



Elementi per la verifica di sussidiarietà - La proposta di regolamento sugli alloggi a prezzi accessibili

Dossier n° 169 -
6 ottobre 2026

Tipo e numero atto	<i>Proposta di regolamento COM(2026)599</i>
Data di adozione	<i>9 settembre 2026</i>
Base giuridica	<i>Articolo 114 del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Locazione immobiliare; abitazione; crisi abitativa; residenza secondaria; fabbisogno abitativo; assetto territoriale; principio di sussidiarietà; principio di proporzionalità; principio di certezza del diritto</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Procedura legislativa ordinaria</i>
Assegnazione	<i>22 settembre 2026 – VIII Commissione ambiente</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>17 novembre 2026</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Sì</i>
Relazione del Governo ex art. 6 della legge 234	<i>No</i>

Finalità e contenuti

Presentata dalla Commissione europea il 9 settembre 2026 contestualmente ad una raccomandazione sull'**accessibilità economica** e sull'**offerta** di alloggi, la proposta di regolamento sugli **alloggi a prezzi accessibili** punta a migliorare la **certezza** del diritto, la **trasparenza** e la **prevedibilità** per quanto riguarda la compatibilità con il diritto dell'UE di misure relative agli alloggi che incidono sul **mercato interno**. La relazione illustrativa che accompagna la proposta chiarisce, in particolare, che essa non intende armonizzare la politica abitativa, bensì istituire un **quadro comune** che disciplini la **valutazione**, ai sensi del diritto dell'UE, di determinate misure relative agli alloggi volte a salvaguardarne l'**accessibilità economica** e la **disponibilità**.

La raccomandazione della Commissione, invece, stabilisce **orientamenti** a uso delle autorità competenti degli Stati membri che devono affrontare problemi di accessibilità economica degli alloggi nelle zone soggette a (o a rischio di) tensioni abitative, prospettando soluzioni

basate sul territorio per aumentare l'offerta di alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato. In particolare, le autorità competenti sono incoraggiate a:

- elaborare e attuare **piani di accelerazione** dell'edilizia abitativa in funzione delle condizioni locali e regionali al fine di stimolare l'offerta di alloggi, in particolare alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato;
- **accelerare** la **costruzione** e la **ristrutturazione** tramite autorizzazioni, appalti e metodi moderni di costruzione;
- analizzare e, se necessario, rivedere la disciplina vigente per garantire un **uso migliore e adeguamento** del parco immobiliare esistente;
- **creare** gli strumenti indispensabili e destinare le risorse e la capacità amministrativa necessarie per investire in terreni ed edifici da destinare all'edilizia abitativa, in particolare ad alloggi al di sotto dei prezzi di mercato;
- **mobilitare investimenti pubblici e privati** a favore dell'offerta di alloggi all'interno e nei dintorni delle zone soggette a tensioni abitative, soprattutto alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato e alloggi a prezzi accessibili per studenti e apprendisti.

Secondo la relazione illustrativa, la proposta **non sancisce un nuovo diritto** delle autorità competenti di limitare la locazione a breve termine o l'acquisizione e l'uso di immobili, né prescrive o raccomanda tali misure. Stabilisce, invece, le condizioni e i requisiti applicabili qualora esse decidano di adottare le misure a loro disposizione a norma del diritto nazionale. La proposta persegue i seguenti **obiettivi specifici**:

- garantire che le zone soggette a tensioni abitative siano individuate mediante **criteri comuni**, basati su **dati concreti e trasparenti** per determinare quando l'accessibilità economica e la disponibilità degli alloggi possano giustificare l'intervento pubblico;
- stabilire **requisiti procedurali comuni** per la proporzionalità di specifici interventi relativi agli alloggi che incidono sul mercato interno;
- **sostenere le autorità competenti** nell'individuazione di misure adeguate per aumentare l'offerta di alloggi nelle zone soggette a tensioni abitative e nelle zone circostanti.

A tali fini, il regime giuridico proposto include una serie di disposizioni mediante le quali:

- individua **due categorie di misure** che l'autorità competente può adottare per salvaguardare la disponibilità di alloggi e la loro accessibilità economica e, in particolare, misure che, da un lato, limitano l'accesso a, o la prestazione di, **servizi di locazione di alloggi a breve termine** in immobili residenziali diversi dalla residenza principale del locatore; dall'altro, limitano l'**acquisizione** o l'**uso** di terreni e immobili residenziali che non sono acquisiti o usati a fini di residenza principale, siano essi occupati dal proprietario o da altri;
- detta, tra l'altro, la definizione di "**zona soggetta a tensioni abitative**", quale zona geografica subnazionale chiaramente circoscritta in cui lo squilibrio tra l'offerta e la domanda nel mercato degli alloggi genera pressioni osservabili, sulla base di una valutazione effettuata dall'autorità competente;
- fissa i **requisiti** per le misure adottate a salvaguardia della disponibilità di alloggi e della loro accessibilità economica (giustificazione, non discriminazione, necessità e proporzionalità);
- definisce i **criteri** in base ai quali le autorità competenti valutano se la zona è da considerare "soggetta a tensioni abitative": rapporto prezzo/reddito pari o superiore a otto e in aumento negli ultimi dieci anni di dati disponibili, e improbabilità che le tensioni si attenuino nei tre anni successivi in assenza della misura;
- determina la **portata territoriale** della zona soggetta a tensioni abitative;
- prevede **garanzie procedurali** e controllo giurisdizionale, una **durata massima** delle misure di cinque anni, il riesame periodico e la pubblicazione preventiva delle misure;

- sopprime, per le misure sulle locazioni a breve termine, l'**obbligo di notifica** di cui all'art. 15, par. 7, della direttiva 2006/123/CE, alla quale il regolamento si sostituisce per tali misure.

La posizione del Governo italiano e di altri Stati membri

Secondo quanto si apprende da fonti informali, il Governo italiano avrebbe espresso una **valutazione negativa** sull'impianto dell'iniziativa legislativa, che presenterebbe **forti criticità** riguardanti, in particolare, i seguenti **profili**:

- il possibile **restringimento** dei diritti di **proprietà privata**;
- la scarsa considerazione della **specificità del bene «casa»**, il cui uso legittimo, anche per finalità di affitto breve, non sarebbe assimilabile a una prestazione di servizi;
- il possibile **impatto negativo** sul **valore** degli immobili, che rappresentano una delle principali forme di investimento delle famiglie italiane;
- un **uso improprio** dell'art. 114 TFUE quale **base giuridica** per regolare misure mirate a garantire la disponibilità e l'accessibilità economica dell'abitazione;
- il mancato rispetto del **principio di sussidiarietà**.

