



Elementi per la verifica di sussidiarietà - Proposta di regolamento relativo alle statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali

Dossier n° 89 -
25 marzo 2025

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2025)100</i>
Data di adozione	<i>11 marzo 2025</i>
Base giuridica	<i>Articolo 388, paragrafi 1 e 2, del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Locazione immobiliare; metodo statistico; licenza edilizia; proprietà immobiliare; mercato immobiliare; statistiche dell'UE; raccolta dei dati; scambio d'informazioni; sistema statistico europeo</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>12 marzo 2025 - VI Commissione (Finanze)</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>6 maggio 2025</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e oggetto

La [proposta di regolamento](#) in esame, presentata dalla Commissione l'11 marzo 2023, introduce, per la prima volta, un **quadro normativo dell'UE** per lo sviluppo, la produzione e la pubblicazione di **statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali** comparabili e di elevata qualità. Gli Stati membri avranno l'obbligo giuridico di produrre tali statistiche, al fine di coprire l'intero mercato dell'UE.

L'iniziativa intende dare seguito alle raccomandazioni adottate il [31 ottobre 2016](#) e il [21 marzo 2019](#) dal Comitato europeo per il rischio sistemico (**CERS**), incaricato della vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario dell'UE e della prevenzione e attenuazione del rischio sistemico, che hanno individuato **lacune significative** nella disponibilità di **informazioni comparabili** relative ai prezzi, ai canoni di locazione e all'avvio dei lavori di costruzione nel **settore immobiliare non residenziale**. Di conseguenza, il CERS ha **chiesto** alla Commissione di proporre una **normativa** volta a **colmare** tali **lacune** che **ostacolano** la capacità di fornire un'**analisi solida** e di **individuare** i possibili **rischi** nei vari paesi.

La raccomandazione del 12 marzo 2019 del CERS ha definito gli **immobili non residenziali** fisici come qualsiasi immobile produttivo di reddito, esistente o in fase di sviluppo, inclusi gli alloggi destinati alla locazione; ovvero gli immobili utilizzati dai proprietari per svolgere le proprie attività, finalità o operazioni, esistenti o in costruzione; che non siano classificati come immobili residenziali; e comprendenti l'edilizia sovvenzionata. Le definizioni contenute nella proposta in esame sono allineate a quelle raccomandate dal CERS. Mentre le statistiche finanziarie sui mercati immobiliari sono elaborate dalla BCE e dal Sistema europeo di banche centrali, le statistiche non finanziarie sono di competenza della Commissione (Eurostat) e del sistema statistico europeo.

Contesto giuridico, motivazione dell'intervento e valutazione

Il quadro giuridico dell'UE vigente

Le statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali non sono ancora disciplinate dalla vigente normativa dell'UE. La Commissione ritiene comunque la proposta in esame **coerente con le disposizioni vigenti della normativa dell'UE in materia di statistiche**, specie con il [regolamento \(CE\) n. 223/2009](#).

Le motivazioni della proposta

Nella relazione illustrativa, la Commissione **espone** in dettaglio **le motivazioni** alla base dell'iniziativa.

L'analisi della Commissione muove dalla constatazione che le crisi finanziarie del passato hanno dimostrato che **l'evoluzione dei mercati immobiliari** può avere **gravi ripercussioni** sulla **stabilità del sistema finanziario** e dell'**economia** nel suo complesso. Attualmente, continua la Commissione, esistono poche fonti ufficiali di statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali e la **disponibilità di un numero maggiore di statistiche sarebbe fondamentale** per i responsabili politici al fine di valutare i potenziali rischi per la stabilità finanziaria. La maggior parte delle informazioni utilizzate dai responsabili politici è al momento invece acquistata presso organizzazioni private.

Alla luce di queste motivazioni, la Commissione ritiene necessario un intervento normativo a livello UE per garantire statistiche comparabili e coerenti in tutti gli Stati membri dell'UE. Senza questa iniziativa, le statistiche potrebbero essere fornite su base volontaria, ma la copertura in termini di Stati membri rimarrebbe limitata se alcuni paesi non inviassero i dati e non sarebbe garantita la comparabilità delle statistiche tra gli Stati membri.

