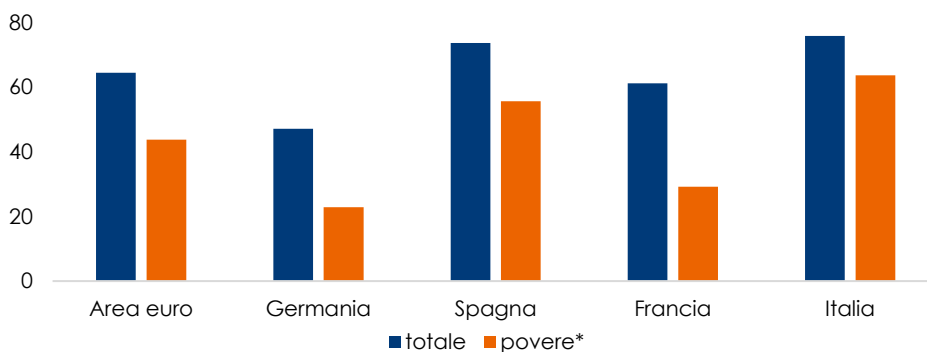
Il disagio abitativo nei territori italiani

Alla base di queste iniziative vi è quindi il riconoscimento dell'esistenza di un disagio abitativo diffuso. Con **disagio abitativo si intende la condizione di una persona o di una famiglia che non riesce ad accedere o mantenere un'abitazione adeguata**. Il disagio abitativo può declinarsi secondo diverse dimensioni. Può riguardare l'aspetto economico, ovvero **quanta parte del reddito di una famiglia viene assorbita dalle spese legate all'abitazione**, e in particolare dal canone di affitto. Può essere legato ad **aspetti strutturali dell'abitazione**, che può risultare inadeguata in quanto priva di alcuni servizi essenziali o non conforme a standard di sicurezza o salubrità. L'abitazione potrebbe anche risultare troppo piccola per il nucleo familiare, dando quindi luogo a **disagio abitativo per sovraffollamento**. Infine, il disagio abitativo si manifesta anche quando si ha insicurezza circa la possibilità di utilizzare un'abitazione (ad esempio perché c'è il rischio di sfratto).

In Italia, per questioni culturali, economiche e per scelta nel disegno delle politiche abitative, **è stata privilegiata la proprietà delle case di abitazione da parte delle famiglie**, che resta la situazione più diffusa ancora oggi. Secondo i dati Eurostat, **nel 2024 le famiglie italiane che risultavano proprietarie della casa di abitazione erano il 75,9% del totale, una quota più elevata rispetto alla media dell'area euro (64,5%)**. In Germania, la proprietà della casa di abitazione interessa solo il 47,2% delle famiglie, e in Francia il 61,2%. Risulta, pertanto, che l'affitto come titolo

di utilizzo della casa di abitazione sia relativamente poco frequente in Italia, interessando solo il 24,1% delle famiglie. Tuttavia, quanto osservato per il complesso delle famiglie non è valido per quelle più povere¹: tra queste, la diffusione dell'affitto è più elevata, pari al 36,3%, per quanto sempre inferiore alla media dell'area euro (56,2%). Si osserva così una disparità nei titoli di accesso all'abitazione tra i diversi ceti economici, rendendo quelli inferiori più esposti alle conseguenze di un mercato talvolta ristretto.

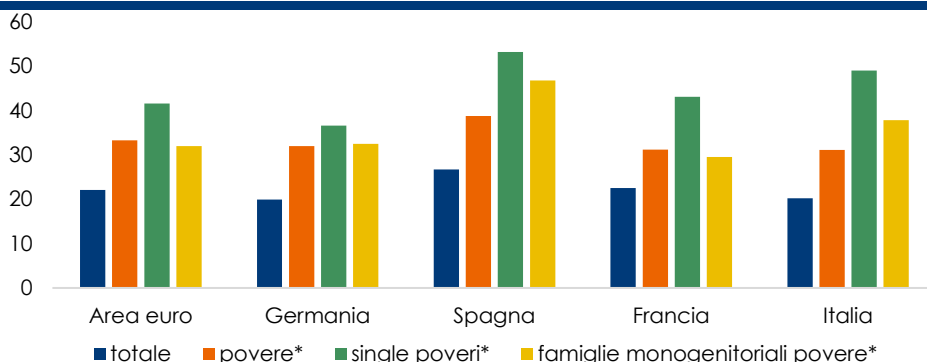
Quota di famiglie proprietarie della casa di abitazione (2024, dati percentuali)



Nota: (*) reddito inferiore al 60% del reddito mediano equivalente. Fonte: elaborazioni REF su dati Eurostat

L'incidenza degli oneri per l'affitto sul reddito disponibile delle famiglie costituisce un primo indicatore di disagio abitativo: quanto è maggiore tale incidenza, tanto più elevate saranno le difficoltà delle famiglie. **In Italia, nel 2024, l'incidenza media dell'affitto sul reddito disponibile è stata del 20,2%, sostanzialmente in linea con quanto osservato nell'area euro (22,1%)** e in miglioramento rispetto a qualche anno fa (nel 2016 l'incidenza era pari al 25,3%). L'incidenza risulta anche più elevata per le persone che vivono da sole (pari al 31,1% del reddito disponibile) e per i nuclei monogenitoriali (25,5%). Il disagio dato dall'incidenza dell'onere dell'affitto è ovviamente più elevato per le famiglie più povere (31,1% del reddito disponibile, che sale al 37,8% e al 49% per, rispettivamente, famiglie monogenitoriali e single). I single poveri impiegano circa metà del proprio reddito per pagare l'affitto. Le famiglie costituite da una sola persona rappresentano nel 2024 oltre un terzo delle famiglie italiane, con punte del 42% nelle aree metropolitane (anche se naturalmente, non tutte queste famiglie risultano povere secondo la definizione adottata).

Incidenza dell'affitto sul reddito disponibile (2024, dati percentuali)



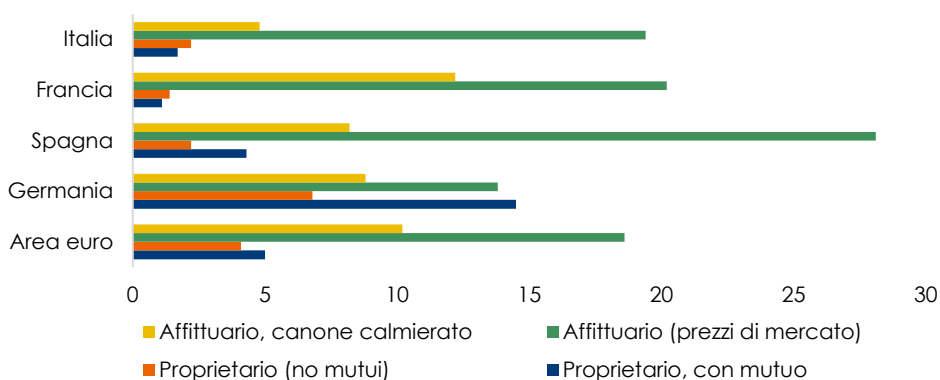
Nota: (*) reddito inferiore al 60% del reddito mediano equivalente. Fonte: elaborazioni REF su dati Eurostat

¹ In questo caso, il concetto di povertà è relativo: con più povere si intendono quelle famiglie con un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito mediano equivalente.

Un indicatore frequentemente utilizzato per valutare la dimensione economica del disagio abitativo è il sovraccarico economico (**housing cost overburden rate**), che misura **la quota di popolazione che vive in famiglie per le quali il costo totale dell'abitazione² supera il 40% del reddito disponibile della famiglia**, al netto di eventuali sussidi o contributi per l'alloggio. **In Italia, secondo i dati EU SILC raccolti da Eurostat, tale quota si attesta, nel 2024, al 5,1%, un valore che risulta contenuto se confrontato con la media dell'area euro (8,5%),** ma che da una parte sintetizza sovraccarichi molto differenziati a seconda del titolo di possesso dell'abitazione (proprietà o affitto) e dall'altro cela una non trascurabile eterogeneità territoriale.

Tra le famiglie proprietarie (che, come ricordato, rappresentano la maggior parte delle famiglie italiane), solo il 2% circa risulta in sovraccarico (con valori non molto diversi a seconda che abbiano un mutuo o meno), mentre per quelle in affitto la quota di famiglie in overburden raggiunge il 19,4%, se in affitto a prezzi di mercato, e resta al 4,8% se in affitto a canone calmierato. È quindi evidente come il fenomeno dell'housing cost overburden colpisca soprattutto chi è in locazione. Elaborazioni INAPP³ su dati EU SILC hanno, inoltre, evidenziato come il tasso di sovraccarico tra chi risulta in povertà relativa raggiungesse, nel 2021, il 27,2% (contro il 2,4% per chi, invece, non risulta in povertà).

Sovraccarico economico per l'abitazione (2024, % di famiglie per le quali i costi legati all'abitazione pesano per oltre il 40% del reddito disponibile)



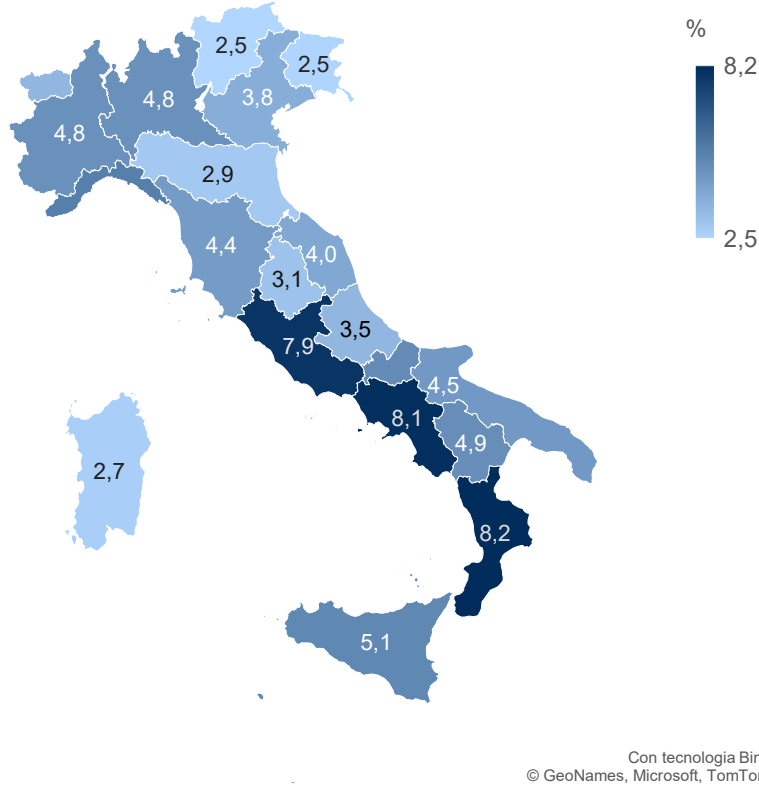
Fonte: elaborazioni REF su dati Eurostat

Vi è, inoltre, disparità tra i territori nel tasso totale di sovraccarico; questo risulta, infatti, più elevato nelle città metropolitane (6,6%) e inferiore, invece, nelle aree rurali (3,2%). Vi sono differenze anche tra Regioni: si osserva un tasso molto elevato in Calabria, Campania e Lazio, mentre resta al di sotto del 3% in Emilia-Romagna, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige.

² Include, oltre al canone di affitto, le rate del mutuo per le famiglie proprietarie, le spese condominiali, le imposte sulla casa e le spese per le utenze.

³ De Luca F., Giuliano G.A., Rosano A. (2025), Il peso delle spese abitative sul rischio di povertà. Un'analisi dei percettori di reddito di cittadinanza, INAPP Paper n.55, Roma.

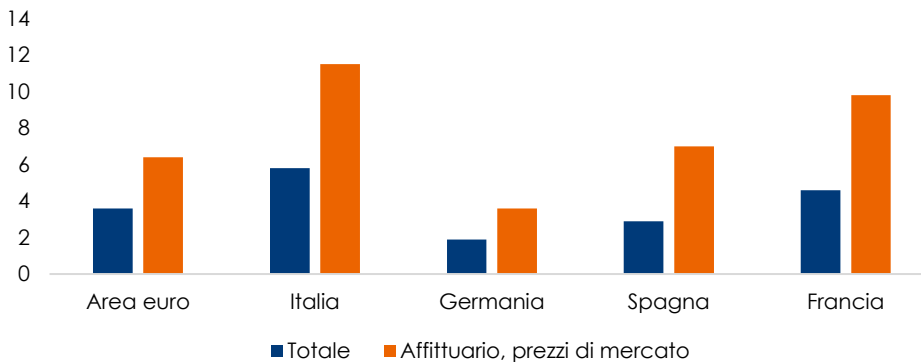
Sovraccarico economico per l'abitazione (2024, % di famiglie per le quali i costi legati all'abitazione pesano per oltre il 40% del reddito disponibile)



Fonte: elaborazioni REF su dati Eurostat

Ulteriori indicatori di disagio fanno riferimento, più che ad aspetti prettamente economici, a questioni più materiali legate alle condizioni abitative. In particolare, gli aspetti considerati riguardano la cosiddetta **grave deprivazione abitativa, ovvero la combinazione di abitazione sovraffollata e con almeno una condizione di deprivazione abitativa**⁴. La grave deprivazione abitativa in Italia nel 2023 era pari al 5,8%: più di una famiglia su venti, quindi, si trovava in condizioni di forte disagio abitativo materiale. Il dato risulta superiore sia alla media dell'area euro (3,6%) sia ai dati dei principali paesi (Germania, 1,9%; Francia, 4,6%; Spagna, 2,9%). Il livello risulta particolarmente elevato, e distante dalla media dell'area euro, per le famiglie in affitto a prezzi di mercato, tra le quali la diffusione della grave deprivazione abitativa raggiunge l'11,5% (nell'area euro è, invece, pari al 6,4%), evidenziando, ancora una volta, quale sia il segmento maggiormente esposto al disagio.

⁴ Le condizioni di deprivazione abitativa sono: assenza di servizi igienici interni (bagno o doccia); assenza di toilette interna con scarico d'acqua; problemi strutturali dell'abitazione, come infiltrazioni dal tetto, umidità nelle pareti o nei pavimenti, o infissi deteriorati; insufficiente luminosità naturale nell'abitazione.

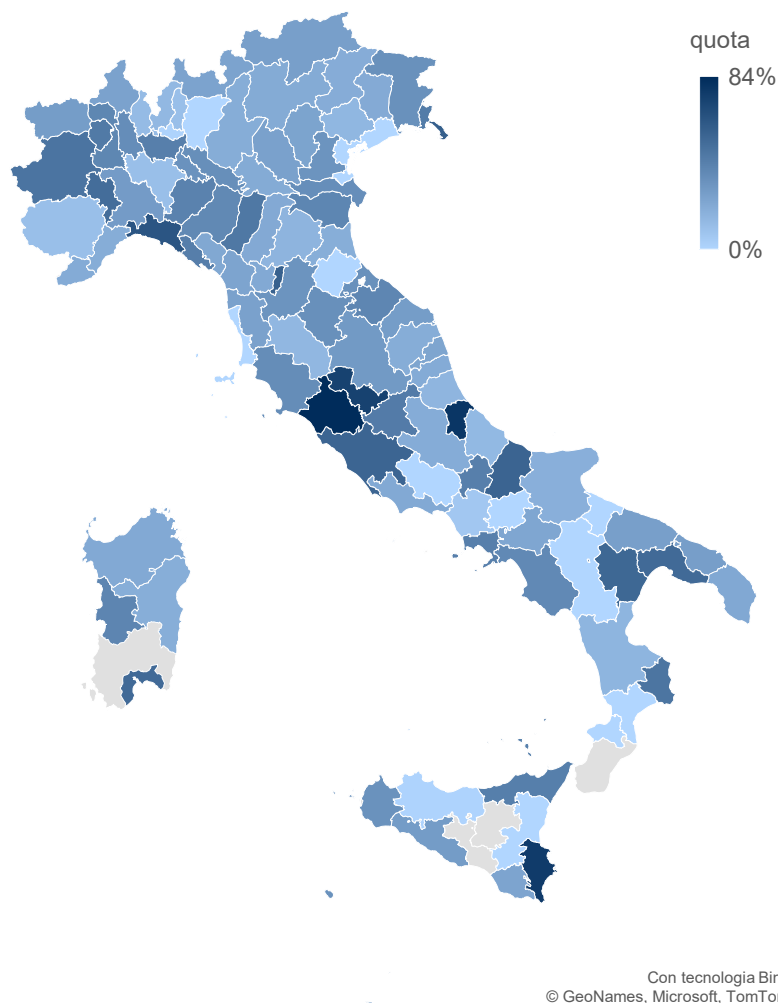
Quota di grave deprivazione abitativa (2023, % di famiglie in condizioni di grave deprivazione abitativa*)

Nota: (*) abitazione sovraffollata e con almeno una di queste situazioni: assenza di servizi igienici interni (bagno o doccia); assenza di toilette interna; problemi strutturali; insufficiente luminosità naturale.
Fonte: elaborazioni REF su dati Eurostat

A livello territoriale, i dati si limitano alle condizioni di deprivazione abitativa (senza combinare con la presenza di sovraffollamento), rivelando tuttavia una situazione lievemente peggiore nel Centro e nel Mezzogiorno, soprattutto per quanto riguarda la presenza di strutture danneggiate o abitazioni umide.