Le prime valutazioni da parte degli altri Stati membri

Sempre secondo fonti informali, gli altri Stati membri avrebbero espresso **sostegno** agli obiettivi della proposta, senza contestarne in modo sostanziale né la legittimità né l'opportunità. La **Spagna**, invece, avrebbe manifestato un giudizio **particolarmente favorevole**. Paesi Bassi, Croazia e Romania, pur accogliendo l'iniziativa, avrebbero sottolineato la necessità di misure per affrontare la crisi abitativa e di un **maggiore margine di manovra** per le autorità competenti, in considerazione delle **specificità locali**. Paesi Bassi e Romania, seguiti dall'Austria, avrebbero inoltre avanzato perplessità sui criteri di calcolo dei parametri per definire lo "stress abitativo". La Germania, pur sostenendo l'impegno per una "maggiore trasparenza del settore", avrebbe richiamato le "preoccupazioni espresse dagli operatori" e le "**sensibilità regionali**" proprie di uno Stato federale. Infine, la Croazia avrebbe accennato al possibile impatto della proposta sull'esercizio della **proprietà privata**, in particolare sulle compravendite, aspetto che sarebbe stato sollevato anche dalla Romania.

Contesto della proposta e motivazioni dell'intervento

Ad avviso della Commissione europea, la difficoltà di **accesso** a un **alloggio adeguato** rappresenta un problema crescente nell'UE, determinato soprattutto da un'**offerta abitativa insufficiente** rispetto alla domanda e aggravato sia dall'aumento dei costi abitativi, sia dalla diffusione **del turismo di massa** e delle **locazioni a breve termine**, con forti differenze tra gli Stati membri e, all'interno di ciascuno di essi, tra città e aree rurali. Tali dinamiche stanno producendo **impatti negativi** sulla qualità della vita, sull'accesso al lavoro e sulla stabilità finanziaria dei cittadini.

In risposta, la Commissione rileva che le autorità competenti degli Stati membri adottano o valutano sempre più spesso misure che incidono sulla **prestazione di servizi di locazione a breve termine** o sull'**acquisizione e l'uso di immobili residenziali**. Sebbene la politica abitativa resti principalmente di competenza nazionale, regionale e locale, tali misure possono contemplare **restrizioni** alla **libertà di stabilimento** (art. **49** del TFUE), alla libera **prestazione di servizi** (art. **56** del TFUE), in particolare di servizi di locazione di alloggi a breve termine, nonché alla libera circolazione dei capitali (art. **63** del TFUE), specie per quanto riguarda l'acquisizione e l'uso di immobili residenziali.

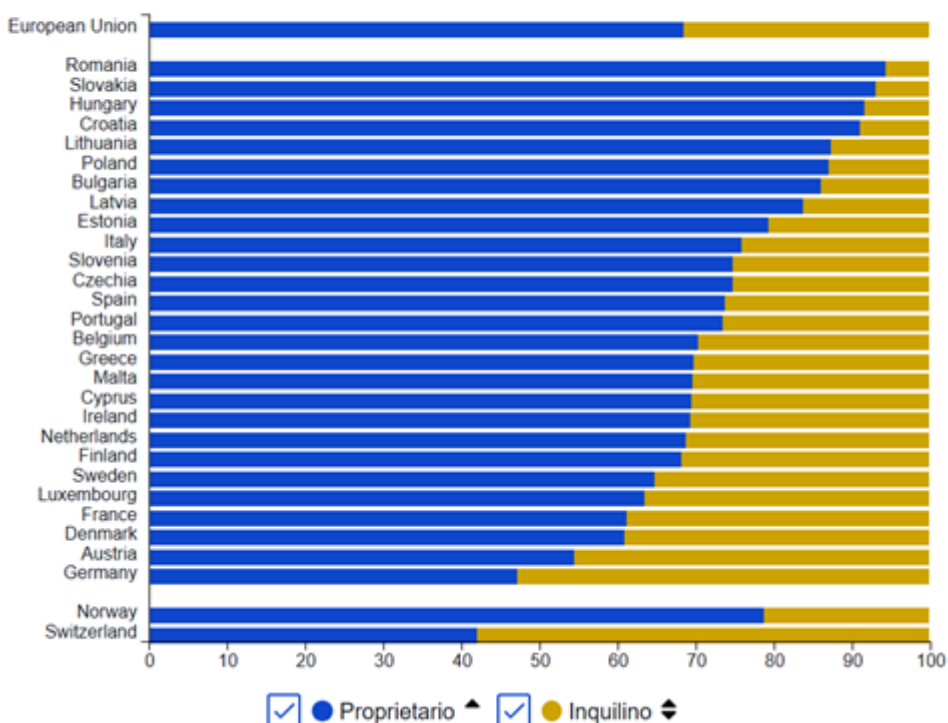
Secondo la Commissione, una delle principali cause strutturali dell'**"emergenza abitativa"** in corso, come definita dalla Presidente Von der Leyen, è che la crescita dell'offerta di alloggi si è

rivelata inferiore a quella della domanda. Inoltre, dal **2013** i prezzi delle case in termini nominali sono aumentati di **oltre il 60%** in tutta l'UE, crescendo più rapidamente del reddito delle famiglie. Sul piano del **patrimonio abitativo**, secondo i dati del [documento](#) di lavoro della Commissione in materia ("Understanding the housing crisis"), quasi il **20%** delle abitazioni dell'UE **non risultava occupato** nel 2021 (comprese le unità vuote, le case stagionali e gli immobili sottoutilizzati), a cui si aggiunge il 9,7% di uffici vuoti.

Quanto, invece, al regime di godimento, nel 2024 il **68,4%** della popolazione nell'UE viveva in **abitazioni di proprietà** mentre il **31,6%** in alloggi in affitto (fonte: [Eurostat](#)). La distribuzione per stato di possesso varia però notevolmente tra i Paesi dell'UE. Come mostra il grafico sottostante, le quote di proprietà più elevate sono state osservate in **Romania** (94% della popolazione viveva in una famiglia proprietaria della propria casa), **Slovacchia** (93%), **Ungheria** (92%) e **Croazia** (91%).

Percentuale di persone che vivono in famiglie che possiedono o affittano la propria casa, 2024