Valutazione

La Commissione **non ha ritenuto necessario effettuare una valutazione d'impatto completa** dato che il CERS l'ha specificamente incaricata di proporre una normativa di tal genere in materia. Afferma che la proposta ha comunque beneficiato dei contributi forniti dagli esperti degli istituti nazionali di statistica, della BCE, del CERS e di altre organizzazioni internazionali quali FMI e Banca dei regolamenti internazionali.

Gli impatti stimati della proposta

La Commissione sostiene che la proposta comporterà **costi minimi** (in particolare per le **imprese**), dal momento che si baserà perlopiù sul riutilizzo di dati da fonti esistenti in banche dati amministrative o detenute da privati. Durante la consultazione dei portatori di interesse (v. *infra*) sono stati tuttavia espressi **dubbi in merito all'impatto minimo valutato sulle imprese**.

Nel 2023 Eurostat ha realizzato un'indagine tra gli Stati membri per valutare i progressi compiuti nell'elaborazione di indicatori dei prezzi e dei canoni di locazione per gli immobili non residenziali. Per quanto riguarda gli **indici dei prezzi**, 15 dei 16 paesi che avevano valutato le fonti di dati disponibili hanno

indicato che utilizzavano o avrebbero utilizzato fonti di dati amministrativi quali i registri delle operazioni immobiliari o i registri dei valori di stima. Un paese ha predisposto un'indagine specifica. Per quanto riguarda gli **indici dei canoni di locazione**, sono state comunicate informazioni da 12 Stati membri. Di questi, cinque hanno riferito di utilizzare fonti di dati amministrativi, due hanno utilizzato fonti di dati privati (ad es. dati di organizzazioni immobiliari), due si sono avvalsi di dati sui canoni di locazione già raccolti nel contesto di statistiche congiunturali e tre hanno impiegato una combinazione di questi tipi di fonti di dati. Nel 2022 Eurostat ha inoltre raccolto stime sui costi che gli Stati membri dovrebbero sostenere per raccogliere dati relativi all'avvio e al completamento dei **lavori di costruzione**. La rilevazione di dati per queste variabili si baserà sui dati esistenti raccolti in merito alle licenze edilizie e sarà interamente fondata su dati amministrativi. Pertanto, conclude la Commissione, non vi saranno **costi** o oneri aggiuntivi per le imprese e le famiglie, ma **solo per le amministrazioni (locali) competenti in materia di edilizia**.

Il regolamento proposto **non comporterebbe** pertanto **alcun impatto significativo diretto** in termini economici, ambientali o sociali **né spese significative**. Il suo **impatto sulle piccole, medie e grandi imprese** sarebbe **minimo o addirittura nullo**. Esso fornirebbe inoltre ai responsabili politici e agli altri utilizzatori una base rafforzata di dati concreti. In termini di **oneri amministrativi**, l'impatto principale riguarderà gli istituti nazionali di statistica (INS), che dovranno investire per lo sviluppo e la produzione delle statistiche previste.

Incidenza sul bilancio

L'incidenza finanziaria della proposta è di durata illimitata con un periodo di avviamento di 3 anni, dal 2026 al 2028. La scheda finanziaria e digitale legislativa allegata alla proposta riguarda solo la parte restante dell'attuale QFP 2021-2027, mentre i finanziamenti continueranno a dipendere dagli accordi raggiunti per il prossimo QFP. Per il 2026 e il 2027 i finanziamenti proverranno dagli stanziamenti dei programmi esistenti e non sono necessari finanziamenti aggiuntivi. **Il totale degli stanziamenti per il 2026 e il 2027 è stimato in 3,6 milioni di euro.**

Consultazione dei portatori di interessi

La Commissione informa di aver **consultato i portatori di interessi**. Il 27 novembre 2023 ha pubblicato sul portale "Di' la tua" un documento di invito a presentare contributi sull'iniziativa. Cinque associazioni immobiliari europee hanno presentato commenti in merito all'iniziativa, sottolineando in generale l'urgente necessità di disporre di migliori statistiche sugli immobili non residenziali. Nella sua riunione del febbraio 2024 il comitato del sistema statistico europeo (comitato dell'SSE) è stato consultato sul progetto di proposta e si è espresso a favore di un regolamento relativo alle statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali. Ha accolto favorevolmente in particolare il fatto che il progetto della Commissione intende garantire un equilibrio tra esigenze degli utenti e fattibilità, costi e oneri di produzione di tali statistiche.

