Proposte di legge C. 535 Santillo e C. 2332 Mazzetti, recanti delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia

Nota dell'Istituto nazionale di statistica

Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)
della Camera dei Deputati

16 dicembre 2025

In questa nota l'Istituto propone alcuni elementi conoscitivi utili all'analisi delle aree di intervento interessate dal processo di riordino previsto dalle proposte di legge delega in esame; in chiusura, la nota richiama inoltre alcuni programmi di lavoro con altre amministrazioni, attualmente in corso di attivazione, volti a consolidare il patrimonio informativo in tema di misurazione e valutazione statistica dell'esposizione al rischio delle costruzioni. In generale, in relazione agli obiettivi delle proposte di legge, si segnala che un quadro normativo più integrato e coerente e un'armonizzazione delle molteplici fonti oggi a disposizione sul patrimonio edilizio e abitativo faciliterebbero verosimilmente anche il potenziamento dell'output statistico dell'Istituto.[1]

Basi informative geografiche e Registro di Base dei Luoghi per la lettura delle trasformazioni territoriali

Quale strumento utile alla lettura delle trasformazioni del territorio, l'Istat elabora le *Basi territoriali*, rese in forma di cartografia informatizzata fin dal 1991. Questa base geografica, originariamente progettata attraverso la raccolta dei piani topografici dei Comuni per consentire la rilevazione censuaria della popolazione e delle abitazioni[2], individua per l'intero territorio nazionale le aree dove si concentra l'insediamento urbano (località di *centro* e *nucleo abitato*) e, dal 2001, anche le *località produttive*, perimetrandole (con la successiva validazione da parte delle amministrazioni comunali) secondo dei criteri[3] di prossimità degli edifici e relativa consistenza della popolazione residente e delle unità locali delle imprese.

Le località citate e il complementare territorio classificato come *località di case sparse* sono ulteriormente suddivisi in *sezioni di censimento* (SdC)[4], unità territoriali di tipo statistico delimitate in modo da garantirne l'omogeneità interna in termini di copertura e uso del suolo, attribuendo a ciascuna un corrispondente codice che ne consenta la classificazione tematica[5] e il possibile "aggancio" dei dati delle unità

---

1 In alcune sezioni la nota riprende e aggiorna i contenuti della memoria inviata alla Commissione il 20 giugno 2024 nell'ambito dell'esame dell'Atto Camera 1896 "Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica".

2 Secondo quanto previsto dal Regolamento anagrafico DPR 30 maggio 1989, n. 223.

3 Per i criteri definitori adottati si rinvia al documento Istat "Basi Territoriali: Anni 1991, 2001, 2011 E 2021".

4 L'unità territoriale minima rispetto alla quale l'Istituto diffonde i dati delle unità statistiche attraverso il puntuale georiferimento sulla base dei rispettivi indirizzi o coordinate di localizzazione (dove disponibili). Si tratta di 756mila unità territoriali nel 2021 (rispetto alle 403mila del 2011), un lavoro frutto di un importante investimento dell'Istituto volto a garantire la rappresentazione dei dati e l'analisi dei fenomeni quanto più possibile disaggregata.

5 Area residenziali; aree produttive di localizzazione delle imprese; aree di localizzazione dei servizi – scuole, ospedali, musei e beni culturali, servizi ambientali (depuratori, discariche…), punti di accesso

statistiche a esse territorialmente riferibili, derivati da rilevazioni dirette, elaborazioni e archivi amministrativi.

Nel passaggio al sistema dei Registri statistici, realizzato dall'Istat nell'ambito del programma di ridefinizione del modello di produzione adottato dai principali istituti di statistica a livello internazionale, l'Istituto ha fondato sulle *Basi territoriali* l'implementazione del Registro di Base dei Luoghi (RSBL), *in primis* geolocalizzando gli edifici su questo strato informativo geografico e, a regime, prevedendo il collegamento tra edifici e unità statistiche oggetto degli altri Registri realizzati o in corso di realizzazione in modo da garantirne la puntuale rappresentazione statistica.

Con riferimento alle proposte di legge in esame, questo *framework* informativo può essere utile per produrre analisi di dettaglio sulle trasformazioni territoriali in atto, per SdC e località abitata.[6]

Nel 2021 in Italia sono state individuate 61.101 località, distinte in 21.774 centri abitati, 36.452 nuclei abitati e 2.875 località produttive. Nel complesso, tali ambiti includono una superficie pari al 6,9% del territorio nazionale, un'estensione cresciuta del 6,3% nel decennio 2001-2011 e di un ulteriore 5,0% nel successivo, a fronte di una variazione della popolazione ivi residente rispettivamente del 4,3% e negativa (-0,5%) nel periodo 2011-2021.