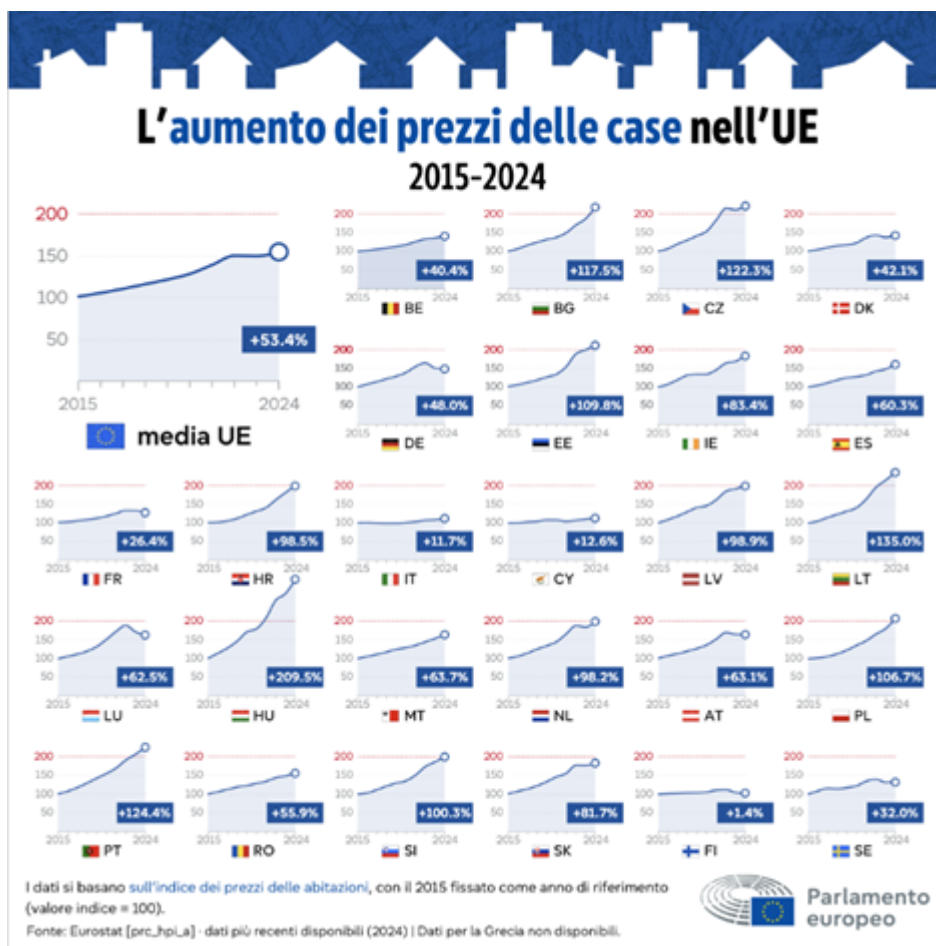
(in %)



Sul fronte dei **costi abitativi**, secondo [dati](#) Eurostat, nel 2024, l'8,2% della popolazione dell'UE ha speso il 40% o più del reddito disponibile della propria famiglia per l'abitazione, con i tassi più elevati registrati in Grecia (28,9%) e Danimarca (14,6%) e i più bassi a Cipro (2,4%) e in Croazia (3,7%).

L'infografica sottostante mostra l'**aumento dei prezzi delle case nell'UE tra il 2015 e il 2024** (Fonte: [Parlamento europeo](#)).

La **media UE** registra un **incremento del 53,4%**, ma con forti **variazioni** tra i diversi Stati membri: gli incrementi maggiori si sono registrati in Ungheria (+209,5%), Lituania (+135%) e Portogallo (+124,4%), mentre i più contenuti si rilevano in Finlandia (+1,4%), **Italia (+11,7%)** e Francia (+26,4%).

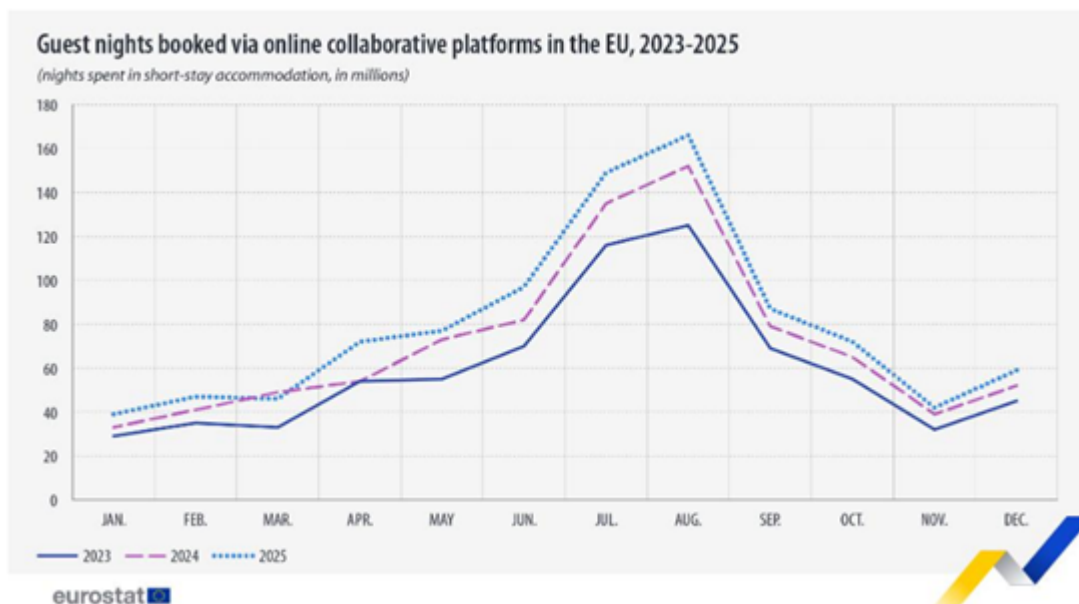


Inoltre, secondo i più recenti dati Eurostat (1° ottobre 2026), nel **secondo trimestre del 2026**, i **prezzi** delle abitazioni nell'UE sono aumentati del 4,7%, mentre gli **affitti** sono aumentati del 3,0% rispetto al secondo trimestre del 2025. Rispetto al **primo trimestre del 2026**, i prezzi delle abitazioni sono aumentati dell'1,2% e gli affitti dello 0,7%. Tra il 2025 e il secondo trimestre del 2026, i prezzi delle abitazioni nell'UE sono aumentati del 4,1% e gli affitti del 2,6%.

Per quanto riguarda, invece, l'andamento dei **servizi di locazione di alloggi a breve termine**, secondo i più recenti rilevi Eurostat i pernottamenti prenotati tramite Airbnb, Booking ed Expedia sono arrivati a circa **172,3 milioni** nel **quarto trimestre 2025** (+10,9% sull'anno precedente). Nel 2025 il totale è di circa 951,6 milioni di notti, +11,4% sul 2024.

La Commissione indica nel documento di lavoro che gli affitti a breve termine sono cresciuti del 93% tra il 2018 e il 2024.

Il grafico sottostante mostra l'andamento dei pernottamenti prenotati tramite piattaforme online di locazione a breve termine nell'UE, per mese, dal 2023 al 2025 (Fonte: Eurostat).



Quadro giuridico pertinente

Fin dall'avvio della decima legislatura europea, sono stati prospettati interventi urgenti in materia di edilizia abitativa (vd. gli [orientamenti politici](#) per il nuovo mandato della Commissione 2024-2029), quali la **Piattaforma di investimento** paneuropea per l'edilizia abitativa sostenibile e a prezzi accessibili, il primo **Piano europeo di alloggi a prezzi accessibili** e la [revisione](#) delle regole in materia di aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale (SIEG).