Principali contenuti della proposta

La [proposta di regolamento](#) in oggetto consta di **13 articoli** e un [allegato](#).

L'art. 1 definisce l'**oggetto** del regolamento: l'istituzione di un quadro comune per lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali (denominati "**indicatori del mercato immobiliare non residenziale fisico**" dal CERS).

L'art. 2 contiene le **definizioni**, in particolare riprendendo le definizioni di immobili non residenziali che sono coerenti con quelle utilizzate nella citata raccomandazione del CERS.

In particolare per "**immobile non residenziale**" si intende "qualsiasi immobile residenziale acquisito o posseduto da una persona giuridica o qualsiasi immobile non residenziale acquisito o posseduto da una persona fisica o giuridica e che rappresenta: (a) un immobile produttivo di reddito, esistente o in costruzione, compresi gli alloggi destinati alla locazione; (b) un immobile non residenziale utilizzato dai proprietari per svolgere le proprie attività, finalità o operazioni, esistente o in costruzione; (c) un immobile appartenente all'edilizia sovvenzionata".

L'art. 3 stabilisce che le **fonti** e i **metodi** utilizzati dagli Stati membri per la produzione delle statistiche devono soddisfare le prescrizioni in materia di qualità, mentre l'art. 4 fissa i diritti e gli obblighi degli Stati membri e dei titolari dei dati per quanto riguarda **l'accesso ai dati** con riferimento al citato regolamento (CE) n. 223/2009.

In sintesi, gli istituti nazionali di statistica (INS), le altre autorità statistiche nazionali e la Commissione (Eurostat) devono avere un **accesso tempestivo alle fonti di dati** necessarie per la compilazione delle statistiche a norma del regolamento in oggetto. Tra le fonti di dati pertinenti per le statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali possono figurare le indagini, i dati amministrativi, i dati relativi alle operazioni o altre fonti, compresa una loro combinazione. Più specificamente, gli INS e le altre autorità statistiche nazionali dovrebbero avere il diritto di consultare, utilizzare e integrare gratuitamente tali dati e i metadati pertinenti, in modo tempestivo e con una frequenza e granularità sufficienti ai fini dello sviluppo, della produzione e della diffusione di statistiche europee non finanziarie sugli immobili non residenziali, conformemente all'articolo 17-*bis* del regolamento (CE) n. 223/2009.

Gli INS e la Commissione (Eurostat) devono inoltre avere il diritto di consultare e utilizzare nuove fonti di dati, compresi i dati detenuti da privati, a fini statistici, conformemente all'articolo 17-*ter* del regolamento (CE) n. 223/2009. Su richiesta, un soggetto privato titolare dei dati deve mettere gratuitamente a disposizione degli INS o della Commissione (Eurostat) i dati e i metadati pertinenti se i dati richiesti sono strettamente necessari per lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche europee non finanziarie sugli immobili non residenziali e non possono essere ottenuti con altri mezzi o il loro riutilizzo comporterà una notevole riduzione dell'onere di risposta a carico dei titolari dei dati e di altre imprese.

L'art. 5, par. 1, fa riferimento all'**allegato**, che comprende **l'elenco delle variabili richieste**, che potrà essere **modificato mediante atti delegati**, al fine di tenere conto degli sviluppi economici e tecnici (art. 5, par. 3). Le variabili sono:

- **licenze edilizie** (numero di abitazioni, superficie utile);
- **avvio e completamento dei lavori di costruzione** (superficie utile);
- **indici dei prezzi** degli immobili non residenziali;
- **indici dei canoni di locazione** degli immobili non residenziali;
- **valore delle operazioni immobiliari** non residenziali.

Gli Stati membri devono compilare e trasmettere alla Commissione i dati relativi a ciascuna variabile (art. 5, par. 2).