La densità delle località abitate aiuta a leggere le trasformazioni del territorio. In media, nel 2021, si contano circa 7,2 centri abitati, 12,1 nuclei e una località produttiva ogni 100 km^2; per tutte le tipologie si osservano valori più elevati al Nord (massimi nel Nord-ovest, 11,2 centri, 18,2, nuclei e 1,4 località produttive ogni 100 km^2), progressivamente decrescenti passando dal Centro al Mezzogiorno. Nell'arco del decennio 2011-2021 la crescita dei nuclei è stata pari al 15,9%, segno di nuovi insediamenti che si consolidano in aree precedentemente non urbanizzate, in particolare al Sud (+26,9%), nelle Isole (+15,9%) e nel Centro (+15,6%).

Una dinamica confrontabile caratterizza anche le località produttive (insediamenti industriali e commerciali), la cui densità (numerosità per superficie) è cresciuta del 17,8% in dieci anni, a fronte di un andamento economico non sempre favorevole.

I dati evidenziano, dunque, una progressiva dinamica di antropizzazione[7] del territorio che non è andata di pari passo con l'andamento demografico e

---

per la mobilità (porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, caselli autostradali…), aree del verde urbano; aree ad uso agricolo; aree a copertura naturale (boschi, terreni nudi…); acque (fiumi, laghi), etc.

[6] I perimetri delle SdC e delle località vengono aggiornati finora con cadenza decennale (l'ultima geografia disponibile si riferisce al 2021); secondo le previsioni di revisione del Regolamento anagrafico recentemente approvate in esame preliminare dal Governo (Consiglio dei Ministri del 4 dicembre 2025) l'aggiornamento sarà quinquennale a partire dal 2026.

[7] La superficie inclusa nelle località di centro e nucleo abitato e nelle località produttive è definita come *Superficie Antropizzata Lorda* (SAL), data dalla somma della superficie dei luoghi che hanno subito una trasformazione pressoché irreversibile del suolo (SAN, con buona approssimazione suolo impermeabilizzato) e la superficie a potenziale di uso vincolato (SUV) dove sussiste un vincolo indiretto al potenziale d'uso, dove cioè la presenza di fabbricati, infrastrutture e altri elementi artificiali (per

dell'economia, e che si rivela difficilmente compatibile con uno sviluppo sostenibile dei territori, laddove si traduce in sottrazione della risorsa suolo ad altri usi quali l'impiego agricolo[8] e in pressioni sulla qualità delle aree a copertura naturale, con compromissione dei servizi ecosistemici che tali asset erogano in termini di approvvigionamento, regolazione climatica a scala locale, mitigazione degli eventi metereologici estremi, ecc.

La pressione delle località si è estesa progressivamente oltre il territorio dei principali poli urbani, in contesti da monitorare con attenzione per garantire un governo ordinato delle trasformazioni territoriali. Nei Comuni capoluogo di città metropolitana si è in molti casi prossimi a una condizione di semi-saturazione territoriale, con un'incidenza delle località che in media supera il 40% della superficie comunale in tutti i decenni per i quali si dispone dei dati. Anche se a livello complessivo le variazioni sono contenute (+2,4% nel primo decennio del secolo e +1,5 nel successivo), la progressione descrive il propagarsi della superficie interessata nei Comuni contermini di prima e seconda corona, con espansioni intorno al +7% nel primo intervallo considerato e al +5% nel più recente, portando nel 2021 l'incidenza delle località al 17,1% nelle prime corone e al 9,2% nelle seconde[9] dei principali centri urbani.

Dinamica delle nuove autorizzazioni e abusivismo edilizio

Queste trasformazioni possono essere lette anche attraverso i dati della rilevazione Istat sui permessi di costruire (prevista da regolamenti statistici comunitari) che raccoglie informazioni sulle principali caratteristiche dei progetti di nuovi fabbricati (anche se demoliti e interamente ricostruiti), residenziali e non residenziali, o di ampliamenti di volume di fabbricati preesistenti[10].

La dinamica dell'edilizia residenziale autorizzata, nonostante le disposizioni del così detto Piano casa e i successivi accordi Stato-Regioni (approvati nel corso degli anni 2008-2009) segna, in concomitanza con la fase di contrazione del ciclo economico che ha caratterizzato la prima metà dello scorso decennio, una forte caduta della domanda di nuova edificazione. Nel periodo 2010-2015 i volumi residenziali autorizzati, in termini di nuovo edificato e di ampliamento dell'esistente, si sono più che dimezzati (da 56,9 a 23,9 mln di m^3) mentre in termini di superfici si è passati da 18,2 a 8,1 mln di m^2. La quota di volumi ascrivibile ai provvedimenti citati cresce nello stesso intervallo dal 5,7% al 16,4%, arrivando a coprire quasi un quinto dell'edilizia

---

estensione e frammentazione delle classi di copertura del suolo) di fatto ne impedisce un utilizzo agricolo o esercita pressioni sulla qualità della copertura naturale potenziale.