Il Piano, già presentato il 16 dicembre 2025, si articola in **quattro pilastri** – potenziamento dell'offerta, mobilitazione degli investimenti, sostegno immediato abbinato a riforme strutturali, tutela delle fasce più colpite – e individua **dieci settori di intervento chiave** in cui l'azione dell'UE può apportare valore aggiunto a quella degli Stati membri e degli altri attori pubblici.

Tra le **misure principali** figurano, oltre all'iniziativa legislativa in esame, anche un pacchetto di semplificazione amministrativa e la mobilitazione di investimenti nel quadro del QFP attuale e futuro, nonché la costituzione di una nuova "**Alleanza europea per l'edilizia abitativa**", già [avviata](#) il 12 maggio 2026, finalizzata a promuovere la cooperazione e lo scambio di buone pratiche tra Stati membri, città, regioni e istituzioni UE.

Le iniziative collegate

Come anticipato, il Piano europeo di alloggi a prezzi accessibili, di cui anche la proposta in esame è espressione, è stato adottato contestualmente alla [revisione](#) delle **norme sugli aiuti di Stato** per i servizi di interesse economico generale (SIEG), al fine di:

- consentire agli Stati membri di sostenere progetti relativi ad alloggi a prezzi accessibili **senza previa notifica alla Commissione** e autorizzazione da parte di quest'ultima quando sono soddisfatte le condizioni di cui alla decisione SIEG;
- consentire loro di definire le **modalità di sostegno**, i **gruppi** destinatari, i **criteri** di ammissibilità, il **prezzo** degli alloggi e le norme di qualità per gli alloggi sociali e a prezzi accessibili in base al loro contesto e alle loro esigenze abitative;
- **semplificare gli obblighi amministrativi** in materia di aiuti di Stato per quanto riguarda la notifica, il monitoraggio e la rendicontazione per tutti i SIEG.

Il pacchetto comprende anche una [strategia](#) europea per la costruzione di alloggi e una **proposta di raccomandazione** del Consiglio sul Nuovo Bauhaus europeo, successivamente adottata l'11 maggio 2026.

Restano invece tra le **imminenti iniziative** della Commissione quelle in materia di **equità digitale, turismo sostenibile e "diritto di rimanere"**; per quest'ultima, il 6 maggio 2026 è stato avviato il processo preparatorio e di coinvolgimento dei portatori di interesse. Invece, il Parlamento europeo ha già adottato una risoluzione sulla **crisi degli alloggi** nell'UE, con l'obiettivo di proporre **soluzioni** per alloggi dignitosi, sostenibili e a prezzi accessibili.

Il quadro giuridico di riferimento

L'accesso ai servizi di locazione di alloggi a breve termine e la loro prestazione sono disciplinati dalla [direttiva 2006/123/CE](#) ("direttiva servizi"), rispetto alla quale opererebbe come *lex specialis* per le restrizioni alle locazioni brevi motivate da esigenze abitative.

La direttiva servizi mira a **rimuovere** gli **ostacoli** agli scambi di servizi nell'UE mediante la **semplificazione** delle **procedure amministrative** per i prestatori di servizi; il **miglioramento** dei **diritti** dei **consumatori** e delle **imprese** che ricevono i servizi; la **promozione della cooperazione** tra i paesi dell'UE.

Nell'ambito di applicazione, la direttiva copre un'**ampia gamma di servizi**, tra cui il commercio al dettaglio e all'ingrosso di beni e servizi; le attività delle professioni maggiormente regolamentate, quali i consulenti legali e fiscali, gli architetti e gli ingegneri; i servizi di costruzione immobiliare; i servizi legati alle imprese, come la manutenzione degli uffici, la consulenza manageriale e l'organizzazione di eventi; il turismo e i servizi ricreativi.

Secondo la relazione illustrativa, la proposta si basa sul [regolamento \(UE\) 2024/1028](#), che istituisce un quadro armonizzato per la registrazione dei locatori e per la raccolta e la condivisione dei dati sui servizi di locazione a breve termine, ma non stabilisce quali restrizioni siano giustificate ai sensi del diritto dell'Unione. I due strumenti sono, secondo la relazione, **complementari**.

Come anticipato, sebbene la politica abitativa sia di competenza degli Stati membri, l'UE dispone di una **serie di strumenti** – come raccomandazioni, raccolta di dati, scambio di buone pratiche e finanziamenti – che finiscono per incidere, direttamente o indirettamente, sul mercato abitativo dell'UE.

A partire dalla nona legislatura europea (2019-2024), l'UE ha adottato **in ambiti collegati** una serie di interventi normativi. Alcuni, pur non nascendo come politiche abitative, possono avere ricadute indirette sul mercato degli alloggi.

In particolare, nell'ambito del **Green Deal**, sono state adottate misure per la decarbonizzazione del patrimonio edilizio, responsabile di una parte rilevante delle emissioni di CO₂, tra cui la [direttiva](#) sulla prestazione energetica degli edifici, il [nuovo sistema ETS 2](#) (sistema per lo scambio di quote di emissioni per l'edilizia, il trasporto stradale e ulteriori settori) e la [direttiva](#) sull'efficienza energetica.

Il fenomeno delle **locazioni a breve termine**, considerato concausa dell'"emergenza abitativa", è stato invece intercettato dal [regolamento](#) sulla raccolta e condivisione dei dati relativi a tali servizi, che armonizza i sistemi di registrazione senza regolare l'accesso al mercato.

Con riferimento alla [direttiva](#) in materia di **prestazione energetica nell'edilizia** (c.d. "**case green**") la Commissione europea ha avviato tre **procedure d'infrazione** nei confronti dell'Italia.

Il 1° ottobre 2026 ha [inviato](#) un parere motivato nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2024/2026 per il persistente mancato invio della **proposta di piano nazionale di ristrutturazione degli edifici** entro il 31 dicembre 2025 come previsto dalla direttiva.

Il 14 luglio 2026 ha [avviato](#) la **procedura di infrazione** n. 411/2026 per il mancato recepimento della direttiva.

Infine, il 21 novembre 2025 ha [deciso](#) di avviare la procedura di infrazione n. 2186/2025 per l'incompleto recepimento nel diritto nazionale dell'articolo 17, paragrafo 15, della direttiva, in quanto ha concluso che l'Italia non ha pienamente attuato né pienamente illustrato l'eliminazione graduale degli **incentivi finanziari** per l'installazione di **caldaie autonome a combustibili fossili** entro il termine del 1° gennaio 2025.

Si segnala che il Documento di finanza pubblica ([DFP](#)) per il 2026, approvato il 26 aprile scorso, ha annunciato il recepimento e la presentazione del Piano Nazionale di Ristrutturazione degli Edifici, in fase

di finalizzazione.

Il 1° ottobre la Commissione europea ha inoltre inviato all'Italia un parere motivato, nell'ambito della procedura d'infrazione n. 334/2025 per l'incompleto recepimento nel diritto nazionale delle disposizioni della direttiva sull'efficienza energetica.

