CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XVIII-*bis***
n. **120**

XIV COMMISSIONE (POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

DOCUMENTO APPROVATO DALLA XIV COMMISSIONE NELL'AMBITO DELLA VERIFICA DI SUSSIDIARIETÀ DI CUI ALL'ARTICOLO 6 DEL PROTOCOLLO N. 2 ALLEGATO AL TRATTATO DI LISBONA:

PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE ISTITUISCE UN QUADRO PER MISURE NEGLI STATI MEMBRI A SALVAGUARDIA DELLA DISPONIBILITÀ DI ALLOGGI E DELLA LORO ACCESSIBILITÀ ECONOMICA (REGOLAMENTO SUGLI ALLOGGI A PREZZI ACCESSIBILI) (COM(2026) 599 FINAL)

Approvato il 28 ottobre 2026

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

DOCUMENTO APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminata, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per misure negli Stati membri a salvaguardia della disponibilità di alloggi e della loro accessibilità economica (regolamento sugli alloggi a prezzi accessibili) (COM(2026) 599 final);

tenuto conto degli elementi di conoscenza e di valutazione emersi nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'esame della proposta;

preso atto:

della relazione trasmessa dal Governo ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 234 del 2012, nella quale si evidenzia il contrasto della proposta con l'interesse nazionale, si esprime una netta contrarietà dell'impianto complessivo ai principi di attribuzione e sussidiarietà e, infine, si rilevano criticità in ordine alla conformità al principio di proporzionalità;

delle forti riserve espresse dalla delegazione italiana anche in sede di Consiglio;

premesso che:

a livello dell'UE la questione abitativa ha assunto importanza crescente sin dall'avvio dell'attuale legislatura europea, con iniziative politiche – come il primo Piano dell'UE sugli alloggi – legislative e di coordinamento, e da ultimo con l'adozione, da parte del Consiglio, di una raccomandazione sulla lotta all'esclusione abitativa;

l'Unione non dispone di una competenza specifica in materia di politica abitativa, in quanto la pianificazione urbana e la disciplina dell'uso del suolo restano di competenza nazionale, regionale e locale, nel rispetto dell'identità nazionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali (articolo 4, paragrafo 2, del TUE), e i Trattati lasciano impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri (articolo 345 del TFUE);

tra i settori disciplinati dai Trattati, quello che presenta maggiori attinenze con l'accesso all'alloggio è la lotta contro l'esclusione sociale, che l'articolo 153, paragrafo 1, lettera *j)*, del TFUE include tra i settori della politica sociale (articolo 151 del TFUE), in cui l'Unione ha solo una competenza di sostegno e completamento dell'azione degli Stati, con esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari nazionali (articolo 153, paragrafo 2, lettera *a)*, del TFUE);

l'articolo 34, paragrafo 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE riconosce il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa secondo le modalità stabilite dal diritto dell'UE e dalle legislazioni e prassi nazionali;

osservato che:

l'iniziativa è presentata dalla Commissione europea come uno strumento di natura procedurale, che non mira ad armonizzare la politica abitativa né a conferire alle autorità competenti nuovi poteri per limitare le locazioni a breve termine o l'acquisto e l'uso di immobili residenziali diversi dalla residenza principale;

la proposta si muove lungo due direttrici, quella delle limitazioni alle locazioni cosiddette « brevi », ossia a servizi di locazione di alloggi a breve termine in immobili residenziali diversi dalla residenza principale, e quella delle restrizioni all'acquisizione e all'uso degli immobili residenziali diversi dalla residenza principale;

per entrambe le fattispecie, tuttavia, il regolamento proposto predetermina le condizioni (ossia i criteri per l'individuazione delle zone soggette a tensioni abitative e i requisiti delle misure), al ricorrere delle quali le autorità competenti possono adottare misure restrittive (articoli 2 e 5);

l'iniziativa interviene, pertanto, su un terreno molto delicato, quello del diritto all'abitazione e del rapporto tra le scelte delle autorità nazionali, regionali e locali e il buon funzionamento del mercato interno;

considerato che:

la difficoltà di accedere a un'abitazione, o di mantenerla, non investe soltanto le famiglie in condizioni di fragilità economica, ma anche i lavoratori impiegati nei servizi essenziali, e interessa tanto i piccoli centri a vocazione turistica quanto le grandi aree urbane;