[8] Considerando la zona altimetrica, le località abitate e produttive incidono per il 13,6% nelle aree di pianura: quasi il doppio rispetto alla media, andando a incidere su territori di pregio per la produzione agro-alimentare e scarsi per il complessivo assetto geomorfologico del territorio nazionale.

[9] Per approfondimenti si veda il Comunicato Stampa "Località abitate e produttive nelle Basi territoriali - Anno 2021".

[10] Informazioni sulla rilevazione sono disponibili a questo indirizzo.

residenziale autorizzata nel 2014 (19,9%). Negli anni successivi, anche grazie a una congiuntura economica più favorevole, il settore segna una ripresa con volumi autorizzati nel 2019 di poco inferiori ai 29 mln di m^3 (la cornice del Piano casa assorbe da sola tra il 16 e il 18,5% dell'offerta). La crisi legata all'emergenza sanitaria mostra i suoi effetti nella contrazione del 2020 (-14,2% di volumi autorizzati rispetto all'anno precedente), cui è seguito il forte rimbalzo nel 2021 (+18,8%); nel triennio successivo 2022-2024 si osserva una nuova significativa contrazione (in particolare nel 2023) che porta i volumi poco sopra i 25 mln di m^3 nel 2024 (ultimo anno disponibile); la componente riconducibile al Piano casa si mantiene al di sopra del 10%.

Con riferimento all'edilizia non residenziale, i volumi autorizzati (nuovo edificato e ampliamenti) segnano una dinamica quasi del tutto analoga a quella residenziale. Si rileva infatti un forte calo nel periodo 2010-2014 (da 90,4 a 39,9 mln di m^3) in larga parte imputabile alla riduzione dei nuovi volumi autorizzati (da 72,4 a 27,5 mln di m^3). A livello complessivo (nuovi e ampliamenti), i volumi riprendono a crescere fino al 2019, anno in cui raggiungono gli 86,1 mln di m^3, per poi contrarsi nel 2020 in concomitanza con la crisi pandemica, quando si registra una riduzione di oltre il 31%. Analogamente a quanto rilevato per l'edilizia residenziale, il 2021 segna una forte ripresa dei volumi autorizzati (+22,1%), proseguita nel 2022 (+7,8% rispetto all'anno precedente). Nell'ultimo biennio i volumi sono in diminuzione e nel 2024 si rileva una riduzione dell'1,6% in confronto all'anno precedente, che porta il valore intorno ai 74,8 mln di m^3: il decremento di volume registrato per i nuovi fabbricati è del 2,0% (58,4 mln di m^3), mentre scende a -0,4% per gli ampliamenti (16,4 mln di m^3). La riduzione delle volumetrie autorizzate per i nuovi fabbricati segue quella del 2023 (-3,6%).

Occorre inoltre considerare che all'edilizia autorizzata si affianca una componente di nuove *costruzioni illegali* (abusivismo edilizio)[11] che agisce come driver delle trasformazioni territoriali in forma incontrollata e potenzialmente più incisiva, andando a erodere valenze naturali e paesaggistiche, oltre che a incrementare potenzialmente la vulnerabilità del patrimonio edilizio rispetto al dissesto idrogeologico e a eventi metereologici estremi (gli edifici abusivi, del resto, non tengono conto degli strumenti di pianificazione e dei vincoli). Dal 2008 il fenomeno è risultato in crescita fino al 2017 (quando si contavano circa 20 nuove abitazioni abusive ogni 100 autorizzate), mentre negli anni successivi è progressivamente diminuito, segno di una maggiore attenzione al controllo del territorio. Nel 2022 il rapporto è sceso a circa 15 ogni 100 a livello nazionale; nel Mezzogiorno supera però ancora le 40 abitazioni abusive ogni 100 autorizzate (in particolare, in Campania e Calabria si contano oltre 50 nuove abitazioni abusive ogni 100 autorizzate e il livello è di poco inferiore in Sicilia); nel 2022 rispetto al 2021 si registra, tuttavia, un'inversione di tendenza in numerose regioni del Centro-Nord.

[11] Elaborazioni su dati Cresme, prodotte per l'analisi del dominio Paesaggio e Patrimonio culturale del Rapporto BES 2024.

I dati di stock del patrimonio edilizio

In termini di stock[12], nel 2021 gli edifici residenziali sono 13.004.136, per poco meno dell'80% concentrati nei *centri abitati*, per il 5,8% nei *nuclei abitati* e per la rimanente parte nelle località di *case sparse* (14,2%).[13] La pressione esercitata sui territori si differenzia in base alla distribuzione dei fabbricati; la densità è sempre più elevata nei *centri abitati* (576 edifici per km^2) e nei *nuclei* (dove in media risulta inferiore del 30% rispetto ai centri) ed è minima nelle località di *case sparse* (che coprono oltre il 93% della superficie nazionale), dove è comunque di 7 edifici per km^2. Considerando le caratteristiche geomorfologiche del nostro Paese, quest'ultimo gruppo di costruzioni – oltre 1,8 mln di edifici – si distribuisce di fatto in superfici molto più circoscritte, esercitando notevoli pressioni ambientali, soprattutto in termini di frammentazione delle aree agricole e naturali.