Il concetto di accessibilità dell'abitazione, d'altra parte, deve prendere in considerazione anche le informazioni riguardanti l'adeguatezza dell'alloggio, in base alle caratteristiche e bisogni della famiglia (in termini di dimensione, qualità strutturale, salubrità). Una famiglia che "sceglie" un alloggio sovraffollato o degradato per contenere i costi non è in equilibrio abitativo, ma sta operando una scelta forzata che comprime il disagio economico a spese della qualità della vita.

Infine, un'altra dimensione di disagio abitativa può essere legata all'insicurezza dell'abitazione per chi non è proprietario. I provvedimenti di sfratto emessi nel 2024 sono stati oltre 40 mila, di cui il 75% per morosità del conduttore. I numeri assoluti più elevati si sono osservati in Lombardia (oltre 6.500 sfratti nel 2024), Lazio (6.100), Campania (4.600) e Piemonte (4.000). In particolare, gli sfratti per morosità nei Comuni capoluogo di provincia rappresentano oltre un terzo del totale dei provvedimenti di sfratto; valori più elevati della media nazionale si riscontrano in alcune province, in particolare del Piemonte, a Milano, a Genova, ma anche Terni, Pescara, Prato, Viterbo, Taranto, Matera, Cagliari e Siracusa.

Quota sfratti per morosità (2024, sfratti morosità in %, sfratti eseguiti nei capoluoghi di provincia)

Con tecnologia Bing
© GeoNames, Microsoft, TomTom

Fonte: elaborazioni REF su dati Ministero degli Interni

In conclusione, i diversi indicatori sul disagio abitativo, pur evidenziando aspetti e declinazioni diverse dello stesso, sono piuttosto concordi nel sottolineare come a rischio disagio siano soprattutto le famiglie in affitto, e che tensioni maggiori si riscontrano nelle aree metropolitane.

L'anomalia italiana e la scarsa offerta di locazioni

Le peculiari difficoltà che vivono le famiglie in affitto sono d'altronde un riflesso di una situazione tipica del nostro Paese, ovvero **la predominanza della proprietà e l'offerta modesta di abitazioni in locazione**.

In Italia, la diffusione della proprietà delle abitazioni per ampie fasce di popolazione è stata storicamente incoraggiata, oltre che da fattori culturali, anche dalle politiche abitative, mediante incentivi fiscali all'acquisto della prima casa e alla ristrutturazione, condoni edilizi per regolarizzare le case costruite in autonomia, possibilità di riscattare alloggi popolari o di acquistare a prezzi calmierati, garanzie sui mutui. Nel secondo dopoguerra, per far fronte alle esigenze di ricostruzione, di rilancio del mercato edilizio, permettendo opportunità occupazionali per i disoccupati, e di garanzia di una casa dignitosa alle persone che si spostavano dalle campagne verso le città, in particolare del Nord, vennero lanciati numerosi e importanti programmi di edilizia popolare, con i quali vennero costruite case da assegnare alle famiglie meno abbienti, ma anche case di edilizia convenzionata (che, in linea con l'approccio e la cultura italiana a favore della proprietà, erano destinate alla vendita diretta ai cittadini meno abbienti).

Ad oggi, oltre il 75% delle famiglie vive in una casa di proprietà. I dati del Censimento Istat evidenziano come nel 2019 il 77% delle case occupate fossero di proprietà (ovvero, occupate dai proprietari). **Le case occupate da famiglie in affitto, invece, costituivano una parte residuale, meno di una su cinque a livello nazionale (il 17%).**

La locazione, per quanto abbia tutt'ora un ruolo inferiore a livello complessivo, risulta rilevante per soddisfare le necessità di alloggio per alcuni segmenti della popolazione: i meno abbienti, come si è visto, ma anche i giovani o chi ha necessità di trasferirsi in località diverse da quelle di origine per studio o per lavoro. **La scarsa disponibilità di abitazioni in affitto costituisce un freno alle opportunità di mobilità, e può essere un ostacolo a bilanciare i mismatch tra domanda e offerta di lavoro in alcuni territori.**

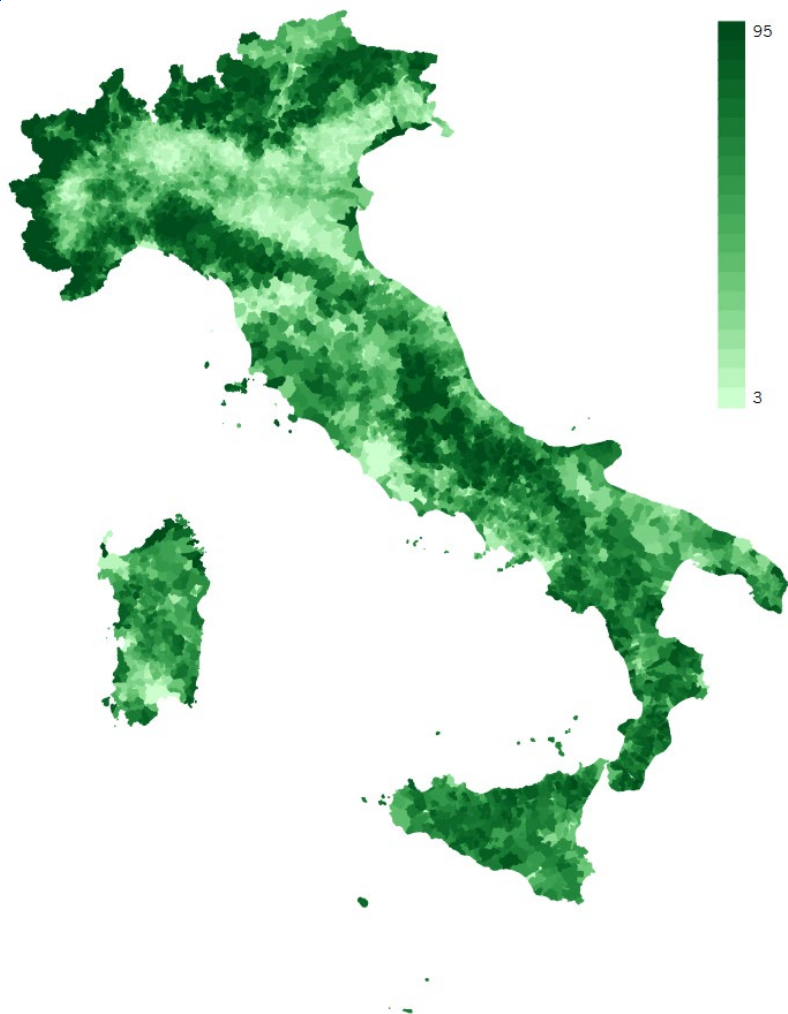
Il Censimento fornisce anche informazioni sul numero e la distribuzione delle abitazioni non occupate, ovvero potenzialmente disponibili. **Nel 2023⁵ su quasi 35,6 milioni di abitazioni ne risultavano occupate⁶ 26 milioni, pari al 73% del totale, mentre quelle non occupate erano 9,6 milioni.** La distribuzione di queste ultime non è però omogenea sul territorio: se a livello nazionale costituiscono quasi il 27% delle abitazioni, in alcune Regioni il loro peso è decisamente superiore. In particolare, in Calabria, Molise e Valle d'Aosta le case non occupate sono oltre il 40% del totale, e in altre realtà (Abruzzo, Basilicata, Liguria e Sicilia) rappresentano più di un terzo delle abitazioni.

I dati più granulari (a livello comunale) evidenziano come quote maggiori di abitazioni non occupate si rilevano nei Comuni più periferici; in quelli che, secondo la classificazione delle Aree Interne, risultano periferici o ultraperiferici, le abitazioni non occupate costituiscono in media la metà delle abitazioni censite. Ciò, peraltro, si accorda con quanto noto circa i fenomeni di spopolamento delle Aree interne⁷.

⁵ Il Censimento ha un aggiornamento biennale per quanto riguarda il numero di abitazioni occupate e non occupate, mentre per quanto riguarda i titoli di occupazione (proprietà, affitto, altro titolo) i dati sono riferiti al 2019.

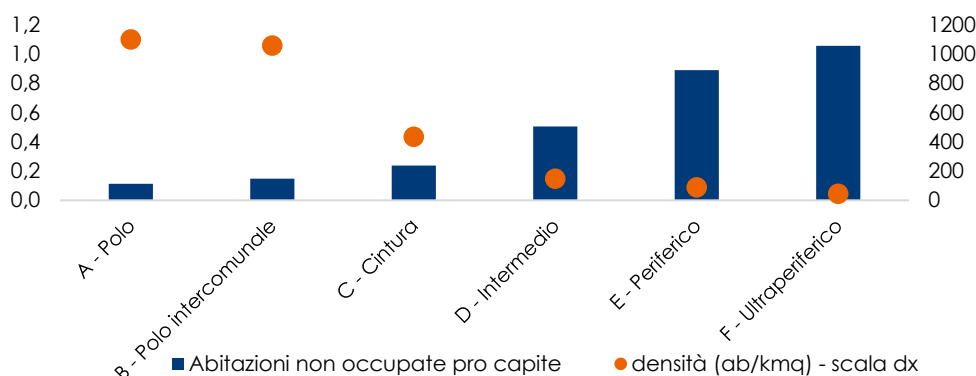
⁶ Con "occupate" si intendono le abitazioni dove dimora abitualmente almeno una persona. Il numero è stato stimato da Istat partendo dal numero di abitazioni complessive per ciascun Comune; le abitazioni occupate sono state ottenute escludendo dal numero di famiglie tutte quelle che non vivono in un'abitazione (famiglie in altri tipi di alloggio, senza fissa dimora, eccetera) e considerando le famiglie coabitanti. Le abitazioni non occupate sono state, invece, ottenute dalla differenza tra il numero di abitazioni totali e quelle occupate da famiglie.

⁷ Si rimanda a Finanza Locale Monitor di luglio 2025 per un approfondimento.

Abitazioni non occupate (2023, in % totale abitazioni)

Fonte: elaborazioni REF su dati Censimento Istat

Se si normalizza con la popolazione residente, si ricava un indicatore di offerta potenziale di abitazione pro-capite. **A livello nazionale, nel 2023 risultavano libere 0,46 abitazioni per residente; ma per i Comuni a maggior grado di urbanizzazione tale indicatore scende a 0,08 abitazioni, mentre risulta superiore a 0,6 nelle zone più scarsamente popolate** (e superiore a 1 nei Comuni ultraperiferici). L'offerta potenziale di abitazioni è dunque maggiore dove il fabbisogno è inferiore. Una parte di queste abitazioni non occupate è dovuta alle locazioni stagionali o alle seconde case (la quota di abitazioni non occupate sul totale delle abitazioni è decisamente superiore nei territori turistici), ma una parte è dovuta anche allo spopolamento, come si osserva in particolare nelle aree interne, o comunque a una minore domanda, come accade nei Comuni più piccoli.

Abitazioni non occupate per centralità del Comune (2023, abitazioni non occupate per abitante)

Fonte: elaborazioni REF su dati Censimento Istat

In generale, all'aumentare della densità abitativa si osserva una riduzione della quota di case non occupate: i Comuni classificati come "Poli", che mediamente hanno densità abitative elevate (più di 1.000 abitanti per km quadrato), hanno mediamente solo il 16% di abitazioni non occupate. I primi 10 Comuni italiani per numero di abitanti evidenziano quasi tutti una quota di abitazioni libere inferiore al 16%, con le eccezioni di Palermo (19,8%) e Catania (23%). Allargando lo sguardo ai primi 20 Comuni, quelli con la quota più bassa di abitazioni non occupate sono Prato (4,4%), Roma (10,5%), Bologna (10,8%) e Brescia (11%). La scarsità di abitazioni potenzialmente disponibili caratterizza quindi i territori maggiormente attrattivi, con più opportunità di studio e lavoro, mentre si osserva un addensamento delle abitazioni libere nei territori rurali.

Dall'altro lato, è interessante osservare la distribuzione delle case occupate in locazione. A livello nazionale, **le case abitate aventi come titolo di occupazione l'affitto erano 4,3 milioni nel 2019, pari a circa il 17% del totale delle case occupate**⁸. In alcune realtà, però, il tasso di diffusione della locazione è maggiore, come in Campania (23,7%), Piemonte (21%), Trentino-Alto Adige (20,7%), Valle d'Aosta (19,9%) ed Emilia-Romagna (19,1%). A livello più granulare, si osserva in generale una **maggior quota di abitazioni affittate (tra le occupate) nei Comuni più densamente popolati**. Tra i 20 principali Comuni (per numero di abitanti), poco meno di una casa su quattro è occupata in locazione, con punte del 38% a Napoli, del 30% a Bologna, del 28% a Verona e Trieste.

Se si considera il numero di abitazioni locate in un territorio come una proxy della domanda di affitto (dove la domanda è più vivace le abitazioni tendono a essere occupate, se disponibili), si osserva come questa si distribuisca in maniera pressoché speculare alla distribuzione delle abitazioni non occupate. Confrontando abitazioni affittate e abitazioni non occupate si ha un indicatore di squilibrio del mercato delle locazioni che tende ad essere più elevato (domanda maggiore dell'offerta potenziale) nei maggiori centri urbani e in generale nelle aree più abitate e dinamiche, mentre si annulla in molte zone montane e nelle aree interne.

⁸ Il tasso di diffusione dell'affitto è calcolato sul numero di case occupate nel 2019 per uniformità.

I primi 20 Comuni più popolosi. Alcuni indicatori sulle abitazioni

	2023	2019	2019	2022
	% abitazioni non occupate	% abitazioni affittate (su totale occupate)	indicatore squilibrio*	alloggi ERP/ 1000 abitanti
Roma	10,5	18,2	1,6	10,5
Milano	12,7	25,4	2,2	26,2
Napoli	15,8	38,3	1,6	45,7
Torino	14,8	26,4	1,4	22,8
Palermo	19,8	25,4	0,9	17,6
Genova	12,9	18,7	1,1	15,0
Bologna	10,8	29,7	2,4	64,0
Firenze	12,3	21,7	1,4	24,4
Bari	15,5	22,0	1,0	25,8
Catania	23,0	20,9	0,6	7,8
Verona	13,3	27,8	1,8	22,0
Venezia	17,8	18,5	1,0	26,1
Messina	26,3	15,7	0,4	25,8
Padova	13,1	21,4	1,2	9,7
Trieste	17,7	23,4	1,0	21,7
Brescia	11,0	27,7	1,8	14,3
Parma	14,9	25,3	1,5	44,5
Prato	4,4	17,8	2,0	8,9
Taranto	16,7	22,0	0,9	18,4
Modena	13,2	26,7	1,7	31,3

Nota: (*) calcolato come rapporto tra abitazioni affittate e abitazioni libere. Fonte: elaborazioni REF su dati Censimento Istat, MEF

La minore disponibilità di abitazioni per la locazione, riscontrata nei centri ad alta densità abitativa, si riflette sui canoni richiesti, che risultano più elevati; inoltre, le minori opzioni a disposizione di chi cerca una casa possono spingere, in particolare coloro che sono sottoposti a vincoli di bilancio più stringenti, ad accettare abitazioni di minore qualità, piccole, maltenute, o situate in aree marginali, vivendo in condizioni più precarie.