La limitazione del beneficio della cedolare secca per le locazioni brevi (a cura del Servizio Studi).

Con riguardo al **regime fiscale delle locazioni brevi** (di durata non superiore a 30 giorni), contenuto all'articolo 4 del decreto-legge n. 50 del 2017, la legge di bilancio 2026 (legge n. 199 del 2025, art. 1, comma 17) ha stabilito che, a partire dal 2026, il regime fiscale può essere riconosciuto solo in caso di destinazione a questa finalità di non più di due appartamenti per ciascun periodo d'imposta. Superata questa soglia, l'attività di locazione breve, da chiunque esercitata, si presume svolta in forma imprenditoriale. Pertanto dal terzo appartamento locato il regime di cedolare secca non è applicabile ed il reddito percepito è qualificato come reddito d'impresa.

Dall'anno 2021, prima della modifica introdotta dalla legge di bilancio 2026, il limite di appartamenti assoggettabili al regime di cedolare secca era pari a quattro (legge n. 178 del 2020, art. 1, comma 595).

Precedentemente la legge di bilancio 2024 ha previsto, per i redditi derivanti dai contratti di locazione breve, il regime alternativo di tassazione mediante imposta operata nella forma della cedolare secca, con aliquota al 26 per cento (legge n. 213 del 2023, art. 1, comma 63). L'aliquota era ridotta al 21 per cento per i redditi da locazione breve relativi ad una unità immobiliare individuata dal contribuente in sede di dichiarazione dei redditi. Per il secondo appartamento locato si applica quindi l'aliquota del 26 per cento. I soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero che gestiscono portali telematici, qualora incassino o intervengano nel pagamento dei canoni relativi ai contratti in questione, applicano la ritenuta a titolo di acconto del 21 per cento. La legge di bilancio 2024 ha modificato, inoltre, le modalità di adempimento agli obblighi derivanti dalla disciplina fiscale sulle locazioni brevi differenziando gli adempimenti degli intermediari non residenti: quelli con stabile organizzazione in Italia adempiono tramite questa; quelli residenti nell'UE ma privi di stabile organizzazione in Italia possono adempiere direttamente o nominare un rappresentante fiscale; quelli residenti fuori dall'UE e privi di stabile organizzazione in uno Stato membro devono invece nominare un rappresentante fiscale.

Motivazioni dell'intervento

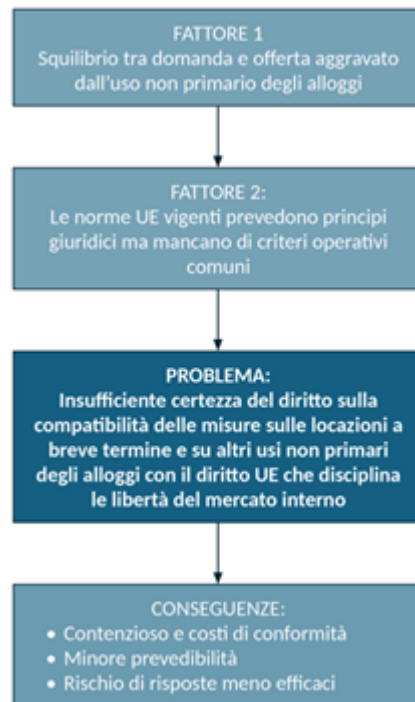
Il **problema** cui fa fronte il regolamento proposto è l'**insufficiente certezza del diritto** per quanto riguarda la **compatibilità** delle misure che salvaguardano la disponibilità di alloggi e la loro accessibilità economica con il diritto dell'UE, che si traduce nell'adozione di misure nazionali, regionali e locali divergenti che nuocciono al buon funzionamento del mercato interno.

Secondo la relazione illustrativa, l'accessibilità economica degli alloggi è sempre più una sfida nell'Unione, soprattutto in alcune **città, regioni metropolitane, isole e destinazioni turistiche**, dove la domanda è nettamente superiore all'offerta. L'offerta abitativa insufficiente resta il fattore determinante sul piano strutturale, ma la domanda legata a determinate forme di **uso non primario** degli alloggi può aggravare le pressioni sull'accessibilità economica in alcuni mercati locali.

La valutazione di impatto individua **due fattori** all'origine del problema:

- si è riscontrata una **criticità sostanziale** nel mercato abitativo, ossia lo squilibrio tra domanda e offerta che può essere aggravato da forme di uso non primario degli alloggi;
- il diritto dell'Unione **non** fornisce una **base sufficientemente specifica e strutturata** per accertare la sussistenza di tensioni abitative, valutare la necessità e la proporzionalità di interventi specifici, bilanciare le risposte sul lato della domanda e dell'offerta e garantire trasparenza, monitoraggio e revisione.

Lo schema di seguito illustra i principali fattori, il problema e le conseguenze individuati dalla Commissione (Fonte: valutazione di impatto della Commissione).



Valutazione di impatto e consultazione dei portatori di interessi

La proposta è accompagnata da una valutazione di impatto, di cui la Commissione ha predisposto una sintesi, e da una griglia di sussidiarietà.

Secondo quanto riportato nella relazione illustrativa, il Comitato per il controllo normativo (organismo operante presso la Commissione europea) ha espresso un primo **parere negativo** sulla proposta, a seguito del quale la Commissione ha proceduto ad una sostanziale revisione della relazione, riformulando l'iniziativa come strumento procedurale volto a migliorare la certezza del diritto anziché come intervento sui mercati abitativi. In seguito, il **17 luglio 2026** il comitato ha espresso un **parere positivo con riserve**.

Opzioni regolative

Alla luce del quadro sopra riportato, la valutazione d'impatto della Commissione ha elaborato e valutato, oltre allo scenario di base, tre **opzioni strategiche**:

- la **prima opzione** strategica adotta un **approccio non legislativo**, basato su orientamenti non vincolanti della Commissione riguardo all'**individuazione delle tensioni abitative**, all'elaborazione di misure relative agli alloggi e al sostegno all'offerta di alloggi;
- la **seconda opzione** prospetta l'adozione di un **quadro legislativo** con norme procedurali comuni e una metodologia flessibile, in modo tale che le autorità mantengano la facoltà di decidere se e come intervenire, ma siano tenute ad applicare **criteri oggettivi e trasparenti**. L'opzione comprende le **seguenti misure principali**: a) **regole comuni** per la **designazione** delle zone soggette a tensioni abitative, con un test in due fasi (rapporto prezzo/reddito e prove locali); b) **norme** sull'introduzione di restrizioni all'**uso non primario** di alloggi nelle zone soggette a tensioni, prevedendo due alternative ossia (b1) un'armonizzazione sostanziale, con elenchi di misure ammesse e vietate, oppure (b2) un'armonizzazione meramente procedurale. Nell'ambito di questa opzione, gli elementi legislativi illustrati sarebbero **integrati** da una **raccomandazione** che incoraggia misure specifiche per migliorare l'accessibilità economica e l'offerta nelle zone soggette a tensioni abitative, con particolare attenzione all'edilizia sociale e a prezzi accessibili;
- la **terza opzione** propone un **approccio legislativo prescrittivo**, che impone agli Stati membri di valutare periodicamente l'accessibilità economica degli alloggi sul loro territorio,

applicare soglie armonizzate, designare zone soggette a tensioni abitative e preparare piani di accelerazione dell'edilizia abitativa.