A livello territoriale si delineano profili differenziati, derivati dalla stratificazione di diversi modelli di sviluppo urbano e insediamento rurale. Nei centri abitati del Mezzogiorno la densità supera gli 810 edifici/km^2 (con punte di 911 in Puglia e di 975 in Sicilia, territori caratterizzati dallo storico insediamento latifondista della popolazione, per secoli concentrata in grossi centri rurali e ampie porzioni di territorio prive di residenze); diversamente, nel Nord, e in particolare nel Nord-est, dove il modello storico di insediamento della popolazione si articolava in aree urbane più piccole e più distribuite, il valore medio dei centri sfiora i 450 edifici/km^2 (con valori minimi in regioni di dimensione demografica comparabile quali l'Emilia-Romagna e Veneto, intorno a 435 edifici/km^2). A partire dagli anni '50 e '60 del secolo scorso, la crescita esponenziale dell'inurbamento della popolazione ha portato al dilagare diffuso degli insediamenti dai centri già consolidati ai territori di prima e anche di seconda corona[14] (fino a forme di fusione delle aree edificate, senza soluzione di continuità, con centri contigui) e, spesso, al progredire della frammentazione dell'urbanizzato sparso. Emblematica in tal senso la condizione delle aree di pianura e pedemontane del Veneto dove l'ampia commistione tra edificato residenziale e produttivo rende complesso distinguere i confini delle singole aree urbane (nella regione la densità media nelle località di case sparse è di poco inferiore a 10 edifici ogni km^2, la più alta a livello nazionale).

Nella generalità delle ripartizioni si osserva, tuttavia, una forte pressione territoriale anche sulle valenze paesaggistiche dello spazio rurale[15], determinata proprio dalla frammentazione generata dall'espansione dell'insediamento a bassa densità nelle

---

[12] Ovvero di edifici effettivamente costruiti, indipendentemente dalla regolarità dei titoli edilizi, ma considerando il patrimonio accatastato. La fonte dei dati è il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni; si veda la Nota Informativa "Basi territoriali e variabili censuarie".

[13] Nelle località produttive la componente residenziale è pressoché trascurabile (0,2%).

[14] Per approfondimenti si rimanda alla nota 9.

[15] Elaborazioni su dati dei Censimenti della popolazione e dell'agricoltura, prodotte per l'analisi del dominio Paesaggio e Patrimonio culturale del Rapporto BES 2024.

aree periurbane (*urban sprawl*)[16]. Rispetto a dieci anni prima, nel 2021 l'erosione dello spazio rurale avanza a opera dell'*urban sprawl* dal 22,5 al 24,1%, più diffusa in pianura, dove supera il 50% (+3,3 p.p. rispetto al 2011). In termini di livello la regione più affetta dall'erosione da *urban sprawl* è il Veneto (60%), seguito da Lazio e Campania (tra il 40 e il 45%) e da Marche, Emilia-Romagna, Lombardia e Puglia (tra il 30 e il 35%). I valori più contenuti (inferiori al 10%) si osservano, invece, in Umbria, Basilicata e Sardegna e i minimi si registrano in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Molise e nelle Province autonome di Trento e Bolzano/Bozen[17]. In termini di dinamica nel decennio 2011-2021 l'erosione da *urban sprawl* avanza soprattutto in Campania (+6,3 p.p.), Abruzzo (+4,3 p.p.) e Piemonte (+3,8 p.p.); incrementi non marginali (tra 2 e 3 p.p.) si registrano anche in Emilia-Romagna e Lombardia.

Strumenti di pianificazione e governo delle trasformazioni territoriali

Gli elementi conoscitivi sopra presentati rimandano al tema del governo delle trasformazioni territoriali, che passa anche per l'attenzione che le amministrazioni riservano all'aggiornamento degli strumenti di pianificazione urbanistica generale[18].

Considerando solo l'universo dei Comuni capoluogo di provincia o di città metropolitana (dove risiede circa il 30% della popolazione italiana), al 31 dicembre 2023 una *variante generale* dello strumento urbanistico è stata rinnovata nell'arco dei 10 anni antecedenti nel 56% dei capoluoghi (61 comuni, tra cui i capoluoghi metropolitani di Torino, Genova, Milano, Bologna, Firenze, Napoli e Bari). Altre 28 città (circa un quarto dei capoluoghi) hanno adeguato lo strumento urbanistico tra il 2004 e il 2013 (tra queste Venezia, Roma e Cagliari); in 20 capoluoghi (18%), invece, l'aggiornamento è precedente al 2004 (inclusi quelli metropolitani di Reggio Calabria, Palermo, Messina e Catania), risultando quindi verosimilmente poco adeguato a supportare lo sviluppo di contesti dinamici come le realtà urbane.