Il ruolo dell'Edilizia residenziale pubblica

In questo contesto, un ruolo rilevante potrebbe essere svolto dall'offerta di abitazioni a canone limitato, che consente alle fasce più deboli della popolazione di accedere all'alloggio, rispettando il diritto alla dignità abitativa. L'esistenza di uno stock di abitazioni a canone calmierato consentirebbe una riduzione della pressione abitativa, contenendo così i livelli dei canoni in generale (e quindi l'incidenza degli stessi sui redditi, soprattutto delle famiglie meno benestanti), e favorendo una riduzione del disagio abitativo, dato che se i prezzi sono più bassi ci si può permettere abitazioni più grandi o in condizioni migliori.

Rilevazioni OCSE sullo stock di abitazioni a canone limitato⁹ evidenziano però come, nel 2022, queste rappresentassero in Italia solo il 2,4% dello stock abitativo complessivo, un valore contenuto nel confronto internazionale (benché tali comparazioni richiedano cautela, data la variabilità delle definizioni adottate nei diversi paesi). Il dato più significativo è però quello dinamico: **la quota è scesa dal 4,2% del 2010 al 2,4% del 2022**, segnalando un ridimensionamento strutturale di questa componente dell'offerta abitativa. Il calo della quota sul totale è da riportare alla dinamica stagnante del numeratore (ovvero, lo stock di case a canone limitato, e in particolare di quelle popolari): questo perché **negli ultimi anni gli investimenti in nuova edilizia residenziale pubblica sono stati trascurabili, mentre gli investimenti residenziali del settore privato sono cresciuti, portando a un aumento del numero totale di abitazioni (il denominatore del rapporto).**

⁹ OCSE definisce tale categoria di abitazioni 'social housing'.

Una parte consistente delle abitazioni a canone limitato è rappresentata dagli alloggi in edilizia residenziale pubblica (ERP), le cosiddette case popolari, di proprietà pubblica e assegnate sulla base di criteri variabili, a seconda del territorio, che però tengono sempre conto di limiti reddituali. Stime di Federcasa, associazione delle aziende e degli enti che gestiscono le abitazioni ERP realizzate con fondi pubblici, quantificavano **in quasi 743 mila gli alloggi ERP da loro gestiti, che rappresentano la maggior parte (84%) dello stock ERP italiano.**

Il database degli Immobili Pubblici curato dal MEF, sulla base dei dati raccolti con rilevazioni presso le diverse Amministrazioni ed Enti, permette di ricostruire non solo l'entità di tale stock, ma anche alcuni dettagli circa la localizzazione delle abitazioni nonché alcune loro caratteristiche, fornendo così un quadro più chiaro.

Gli ultimi dati disponibili fanno riferimento alla Rilevazione condotta nel 2022. Il campione iniziale, ottenuto estraendo dagli immobili censiti dal MEF quelli esplicitamente adibiti a edilizia residenziale pubblica o comunque classificati come abitazioni, è stato poi sottoposto a ulteriore selezione, eliminando gli immobili per i quali, seppur classificati come abitazioni, la destinazione d'uso risultasse diversa (uffici, attività commerciali, servizi sanitari, etc.). Nel complesso, **il campione così selezionato è pari a quasi 763 mila immobili.**

Oltre la metà di questi (il 53,2%) risulta di proprietà di Comuni, mentre il 41,8% di Aziende casa, Istituti per l'ERP e altri enti territoriali avente tale scopo. Solo una parte residuale (poco meno di 38 mila immobili, il 3,9% del totale) ha come proprietario un'Amministrazione locale diversa dai Comuni, Ministeri o Organi costituzionali, Università o altri Enti. D'altra parte, la governance dell'ERP prevede che siano soprattutto i Comuni a finanziare la costruzione di nuovi immobili oppure, come più spesso accade, ad assegnare i lotti agli operatori istituzionali (Aziende per l'edilizia popolare, gli ex istituti autonomi case popolari, IACP).

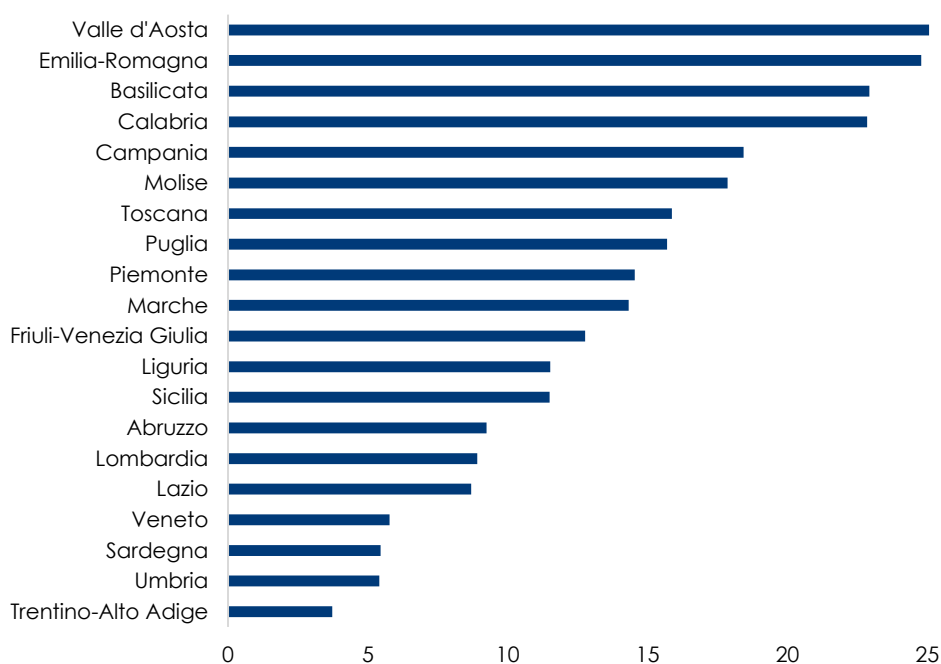
Immobili ERP per Amministrazione titolare (2022)

	Numero di abitazioni	%
Agenzie Fiscali	16	0,0%
Altre Amministrazioni Centrali	2.263	0,3%
Altre Amministrazioni Locali	8.940	1,2%
Aziende, enti ed istituti territoriali per l'ERP	318.839	41,8%
Camere di commercio e Unioni di Camere	96	0,0%
Comuni	406.030	53,2%
Enti locali del Servizio Sanitario Nazionale	4.386	0,6%
Enti nazionali di Previdenza e Assistenza	8.297	1,1%
Ministeri e Organi costituzionali	10.843	1,4%
Province e Città Metropolitane	2.072	0,3%
Università	1.002	0,1%
Totale	762.784	100,0%

Fonte: elaborazioni REF su dati MEF

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli immobili ERP, si osserva come **il 43% sia localizzato nel Nord, mentre al Sud vi sia il 39% degli immobili.** Normalizzando per la popolazione residente, però, si rileva una **maggior presenza di immobili al Sud (15 ogni 1.000 abitanti), mentre nel Nord ne risultano solo 12 e nel Centro poco più di 11.**

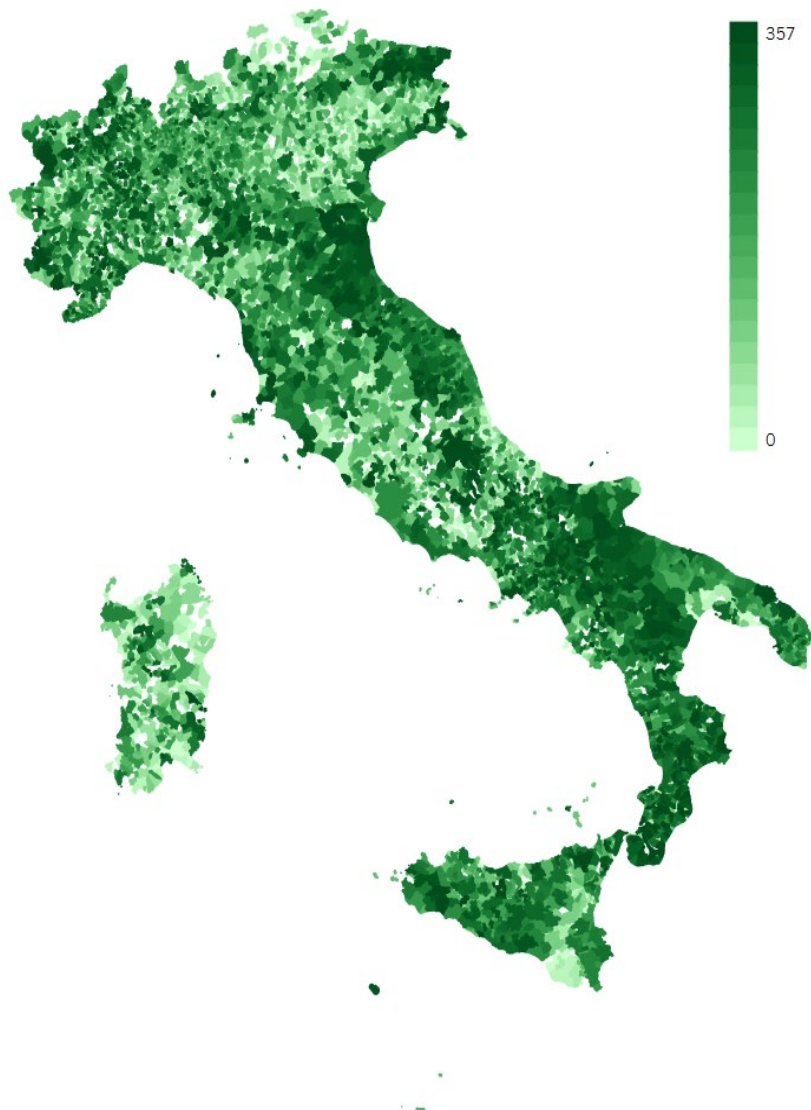
Tra le Regioni, quelle dove il numero di alloggi ERP (rispetto alla popolazione) è maggiore, ci sono Valle d'Aosta (25,1), Emilia-Romagna (24,8), Basilicata e Calabria (quasi 23), mentre in fondo alla graduatoria si trovano Trentino-Alto Adige, Sardegna, Umbria e Veneto. In generale, si osserva una maggior presenza di immobili ERP nelle città e nei Comuni più popolosi, ovvero dove il fabbisogno è maggiore e le tensioni abitative più elevate. Ma anche nelle zone rurali sono presenti alloggi ERP, per quanto in misura inferiore rapportati agli abitanti. Nei Comuni più piccoli il maggior numero di alloggi ERP pro-capite è dato soprattutto dal ridotto denominatore (il numero di abitanti).

Abitazioni ERP (2022, abitazioni ogni 1.000 abitanti)

Fonte: elaborazioni REF su dati MEF

La mappa della localizzazione degli ERP (normalizzati per la popolazione residente) evidenzia una discreta eterogeneità nella distribuzione nei territori, con aree dove l'offerta risulta più elevata e altre dove è, invece, pressoché assente. Peraltro, benché la dotazione presente nei maggiori centri sia più elevata, non è in tutti allo stesso livello: **si osserva una densità maggiore di alloggi ERP nei principali centri dell'Emilia-Romagna, lungo la dorsale adriatica (ma non in Abruzzo), in Toscana e nel Mezzogiorno. Al contrario, l'offerta appare modesta, se non assente, in Alto Adige, in molte zone della Sardegna, e in diversi comuni appenninici.**

Abitazioni ERP nei comuni italiani (2022, numero di immobili per 1000 abitanti)



Fonte: elaborazioni REF su dati MEF

Restringendo l'analisi ai più popolosi Comuni italiani, dove si può supporre sia più elevato il fabbisogno abitativo (come riportato nella precedente tabella), si osserva come effettivamente in essi vi sia un'offerta più che proporzionale alla popolazione residente e superiore alla media nazionale. **Se, infatti, nei maggiori 20 Comuni italiani risiede quasi il 18% della popolazione, vi è localizzato quasi il 31% degli alloggi ERP, che risultano in media 22,5 ogni mille abitanti, un livello quasi doppio rispetto alla media nazionale (12,9).** Ma anche tra questi 20 Comuni si osservano livelli di offerta molto differenziati: spiccano i Comuni emiliani (Bologna in particolar modo, con quasi 64 alloggi ogni 1.000 abitanti, ma anche Parma e Modena) e Napoli (45,6 alloggi ogni 1.000 abitanti). Milano offre quasi il doppio degli alloggi ERP per abitante di Roma (rispettivamente, 26,2 e 10,5 alloggi per mille abitanti). Nelle posizioni più arretrate si trovano Padova (9,7), Prato (8,9) e Catania (7,8).

I dati del MEF permettono, inoltre, di ricavare ulteriori dettagli circa lo stock di immobili ERP del campione esaminato. In particolare, le informazioni riguardo l'epoca di edificazione evidenziano **un'età media elevata, dato che il 66,5% degli immobili è stato costruito tra il 1946 e il 1990, ovvero nelle stagioni dei Piani Casa principali (come il cosiddetto Piano Fanfani),** mentre solo il 17,3% è

stato costruito nei trent'anni compresi tra il 1991 e il 2022 (anno di rilevazione). Vi è, inoltre, una quota non trascurabile (12,5%) di alloggi edificati prima del 1945, che quindi risultano particolarmente vetusti. Va peraltro rammentato che gli interventi di manutenzione sono stati ridotti negli ultimi decenni. La quota di immobili più recenti (con meno di 35 anni) risulta particolarmente bassa nel Nord e nelle città.

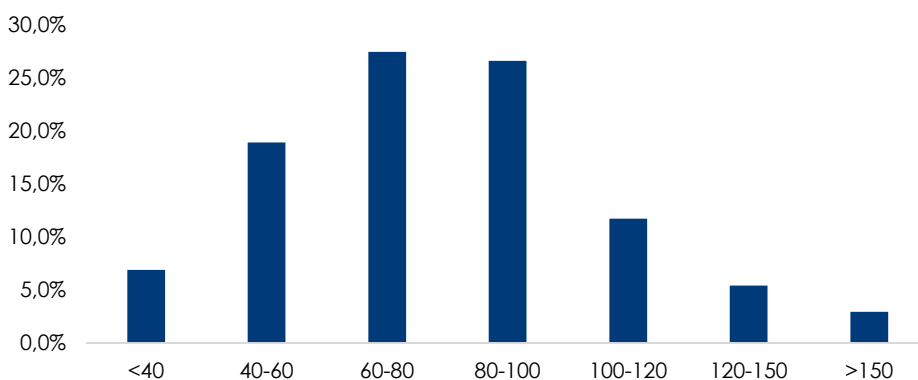
Caratteristiche degli immobili ERP: decennio di costruzione (2022, numero di abitazioni)

Decennio di costruzione	Immobili		Distribuzione % per territorio			Distribuzione % per grado di urbanizzazione		
	numero	%	Nord	Centro	Sud	Città	Sobborghi	Zone rurali
Prima del 1919	52.677	6,9	11,4	5,1	2,8	7,4	5,2	9,5
1919-1945	42.540	5,6	8,6	4,7	2,7	6,0	4,3	7,6
1946-1960	119.539	15,7	14,1	11,2	19,4	15,5	13,9	21,5
1961-1970	86.562	11,3	11,1	12,4	11,2	12,6	10,0	9,4
1971-1980	111.436	14,6	14,6	16,3	13,9	13,9	17,1	10,6
1981-1990	189.512	24,8	20,8	25,3	29,0	25,9	26,1	16,2
1991-2000	63.191	8,3	7,0	8,7	9,5	6,3	10,8	10,2
2001-2010	52.276	6,9	5,5	10,9	6,6	7,5	6,0	6,3
Dopo il 2010	16.843	2,2	2,4	2,4	1,9	1,8	2,5	3,2
N.D.	28.208	3,7	4,5	3,1	3,1	3,0	4,2	5,5
Totale	762.784	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni REF su dati MEF

Inoltre, le informazioni relative alla dimensione degli immobili ERP evidenziano una **taglia media non trascurabile, superiore agli 80 metri quadri, adatta quindi a nuclei familiari più numerosi**, meno a famiglie composte da un solo individuo, che stanno diventando sempre più frequenti soprattutto nelle aree metropolitane (dove nel 2024 rappresentavano il 42% delle famiglie) o da coppie senza figli (una famiglia su cinque in media nazionale).