le cause della tensione abitativa – pressione turistica, carenza di servizi e lavoro ovvero patrimonio inutilizzato – sono diverse nei diversi territori; ne consegue che devono essere parimenti differenziate, benché coordinate, le risposte, attivando di volta in volta le leve più appropriate, a partire da quella meno incisiva sui diritti dei privati, ossia la leva urbanistica, e riservando soltanto all'ultima istanza gli interventi che incidono sull'attività di locazione turistica;

l'attuale crisi abitativa riveste senz'altro carattere prioritario e richiede un deciso cambio di passo, con un'accelerazione degli interventi strutturali sul lato dell'offerta, quali il recupero del patrimonio inutilizzato, la rigenerazione urbana, la semplificazione delle procedure urbanistiche ed edilizie, il potenziamento dell'edilizia residenziale sociale e la creazione di condizioni che incentivino i proprietari a immettere immobili sul mercato della locazione di lunga durata, senza penalizzare categorie di cittadini o operatori e senza compromettere diritti legittimamente acquisiti;

l'Italia si è infatti già attivata in questa direzione, prima ancora della presentazione della proposta esaminata, mediante un proprio

piano di intervento per sostenere l'incontro tra domanda e offerta di alloggi, attraverso il cosiddetto « Piano casa » che mira a rendere disponibili circa centomila alloggi in dieci anni, tra edilizia residenziale pubblica e abitazioni a basso prezzo o a canone calmierato, ma anche mediante iniziative che intervengono sul regime fiscale delle locazioni brevi, e in particolare sulla disciplina della cedolare secca, secondo cui dal terzo appartamento locato l'attività di locazione breve, da chiunque esercitata, si presume svolta in forma imprenditoriale (legge n. 199 del 2025, articolo 1, comma 17);

la stessa valutazione di impatto della Commissione europea precisa che gli interventi che incidono sull'uso non primario delle abitazioni, se adottati isolatamente rispetto a sforzi più ampi per affrontare i vincoli dell'offerta abitativa, potrebbero non realizzare in modo efficace l'equilibrio tra domanda e offerta di alloggi, necessario per migliorarne l'accessibilità economica: la valutazione ha, peraltro, ricevuto un primo parere negativo del comitato per il controllo normativo e, a seguito della revisione, un parere positivo con riserve;

gli effetti delle locazioni brevi e della titolarità di più immobili non adibiti ad abitazione principale in capo a uno stesso proprietario variano in funzione delle condizioni dei singoli mercati locali, mentre la scarsità dell'offerta è riconducibile anche alla disponibilità delle aree, ai vincoli urbanistici e autorizzativi, alle infrastrutture, agli immobili inutilizzati e all'insufficienza degli investimenti; in tal senso la stessa proposta riconosce, al considerando 30, che le restrizioni all'accesso e alla prestazione dei servizi di locazione a breve termine, o all'acquisizione e all'uso di immobili residenziali per scopi diversi dall'abitazione principale, non possono affrontare le cause strutturali della carenza di alloggi a lungo termine;

individuare negli affitti brevi e negli usi diversi dalla residenza principale l'ambito prioritario di intervento rischia quindi di spostare sulla proprietà privata il costo dell'insufficienza delle politiche abitative;

rilevato altresì che:

nel sistema ordinamentale italiano la libertà di iniziativa economica e il diritto alla proprietà privata, pur non essendo assoluti, godono di tutela costituzionale ai sensi degli articoli 41 e 42 della Costituzione, cui si aggiunge la tutela del risparmio in tutte le sue forme (articolo 47 Cost.) che favorisce altresì l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione;

lo stesso considerando 9 della proposta richiama espressamente l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – che sancisce il diritto di ogni individuo di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità – riconoscendo che le misure restrittive dell'acquisto e dell'utilizzo degli immobili residenziali possono interferire con l'esercizio di tale diritto e devono, pertanto, rispettare i requisiti di proporzionalità e necessità;

per numerose famiglie, in Italia e nell'UE, l'abitazione rappresenta uno strumento di tutela per il futuro, un patrimonio destinato

alla trasmissione intergenerazionale o ad integrare il reddito o il trattamento pensionistico: la titolarità di un secondo immobile o la sua adibizione a immobile per le locazioni brevi non può essere qualificata di per sé come attività meramente speculativa né essere ridimensionata o subordinata a generiche finalità sociali in assenza di una dimostrazione puntuale del pregiudizio arrecato alla disponibilità di alloggi;