Alcuni segnali positivi relativi all'obiettivo di contenere il consumo di nuovo suolo si rilevano negli anni più recenti. Tra il 2017 e il 2023 quasi un capoluogo su quattro ha modificato le previsioni urbanistiche riducendo le cubature previste e/o la superficie delle aree edificabili; la quota sale al 36,2% nel Nord e 31,8% nel Centro. Tuttavia, un quarto dei capoluoghi ha introdotto anche un aumento delle previsioni in termini di nuove cubature, sempre in maggioranza nel Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, per contro, tre quarti dei capoluoghi non ha introdotto modifiche, a segnalare una bassa attenzione alla pianificazione.

---

[16] L'erosione da *urban sprawl* è misurata (in 790 unità di analisi subprovinciali) come incidenza delle aree ad alta densità insediativa dove una significativa perdita di Superficie Agricola Utilizzata (SAU) si combina con un significativo incremento della popolazione extraurbana (nelle *località di case sparse*).

[17] In queste regioni non si rilevano unità di analisi con perdite significative di superficie agricola riconducibili al fenomeno dello *sprawl urbano*.

[18] La fonte dei dati è la Rilevazione Dati ambientali nelle città, in particolare il modulo *Eco management*. Si veda il Comunicato Stampa "Ambiente urbano - Anno 2023".

In termini di rispetto degli standard urbanistici, i capoluoghi sono nella generalità dei casi impegnati a incrementare la propria *dotazione di aree verdi*.[19]

Gli strumenti di pianificazione e governo del verde urbano[20] sono stati progressivamente adottati dalle amministrazioni dei capoluoghi di provincia. Il *Piano comunale del verde* o *Piano Urbano della Natura* (PUN), il principale strumento di cui i Comuni dovrebbero dotarsi, è utilizzato da circa un capoluogo su 10 (12,8%). Altro strumento gestionale è il *Regolamento del verde*, che nel 2023 risulta approvato in più dei due terzi dei capoluoghi (68,8%). Infine, lo strumento più utilizzato per programmare ed effettuare una razionale manutenzione del patrimonio è il *Censimento del verde*, che risulta effettuato nel 93,6% dei capoluoghi.

Tra il 2011 e il 2023 il verde *pro capite* sale da 31,9 a 33,3 m^2, con un graduale aumento (pari complessivamente al +0,3% all'anno), dovuto principalmente all'incremento delle aree verdi accessibili alla pubblica fruizione (quasi il 60% del verde urbano) che nello stesso periodo crescono dello 0,4% all'anno (raggiungendo nel 2023 i 18,9 m^2 per abitante). Questi progressi appaiono comunque insufficienti, in particolare rispetto alla dinamica di crescita delle superfici edificate richiamata in precedenza.

Le differenze tra città nella disponibilità di aree verdi sono peraltro marcate: in due terzi dei capoluoghi la disponibilità è inferiore alla media nazionale e in 10 capoluoghi (Imperia, Savona, Chieti, Andria, Barletta, Trani e Crotone, Trapani, Messina e Siracusa) non si raggiuge lo standard minimo di legge di 9 m^2 pro capite.

In questo contesto rivestono un ruolo rilevante, e in continua crescita, gli interventi di forestazione urbana (+25% in 10 anni), attraverso l'impianto di nuove aree boschive a sviluppo naturale (*Nature-based solutions - NBS*) con funzioni di assorbimento delle emissioni di CO_2 e di mitigazione dell'effetto "isola di calore" (interventi compresi nell'investimento "Tutela e valorizzazione del verde urbano e extra urbano" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Nel 2023, salgono a 62 i capoluoghi che hanno completato o in corso interventi di forestazione urbana (erano la metà nel 2013), per una superficie complessiva coperta di oltre 16 milioni di m^2. Anche in questo caso permangono marcate differenze territoriali tra i capoluoghi del Nord (88,6 m^2/ha nel Nord-est e 62,5 m^2/ha nel Nord-ovest), del Centro (dove la

---

[19] Anche secondo quanto previsto dal Regolamento Europeo 2024/1991 sul Ripristino della Natura in vigore dal 18 agosto 2024, che richiede di garantire per il 2030 nessuna perdita netta di spazi verdi urbani oltre al loro incremento sul 2021. I dati di seguito riportati sono di fonte Istat, rilevazione Dati ambientali nelle città, modulo *Verde urbano*. Si veda il Comunicato Stampa "Ambiente urbano - Anno 2023".