Caratteristiche degli immobili ERP: dimensione in metri quadri (2022, esclusi immobili con dimensione registrata inferiore ai 10 mq o superiore a 300 mq)



Fonte: elaborazioni REF su dati MEF

In conclusione, le analisi sullo stock di immobili ERP evidenziano come questo sia, almeno in certi territori, abbastanza modesto, vetusto e con tagli non sempre adatti alle nuove tipologie di utenti. Molti, inoltre, risultano sfitti perché necessitanti di interventi di manutenzione e ristrutturazione.

Il fabbisogno di edilizia residenziale pubblica resta elevato

Le criticità dell'ERP sono evidenziate dall'analisi territoriale dei fabbisogni, che permettono di individuare eventuali mismatch tra l'offerta esistente e la domanda. La stima del fabbisogno reale di edilizia residenziale pubblica rappresenta, tuttavia, un aspetto complesso, in quanto riflette una molteplicità di caratteristiche che contraddistinguono il tessuto socioeconomico del territorio, non sempre di facile misurazione.

Per avere indicazioni sul fenomeno e sulla sua evoluzione nel tempo è possibile monitorare l'andamento di alcuni indicatori, come ad esempio la numerosità delle graduatorie relative ai bandi per l'assegnazione di alloggi popolari, o il numero di assegnazioni nel corso del tempo.

L'analisi è ostacolata dalla mancanza di un database nazionale sul tema, e dal fatto che la competenza in materia è molto frammentata. Inoltre, ogni ente adotta diversi criteri di definizione delle graduatorie, diverse modalità di assegnazione, frequenze temporali differenti nella pubblicazione dei bandi e nell'aggiornamento delle graduatorie. Risulta quindi difficile ricostruire un quadro completo relativo all'intero territorio nazionale.

Una quantificazione del fabbisogno è contenuta nel decreto interministeriale MIT numero 302 del 4 luglio 2019, che tratta proprio il tema dell'housing sociale. Nel decreto viene riportata difatti **una stima del totale delle domande inevase per alloggi di edilizia residenziale pubblica a livello regionale, riferita all'inizio del 2016, quando il totale delle domande inevase in Italia era di quasi 320 mila.**

Domande di case popolari, per Regione

	Domande di ERP sovvenzionata inevase (2016)	Domande ERP inevase per 1.000 nuclei familiari residenti
Abruzzo	1.933	3,5
Basilicata	3.989	16,6
Calabria	11.117	13,8
Campania	13.693	6,4
Emilia-Romagna	29.462	15,0
Friuli-Venezia Giulia	9.231	16,9
Lazio	21.709	8,3
Liguria	9.110	11,9
Lombardia	67.176	15,9
Marche	5.688	8,9
Molise	562	4,3
Piemonte	27.273	13,9
Prov. Aut. Bolzano	4.801	22,4
Prov. Aut. Trento	3.547	15,6
Puglia	18.235	11,5
Sardegna	7.038	10,0
Sicilia	37.278	18,5
Toscana	25.974	16,0
Umbria	4.270	11,3
Valle d'Aosta	165	2,7
Veneto	17.078	8,6
Totale	319.329	12,6

Fonte: elaborazioni su dati MIT (decreto interministeriale MIT n. 302 del 4 luglio 2019) e ISTAT

Seppur si tratti di dati non aggiornati, il decreto mette comunque in luce che il fenomeno assume una dimensione rilevante: si parla di circa 13 domande inevase per 1.000 nuclei familiari residenti.

Analisi su informazioni più recenti, limitate solo alle principali realtà (mancando un quadro unitario aggiornato) evidenziano come il divario tra le assegnazioni e le richieste sia ampio e in alcuni casi in aumento. La domanda insoddisfatta resta pertanto ampia.

Un'analisi delle graduatorie nelle principali realtà

Informazioni più recenti possono essere raccolte attraverso l'analisi di bandi, graduatorie e documenti pubblicati dalle Regioni, Comuni, o Aziende Casa competenti nei diversi territori. Per avere alcune indicazioni di massima degli ordini di grandezza, possiamo presentare una rassegna riferita alle Regioni o Aree urbane più popolose, che del resto, come anche evidenziato dalla precedente analisi, risultano quelle in cui il mismatch tra domanda e offerta è più ampio.

Con riferimento al Comune di Roma, a febbraio 2026 è stata aggiornata la graduatoria contenuta nel Bando Generale del 2012 per l'assegnazione in locazione di alloggi ERP. L'aggiornamento integra le precedenti versioni della graduatoria con le domande pervenute fino alla data del 30 giugno 2025. La consistenza attuale della graduatoria è quindi costituita da poco più di 17 mila domande, in diminuzione rispetto ai dati del 2023 in cui gli ammessi in graduatoria superavano i 18 mila. Tuttavia, il dato risulta più elevato rispetto alla data di apertura del bando del 2012, quando gli ammessi in graduatoria erano circa 16 mila. Le assegnazioni sono nell'ordine di qualche centinaio all'anno: secondo i dati diffusi dal Dipartimento Comunale delle Politiche Abitative, le assegnazioni di alloggi ERP sono state 351 nel 2022 e 405 nel 2023. Tali numeri evidenziano, quindi, un ampio divario tra la dinamica delle assegnazioni e la consistenza della graduatoria dei richiedenti.

Secondo il rapporto annuale della Giunta al Consiglio Regionale nel 2024 in Lombardia sono stati emanati complessivamente 103 avvisi, mettendo a disposizione 3.478 alloggi. Il totale delle domande presentate è stato di 54.393, in aumento rispetto ai valori del 2023 (51.869). A livello territoriale, il 44% delle domande proveniva dal Comune di Milano. Nello stesso anno, le assegnazioni sono state 3.402 (anche in questo caso in aumento rispetto alle 3.092 del 2023), effettuate per un quarto dai Comuni e per i restanti tre quarti dall'ALER (Azienda Lombarda Edilizia Residenziale). Il rapporto non fornisce una quantificazione delle domande insoddisfatte, ma è ragionevole supporre che esse siano aumentate, dato l'incremento più sostenuto delle domande rispetto a quello delle assegnazioni.

In Emilia-Romagna, secondo le analisi contenute nel Rapporto dell'Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo, che riporta i risultati di un'indagine presso 257 comuni (di cui 250 con graduatorie comunali attive), a fine 2024 risultano 29.887 domande in attesa di assegnazione, la maggior parte delle quali (9.852) riferita al Comune di Bologna. Il divario più ampio, tuttavia, si ha nel Comune di Rimini, dove le domande in attesa di assegnazione (3.433) superano addirittura gli alloggi disponibili, che il rapporto stima in 2.163. Nel 2024, il numero di assegnazioni è stato di 1.471, in diminuzione rispetto alle 1.907 del 2023 e alle 1.795 del 2022. Di conseguenza, il numero delle domande invase è risultato in aumento: erano 26.245 nel 2022, 28.214 nel 2023 e quasi 30 mila nel 2024.

In Campania, secondo l'ultima graduatoria definitiva riportata nel portale ERP, pubblicata nel maggio 2023 e riferita al 2022, il totale delle domande è stato di 31.717, relative a 383 territori comunali. Nel solo Comune di Napoli le richieste sono state quasi 9 mila, circa 20 mila se si considera l'intera provincia. Nel 2026 è stato, inoltre, pubblicato un nuovo avviso per l'aggiornamento dell'anagrafe del fabbisogno abitativo, finalizzato alla raccolta delle domande e alla costruzione di future graduatorie, senza tuttavia aver ancora prodotto una nuova graduatoria definitiva.

Con riferimento al Comune di Firenze, con determinazione dirigenziale di febbraio 2026 è stato approvato l'aggiornamento della graduatoria al Bando ERP 2021. Le domande sono state oltre 3.200, di cui circa 2.800 quelle accolte (sul sito del Comune si riporta che nel 2017 le domande ammesse erano meno di 2.500).

Nella regione Piemonte, le domande valide di assegnazione di alloggi nel 2024 sono risultate 19.036 (oltre 11 mila delle quali nella sola provincia di Torino), in aumento rispetto ai valori degli anni 2021-23, che erano poco più di 18 mila all'anno circa, ma comunque più contenute rispetto alle domande che hanno contrassegnato il periodo 2015-19, anni in cui le domande superavano

le 30 mila all'anno. Al 2024, le domande insoddisfatte nella Regione ammontano a 15.123, in aumento rispetto ai valori dei tre anni precedenti.

Anche in Sicilia il fenomeno del fabbisogno abitativo assume una certa rilevanza. Secondo stime contenute nel report "Forum dell'abitare in Sicilia" del giugno del 2024, le famiglie in attesa di assegnazione di un alloggio ERP erano quasi 24 mila. Il report, inoltre, segnala anche altri problemi legati alla questione abitativa, come la crescita del numero di sfratti emessi e un elevato numero di abitazioni occupate abusivamente, specialmente nei centri urbani di Palermo e Catania.

In sostanza, la rassegna presentata, seppur non esaustiva, permette di cogliere alcuni aspetti relativi alla questione del fabbisogno abitativo. In molti territori la richiesta di assegnazione di alloggi pubblici è in crescita, in maniera spesso superiore rispetto all'andamento delle assegnazioni. Seppur dai dati a disposizione non si riesca quindi a cogliere una dimensione complessiva del fenomeno, la conclusione che emerge dal campione di territori analizzati sembra indicare che la questione abitativa diventa sempre più rilevante.

Il mercato delle locazioni private evidenzia grandi disparità territoriali

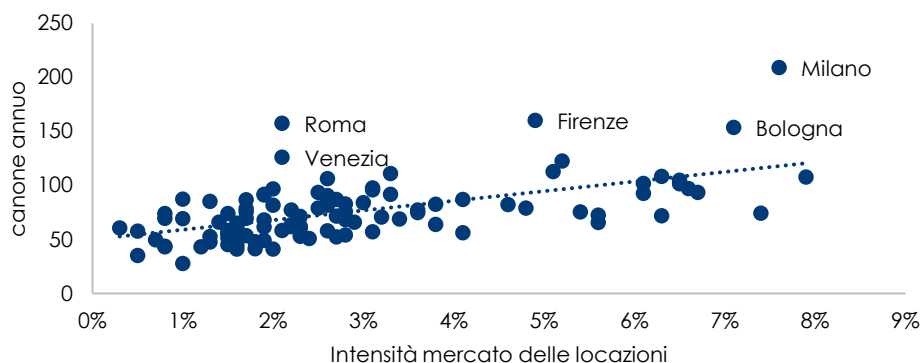
Anche il mercato delle locazioni private appare piuttosto differenziato a livello territoriale. Come evidenziato dai dati del Censimento Istat riportati in precedenza, la distribuzione delle case affittate non è omogenea, ma tende a concentrarsi nei centri principali, in particolare quelli maggiormente attrattivi. **Nei primi 100 Comuni italiani (dove risiede il 30% della popolazione) sono localizzati il 42% delle abitazioni affittate, che rappresentano in media il 22% delle abitazioni occupate** (il doppio della media italiana, 11,4%). Ciò riflette una maggior domanda, che porta a mettere a rendita abitazioni libere; va però ricordato **il fenomeno delle case sfitte, che si verifica anche nei grandi centri urbani, e che riflette non solo scarsa propensione alla locazione da parte di alcuni proprietari** (a causa di timore di morosità degli inquilini e difficoltà di recupero dell'immobile in caso di mancato pagamento, incertezza normativa, desiderio di tenere l'immobile a riserva per usi familiari, inadeguatezza dell'immobile) **ma anche la crescita del fenomeno delle locazioni brevi turistiche** (es. Airbnb), che sottraggono alloggi al mercato residenziale stabile, soprattutto nei centri storici.

Prendendo solo i capoluoghi di provincia, e utilizzando i dati raccolti dall'Agenzia delle Entrate sulla base dei contratti di nuova locazione registrati, è possibile ricostruire un indicatore di massima di canone (misurato come euro al metro quadrato) nei diversi Comuni capoluogo. L'Agenzia delle Entrate mette a disposizione anche un indicatore di intensità del mercato delle locazioni (IML), che indica la quota di abitazioni locate nell'anno sul totale degli immobili potenzialmente disponibili. Dove l'indicatore è più elevato, maggiore è la dinamica del mercato delle locazioni.

I segmenti di mercato, nel caso delle locazioni di abitazione, sono quattro, in ragione delle tipologie e della durata dei contratti: il mercato ordinario di lungo periodo (durata a partire da 3 anni), quello ordinario transitorio (durata inferiore ai 3 anni), segmento agevolato studenti e mercato agevolato concordato.

Prendendo il segmento delle locazioni ordinarie di lungo periodo, che da solo nel 2023 (secondo le analisi dell'Agenzia delle Entrate) costituiva quasi il 41% delle fattispecie di locazione di immobili a uso abitativo e che si può quindi ritenere il segmento principale, si osserva un'ampia variabilità nei canoni medi richiesti. **Nel 2024, infatti, nei capoluoghi di provincia si potevano chiedere dai 209 euro al metro quadro all'anno (a Milano) a poco più di 27 €/mq a Chieti**, con una differenza di oltre 181 euro. In generale, si osservano canoni più elevati nei Comuni con IML più elevato, ovvero dove il mercato si mostra più dinamico (e dove la quota di locazioni rinnovate spiega in parte il maggior canone osservato in media, dovuto anche alla rinegoziazione dei contratti), pur con alcuni rilevanti outlier, come Milano, Bologna, Firenze e Roma, dove il livello del canone risulta molto superiore a quello che sarebbe immaginabile sulla base del solo IML.