L'art. 5, par. 4, elenca le caratteristiche dei dati, comprese le disaggregazioni delle variabili, che la Commissione può chiedere agli Stati membri di fornire mediante **atti di esecuzione**. Si specifica inoltre che la Commissione può adottare **misure di semplificazione** che dovrebbero **tenere conto della dimensione dei mercati immobiliari non residenziali nei diversi paesi**. Tali misure possono essere utilizzate per rendere meno stringenti determinati requisiti dei dati per i paesi con mercati immobiliari non residenziali di piccole dimensioni.

L'art. 6 stabilisce le prescrizioni in materia di qualità e le **relazioni sulla qualità** e impone agli Stati membri di **trasmettere ogni anno** alla Commissione (Eurostat) **metadati, relazioni sulla qualità e inventari**. La Commissione potrà adottare **atti di esecuzione** che specifichino le modalità pratiche per la trasmissione dei dati, per il contenuto e i termini per la trasmissione dei metadati referenziali e delle relazioni sulla qualità, nonché per la trasmissione degli inventari.

L'art. 7 prevede la possibilità di effettuare **studi pilota** (avviati dalla Commissione e condotti dagli Stati membri) prima che in futuro siano adottati nuovi requisiti dei dati.

L'art. 8 stabilisce che si possa utilizzare il **bilancio dell'UE** per lo sviluppo delle statistiche sugli immobili non residenziali richieste dal regolamento in oggetto mediante sovvenzioni e per gli studi pilota.

L'art. 9 definisce la procedura per l'adozione degli atti delegati, mentre l'art. 10 quella per gli atti di esecuzione.

L'art. 11 prevede la possibilità per gli **Stati membri** di presentare una richiesta di **deroga** ad alcune prescrizioni del regolamento in oggetto o di un atto di esecuzione. Le deroghe possono essere concesse per un **periodo massimo di tre anni** e devono essere richieste entro tre mesi dall'adozione dell'atto pertinente.

L'art. 12 modifica il [regolamento \(UE\) 2019/2152](#) relativo alle statistiche europee sulle imprese al fine di eliminare la variabile relativa alle licenze edilizie.

L'art. 13 dispone **l'entrata in vigore** del regolamento per il **1° gennaio 2026**.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**art. 338, par. 1**, del **TFUE**, secondo cui il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, devono adottare misure per l'elaborazione di statistiche laddove necessario per lo svolgimento delle attività dell'Unione. Il par. 2 del medesimo articolo stabilisce inoltre i caratteri che l'elaborazione delle statistiche dell'UE deve presentare, vale a dire imparzialità, affidabilità, obiettività, indipendenza scientifica, efficienza economica e riservatezza statistica, senza comportare oneri eccessivi per le imprese ("operatori economici").

Sussidiarietà

La Commissione motiva la necessità di intervenire legislativamente a livello di UE in quanto, sebbene ciascuno Stato membro sia responsabile dell'elaborazione e della pubblicazione di statistiche ufficiali relative al proprio territorio, è necessario un **coordinamento a livello dell'UE** sulle definizioni, sulle fonti e sulle metodologie utilizzate per **garantire la comparabilità** di tali **statistiche**, essenziale per i responsabili politici negli Stati membri e a livello dell'UE. Per quanto riguarda la rilevazione di dati, l'opzione migliore è, a giudizio della Commissione, che sia effettuata dagli Stati membri.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il **principio di proporzionalità sia rispettato** in quanto il regolamento proposto si limita al minimo indispensabile per il conseguimento dei suoi obiettivi e non va al di là di quanto è necessario a tale scopo. In termini di oneri amministrativi, l'impatto principale dovrebbe riguardare gli **istituti nazionali di statistica**, che dovranno investire **risorse** per l'elaborazione e la produzione delle statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali. I dati utilizzati per elaborare le statistiche saranno ricavati da banche dati amministrative esistenti e da organizzazioni immobiliari che raccolgono dati pertinenti oppure si baseranno su informazioni statistiche già raccolte presso le imprese.

Scelta dell'atto giuridico

A giudizio della Commissione, il modo migliore per garantire la disponibilità delle statistiche oggetto della presente proposta è mediante un regolamento, che è direttamente applicabile in tutti gli Stati membri.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la **procedura legislativa ordinaria di codecisione**.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte del parlamento svedese.