[20] Richiamati nella *legge 10/2013 Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani* che sollecita l'adozione di strumenti di pianificazione e governo delle aree verdi; previsti dal *Decreto n. 63 del 10 marzo 2020 del Ministero dell'Ambiente che definisce i Criteri Ambientali Minimi (CAM) per il servizio di gestione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde*, che stabilisce regole più sostenibili per la progettazione, manutenzione e gestione di aree verdi pubbliche, e *dalla Strategia europea per la biodiversità* nei Comuni con più di 20mila abitanti, per preservare, ampliare le aree verdi urbane e fornire servizi ecosistemici al fine di migliorare la qualità della vita delle città.

dotazione supera di poco i 20 m^2/ha) e del Mezzogiorno (circa tra 10 e 15 m^2/ha rispettivamente nel Sud e nelle Isole).

Verso una maggiore sostenibilità delle abitazioni

Nel 2021 le abitazioni censite[21] sono circa 35,3 mln, largamente (89%) ricadenti in località di *centro abitato*, per il 3,6% nei *nuclei abitati* e per il 7,3% nelle *località di case sparse*. Rispetto alla distribuzione media la concentrazione nei centri è massima nel Nord-ovest (91,8%), nei nuclei nel Nord-est (4,5%) e nelle case sparse al Centro (8,5%) e nel Nord-est (8,7%) a conferma della caratterizzazione più dispersa e in località meno estese dell'insediamento residenziale in quest'ultima ripartizione.

Circa il 27% delle abitazioni risultava non occupato nel 2021[22] (oltre 9,6 mln, valore in contrazione rispetto a dieci anni prima) con una incidenza più elevata al Sud e nel Nord-ovest (più di una su quattro), mentre nelle altre ripartizioni la quota scende intorno al 15%.

A questo dato, che delinea una situazione di sovrabbondanza del patrimonio abitativo, si affianca quello relativo agli altri tipi di alloggio[23] che, pur non presentando le caratteristiche di un'abitazione, sono utilizzati dalla popolazione: quasi 39mila nel 2021 (erano circa 54mila dieci anni prima). Per quanto residuale, tale tipologia descrive una domanda abitativa non corrisposta per uno specifico segmento disagiato della popolazione; questi alloggi sono più presenti al Sud (quota pari a quasi il 27%) e nel Nord-ovest (quasi un quarto) e meno numerosi altrove (nel Nord-est e nelle Isole per quote intorno al 13% ciascuna).

Considerando l'epoca di costruzione delle abitazioni, quasi una su dieci è stata edificata prima del 1919 (prima dell'avvento del cemento armato come materiale di costruzione) e l'8,4% successivamente entro la fine del secondo conflitto bellico.

La maggior parte delle abitazioni (oltre il 70% del totale) è costruita a partire dall'inizio del boom economico e fino alla fine del secolo scorso (il periodo della massima espansione edilizia conseguente i processi di inurbamento della popolazione), in particolare nel ventennio 1961-1980 (la metà di quelle edificate nell'intervallo indicato). Le nuove abitazioni costruite nei primi venti anni del nuovo

---

[21] La fonte dei dati è il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni; si veda la Nota Informativa "Basi territoriali e variabili censuarie".

[22] Le abitazioni non occupate comprendono sia quelle vuote sia quelle occupate solo da persone non residenti. Per approfondimenti si rinvia al Comunicato Stampa "Censimento permanente 2021: caratteristiche delle abitazioni".

[23] Alloggi che non presentano le caratteristiche di abitazione perché mobili, semi-permanenti o improvvisati, occupati da una o più persone come dimora abituale o temporanea (ad es. roulotte-caravan, tenda, camper, baracca, garage, lavatoi, cantine, ecc.). La quantificazione degli *altri tipi di alloggio* proviene in parte (roulotte-caravan, tenda, baracche, camper e simili) dalle rilevazioni *ad hoc* realizzate dall'Istat sulle cosiddette "popolazioni speciali" e in parte (lavatoi, garage, cantine, ecc.) dagli esiti del processo di *linkage* tra le unità immobiliari di fonte catastale e le famiglie rilevate al censimento.

millennio mostrano un peso più contenuto, nella misura dell'11,4% dello stock complessivo. Ne deriva la fotografia di un patrimonio abitativo con criticità riconducibili alla sua vetustà. La quota di abitazioni non occupate, come atteso, appare inversamente correlata all'epoca di costruzione (in media dal 31,4%, per la classe antecedente al 1919, al 25% di quelle edificate nel primo decennio 2000). Per quelle costruite più recentemente, invece, la quota delle non occupate cresce nuovamente (fino a sfiorare il 30% per le più nuove abitazioni edificate dopo il 2016 e fino al 2021), un segnale che suggerisce una bassa corrispondenza tra offerta e domanda.