Canone annuo locazioni nei capoluoghi di provincia (2024, €/mq annuo, mercato ordinario lungo termine)



Fonte: elaborazioni REF dati Agenzia delle Entrate

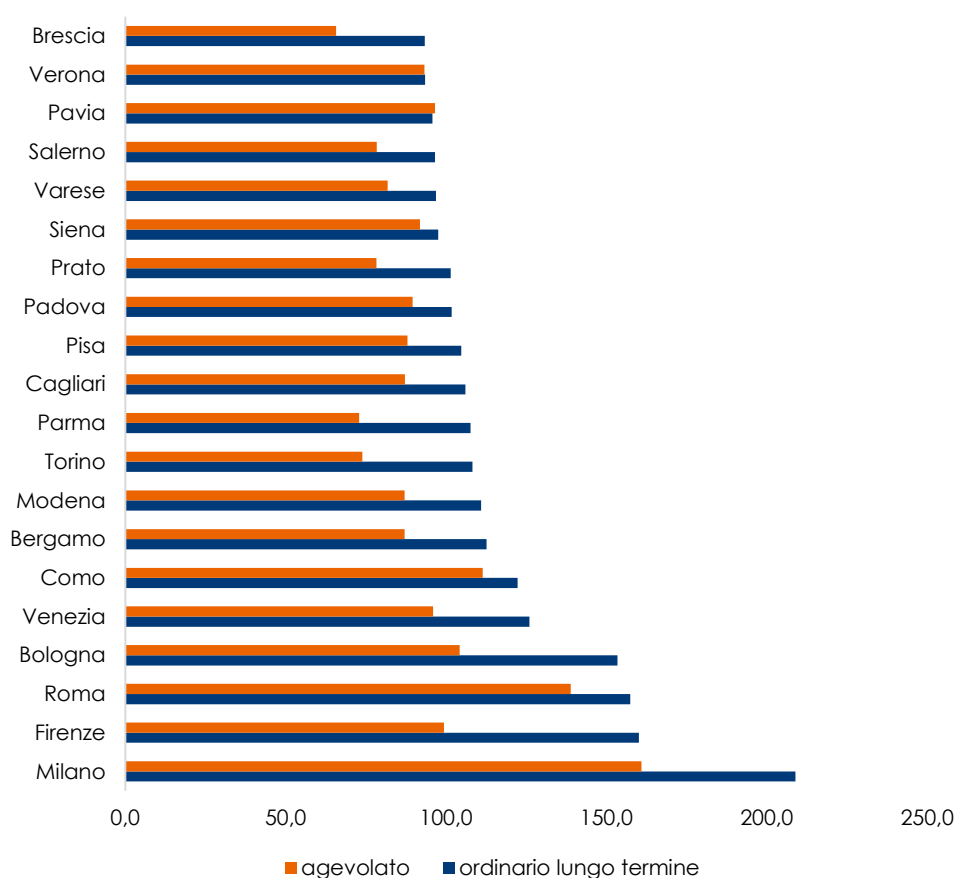
I capoluoghi dove i canoni risultano più elevati sono tutti (ad eccezione di Cagliari) Comuni popolosi del Centro-Nord; quelli dove i canoni sono più contenuti sono Comuni del Mezzogiorno, con le eccezioni di Ascoli Piceno, Asti e Rovigo.

Anche analizzando i canoni risultanti nel segmento agevolato concordato¹⁰, che nel 2023 rappresentava il 24% del mercato delle locazioni, si osserva un'elevata variabilità dei canoni; si ricorda peraltro che si stanno prendendo in esame i soli capoluoghi di provincia, ovvero Comuni di dimensione non trascurabile. In media, il canone richiesto nel 2024 è stato di 71 euro al metro quadro all'anno, il 6,4% in meno del canone ordinario medio¹¹. Nei capoluoghi caratterizzati da canoni ordinari più elevati si osserva però una riduzione media dei canoni del 20%. Ciononostante, in molti capoluoghi si rilevano canoni medi, per il segmento agevolato concordato, superiori ai 90 €/mq, con punte di 161 €/mq a Milano e 139 €/mq a Roma.

¹⁰ Fa riferimento ai contratti di locazione di tipologia L2, ovvero contratti il cui canone è agevolato e concordato con accordi territoriali e che beneficiano di alcuni incentivi fiscali, come una riduzione dell'imposta di registro e dell'IMU.

¹¹ Le valutazioni vanno lette con cautela perché si sta parlando di canoni medi (calcolati come rapporto tra canoni totali annui in ogni capoluogo e superfici locate), che riflettono anche degli effetti di composizione.

I primi 20 Comuni per canone d'affitto (2024, €/mq annuo)



Fonte: elaborazioni REF dati Agenzia delle Entrate

Risulta così abbastanza evidente **come l'offerta di immobili a canone agevolato, per quanto importante e da valorizzare, non riesca, soprattutto nei territori a maggiore domanda, a discostarsi molto dall'offerta ordinaria**, con canoni che risultano seguire quelli ordinari, solo su livelli lievemente inferiori, non fornendo così una soluzione strutturale al problema di accesso ad alloggi adeguati delle fasce più deboli.

Social housing come risposta alle necessità della cosiddetta fascia grigia

Soprattutto nei centri più grandi, dove la pressione abitativa è maggiore e i canoni di affitto sono più elevati, emergono peculiari difficoltà della cosiddetta "fascia grigia", ovvero quella fascia intermedia di famiglie che non rientrano nei criteri dell'edilizia residenziale pubblica ma che, al tempo stesso, faticano ad accedere al mercato privato: è proprio in questo spazio che si collocano molte delle politiche e degli strumenti riconducibili al social housing

I requisiti di accesso agli alloggi in edilizia residenziale pubblica (ERP) fissati dalle Regioni fanno quasi tutti riferimento al reddito, utilizzando spesso l'ISEE come indicatore per misurare la condizione economica.

Tali requisiti sono però estremamente stringenti, e spesso a criteri reddituali si aggiungono ulteriori criteri che definiscono situazioni di disagio socioeconomico (ad esempio, la presenza di minori, o di disabili); inoltre tali criteri aggiuntivi sono molto vari a seconda dei territori, con definizioni di bisogno molto eterogenee. Per questo **l'accesso all'ERP, proprio a causa di tali criteri, è ristretto solo alle fasce più svantaggiate e in condizioni di povertà.**

Il social housing rappresenta quell'insieme di soluzioni abitative offerte a condizioni più favorevoli rispetto al mercato libero - in termini di canone, prezzo di acquisto o servizi associati - destinate a famiglie e individui che non riescono ad accedere autonomamente a un'abitazione adeguata, ma che non soddisfano i requisiti per ottenere un alloggio ERP.

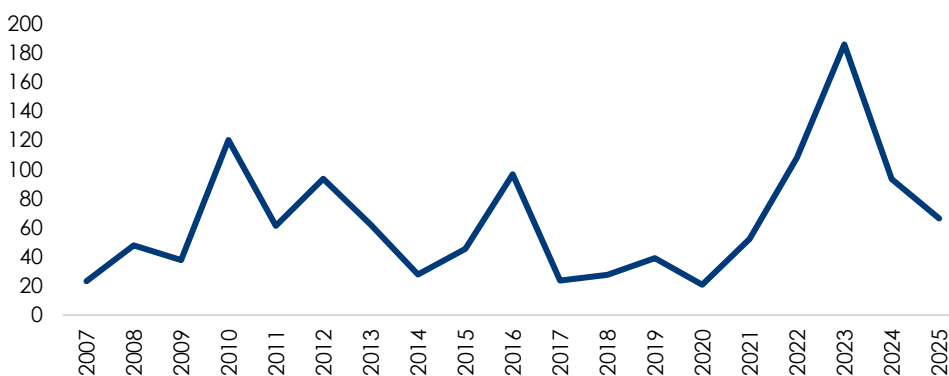
Il quadro normativo di riferimento del social housing in Italia è il Decreto Ministeriale del 22 aprile 2008, che definisce l'alloggio sociale come unità immobiliare offerta in locazione permanente a canone agevolato o ceduta in proprietà o in godimento a soggetti in condizioni di disagio economico. Il social housing prevede il ricorso a capitale privato in partenariato con il capitale pubblico. L'offerta è prodotta prevalentemente attraverso fondi immobiliari privati a rendimento limitato (come quelli gestiti da CDP Investimenti SGR con il supporto della Fondazione Housing Sociale) che raccolgono capitali istituzionali (Fondazioni bancarie, Casse previdenziali) e li investono in progetti a canone calmierato, con rendimenti contenuti ma stabili. I Comuni contribuiscono tipicamente con aree edificabili a costo ridotto o con immobili pubblici da riqualificare.

Non esiste un registro nazionale. **Il Politecnico di Milano ha stimato in 16.681 gli alloggi a Milano in locazione a canoni calmierati, realizzati in maggior parte da cooperative edilizie e fondi.** Non vi sono però dati corrispettivi per gli altri territori.

Il ruolo delle Amministrazioni locali è di iniziativa: pubblicano bandi di gara per assegnare la realizzazione di alloggi in ERS, concedono aree o diritti di superficie e possono ridurre (o esentare) gli oneri di costruzione; inoltre concedono contributi in conto capitale per la costruzione degli alloggi e possono fornire garanzie pubbliche e finanziamenti agevolati per l'acquisizione dell'area (se non pubblica). Durante la fase di gestione possono concedere agevolazioni fiscali sulle imposte sulla proprietà degli appartamenti in locazione. In cambio di questi contributi e agevolazioni fiscali, i privati forniscono alloggi a canoni bassi.

Dall'analisi delle gare per la realizzazione di progetti di edilizia sociale, bandite tra il 2007 e il 2022 (sulla base del database di ANAC), si osserva un primo picco nel numero di bandi nel 2011-12, quando sono state assegnate le prime tranche di fondi statali come previsto dal DPCM 191/2009 e sono stati sottoscritti gli accordi tra Ministero delle Infrastrutture ed Enti territoriali. Tra il 2021 e il 2023, si è osservata un'accelerazione sia nel numero di gare bandite sia negli importi delle gare. In parte ciò riflette i bandi connessi ai progetti legati al PNRR. Più della metà degli importi messi a bando nel periodo 2020-25 (il 57%) sono per gare connesse al PNRR, che rappresentano il 43% dei bandi (in altre parole, le commesse legate al PNRR evidenziano importi medi più elevati).

Bandi per lavori e interventi di social housing (Importi banditi, milioni di euro)

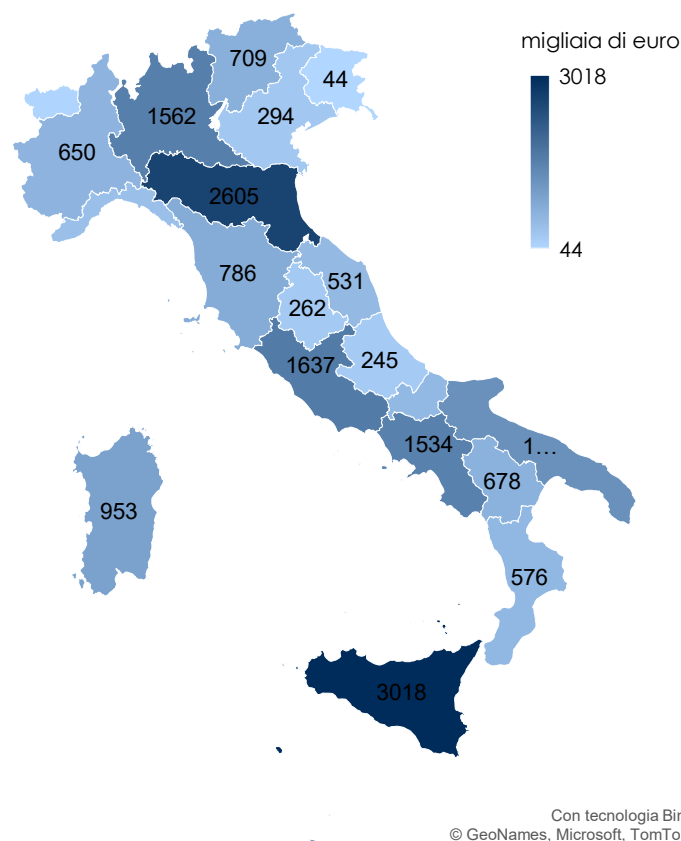


Fonte: elaborazioni REF su dati ANAC

Nel periodo 2020-25 i bandi relativi a progetti di social housing sono stati complessivamente 523: la loro distribuzione territoriale vede una prevalenza del Nord, dove sono localizzati 275 progetti (il 53%), mentre al Sud e soprattutto al Centro i progetti sono molti meno (pari, rispettivamente, al 33% e al 14% del totale). In termini di importi messi a bando si osserva un maggior ruolo del Sud a discapito del Centro, mentre il peso del Nord rimane sostanzialmente invariato. Ciò è dovuto a maggiori importi medi per le gare bandite al Sud (mediamente 1,14 milioni di euro), quasi il doppio di quelle bandite nel Centro (665 mila euro in media).

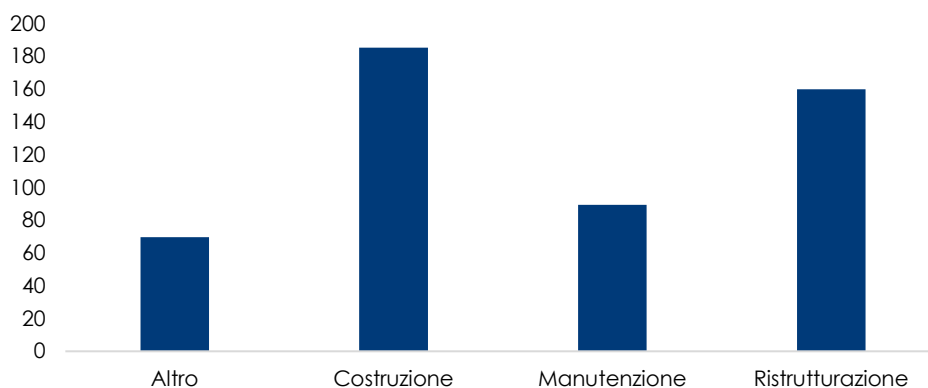
A livello regionale, si rileva una predominanza di Lombardia, Emilia-Romagna e Sicilia per quanto riguarda il numero di bandi. Gli importi medi risultano più elevati in Sicilia (3 milioni di euro) e in Emilia-Romagna (2,6 milioni). Anche in Campania, Lazio, Lombardia e Puglia si osserva una dimensione più importante delle gare (sopra il milione di euro per importo medio), mentre in fondo alla graduatoria ci sono Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Abruzzo, dove i progetti risultano più contenuti, con importi medi al di sotto dei 250 mila euro.

Importo medio dei bandi per social housing (anni 2020-25, migliaia di euro)



Fonte: elaborazioni REF su dati ANAC

Metà dei bandi sono per interventi di ristrutturazione o di manutenzione, mentre solo il 13,5% è destinato a costruzione. Questi ultimi, però, sono caratterizzati da importi medi maggiori (2,8 milioni di euro in media), mentre quelli di ristrutturazione hanno mediamente importi più contenuti (1,5 milioni) e ancora di più quelli di sola manutenzione (650 mila euro). Questo riflette naturalmente diversi gradi di complessità dei lavori.

Importo totale dei bandi per social housing (anni 2020-25, milioni di euro)

Fonte: elaborazioni REF su dati ANAC

I Piani di policy

L'emergere di una questione abitativa sempre più pressante sta spingendo all'elaborazione di politiche abitative, nel tentativo di allentare la pressione gravante soprattutto sulle fasce più deboli della popolazione.

A dicembre 2025, la Commissione Europea ha adottato il primo Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili in risposta a una crisi che ha assunto dimensioni strutturali. Secondo elaborazioni della Commissione stessa, tra il 2013 e il 2024 nell'UE i prezzi delle abitazioni sono cresciuti in termini nominali di oltre il 60%, a un ritmo superiore a quello del reddito delle famiglie, mentre i canoni di locazione medi sono aumentati di circa il 20%. Sul lato dell'offerta, le licenze edilizie residenziali sono diminuite del 22% rispetto al 2021. **La Commissione stima un fabbisogno aggiuntivo di circa 650 mila alloggi l'anno rispetto ai 1,6 milioni attualmente costruiti, per un costo stimato di 150 miliardi di euro annui.**

La politica abitativa rimane una competenza degli Stati membri, delle Regioni e dei Comuni. Per quanto la Commissione non possa sostituirsi a queste autorità, il Piano sancisce esplicitamente che **l'UE intende svolgere un ruolo più incisivo di quanto non abbia fatto finora, attraverso il coordinamento, il supporto finanziario, la semplificazione normativa e l'orientamento delle riforme nazionali.** Si tratta, dunque, di un ampliamento del perimetro d'azione europeo su una materia tradizionalmente riservata ai livelli subnazionali.