L'**opzione prescelta** è la **seconda**, nella variante che prevede un'**armonizzazione solo procedurale** della disciplina sulle restrizioni all'uso non primario degli alloggi nelle zone soggette a tensioni abitative.

Gli impatti dell'opzione prescelta

Secondo la valutazione d'impatto della Commissione, l'opzione prescelta avrà come principale effetto diretto il **miglioramento** della **certezza del diritto**, della **trasparenza**, della **prevedibilità** e della **coerenza** nell'applicazione del diritto dell'Unione, con una riduzione degli oneri amministrativi, dei costi di conformità e dei contenziosi evitabili.

La Commissione precisa che l'**entità** degli effetti della proposta dipende dalle condizioni dei mercati immobiliari e turistici locali, dai collegamenti di trasporto, dalla mobilità della manodopera, dai vincoli relativi all'offerta abitativa, dalle prassi di applicazione della normativa e dalle misure specifiche adottate dalle autorità competenti.

L'opzione prescelta comporterebbe anche dei **costi**, che ricadrebbero principalmente sulle **autorità competenti** che scelgano di avvalersi del quadro per designare le zone soggette a tensioni abitative e giustificare le restrizioni. Secondo la valutazione di impatto, tali costi dovrebbero essere **moderati** e in parte mitigati dalla disponibilità di criteri, metodologie e dati comuni.

Impatto sulle piccole e medie imprese

Secondo la valutazione di impatto, le **PMI** (i locatori professionali di alloggi a breve termine, i gestori immobiliari e fornitori di servizi accessori) non sono destinatarie di obblighi diretti o di costi di conformità e, pertanto, potrebbero risentire solo indirettamente delle restrizioni adottate a livello locale. Le PMI che operano in più mercati locali dovrebbero invece beneficiare di maggiore certezza del diritto e prevedibilità. L'impatto complessivo sulla competitività è ritenuto limitato e sostanzialmente neutro.

La relazione illustrativa precisa che la proposta non esenta esplicitamente le **microimprese**, poiché non impone obblighi diretti ai prestatori di servizi, ma stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti possono adottare misure. Poiché la locazione a breve termine di alloggi non utilizzati come abitazione principale è spesso svolta da microimprese, queste possono essere indirettamente interessate dalle misure adottate nell'ambito del quadro.

Impatto sui diritti fondamentali

Secondo la relazione illustrativa, la proposta rispetta i diritti e i principi sanciti dalla [Carta](#) dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Stabilendo **garanzie procedurali comuni** in materia di **giustificazione, trasparenza e riesame** periodico delle misure, essa sostiene il **diritto a una buona amministrazione** ([art. 41](#)). Si prevede inoltre che contribuisca indirettamente agli obiettivi di cui agli artt. [7](#) (diritto al **rispetto della vita privata e familiare**, compreso il domicilio), [34 par. 3](#) (diritto all'**assistenza abitativa**) e [36](#) (accesso ai servizi di interesse economico generale), sostenendo le autorità competenti nella salvaguardia della disponibilità di alloggi e della loro accessibilità economica, e assicurando al contempo il pieno rispetto del **diritto di proprietà** ([art. 17](#)).

Al riguardo la Commissione sottolinea che la proposta **non introduce restrizioni** alla proprietà immobiliare né attribuisce alle autorità competenti il potere di adottare restrizioni diverse da quelle già a loro disposizione ai sensi del diritto nazionale.

Consultazione dei portatori di interessi

La Commissione informa di aver **consultato i portatori di interessi**, riscontrando un **ampio sostegno** a favore di una **maggiore certezza del diritto** per quanto riguarda la **compatibilità** delle misure relative agli alloggi con il diritto dell'UE, sottolineando al contempo la necessità di rispettare il principio di sussidiarietà e preservare la flessibilità di cui possono avvalersi le autorità competenti.

In particolare:

- le **autorità pubbliche** hanno chiesto un quadro comune per valutare le tensioni abitative e la giustificazione delle misure locali;
- gli **operatori economici** hanno sottolineato l'importanza della proporzionalità, certezza del diritto e di un processo decisionale basato su dati concreti;
- i rappresentanti di **locatari, studenti e fornitori** di alloggi sociali e della società civile hanno ribadito che servono strumenti efficaci per salvaguardare disponibilità e accessibilità economica degli alloggi.

Principali contenuti della proposta

La proposta consta complessivamente di **diciassette articoli**, suddivisi in **tre capi**, e di un **allegato** relativo alla metodologia per il calcolo del rapporto prezzo/reddito.

Capo I - Disposizioni generali

Il Capo I contiene le **disposizioni generali (artt. 1-4)**.

L'**art. 1** definisce l'oggetto della proposta, che consiste nella previsione di un **quadro comune** per le misure adottate dalle autorità competenti a salvaguardia della disponibilità di alloggi e della loro accessibilità economica al fine di migliorare le condizioni di instaurazione e funzionamento del mercato interno, mediante **norme comuni** che assicurano che tali misure siano **giustificate, trasparenti, proporzionate** e soggette a **riesame**.

L'**art. 2** delimita l'**ambito di applicazione** della proposta, ossia le misure, adottate dalle autorità competenti se giustificate per salvaguardare disponibilità e accessibilità economica degli alloggi, che:

- a. **limitano** l'accesso a, o la prestazione di, **servizi di locazione di alloggi a breve termine** in immobili residenziali;
- b. **limitano** l'**acquisizione** o l'**uso** di **terreni e immobili residenziali** non acquisiti o usati come **residenza principale**, siano essi occupati dal proprietario o da altri.

Sono, invece, **escluse** le misure adottate esclusivamente per altri **motivi imperativi di interesse generale** diversi dalla necessità di salvaguardare la disponibilità di alloggi e la loro accessibilità economica.

L'**art. 3** disciplina il **rapporto** con altri **atti dell'Unione**.

In particolare, per le misure sulle locazioni a breve termine il regolamento si sostituirebbe alla **direttiva servizi (2006/123/CE)**. Come anticipato, tali misure non sarebbero più soggette né alla direttiva né all'obbligo di notifica alla Commissione previsto dall'art. 15, par. 7. Restano, invece, fuori dall'ambito del regolamento le misure adottate al solo scopo di applicare le norme sulla registrazione previste dal capo II del **regolamento (UE) 2024/1028**, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati sui servizi di locazione di alloggi a breve termine.