I dati relativi ai permessi di costruire relativi agli anni più recenti, segnati dagli effetti economici sulle famiglie della crisi pandemica e dell'inflazione, mostrano tuttavia segnali interessanti dal settore dell'edilizia residenziale autorizzata verso la migliore corrispondenza tipologica tra domanda di nuovi alloggi e autorizzazioni a costruire concesse. Se tra il 2010 e il 2019 l'offerta di nuove abitazioni con superfici medie e medio-piccole (fino a 75 m^2) si contraeva dal 56,1% al 44,0%, a favore di quelle medio-grandi (tra 76 e 110 m^2) passate dal 29,3% al 35,5% e di quelle grandi (dal 14,6% al 20,5%), tra il 2020 e il 2024 il primo segmento sembra erodere mercato al secondo: nel 2024 le proporzioni sono rispettivamente del 48,4% (+4,4 punti percentuali rispetto al 2019) e 33,1% (-2,4), e anche le abitazioni più grandi (oltre il 110 m^2) scendono sul complesso delle nuove autorizzazioni al 18,5%. Pur essendo prematuro interpretare queste variazioni come un'inversione di tendenza, l'offerta sembra orientata a proporre abitazioni di dimensioni più vicine alle esigenze e possibilità espresse dalle famiglie il cui numero è aumentato negli anni con una riduzione del numero dei componenti e un incremento di quelle unipersonali.

Oltre all'attenzione alla domanda, è importante indirizzare la ripresa del settore verso la sostituzione del patrimonio edilizio strutturalmente inadeguato alle norme vigenti (in particolare quelle riferite al rischio sismico) o da rigenerare perché energeticamente inefficiente.

Come riferimento indicativo si consideri che, secondo i dati del censimento 2011, la quota di edifici residenziali costruiti con struttura in muratura portante è pari al 57,2% e che, nel complesso, oltre il 17% degli edifici venivano classificati come in mediocre o pessimo stato di conservazione. I dispositivi di indirizzo normativo e le misure di incentivo proposte negli anni più recenti, volti a promuovere l'efficientamento degli impianti di riscaldamento o raffrescamento degli edifici, mostrano ricadute positive sulla sostenibilità complessiva del patrimonio abitativo: sempre a titolo esemplificativo, tra il 2010 e il 2024 i nuovi fabbricati autorizzati con impianti fotovoltaici passano dal 13,7% al 75,8% e quelli con pompe di calore dal 6,8% al 57,0%, mentre la quota di nuovi edifici con caldaie a condensazione o con

impiantistica meno efficiente scendono rispettivamente dal 39,4% al 15,4% e dal 44,5% al 16,7%.[24]

È possibile utilizzare i risultati della recente indagine sui Consumi energetici delle famiglie per evidenziare anche la relativa dinamica della domanda.[25] Le politiche nazionali ed europee e gli obiettivi definiti a livello internazionale stanno, del resto, promuovendo l'efficienza energetica quale mezzo di contrasto ai cambiamenti climatici e al depauperamento delle risorse naturali, anche nel settore residenziale, in considerazione del suo crescente peso relativo sui consumi energetici complessivi.

Nel 2024 sempre più famiglie sono provviste di impianti di riscaldamento autonomi, presenti nel 79,0% delle abitazioni principali delle famiglie e in crescita rispetto al 2021 (+6,8 punti percentuali). A livello territoriale gli impianti autonomi sono presenti soprattutto nel Nord-est (86,6% delle abitazioni), nel Centro (85,2%) e al Sud (82,0%). Il 70,4% delle famiglie ha un sistema in grado di svolgere entrambe le funzioni di riscaldamento dell'abitazione e di produzione di acqua calda sanitaria (dotazione coincidente). La preferenza degli utilizzatori verso l'impianto autonomo risponde certamente a esigenze di maggiore adattabilità agli orari e necessità della famiglia e può corrispondere a un aumento di efficienza energetica (a seconda dell'impianto installato).

La quota di famiglie le cui abitazioni sono dotate di condizionamento (56,0% nel 2024) è progressivamente aumentata negli anni: era pari al 48,8% nel 2021 ed è quasi raddoppiata rispetto al 2013, quando ne disponeva meno di una famiglia su tre. L'impiego dei sistemi di condizionamento sembra più legato alla dimensione urbana comunale che a un gradiente Nord-Sud: la diffusione supera la media nazionale nei Comuni capoluogo e nei Comuni periferici di Città metropolitana (rispettivamente 63,2% e 63,3%), più soggetti al fenomeno delle "isole di calore". Tra i tipi di condizionamento, sono in crescita le pompe di calore, utilizzate dal 24,4% delle famiglie come impianto centralizzato o autonomo per il raffrescamento dell'abitazione (+12,9 p.p. rispetto al 2021). Invece, la diffusione degli apparecchi singoli per il condizionamento si è contratta negli anni, passando dal 40,9% delle famiglie nel 2021 al 35,4% nel 2024. Tra i sistemi di condizionamento, i sistemi caldo/freddo sono quelli che hanno avuto una crescita maggiore in termini relativi: nel 2021 erano in dotazione al 32,6% delle famiglie, nel 2024 ne dispone il 40,4%.