Il Piano si articola in quattro pilastri. **Il primo pilastro interviene sul lato dell'offerta, affrontando le cause che ne frenano l'espansione: bassa produttività del settore delle costruzioni, carenza di manodopera qualificata, eccesso di regolamentazione stratificata a più livelli di governo.** Le azioni previste includono una strategia europea per la costruzione di alloggi, un atto legislativo sui servizi di costruzione transfrontalieri e un pacchetto di semplificazione amministrativa dell'edilizia abitativa da adottare nel 2027. Verrà lanciata richiesta di standardizzazione specifica per i prodotti off-site e i moduli prefabbricati. **L'obiettivo è creare un mercato unico per le case prefabbricate, permettendo a un'azienda di produrre moduli in un paese e montarli in un altro senza ostacoli burocratici.** Sul lato della gestione dello stock esistente, si punta al sostegno agli Stati membri nello sviluppo di piani di ristrutturazione energetica degli edifici, sul recupero di immobili non occupati (circa il 20% delle abitazioni nell'UE) e sulla regolamentazione degli affitti brevi. La Commissione interviene, inoltre, sulle leve che rientrano nella propria sfera di competenza: la regolamentazione del mercato unico dei servizi di costruzione, le norme tecniche armonizzate, la semplificazione del quadro legislativo europeo. Gli Stati membri sono, invece, incoraggiati a semplificare le normative locali e a ridurre i tempi di rilascio delle autorizzazioni.

Il secondo pilastro riguarda la mobilitazione degli investimenti. L'UE sostiene il settore mobilitando almeno **43 miliardi di euro nell'ambito dell'attuale QFP** attraverso i fondi della politica di coesione, InvestEU, LIFE e Orizzonte Europa. Il Piano prevede anche una nuova piattaforma paneuropea di investimento, con le banche di promozione nazionali e regionali che si sono impegnate a investire 375 miliardi di euro entro il 2029. Sul versante normativo, la revisione delle norme sugli aiuti di Stato, al fine di facilitare il finanziamento di alloggi a prezzi accessibili, rivede la decisione SIEG (Servizi di Interesse Economico Generale) introducendo una nuova categoria esplicita di *alloggi a prezzi accessibili*, distinta dall'edilizia sociale tradizionale, che beneficia anch'essa dell'esenzione dall'obbligo di notifica senza alcun massimale di compensazione, ampliando lo spazio di manovra finanziaria dei governi nazionali. Gli Stati membri ora possono finanziare programmi di edilizia a prezzi accessibili destinati a famiglie a medio reddito o a lavoratori essenziali per importi superiori ai 15 milioni di euro annui senza dover chiedere il via libera preventivo, purché siano rispettate le condizioni sostanziali previste dalla decisione SIEG (trasparenza nella definizione del servizio, proporzionalità della compensazione, assenza di sovracompensazione).

Il terzo pilastro combina misure di risposta immediata e riforme strutturali. Il Piano rafforza esplicitamente il ruolo del semestre europeo come strumento di monitoraggio e raccomandazione in materia abitativa, nonché di coordinamento delle riforme nazionali. È prevista una nuova iniziativa legislativa sulle locazioni a breve termine per le zone soggette a tensioni abitative, nonché un'analisi delle dinamiche speculative del mercato immobiliare, con possibili misure correttive.

Il quarto pilastro tutela le categorie più esposte (giovani, studenti, lavoratori essenziali, senzateetto, complessivamente oltre un milione di persone) attraverso strumenti che la Commissione può attivare direttamente, come programmi Erasmus+ e fondi strutturali, o che richiedono il recepimento da parte degli Stati membri, come la raccomandazione del Consiglio contro l'esclusione abitativa.

Il coordinamento istituzionale è affidato a una nuova Alleanza europea per l'edilizia abitativa e a un primo Vertice UE sugli alloggi previsto per il 2026.

Sul fronte interno, invece, è da segnalare **il Piano Casa del Governo italiano, con il quale si intende operare una riorganizzazione del sistema di edilizia residenziale e sociale pubblica.** Con la Legge di Bilancio 2024 (L. 213/2023) erano state stanziati le prime risorse, pari a 100 milioni di euro, per il recupero del patrimonio immobiliare esistente. La Legge di Bilancio 2025 (L. 207/2024) ha aggiunto il riferimento esplicito all'edilizia sociale, istituendo formalmente il "Piano Casa Italia" come piano nazionale per l'edilizia residenziale e sociale pubblica. Infine, il Decreto-legge "Disposizioni urgenti per il Piano Casa" del 30 aprile 2026 conferma gli obiettivi preannunciati con una **dotazione di fondi attivati, nazionali ed europei, pari a 10 miliardi di euro, in base alle dichiarazioni del Comunicato stampa**¹². A queste risorse si aggiungerebbero capitali privati da attivare attraverso partenariati. I fondi saranno gestiti tramite INVITALIA, sotto direzione di un Commissario Straordinario, e INVIMT, con costituzione di un apposito fondo Real estate pluricomparto (Fondo Housing Coesione).

¹² In base al documento del Servizio Studi del Senato del 12 maggio 2026, le risorse destinate al Programma sono costituite: 1) da un'autorizzazione di spesa complessiva di 970 milioni di euro per il periodo 2026-2030, coperta mediante il corrispondente azzeramento delle autorizzazioni di spesa destinate al c.d. Piano casa Italia; 2) da una quota delle risorse del Fondo sociale per il clima dell'UE; 3) da una quota delle risorse previste dalla legge di bilancio 2020 per l'erogazione ai Comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, nel limite di spesa complessivo di 4,8 miliardi di euro per il periodo 2027-2034.

Obiettivo del Piano è rendere disponibili circa **100 mila alloggi nell'arco di dieci anni**, attraverso una strategia integrata che fa leva sul recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, sul rafforzamento dell'edilizia a canone calmierato e sull'apertura al capitale privato.

Il Piano intende inoltre individuare interventi di recupero, riqualificazione e realizzazione nell'ambito di nuovi modelli di edilizia residenziale pubblica e sociale, destinati a convergere in un sistema unitario di housing, capace di rispondere a necessità diverse e fornire una soluzione abitativa per specifiche categorie di utenti, ovvero giovani, studenti universitari, lavoratori fuori sede, giovani coppie, genitori separati, con contratti di riscatto progressivo ("rent to buy"), e persone anziane, anche con contratti di permuta immobiliare e attraverso strumenti di coabitazione intergenerazionale.

Il recupero del patrimonio esistente di ERP è una delle priorità: il Governo punta a recuperare circa 60 mila alloggi attualmente inutilizzabili per gravi carenze manutentive.

Il secondo pilastro interviene sull'housing sociale e introduce un modello di gestione accentrata delle risorse attraverso un **fondo dedicato affidato a Invimit SGR** nel tentativo di superare la frammentazione delle politiche abitative.

Il decreto Legge introduce infine un **terzo pilastro relativo all'Edilizia integrata, dedicato alle iniziative di affordable housing** di operatori privati a supporto della cosiddetta "fascia grigia", e che si fonda su un **sistema di semplificazioni procedurali e amministrative**. Gli interventi prevedono un mix funzionale con **almeno il 70% di alloggi a canone calmierato, una riduzione minima dei prezzi del 33% rispetto ai valori di mercato**, e una quota fino al 30% di edilizia libera, a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.

Il diritto all'abitazione per la competitività dei territori

Il disagio abitativo in Italia è un problema avvertito da molte famiglie: **la spesa per l'affitto rappresenta una voce onerosa del bilancio familiare e gli alloggi a canone limitato sono pochi rispetto alla domanda**. D'altra parte, le politiche abitative hanno favorito soprattutto la proprietà della casa, mentre la realizzazione di abitazioni popolari per le fasce più povere è stata pressoché abbandonata negli ultimi trent'anni, dopo aver conosciuto un discreto sviluppo nei primi decenni del dopoguerra.

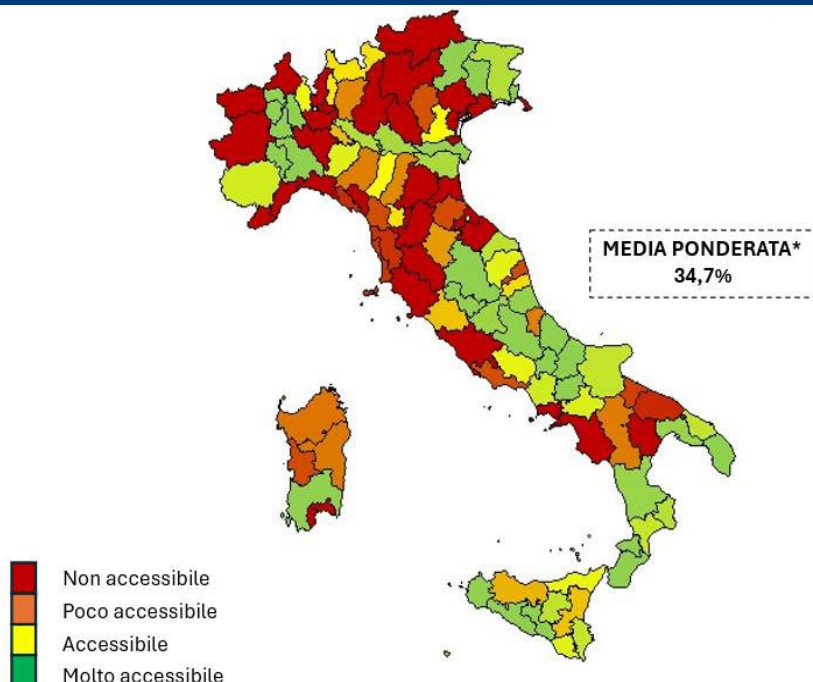
Le difficoltà nell'accesso alla casa non rappresentano solo una questione sociale, ma sono un vero e proprio freno economico che inasprisce le disuguaglianze nel mercato del lavoro e limita la competitività dei territori. La carenza di alloggi a prezzi accessibili rende le città meno attraenti e competitive, ostacolando le aziende nel reperire personale, poiché i potenziali lavoratori rifiutano offerte non adeguate al costo della vita locale.

L'emergenza casa riduce, infatti, la disponibilità di lavoratori a spostarsi per motivi lavorativi, in particolare verso località con mercati immobiliari costosi, bloccando di fatto la mobilità professionale. Inoltre, l'impatto sulle nuove generazioni è ancora più preoccupante perché le difficoltà nel trovare un'abitazione influenzano la capacità dei giovani di rendersi indipendenti e di inserirsi attivamente nel mercato del lavoro.

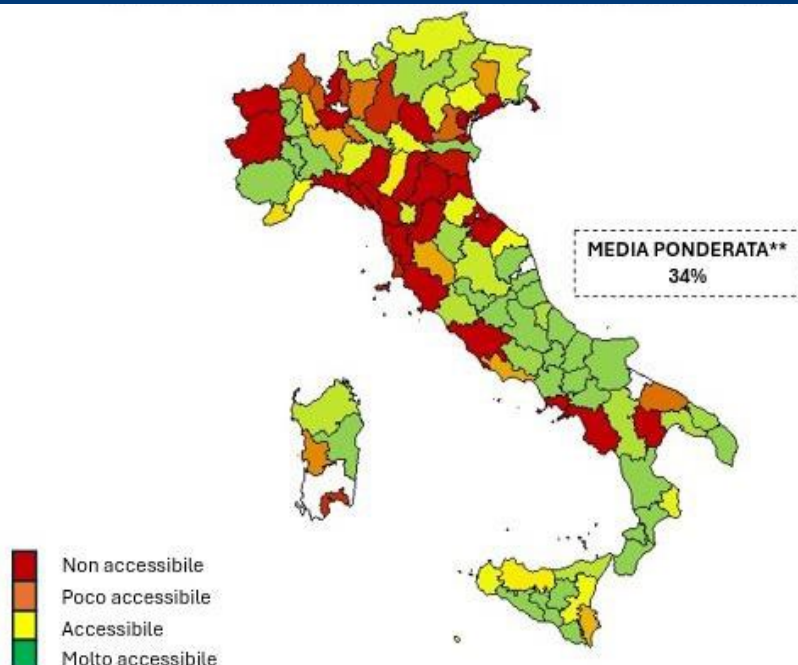
Questo approfondimento si propone di individuare i contesti territoriali in cui la tensione abitativa può rappresentare un fattore di freno allo sviluppo e alla competitività dei tessuti produttivi locali, sulla base degli indicatori relativi al mercato immobiliare e al fabbisogno occupazionale.

L'accesso alla casa nelle province italiane

Il problema dell'accesso alla casa è ben evidenziato dai dati Ance relativi all'indice di accessibilità all'abitazione, elaborati a livello di capoluogo di provincia. Tale indicatore si propone di **misurare la quota di reddito disponibile che le famiglie devono destinare al pagamento delle rate del mutuo per l'acquisto di un'abitazione o ai canoni di locazione**. La soglia oltre la quale l'immobile è considerato inaccessibile è fissata al 30%. Nelle figure seguenti è evidenziato l'indice per le famiglie della cosiddetta fascia grigia, ovvero quella parte della popolazione con redditi medio-bassi che, pur non essendo in condizioni di povertà assoluta, non riescono ad accedere al mercato immobiliare privato né all'edilizia residenziale pubblica (secondo quintile della distribuzione). Risulta evidente come **il tema della difficoltà di accesso all'abitazione sia diffuso su tutto il territorio nazionale**: in media, le famiglie con reddito medio-basso destinano il 34,7% del proprio reddito al pagamento delle rate del mutuo e il 34% delle proprie risorse al canone di locazione. Inoltre, le zone rosse, ovvero quelle in cui l'accesso alla casa non è possibile, sono diffuse al Nord, come al Centro e al Sud del Paese. **Al crescere della dimensione degli agglomerati urbani le difficoltà di accesso all'abitazione risultano in aumento**. Per la locazione, la soglia critica è ampiamente superata a Firenze (55,6% del reddito viene utilizzato per il pagamento del canone di locazione), Roma (47,2%), Milano (47%), Venezia (43,8%) e Bologna (43,2%). Napoli è la città del Mezzogiorno con la maggiore tensione abitativa, con un indicatore pari a 36,4%. Nei capoluoghi di media-piccola dimensione l'accesso all'acquisto o alla locazione della abitazione risulta più sostenibile.

Indice di accessibilità dei Capoluoghi – Acquisto (famiglie fascia grigia, 2° quintile di reddito, 2024)

Nota: (*) Fattore di ponderazione: numero di famiglie residenti al 31/12/2023 – ISTAT. Fonte: Ance, 2026

Indice di accessibilità dei Capoluoghi* – Locazioni (famiglie fascia grigia, 2° quintile di reddito, 2024)

Nota: (*) I dati per i capoluoghi di Barletta, Andria e Trani, Sud Sardegna, Fermo, e Monza-Brianza non sono disponibili.
**Fattore di ponderazione: numero di famiglie residenti al 31/12/2023 – ISTAT. Fonte: Ance, 2026

Sviluppo economico e accesso all'abitazione: le difficoltà di reperimento di forza lavoro nei settori produttivi

Per l'analisi dell'impatto del difficile accesso all'abitazione sullo sviluppo economico, si possono analizzare in primo luogo i fabbisogni occupazionali dei diversi settori economici con l'ipotesi che i settori a maggiore crescita siano quelli che hanno una superiore possibilità di trovare dei vincoli al soddisfacimento della propria domanda a causa di colli di bottiglia sul fronte dell'offerta, imputabili anche alla difficoltà di movimento da parte dei lavoratori.