L'**art. 4** reca le **definizioni**, tra cui quelle di:

- "**autorità competente**", quale autorità nazionale, regionale o locale cui spetta applicare il regolamento proposto;
- "**zona soggetta a tensioni abitative**", quale zona geografica subnazionale chiaramente circoscritta in cui lo squilibrio tra l'offerta e la domanda nel mercato degli alloggi genera pressioni osservabili, sulla base di una valutazione effettuata dall'autorità competente a norma dell'articolo 6 (vd. *infra*);
- "**residenza principale**", ossia immobile residenziale – cioè destinato ad uso abitativo – in cui la persona fisica mantiene la **residenza abituale** e nel quale si trova anche il **centro principale** dei suoi **interessi**, come ulteriormente definito dal diritto nazionale;
- "**rapporto prezzo/reddito**", ossia il rapporto tra il prezzo rappresentativo di un'abitazione di dimensioni medie in una determinata zona (espresso in euro), e il reddito disponibile rappresentativo pro capite (espresso in euro);

- "**acquisizione**", ossia acquisizione della **proprietà di immobili residenziali**, eccetto i trasferimenti a titolo di successione, in virtù di un regime patrimoniale tra coniugi, della divisione o della distribuzione di un patrimonio, la riorganizzazione societaria che non comporta un cambio di titolarità effettiva e l'escussione della garanzia da parte del creditore;
- "**misure**", ossia provvedimenti legislativi, regolamentari o amministrativi degli Stati membri.

Capo II - Misure a salvaguardia della disponibilità di alloggi e della loro accessibilità economica

Il Capo II (artt. 5-13) istituisce il quadro comune applicabile alle **misure**.

L'**art. 5** consente all'autorità competente di adottare qualsiasi tra le misure di cui all'art. 2, par. 1 purché giustificate dalla necessità di salvaguardare la disponibilità di alloggi e la loro accessibilità economica e siano conformi ai requisiti di cui agli artt. da 6 a 10.

Le misure sulle locazioni brevi si applicano **solo** agli alloggi **non** forniti dal locatore nella sua **residenza principale**.

L'**art. 6** disciplina la **valutazione delle tensioni abitative**, che l'autorità competente effettua sulla base dei seguenti criteri, che devono essere soddisfatti cumulativamente:

- a. il **rapporto prezzo/reddito** è pari o superiore a **otto**, soglia che corrisponde a otto anni di reddito disponibile pro capite per l'acquisto di un'abitazione di dimensioni medie nel parco immobiliare residenziale della zona interessata;
- b. il rapporto prezzo/reddito è **aumentato** negli ultimi dieci anni di dati disponibili (ai sensi del par. 2, criterio non applicabile se il rapporto è pari o superiore a **dieci**);
- c. in assenza della misura è improbabile che le tensioni abitative si attenuino nei **tre anni** successivi, sulla base delle **dinamiche demografiche** e dell'**offerta** e della **domanda** di alloggi.

Il par. 3 stabilisce che l'autorità si basa su dati **oggettivi, trasparenti e verificabili** e si attiene a solidi **principi statistici**; ai sensi del par. 4 il rapporto prezzo/reddito è calcolato utilizzando i **dati**, le **soglie**, gli **indicatori** e la **metodologia** indicati nell'allegato. Le autorità competenti possono usare altri dati più granulari, purché possano dimostrare che il rapporto risultante prezzo/reddito sia coerente con le soglie previste. Il **c. 5** disciplina il potere della Commissione di adottare **atti delegati** per modificare le soglie relative al rapporto prezzo/reddito di cui all'art. 6 e i dati, soglie e metodologia di calcolo di cui all'allegato, se le modifiche sono **giustificate** da **sviluppi oggettivi**, dimostrati da dati statistici o da altre prove affidabili, che le rendono necessarie per assicurare una misurazione esatta delle pressioni in termini di accessibilità economica degli alloggi.

L'**art. 7** stabilisce che la portata territoriale della zona soggetta a tensioni abitative non va al di là di quanto necessario per salvaguardare la disponibilità di alloggi e la loro accessibilità economica. La zona può essere un distretto, un comune, un'area metropolitana, un'area urbana funzionale, un agglomerato, una zona rurale o loro parti.

L'**art. 8** vieta discriminazioni dirette o indirette dei cittadini degli Stati membri in base alla **nazionalità** o, per le persone giuridiche stabilite in un altro Stato membro, in base allo Stato membro di stabilimento.

L'**art. 9** stabilisce che le misure possono essere adottate **solo** se **giustificate** dalla necessità di salvaguardare la disponibilità di alloggi e la loro accessibilità economica nelle zone soggette a tensioni abitative di cui all'art. 6.

Il **par. 2** stabilisce che le misure relative alle locazioni brevi possono essere adottate solo se l'autorità può dimostrare che la prestazione di tali servizi nella zona soggetta a tensioni abitative ha avuto un **effetto negativo significativo** sulla disponibilità di alloggi o sulla loro accessibilità economica almeno nei tre anni precedenti l'adozione delle misure medesime. A tal fine, la disposizione prevede che l'autorità tenga conto dei dati del regolamento (UE) 2024/1028, se disponibili. Disposizione analoga viene dettata dal **par. 3** per le misure che limitano l'acquisizione e l'uso di terreni e immobili a fini diversi dalla residenza principale. Infine, il par. 4 stabilisce che per quanto riguarda le misure sugli **immobili inoccupati a lungo** le limitazioni non si applicano se l'inoccupazione ha una **giustificazione** che può consistere nell'assenza

temporanea per motivi di lavoro, istruzione o formazione, salute, procedimenti successori in corso, impedimenti giuridici all'occupazione, inabitabilità.

L'art. 10 fissa i requisiti di **proporzionalità** delle misure adottate dalle autorità competenti.

Le misure devono essere tali da assicurare il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non andare oltre il necessario. In particolare, le misure devono:

- a. essere **circoscritte territorialmente** alla zona soggetta a tensioni abitative e, se del caso, configurate in base ai diversi livelli con cui le tensioni abitative si manifestano al suo interno;
- b. basarsi sulla valutazione secondo la quale nessun'altra misura meno restrittiva sarebbe sufficiente a migliorare la disponibilità di alloggi e la loro accessibilità economica in modo altrettanto efficace entro un periodo di tempo ragionevole;
- c. rispettare il principio di **certezza del diritto** e il principio di tutela del legittimo affidamento.