Per tutte le tipologie di dotazione energetica citate, la prevalenza nella scelta delle famiglie verso un sistema autonomo e spesso multifunzione è probabilmente indirizzata anche da esigenze di risparmio economico che inglobano l'efficientamento sottostante; si tratta di un parametro certamente da considerare

[24] Per un quadro di breve e di medio periodo dell'evoluzione dei principali indicatori su ambiente e paesaggio e patrimonio culturale è utile ricordare le informazioni contenute nei relativi domini nel Rapporto Bes 2024.

[25] Si veda il Comunicato Stampa "Dotazioni energetiche delle famiglie - Anno 2024".

nelle linee di indirizzo per la costruzione di nuove abitazioni o l'incentivazione alla sostituzione degli impianti meno efficienti.

Quadri informativi generali sull'esposizione al rischio delle costruzioni

Come anticipato all'inizio di questa nota, l'Istituto è impegnato in diverse attività volte al completamento del georiferimento delle unità statistiche al fine di conseguire una più puntuale e accurata rappresentazione statistica delle principali variabili demo-sociali, economiche ed ambientali sul territorio:

- ✓ Persone e famiglie nelle abitazioni per indirizzo anagrafico (ANPR), anche attraverso le codifiche dell'Archivio Nazionale delle Strade e dei Numeri Civici (ANNCSU); coordinate o indirizzi dei fabbricati catastali per titolo di possesso/uso; integrazione di altre fonti sulla popolazione che riportino indirizzi o coordinate supportandone il georiferimento.
- ✓ Unità Locali (UL) delle imprese negli edifici produttivi o misti, attraverso gli indirizzi delle Camere di Commercio e dell'Anagrafe Tributaria; integrazione di altre fonti sulle UL delle imprese che riportino indirizzi o coordinate supportandone il georiferimento.

In parallelo sono in corso di definizione alcuni studi progettuali indirizzati a pervenire alla misurazione statistica dell'esposizione a rischi territoriali e ambientali delle stesse unità e dei fabbricati nei quali sono residenti o hanno sede.

L'Istat e l'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia (Invg) hanno avviato una collaborazione che nel prossimo Piano statistico nazionale 2026-2028 si tradurrà nella proposta di uno Studio progettuale indirizzato alla determinazione sperimentale di una classificazione delle aree per indice di pericolosità sismica endogena[26]. Tale classificazione, già prodotta da Invg, prevede la trasposizione dei valori, ora attribuiti a una griglia regolare di punti, ad aree che consentono la costruzione di indicatori territoriali sub-comunali con distribuzione della superficie di un comune in classi di pericolosità sismica endogena e mappatura – georiferimento – delle stesse classi. Il potenziale informativo è particolarmente rilevante: la classificazione utilizzata non considera i soggetti e i manufatti esposti e le rispettive caratteristiche (oggetto di possibili future elaborazioni), ma consentirebbe di disporre di una descrizione esaustiva del territorio per classi di pericolosità sismica endogena, dove ora se ne dispone solo per punti e non a completa copertura nazionale, rispetto alla quale procedere all'intersezione dello strato informativo delle unità statistiche georiferite.

Da diversi anni è attiva anche una collaborazione con l'Istituto Superiore per la Protezione dell'Ambiente (Ispra). Sempre a partire dal georiferimento puntuale ed

[26] Tale classificazione considera le componenti degli effetti di sito (risposta del substrato geologico); la classe topografica (parametri della morfologia del territorio); lo spettro di norma (accelerazione sismica).

esaustivo delle unità statistiche (individui, imprese, infrastrutture) da parte di Istat, si intende procedere all'intersezione con la mappatura delle aree a rischio idrogeologico prodotte da Ispra. Al momento sono utilizzati set parziali di unità georiferite (in particolare per le imprese) e privi di parametri che ne attestino la qualità, completezza e accuratezza in termini di posizionamento; per alcune infrastrutture, inoltre, non si dispone di mappature esaustive a livello nazionale. Anche in questo caso il potenziale informativo è importante: l'attività descritta è indirizzata a colmare queste carenze informative attraverso il *linkage* delle informazioni disponibili negli Archivi statistici e Registri statistici (con elevata "qualità statistica") alle unità statistiche georiferite (elevata "qualità geografica"), al fine di poterle rappresentare sulle mappature delle aree a rischio idrogeologico Ispra e derivarne una dettagliata descrizione di soggetti e beni esposti ai relativi rischi.