occorre evitare che l'incertezza sulle facoltà di acquisto e utilizzo scoraggi anche gli investimenti, il recupero sugli investimenti già effettuati e l'immissione nel mercato di abitazioni;

tenuto altresì conto della risoluzione n. 6/00306 approvata dalla Camera dei deputati il 14 ottobre 2026, in vista della riunione del Consiglio europeo del 15 e 16 ottobre, che impegna il Governo:

a dare seguito agli orientamenti espressi dal Consiglio europeo il 23 ottobre 2025 in materia di edilizia abitativa, affinché l'azione dell'UE sostenga l'aumento dell'offerta di alloggi, anziché limitare i diritti dei proprietari, attraverso la semplificazione delle procedure urbanistiche ed edilizie, il recupero del patrimonio pubblico inutilizzato, la rigenerazione urbana e l'edilizia residenziale sociale, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, delle competenze nazionali, regionali e locali e del diritto di proprietà;

a confermare, nel negoziato sulla proposta di regolamento in esame, la contrarietà dell'Italia al suo impianto, ricercando le più ampie convergenze con gli altri Stati membri;

ritenuta la proposta non conforme al principio di attribuzione con riferimento all'individuazione della base giuridica nell'articolo 114 del TFUE, in quanto:

un atto fondato su tale articolo deve avere effettivamente per oggetto il miglioramento delle condizioni di instaurazione e di funzionamento del mercato interno, non essendo sufficienti a tal fine, come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, la constatazione della mera disparità tra le normative nazionali e del rischio astratto di ostacoli alle libertà fondamentali o di distorsioni alla concorrenza (causa C-376/98, Repubblica federale di Germania *contro* Parlamento europeo e Consiglio), a pena di privare di ogni efficacia il controllo giurisdizionale sul rispetto della base giuridica;

la proposta non si limita a rimuovere gli ostacoli alle libertà di stabilimento, di prestazione dei servizi e di circolazione dei capitali, ma individua i presupposti (articolo 6), l'ambito territoriale (articoli 7 e 10, paragrafo 1, lettera *a)*), le condizioni di necessità e proporzionalità (articoli 9 e 10) e la durata (articolo 12) delle misure che le autorità competenti, ove decidano di intervenire, possono realizzare sul mercato abitativo, condizionandone così il perimetro;

l'articolo 1, pur richiamando il miglioramento del funzionamento del mercato interno, definisce l'oggetto dell'iniziativa come un quadro comune per le misure di salvaguardia della disponibilità e dell'accessibilità economica degli alloggi; l'obiettivo di politica abitativa appare pertanto principale o preponderante, e non uno scopo meramente accessorio o strumentale rispetto al buon funzionamento del

mercato interno: la scelta della base giuridica va infatti effettuata sulla base di elementi oggettivi, e non della finalità dichiarata;

ritenuta la proposta in evidente contrasto con il principio di sussidiarietà, come rilevato anche nella relazione tecnica del Governo, in quanto:

pur non imponendo alle autorità competenti l'adozione di misure limitative, ne rende più agevole il ricorso; il nuovo quadro determinerebbe, in particolare in ordinamenti multilivello come quello italiano, una proliferazione di regimi locali, con maggiore incertezza giuridica e aumento di contenzioso, in contrasto con lo stesso obiettivo della proposta di ridurre la frammentazione normativa all'interno dell'UE e con il rischio di pregiudicare il funzionamento del mercato interno;

introduce, senza che siano adeguatamente dimostrati la necessità e il valore aggiunto di un intervento a livello dell'Unione, una disciplina dettagliata e direttamente applicabile che incide su un assetto, come quello delle politiche abitative, che richiede, piuttosto, di tener conto delle specificità dei sistemi nazionali, delle condizioni dei mercati e dei territori e dell'organizzazione territoriale di ciascuno Stato membro;

determina una sostanziale centralizzazione, a livello dell'Unione, delle condizioni che legittimano l'intervento pubblico nel settore abitativo, in luogo di una valutazione affidata ai livelli di governo più vicini ai territori interessati, peraltro in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 1 del TUE, secondo cui le decisioni devono essere prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini;