La stessa disposizione prevede requisiti di proporzionalità specifici a seconda della tipologia di misura adottata:

- per quanto riguarda le **locazioni brevi**, le misure devono essere configurate in base alle forme di attività che, per portata, frequenza o carattere commerciale, hanno maggiori probabilità di ridurre la disponibilità di alloggi per uso residenziale a lungo termine. Inoltre, l'autorità competente applica e fa rispettare il regolamento (UE) 2024/1028 nella zona geografica interessata, in particolare le disposizioni in materia di **registrazione**, tra cui la sospensione e il ritiro dei numeri di registrazione, la verifica, la condivisione dei dati e i provvedimenti che impongono la cancellazione o la disabilitazione degli annunci privi di numero di registrazione, con numero di registrazione non valido o che comportano l'uso improprio di un numero di registrazione;
- qualora impongano **restrizioni all'acquisizione** di immobili residenziali e terreni, le misure si applicano solo ai beni immobili e ai terreni acquisiti dopo la data di applicazione della misura. Per gli **immobili inoccupati a lungo**, le misure restrittive devono basarsi su **criteri oggettivi**, in base alla natura e alla portata della non occupazione che hanno più probabilità di ridurre la disponibilità di alloggi per uso residenziale a lungo termine, tenendo conto in particolare del numero di abitazioni detenute dallo stesso proprietario nella zona interessata, della durata della non occupazione o dell'acquisizione da parte di persone giuridiche.

Le misure che incidono su situazioni lecite esistenti includono opportune disposizioni transitorie.

L'art. 11 garantisce alle persone fisiche e giuridiche interessate opportune **garanzie procedurali** e un **controllo giurisdizionale effettivo** di tali misure, compresa la possibilità di contestare le valutazioni dell'autorità competente.

L'art. 12 prevede che le misure possono essere adottate per un periodo **non superiore a cinque anni** e sono **prorogabili** se un riesame dell'autorità competente accerta che i requisiti degli artt. da 6 a 10 continuano a essere soddisfatti. Inoltre, l'autorità competente esamina periodicamente le misure adottate per verificare se continuano a soddisfare i requisiti richiesti. Il primo riesame è effettuato entro cinque anni dall'adozione della misura.

L'art. 13 prevede che l'autorità competente pubblica le informazioni su ogni misura adottata in applicazione dell'articolo 5 e sulla sua **proroga, modifica o revoca**, prima che entri in vigore. Le informazioni includono le **valutazioni** svolte dall'autorità competente per assicurare il rispetto degli articoli da 6 a 10; la **portata territoriale** esatta della zona soggetta a tensioni abitative e della misura, nonché la **durata** della misura.

Capo III - Disposizioni finali

Il Capo III contiene le **disposizioni finali**.

L'art. 14 esclude dall'ambito di applicazione le misure adottate prima dell'entrata in vigore del regolamento proposto, che le autorità competenti possono tuttavia riesaminare conformemente alle nuove norme.

L'art. 15 disciplina l'esercizio della delega per l'adozione di atti delegati.

Il potere di adottare gli atti delegati è conferito alla Commissione **a tempo indeterminato** a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento proposto. La delega può essere **revocata** in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. La decisione di revoca pone fine alla delega di potere ivi specificata ma non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore. Non appena adotta un **atto delegato**, la Commissione ne dà contestualmente **notifica** al Parlamento europeo e al Consiglio. L'atto delegato entra in

vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni entro il termine di due mesi dalla data in cui esso è stato loro notificato, o se, prima della scadenza di tale termine, sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni. Tale termine è prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

L'**art. 16** prevede che la Commissione **valuti** l'impatto del regolamento e presenti una relazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. L'**art. 17** stabilisce l'**entrata in vigore** il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.

Base giuridica

La **base giuridica** della proposta è costituita dall'**articolo 114** del TFUE che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare le misure relative al **ravvicinamento** delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del **mercato interno**.

Sussidiarietà

La proposta è accompagnata da una "*Subsidiarity Grid*" (Griglia di Sussidiarietà) che giustifica, più approfonditamente rispetto alla relazione illustrativa, la **necessità** e il **valore aggiunto** dell'azione legislativa a livello UE.

La Commissione motiva la **necessità** dell'intervento in quanto il diritto vigente dell'UE non prevede un quadro operativo comune specifico per individuare le tensioni abitative o valutare la giustificazione o la proporzionalità delle misure relative agli alloggi. Di conseguenza le autorità competenti applicano metodologie e soglie probatorie diverse che causano incertezza giuridica, oneri amministrativi e un'applicazione incoerente del diritto UE.

La Commissione ritiene che il **valore aggiunto** della proposta consista nella previsione di un **quadro procedurale comune** che concili flessibilità locale e garanzie condivise, garantendo la coerenza con il diritto dell'Unione. Secondo la relazione illustrativa, solo un'iniziativa a livello dell'UE può definire **condizioni comuni** per individuare le tensioni abitative e per valutare la giustificazione e la proporzionalità delle misure relative agli alloggi, preservando nel contempo la discrezionalità delle autorità competenti nel decidere se sia necessario intervenire, quali misure adottare e come impostarle.

Proporzionalità

La Commissione ritiene che il **principio di proporzionalità** sia rispettato perché le misure contemplate nella proposta si limitano a quanto strettamente necessario per migliorare il funzionamento del mercato interno e non comportano un'armonizzazione della politica abitativa, non impongono alle autorità di adottare misure né ne prescrivono il contenuto sostanziale.

In particolare, come specificato nella relazione illustrativa:

- per quanto riguarda le **misure relative ai servizi di locazione di alloggi a breve termine**, la proposta si applicherebbe **solo** se tali misure sono adottate al fine di salvaguardare l'accessibilità economica e la disponibilità degli alloggi nelle zone soggette a tensioni abitative. La proposta mira a garantire che le misure siano configurate in base alle forme di attività che, per portata, frequenza o carattere commerciale, hanno maggiori probabilità di ridurre la disponibilità di alloggi per uso residenziale a lungo termine;
- per quanto riguarda le **misure che incidono sull'acquisizione o sull'uso di terreni e immobili residenziali**, la proposta si applicherebbe **solo** se tali misure sono adottate al fine di salvaguardare l'accessibilità economica e la disponibilità degli alloggi nelle zone soggette a tensioni abitative.

Scelta dell'atto giuridico

A giudizio della Commissione, il **regolamento** è lo strumento appropriato perché stabilisce un quadro procedurale comune la cui applicazione uniforme è essenziale per la **certezza del**

diritto. Orientamenti non vincolanti – prosegue la relazione illustrativa – potrebbero favorire un'interpretazione più coerente del diritto vigente, ma non definirebbero un quadro sufficientemente prevedibile e uniforme per le autorità competenti, mentre una direttiva, richiedendo il recepimento nazionale, aumenterebbe il rischio di **divergenze attuative** e ostacolerebbe l'obiettivo di migliorare la certezza del diritto.

Esame presso le Istituzioni dell'UE

La proposta è esaminata secondo la procedura legislativa ordinaria. Al **Parlamento europeo** la commissione competente non risulta ancora individuata.

Esame presso altri parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito](#) IPEX, l'esame dell'atto risulta avviato da parte del Senato ceco, italiano e dal Bundesrat tedesco nonché da parte dei parlamenti di svedese, finlandese e lituano. Nessuna di tali assemblee ha segnalato di aver individuato al momento aspetti rilevanti o comunque di avere informazioni importanti da scambiare.