Nel complesso, secondo i dati di Unioncamere, il fabbisogno occupazionale totale, derivante dalla somma tra Expansion demand e Replacement demand, è stimato tra 3,3 e 3,7 milioni di unità per il periodo 2025-29 a seconda dello scenario di crescita del PIL ipotizzato. La Replacement demand rappresenta la quota di fabbisogno occupazionale derivante dalla necessità delle imprese di sostituire i lavoratori che lasciano il mercato del lavoro ed è pari a circa 3 milioni di unità (82% del fabbisogno complessivo nel caso di scenario positivo, 93% nello scenario negativo). La Expansion demand indica, invece, la quota di nuovi posti di lavoro generata esclusivamente dalla crescita economica ed è stimata essere compresa fra 240 mila unità e 680 mila unità. **Circa tre quarti della domanda complessiva si concentrerà nei settori dei servizi, inclusa la Pubblica Amministrazione, con un fabbisogno stimato tra 2,4 e 2,7 milioni di unità nel periodo 2025-29.** Nei settori industriali, la richiesta si attesterà tra 755 mila e poco più di 870 mila unità, corrispondendo al 23% del totale (media dei due scenari). Per il settore agricolo, il fabbisogno sarà più contenuto, oscillando tra 101 mila unità nello scenario più sfavorevole e 108 mila in quello più ottimistico. All'interno dell'industria manifatturiera i comparti con i maggiori fabbisogni in termini assoluti sono quelli dei metalli, della meccanica e l'industria alimentare.

Fabbisogni TOTALI previsti nel periodo 2025-29 - Scenario Positivo



Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior

Un ulteriore elemento, che può essere considerato, riguarda le difficoltà di reperimento della manodopera. L'indicatore stimato da Excelsior relativo alla difficoltà di reperimento di forza lavoro imputabile a un ridotto numero di candidati può essere spiegato anche dagli ostacoli di accesso alla casa, che possono rappresentare un vincolo alla mobilità dei lavoratori. **Nel 2025, a livello nazionale circa il 30% delle entrate ha avuto difficoltà nel reclutamento a causa della complessità per il reperimento.**

A livello settoriale, **i settori con la maggiore difficoltà di reperimento** in termini assoluti sono **i servizi di alloggio, ristorazione e quelli turistici, le costruzioni, il settore della sanità, assistenza sociale e servizi sanitari privati, il comparto dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, i servizi operativi di supporto alle imprese e alle persone e i servizi di trasporto, logistica e magazzino.**

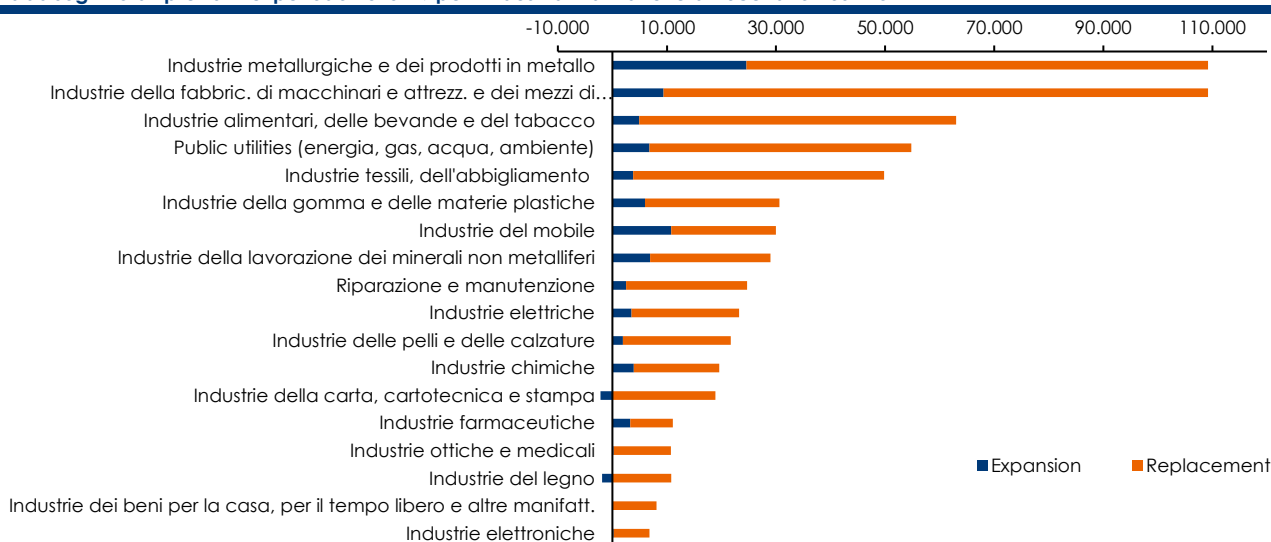
La diffusione delle difficoltà di reperimento della forza lavoro attribuibile a ridotto numero di candidature (primi 10 settori, 2025)

	Totale entrate	Totale entrate con difficoltà di reperimento	Incidenza entrate con difficoltà su totale entrate
Servizi di alloggio e ristorazione; servizi turistici	1.169.720	390.650	33%
Costruzioni	547.930	213.830	39%
Sanità, assistenza sociale e servizi sanitari privati	296.830	132.410	45%
Agricoltura, silvicoltura e pesca	431.510	131.210	30%
Servizi operativi di supporto alle imprese e alle persone	451.200	117.120	26%
Servizi di trasporto, logistica e magazzinaggio	374.770	116.950	31%
Commercio al dettaglio	497.950	95.720	19%
Servizi culturali, sportivi e altri servizi alle persone	279.560	66.860	24%
Industrie metallurgiche e dei prodotti in metallo	165.170	59.470	36%
Servizi avanzati di supporto alle imprese	221.400	58.620	26%

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior

Con riferimento al settore industriale, il mismatch tra domanda e offerta di lavoro risulta rilevante in diversi comparti manifatturieri. Le più significative difficoltà di reperimento si riscontrano nelle **industrie metallurgiche e dei prodotti in metalli** (36% delle entrate ha difficoltà di reperimento), **nel settore del legno e del mobile** (35%), **nel comparto delle macchine e mezzi di trasporto** (33%).

Fabbisogni totali previsti nel periodo 2025-29 per l'industria manifatturiera - Scenario Positivo



Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior

La diffusione delle difficoltà di reperimento della forza lavoro attribuibile a ridotto numero di candidature, industria manifatturiera e agricoltura (2025)

	Totale entrate	Totale entrate con difficoltà di reperimento	Incidenza entrate con difficoltà su totale entrate
Industrie metallurgiche e dei prodotti in metallo	165.170	59.470	36%
Industrie del legno e del mobile	41.110	14.510	35%
Industrie fabbricazione macchinari e attrezzature e dei mezzi di trasporto	162.670	53.630	33%
Industrie della lavorazione dei minerali non metalliferi	27.760	8.990	32%
Sistema moda	95.270	30.220	32%
Agricoltura, silvicoltura e pesca	431.510	131.210	30%
Industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali	54.460	15.300	28%
Industrie della gomma e delle materie plastiche	40.280	11.000	27%
Industrie beni per la casa, tempo libero e altre manifatturieri	10.570	2.870	27%
Industrie chimiche, farmaceutiche e petrolifere	37.590	9.620	26%
Industrie della carta, cartotecnica e stampa	28.130	6.830	24%
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	176.450	41.970	24%

Fonte: Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior

Le difficoltà di reperimento nei settori manifatturieri: le tensioni territoriali

Le difficoltà di reperimento della manodopera non possono essere lette esclusivamente alla luce delle dinamiche del mercato del lavoro, ma vanno ricondotte anche a fattori di natura territoriale. In questa prospettiva, l'analisi che segue si propone di individuare i contesti in cui la tensione abitativa può rappresentare un fattore di freno allo sviluppo e alla competitività dei tessuti produttivi locali.

Per realizzare questo esercizio, sono stati innanzitutto considerati i comuni classificati ad alta tensione abitativa, sulla base dell'elenco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale nel 2004¹³. Sebbene non risultino aggiornamenti formali più recenti della classificazione, essa continua a essere utilizzata come riferimento nelle analisi sul mercato immobiliare e consente quindi di individuare i territori in cui storicamente si registrano maggiori squilibri tra domanda e offerta di abitazioni.

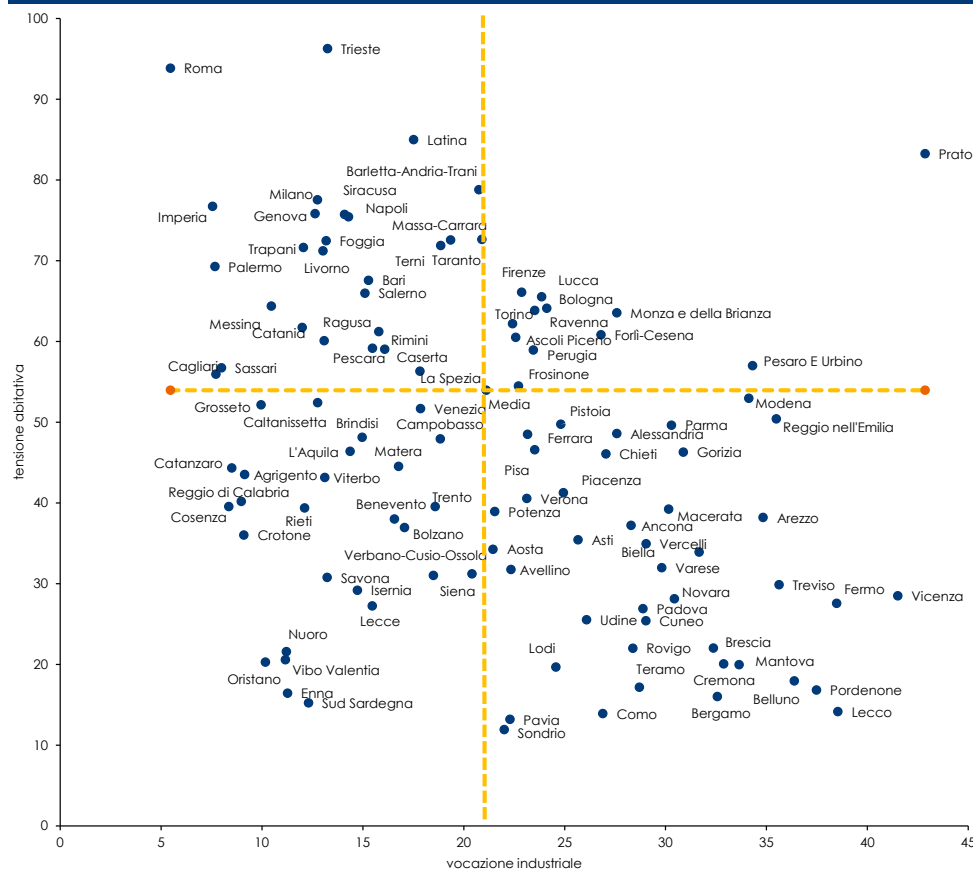
Successivamente, i singoli comuni sono stati ricondotti alla provincia di appartenenza. Per ciascuna di queste è stato quindi calcolato il **peso della popolazione residente nei comuni ad alta tensione abitativa** sul totale della popolazione provinciale, in modo da misurare l'incidenza del fenomeno all'interno di ciascun territorio. Questo passaggio ha consentito di considerare non soltanto la presenza di comuni caratterizzati da tensione abitativa, ma anche la loro rilevanza demografica nel contesto nazionale. In parallelo è stato costruito un **indicatore di vocazione industriale** delle economie provinciali, utilizzando i dati Istat sugli addetti delle unità locali¹⁴.

La lettura congiunta della vocazione industriale e della tensione abitativa consente di individuare quattro configurazioni territoriali che raccontano il rapporto tra struttura produttiva locale e dinamiche del mercato abitativo. Per facilitarne la lettura, **le province sono state rappresentate in un grafico a dispersione, suddiviso in quattro quadranti** individuati dall'intersezione tra il valore medio della vocazione industriale e quello nazionale della tensione abitativa. Tale ripartizione permette di identificare i territori in base al loro posizionamento rispetto ai livelli medi delle due dimensioni.

¹³ Delibera CIPE n. 87 del 13 novembre 2003 (pubblicata in G.U. n. 40/2004). <https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/87-13-novembre-2003/>

¹⁴ Ultimo aggiornamento 2023. L'analisi considera il peso degli addetti del settore manifatturiero sul totale degli addetti dell'economia a livello provinciale. L'indicatore così definito consente di misurare la rilevanza della componente manifatturiera nella struttura produttiva delle economie locali.

Relazione tra tensione abitativa e vocazione industriale nelle province italiane



- **Bassa tensione abitativa - bassa vocazione industriale** (quadrante in basso a sinistra): qui si trovano le province con minore pressione sul mercato immobiliare e un peso limitato delle specializzazioni manifatturiere. Pur non presentando particolari criticità sul piano dell'accesso alla casa, questi territori risultano spesso contraddistinti da una struttura economica più orientata all'agricoltura e ai servizi locali, diffusa su aree più ampie e meno urbanizzate. Dal punto di vista geografico emerge una prevalenza di province del Mezzogiorno interno, senza la presenza di cluster regionali fortemente concentrati. Le condizioni abitative relativamente favorevoli rappresentano quindi un potenziale fattore di vantaggio, offrendo margini per sostenere lo sviluppo economico territoriale e attrarre nuova forza lavoro.
- **Bassa tensione abitativa - alta vocazione industriale** (quadrante in basso a destra): qui si collocano le province caratterizzate da una presenza rilevante del settore manifatturiero, associata a un mercato abitativo relativamente più equilibrato. Dal punto di vista territoriale si riconosce una parte rilevante del modello produttivo del Nord Italia, in particolare della Lombardia orientale, del Veneto e dell'Emilia-Romagna. Questi territori possono rappresentare contesti virtuosi, in cui la crescita dell'economia industriale non è ostacolata dalla scarsità di abitazioni e dove esistono margini per attrarre nuova forza lavoro senza generare ulteriori pressioni sul mercato della casa. In prospettiva, il rafforzamento di servizi e infrastrutture, come trasporti, offerta formativa e servizi alla persona, potrebbe contribuire a rendere queste aree più attrattive per lavoratori e famiglie.

L'analisi conferma come **la relazione tra industrializzazione e tensione abitativa presenti una significativa articolazione territoriale**. Emergono in particolare cluster regionali critici, come quello toscano, in cui industrializzazione e tensione abitativa si rafforzano reciprocamente; grandi poli urbani, nei quali la pressione abitativa è elevata indipendentemente dal peso del manifatturiero e sistemi produttivi diffusi del Centro-Nord, che riescono a coniugare specializzazione industriale e maggiore equilibrio abitativo.

Distretti industriali e tensioni abitative

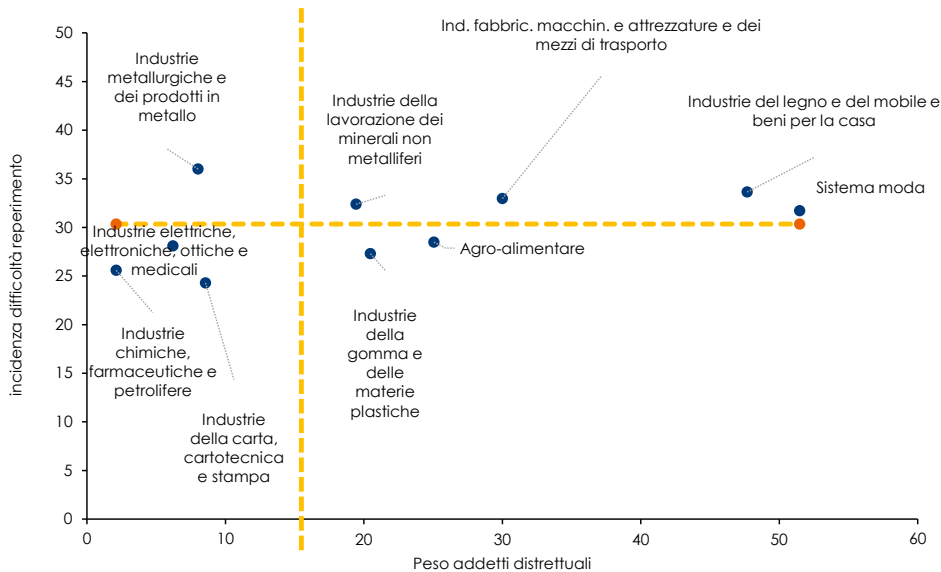
Considerata la rilevanza dei sistemi distrettuali nel modellare la struttura produttiva e la competitività delle economie locali, l'analisi è stata ulteriormente approfondita concentrandosi sulle specifiche **vocazioni distrettuali** dei diversi comparti industriali. In particolare, i dati sulle difficoltà di reperimento della manodopera sono stati messi in relazione con il grado di intensità distrettuale delle produzioni, al fine di cogliere eventuali criticità connesse alla specializzazione produttiva.