i mercati immobiliari all'interno dell'UE sono infatti intrinsecamente locali, come riconosce lo stesso considerando 14, con struttura della proprietà immobiliare, sistemi fiscali, modelli urbanistici e dinamiche demografiche che divergono in misura marcata tra Stati membri e richiedono valutazioni a livello nazionale e territoriale; le misure dovrebbero essere quindi calibrate sulle diverse tipologie di attività e di operatori, tenendo conto di scala, frequenza e carattere commerciale e distinguendo, per quanto possibile, tra uso occasionale o stagionale e attività professionale;

il nuovo quadro determinerebbe, in particolare in ordinamenti multilivello come quello italiano, una proliferazione di regimi locali, con maggiore incertezza giuridica e aumento di contenzioso, in contrasto con lo stesso obiettivo della proposta di ridurre la frammentazione normativa all'interno dell'UE;

il suo ambito applicativo (articolo 5) non è delineato con sufficiente precisione; nell'ambito delle locazioni brevi, la previsione può essere interpretata come legittimazione a introdurre una disciplina vincolistica eccessivamente generalizzata, mentre per quanto riguarda l'acquisizione e l'uso di immobili diversi dalla residenza principale, le misure, pur muovendo da finalità abitative, incidono sulle facoltà tipiche dello statuto proprietario;

l'istruttoria della Commissione europea non appare idonea a dimostrare la necessità di un intervento così pervasivo, che richiede

una base di dati oggettivi, trasparenti e verificabili, al momento non disponibile, considerato che il regolamento (UE) 2024/1028 sulle locazioni brevi è applicabile solo dal 20 maggio 2026: è pertanto opportuno attendere i dati raccolti tramite i punti di ingresso digitali unici nazionali prima di definire criteri comuni europei;

le soglie del rapporto prezzo/reddito, nonché dati, indicatori e metodologia di calcolo di cui all'allegato alla proposta esprimono, infine, una scelta politica sull'*an* e sul *quantum* delle limitazioni; una loro variazione potrebbe modificare l'estensione territoriale delle misure e incidere sui diritti dei proprietari; esse presentano, pertanto, i caratteri degli elementi essenziali che ai sensi dell'articolo 290 del TFUE non possono essere oggetto di delega di potere; il potere conferito a tempo indeterminato alla Commissione europea di modificare con atti delegati tali elementi risulta quindi in aperto contrasto con l'articolo 290 del TFUE;

ritenuta la proposta non conforme al principio di proporzionalità in quanto:

il metodo delineato dall'articolo 6 per individuare le zone soggette a tensione abitativa ruota attorno al rapporto prezzo/reddito, pur integrato da una valutazione prospettica su demografia, offerta e domanda di alloggi (paragrafo 1, lettera *c)*), ed è inadatto a rappresentare la complessità dei mercati locali, nonché suscettibile di produrre designazioni più ampie del necessario, oltre a richiedere un coordinamento con la nozione nazionale di comuni ad alta tensione abitativa, con costi per le amministrazioni;

a fronte dell'eliminazione dell'obbligo di notifica previsto dalla cosiddetta « direttiva servizi », sono prevedibili nuovi adempimenti per le autorità competenti che adottano le misure, come la valutazione delle tensioni abitative in base all'articolo 6, la prova dell'effetto negativo significativo (articolo 9), la valutazione delle alternative meno restrittive (articolo 10), il riesame periodico delle misure (articolo 12) e, infine, la pubblicazione delle misure restrittive prima dell'entrata in vigore (articolo 13), che risulterebbero gravosi in particolare per i Comuni italiani di piccole e medie dimensioni;

la previsione di un potere di delega conferito alla Commissione europea tempo indeterminato (articoli 6, paragrafo 5, e 15), oltre a rilevare sotto il profilo del mancato rispetto del principio di sussidiarietà (vedi sopra), rende non predeterminabili le soglie e la metodologia per l'individuazione delle zone soggette a tensione abitativa ed espone gli Stati membri al rischio di un'espansione progressiva, per via delegata, dell'incidenza del quadro europeo sulle loro scelte in materia di politica abitativa;

il mero accertamento di una situazione di stress abitativo in una determinata area non può diventare l'unico presupposto per comprimere l'utilizzazione del patrimonio immobiliare privato; tale impostazione favorisce una visione dirigistica del mercato immobiliare fondata sulla presunzione che la proprietà privata costituisca uno dei fattori responsabili della crisi abitativa;

i principi di necessità (articolo 9) e proporzionalità (articolo 10), per come declinati nella proposta, non sono sufficienti a superare le criticità derivanti dall'impostazione complessiva della proposta;

restano indeterminate alcune nozioni chiave, quali l'« effetto negativo significativo » (articolo 9; considerando 29), il « periodo di tempo ragionevole » (articolo 10, paragrafo 1, lettera *b)*, le « opportune disposizioni transitorie » (articolo 10, paragrafo 2), le « opportune garanzie procedurali » (articolo 11); il carattere generico di tali concetti comporta applicazioni differenziate tra autorità, riproponendo quella frammentazione e quell'incertezza giuridica che la proposta intende superare;

ai sensi degli articoli 9 e 10, l'onere istruttorio e di giustificazione, che l'ordinamento nazionale non prevede in via generale per gli atti normativi e a contenuto generale, risulta esteso alle misure limitative adottate dalle autorità competenti;

le misure restrittive rischiano di incidere sul valore degli immobili e sulle condizioni di finanziamento, come riconosce la stessa proposta (considerando 28);

gli interessi in gioco richiedono, infatti, la ricerca di un delicato equilibrio tra il diritto di ciascuno a una casa e a una vita dignitosa e il diritto di godere e disporre dei propri beni, che la proposta non riesce adeguatamente a realizzare;

le garanzie previste a tutela dei proprietari – esclusione della residenza principale dalle restrizioni alle locazioni brevi (articolo 5, paragrafo 2), applicazione delle restrizioni all'acquisizione ai soli beni acquisiti dopo la misura (articolo 10, paragrafo 1, lettera *f)*, disposizioni transitorie (articolo 10, paragrafo 2), esclusione degli immobili inoccupati per ragioni giustificate (articolo 9, paragrafo 4) – non compensano le criticità segnalate e presentano lacune; la distinzione tra locazione occasionale e attività professionale è un mero criterio di calibrazione delle misure (articolo 10, paragrafo 1, lettera *d)* e non un'esclusione, mentre la definizione di « acquisizione » esclude le successioni ma non le donazioni e gli altri trasferimenti tra familiari per atto tra vivi (articolo 4, punto 7);

sebbene la proposta non intervenga direttamente sul regime di pubblicità degli atti di trasferimento, ma soltanto su quello delle misure adottate dalle autorità competenti (articolo 13), la previsione secondo cui le restrizioni all'acquisizione si applicano ai beni acquisiti dopo la data di applicazione della misura (articolo 10, paragrafo 1, lettera *f)*, senza precisare come tale data vada individuata, è suscettibile di generare, per l'ordinamento italiano, una serie di incertezze applicative in ordine alla trascrizione e all'opponibilità degli atti di trasferimento;

la scelta dello strumento giuridico non è condivisibile: il regolamento, in quanto direttamente e immediatamente applicabile agli Stati membri, lascia meno spazio all'adeguamento nazionale rispetto ad altri strumenti meno incisivi come orientamenti interpretativi o una cornice minima di garanzie procedurali;

in vista del proseguimento dei negoziati sulla proposta, affinché la stessa possa essere valutata conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, si valutino le seguenti modifiche:

il ricorso ad una direttiva anziché ad un regolamento, in modo da lasciare agli Stati membri la scelta dei mezzi di attuazione, o con

orientamenti interpretativi non vincolanti ovvero, in subordine, l'inserimento di una clausola che rimetta esclusivamente allo Stato membro la scelta se applicare o meno il quadro comune europeo;

intervenire sull'articolo 6 affinché l'esistenza della tensione abitativa sia dimostrata con una pluralità di indicatori;

l'esclusione delle soglie in base all'articolo 6 dall'oggetto della delega o, in subordine, la limitazione della durata di quest'ultima;

in merito all'articolo 9, che richiede la dimostrazione di un effetto negativo significativo dell'attività sulla disponibilità o sull'accessibilità economica degli alloggi senza indicare come accertarlo, la previsione di una verifica causale effettiva e riferita al territorio interessato, che distingua la semplice correlazione dal nesso di causalità e si fondi su dati disponibili, completi, di qualità e adeguati alla scala territoriale della misura;

in relazione all'articolo 14, che salvaguarda le misure già in vigore, chiarire in quali casi la successiva modifica, proroga o rimodulazione di una misura esistente determini l'assoggettamento al nuovo quadro, evitando incertezze applicative e contenzioso,

esprime un

PARERE MOTIVATO

ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

PAGINA BIANCA



190182220640