Dall'analisi emerge che fra i settori a maggiore vocazione distrettuale¹⁵, come **il sistema moda, il legno-arredo, la meccanica e i minerali non metalliferi, si osservano quote significative di entrate di difficile reperimento** (tra il 31% e il 33%). Per quanto riguarda la metallurgia e i prodotti in metallo, si registra la quota più elevata (36%). Negli altri comparti manifatturieri, come le industrie chimiche e farmaceutiche e quelle elettriche ed elettroniche, i livelli di difficoltà risultano, invece, relativamente più contenuti (intorno al 25-28%).

Il grafico evidenzia in modo sintetico l'incrocio tra vocazione distrettuale e difficoltà di reperimento della manodopera per settore industriale: nel quadrante in alto a destra si collocano i settori a elevata intensità distrettuale con maggiori criticità di reperimento, mentre nel quadrante in basso a sinistra si concentrano i comparti con minore presenza distrettuale e livelli più contenuti di difficoltà.

¹⁵ La vocazione distrettuale è stata misurata per ogni settore come rapporto tra gli addetti nelle province distrettuali e il totale nazionale degli addetti nel settore.

Relazione tra vocazione distrettuale e difficoltà di reperimento della manodopera nei settori manifatturieri



Nota: le linee arancioni intersecano la media tra incidenza della difficoltà di reperimento e peso degli addetti impiegati nei distretti. Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Unioncamere - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Sistema Informativo Excelsior; Istat, Addetti delle unità locali 2023, difficoltà di reperimento 2025

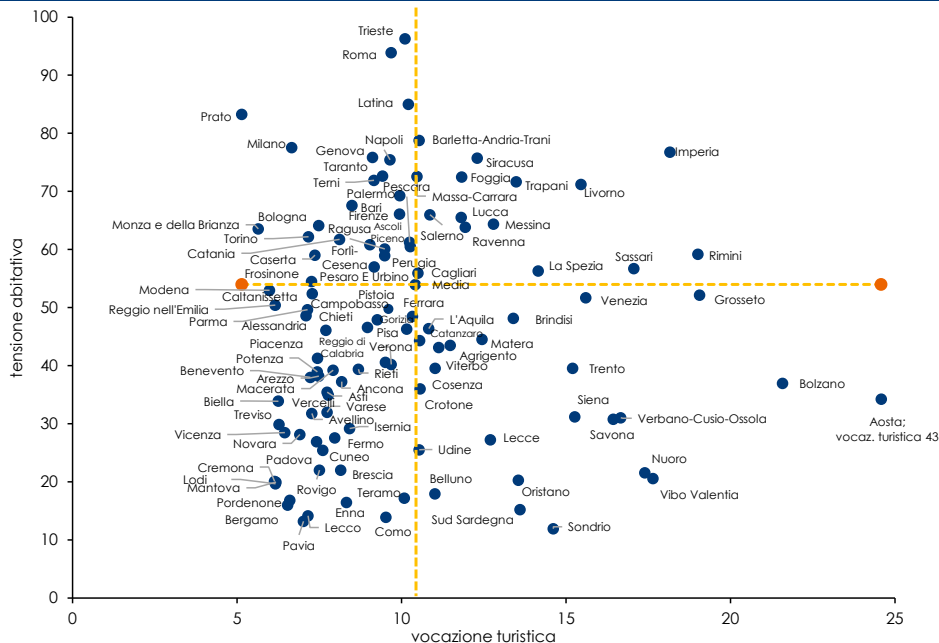
Nei territori caratterizzati da una forte specializzazione in sistemi produttivi distrettuali, la difficoltà di accesso al mercato immobiliare residenziale può trasformarsi da criticità sociale a vero e proprio vincolo economico, incidendo sulla capacità dei territori di attrarre nuova forza lavoro, sulla mobilità dei lavoratori e sulla possibilità di trattenere personale qualificato, con effetti diretti sulla competitività dei sistemi produttivi locali.

Il comparto turistico fra tensioni abitative e competitività

In linea con quanto osservato per il comparto manifatturiero, anche nel settore turistico le tensioni sul mercato abitativo possono rappresentare un fattore rilevante di freno allo sviluppo e alla crescita. Per questa ragione, **le informazioni relative alla difficoltà di accesso alla casa sono state messe in relazione con la vocazione turistica¹⁶ dei territori**, consentendo di individuare quattro configurazioni territoriali che descrivono il rapporto tra attrattività turistica e dinamiche del mercato della casa.

¹⁶ La vocazione turistica è misurata come quota di addetti impiegati nei settori dell'alloggio, della ristorazione e dei servizi delle agenzie di viaggio, dei tour operator e dei servizi di prenotazione (ATECO 55, 56 e 79) sul totale degli addetti dell'economia provinciale.

Relazione tra tensione abitativa e vocazione turistica nelle province italiane



Nota: le linee arancioni intersecano la media tra vocazione turistica e tensione abitativa. Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Istat. Popolazione 2026, Addetti delle unità locali 2023

- **Alta tensione abitativa - alta vocazione turistica** (quadrante in alto a destra): qui si concentrano le province in cui la forte vocazione turistica si accompagna a una marcata pressione sul mercato abitativo. Si tratta prevalentemente di aree ad alta attrattività, in cui la presenza di flussi turistici intensi contribuisce in modo significativo ad alimentare la domanda di abitazioni, sia attraverso l'utilizzo diretto sia tramite forme di locazione breve. Questo fenomeno tende a ridurre la disponibilità di alloggi per i residenti e ad aumentare i prezzi, accentuando le difficoltà di accesso alla casa. Nel grafico si distinguono, in particolare, le province costiere e a forte specializzazione turistica, alcune delle quali appaiono anche ben distanti dalla media nazionale, a conferma di una relazione diretta tra turismo e tensione abitativa.
- **Alta tensione abitativa - bassa vocazione turistica** (quadrante in alto a sinistra): qui si collocano le province che presentano rilevanti difficoltà di accesso alla casa, pur in presenza di una limitata vocazione turistica. In questi contesti, la tensione abitativa appare legata alla presenza di grandi poli urbani e alla concentrazione di servizi avanzati e funzioni direzionali. Nel grafico emerge un'elevata concentrazione di punti in quest'area, a indicare come una quota significativa di questi territori presenti criticità abitative non direttamente riconducibili al turismo. In alcuni casi, tuttavia, tali province coincidono con quelle già incluse nel quadrante ad alta tensione abitativa e alta vocazione industriale, come Prato, Torino, Monza e Brianza e Bologna: ciò suggerisce come la pressione sul mercato della casa possa derivare da una combinazione di fattori, tra cui la struttura produttiva e la forte attrattività urbana.
- **Bassa tensione abitativa - bassa vocazione turistica** (quadrante in basso a sinistra): qui si trovano le province con minore pressione sul mercato immobiliare e un peso limitato della vocazione turistica. Dal punto di vista geografico si tratta prevalentemente di aree meno urbanizzate e di province dell'interno del Paese. La domanda abitativa risulta contenuta e il mercato della casa appare relativamente equilibrato, offrendo opportunità in termini di costo della vita e disponibilità di alloggi. Allo stesso tempo, questi territori presentano margini per uno sviluppo turistico sostenibile, contribuendo a riequilibrare i flussi oggi concentrati nelle destinazioni più esposte all'over-tourism. L'inserimento in circuiti turistici alternativi, legati, ad esempio, a percorsi enogastronomici, culturali o naturalistici, potrebbe favorire una maggiore permanenza dei visitatori nel nostro Paese e valorizzare aree meno coinvolte dai principali itinerari.

■ **Bassa tensione abitativa - alta vocazione turistica** (quadrante in basso a destra): qui si collocano le province caratterizzate da un'elevata vocazione turistica, associata a un mercato abitativo relativamente più equilibrato. Il grafico evidenzia alcuni outlier (in particolare Aosta, seguita da Bolzano) che segnalano territori con un'elevata incidenza delle attività turistiche. Queste dinamiche possono essere in parte ricondotte alle specificità dei territori montani, nei quali la domanda turistica è spesso stagionale e distribuita nel tempo e la presenza di un'offerta abitativa diffusa, tra seconde case e strutture ricettive, contribuisce ad attenuare la pressione sul mercato residenziale. A ciò si aggiunge una minore densità urbana, che limita i fenomeni di congestione tipici delle grandi città e delle destinazioni costiere.

L'analisi evidenzia come la relazione tra vocazione turistica e tensione abitativa presenti una marcata eterogeneità territoriale, risultando meno uniforme rispetto a quanto osservato per la componente industriale. In alcune aree ad alta attrattività, il turismo contribuisce ad aumentare la pressione sul mercato della casa; in altre, come i territori montani o meno urbanizzati, può coesistere con un equilibrio abitativo. I territori a bassa intensità turistica rappresentano, inoltre, potenziali ambiti di sviluppo sostenibile, utili a riequilibrare i flussi.

Nel complesso, il turismo si conferma un fattore rilevante ma non determinante: le criticità maggiori emergono nei contesti più attrattivi, dove la pressione abitativa dipende da una combinazione di fattori economici, urbani e territoriali.

Conclusioni

L'analisi degli indicatori di sostenibilità dell'acquisto e della locazione a livello provinciale ha evidenziato **rilevanti tensioni nel mercato abitativo in numerose parti d'Italia**. Le città più grandi sono quelle che manifestano maggiori difficoltà nell'accesso alla casa sia per l'acquisto sia per la locazione, trasversalmente su tutto il territorio nazionale.

Il rapporto tra mercato abitativo e sistemi produttivi assume configurazioni locali differenti: in alcune province la criticità abitativa può rappresentare, nel medio periodo, un potenziale fattore di freno alla competitività dei sistemi produttivi locali, incidendo sulla capacità di attrarre nuova forza lavoro, favorire la mobilità dei lavoratori e trattenere personale qualificato; in altre, invece, l'equilibrio tra mercato immobiliare e struttura produttiva appare più sostenibile, riflettendo diverse vocazioni economiche e territoriali.

Nel complesso, emerge come le tensioni del mercato abitativo e quelle del mercato del lavoro possano rafforzarsi reciprocamente, soprattutto nelle zone a più elevata specializzazione produttiva, configurando un potenziale vincolo alla crescita e alla competitività dei sistemi locali, pur in presenza di differenze settoriali e territoriali.

In prospettiva, i settori a maggiore fabbisogno occupazionale sono quelli che potranno avere criticità nel trovare soddisfatta la propria domanda a causa di colli di bottiglia sul fronte dell'offerta imputabili anche alle difficoltà abitative.

Importanti comunicazioni

Gli economisti che hanno redatto il presente documento dichiarano che le opinioni, previsioni o stime contenute nel documento stesso sono il risultato di un autonomo e soggettivo apprezzamento dei dati, degli elementi e delle informazioni acquisite e che nessuna parte del proprio compenso è stata, è o sarà, direttamente o indirettamente, collegata alle opinioni espresse.

La presente pubblicazione è stata redatta da Intesa Sanpaolo SpA. Le informazioni qui contenute sono state ricavate da fonti ritenute da Intesa Sanpaolo SpA affidabili, ma non sono necessariamente complete, e l'accuratezza delle stesse non può essere in alcun modo garantita. La presente pubblicazione viene a Voi fornita per meri fini di informazione ed illustrazione, ed a titolo meramente indicativo, non costituendo pertanto la stessa in alcun modo una proposta di conclusione di contratto o una sollecitazione all'acquisto o alla vendita di qualsiasi strumento finanziario. Il documento può essere riprodotto in tutto o in parte solo citando il nome Intesa Sanpaolo SpA.

La presente pubblicazione non si propone di sostituire il giudizio personale dei soggetti ai quali si rivolge. Intesa Sanpaolo SpA e le rispettive controllate e/o qualsiasi altro soggetto ad esse collegato hanno la facoltà di agire in base a/ovvero di servirsi di qualsiasi materiale sopra esposto e/o di qualsiasi informazione a cui tale materiale si ispira prima che lo stesso venga pubblicato e messo a disposizione della clientela.

Comunicazione dei potenziali conflitti di interesse

Intesa Sanpaolo SpA e le altre società del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo (di seguito anche solo "Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo") si sono dotate del "Modello di organizzazione, gestione e controllo ai sensi del Decreto Legislativo 8 giugno 2001, n. 231" (disponibile sul sito internet di Intesa Sanpaolo, all'indirizzo: <https://group.intesasnpaolo.com/it/governance/dlgs-231-2001>) che, in conformità alle normative italiane vigenti ed alle migliori pratiche internazionali, include, tra le altre, misure organizzative e procedurali per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse, ivi compresi adeguati meccanismi di separazione organizzativa, noti come Barriere informative, atti a prevenire un utilizzo illecito di dette informazioni nonché a evitare che gli eventuali conflitti di interesse che possono insorgere, vista la vasta gamma di attività svolte dal Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo, incidano negativamente sugli interessi della clientela.

In particolare, le misure poste in essere per la gestione dei conflitti di interesse tra il Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo e gli Emittenti di strumenti finanziari, ivi incluse le società del loro gruppo, nella produzione di documenti da parte degli economisti di Intesa Sanpaolo SpA sono disponibili nelle "Regole per Studi e Ricerche" e nell'estratto del "Modello aziendale per la gestione delle informazioni privilegiate e dei conflitti di interesse", pubblicato sul sito internet di Intesa Sanpaolo SpA all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures>.

Inoltre, in conformità con i suddetti regolamenti, le disclosure sugli interessi e sui conflitti di interesse del Gruppo Bancario Intesa Sanpaolo sono disponibili all'indirizzo <https://group.intesasnpaolo.com/it/research/RegulatoryDisclosures/archivio-dei-conflitti-di-interesse> ed aggiornate almeno al giorno prima della data di pubblicazione del presente studio.

Intesa Sanpaolo SpA Research Department - Responsabile Gregorio De Felice

Industry & Local Economies Research

Stefania Trenti (Responsabile)	stefania.trenti@intesasnpaolo.com
Ezio Guzzetti	ezio.guzzetti@intesasnpaolo.com

Industry Research

Ilaria Sangalli (Responsabile)	ilaria.sangalli@intesasnpaolo.com
Letizia Borgomeo	letizia.borgomeo@intesasnpaolo.com
Anita Corona (sede di Roma)	anita.corona@intesasnpaolo.com
Enza De Vita	enza.devita@intesasnpaolo.com
Luigi Marcadella (sede di Padova)	luigi.marcadella@intesasnpaolo.com
Enrica Spiga (sede di Torino)	enrica.spiga@intesasnpaolo.com
Anna Cristina Visconti	anna.visconti@intesasnpaolo.com

Regional Research

Giovanni Foresti (Responsabile)	giovanni.foresti@intesasnpaolo.com
Romina Galleri (sede di Torino)	romina.galleri@intesasnpaolo.com
Sara Giusti (sede di Firenze)	sara.giusti@intesasnpaolo.com
Anna Maria Moressa (sede di Padova)	anna.moressa@intesasnpaolo.com
Massimiliano Rossetti (sede di Ancona)	massimiliano.rossetti@intesasnpaolo.com
Carla Saruis	carla.saruis@intesasnpaolo.com
Rosa Maria Vitulano (sede di Roma)	rosa.vitulano@intesasnpaolo.com

Innovazione e alta tecnologia

Serena Fumagalli (Responsabile)	serena.fumagalli@intesasnpaolo.com
---------------------------------	------------------------------------

Local Public Finance

Laura Campanini (Responsabile)	laura.campanini@intesasnpaolo.com
--------------------------------	-----------------------------------