

**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

**Memoria ANCE
Commissione Politiche
dell'Unione europea
Camera dei deputati**

21 Ottobre 2026

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	3
VALUTAZIONI SULLE SINGOLE MISURE DEL REGOLAMENTO	6

VALUTAZIONI GENERALI

Negli ultimi mesi, la questione abitativa è tornata prepotentemente al centro dell'agenda pubblica e l'ANCE valuta positivamente l'avvio del Piano Casa varato dal Governo, che rappresenta una prima importante risposta a una carenza di offerta abitativa che si trascina da troppi anni.

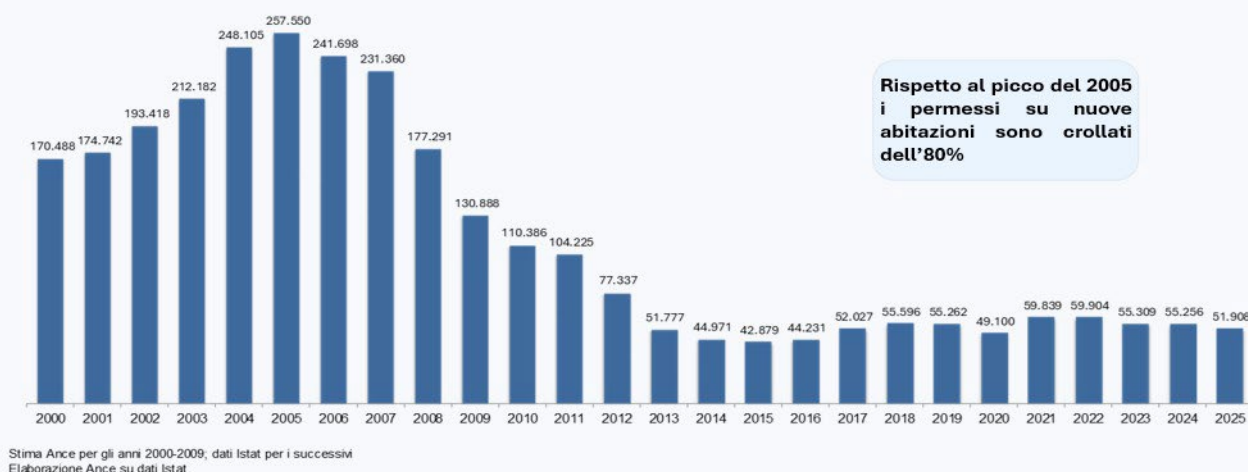
Per Ance, la casa è un'infrastruttura sociale e come tale necessita di una politica pluriennale con regole e risorse necessarie per garantire una casa a chi ha bisogno. Non solo case popolari quindi ma anche case sociali dedicate a quella **fascia della popolazione che non è indigente**, ma che non riesce ad accedere al bene casa per i prezzi troppo alti del mercato soprattutto nelle città attrattive: il cosiddetto **"ceto medio"**.

A fronte di queste considerazioni, **il regolamento sugli alloggi accessibili non può che rappresentare una risposta prematura e inadeguata ad un problema che deve essere affrontato con una visione molto più ampia.**

Bisogna **partire dal forte disallineamento tra domanda e offerta di casa.** In Italia, anche se la popolazione diminuisce, i nuclei familiari, sempre più piccoli, continuano ad aumentare.

La domanda abitativa è cresciuta ma è profondamente cambiata, e l'offerta non si è adeguata con la stessa rapidità. Basti pensare che i permessi di costruire rilasciati annualmente, **che riguardano sia nuove case sia ristrutturazioni, sono diminuiti dell'80% tra il 2005 e oggi: da 260.000 all'anno a poco più di 50.000 all'anno.**

Abitazioni di nuova costruzione – Permessi di costruire (numero)



Non parliamo solo di nuove costruzioni, quanto soprattutto di rigenerazione e trasformazione urbana che da questi numeri appare evidente non sia decollata nel nostro Paese nonostante l'emergenza abitativa stia aumentando di anno in anno.

È quindi necessario **avviare programmi di intervento** con una visione pluriennale, capaci di incrementare in modo strutturale l'offerta di alloggi a prezzi accessibili, **sia nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), sia attraverso il canale dell'edilizia residenziale sociale (ERS)**, favorendo anche il coinvolgimento degli operatori privati.

Il contesto in cui realizzare questi interventi non è certo semplice. **Incertezza economica, tensioni geopolitiche, aumento indiscriminato dei prezzi delle abitazioni e anche dei materiali da costruzione rendono il raggiungimento di questo obiettivo ancora più complesso.**

Grazie al tessuto familiare (il 77% è proprietario di casa), in Italia si sono riuscite ad evitare finora le forti tensioni che vediamo in Francia e in Spagna, ma siamo di fronte a una bomba a orologeria anche perché, nel frattempo, gli stipendi hanno perso potere d'acquisto.

Secondo l'Istat, il costo della realizzazione di un immobiliare è cresciuto del 25% a fronte di un aumento della retribuzione delle famiglie del 14%.

Per colmare questo divario e rispondere alle diverse esigenze occorre dunque un piano integrato pubblico e privato. **Lo Stato deve investire maggiori risorse per rispondere all'esigenza di una casa vivibile e sicura di almeno 300 mila famiglie. Non basta avere un tetto sulla testa!** Ci vogliono case sicure ed energeticamente efficienti altrimenti i costi della bolletta per una famiglia a basso reddito diventano insostenibile e anche la qualità della vita inadeguata.

Ma lo Stato non può certo essere l'unico soggetto chiamato a realizzare l'intera l'offerta abitativa necessaria.

È indispensabile costruire un modello nel quale risorse pubbliche, italiane ed europee, e capacità di investimento dei privati possano concorrere alla realizzazione di una maggiore offerta di abitazioni a prezzi accessibili.

La fattibilità economica delle operazioni deve rappresentare un elemento centrale di valutazione dei programmi di edilizia abitativa.

Il recupero di immobili esistenti, soprattutto quando destinati a finalità di housing sociale o a canoni accessibili, richiede infatti strumenti di incentivazione e sostegno adeguati a rendere concretamente realizzabili gli interventi per gli operatori privati.

Proposte ANCE:

La designazione di un'area come soggetta a "stress/tensione abitativa" dovrebbe pertanto tradursi non soltanto nella possibilità di introdurre limitazioni, **ma soprattutto nell'attivazione di un quadro di strumenti normativi, urbanistici, economici e fiscali finalizzati ad aumentare l'offerta.**

Si potrebbe ipotizzare un percorso procedurale adeguato alla scala dei progetti diffusi: **un quadro di semplificazioni calibrato sulle specificità territoriali pensando anche di mutuare il modello "ZES"** e immaginare una **"ZES Casa"** (es. sportelli unici per la casa, iter autorizzativi ridotti e certi; varianti urbanistiche semplificate; rimodulazione degli oneri per gli interventi che producono alloggi accessibili; accesso preferenziale ai fondi nazionali dedicati alla casa).

In particolare, occorre:

- **semplificare e accelerare gli interventi edilizi e urbanistici**, soprattutto quelli di recupero e riuso adattivo del patrimonio esistente, accompagnando le semplificazioni con incentivi e meccanismi di compensazione che tengano conto dei maggiori costi che tali interventi comportano rispetto alle nuove costruzioni;
- **rendere più attrattiva la locazione a lungo termine**, intervenendo sui fattori che oggi possono spingere i proprietari verso forme di utilizzo alternative dell'immobile. In questo ambito, oltre a modelli contrattuali maggiormente adattabili alle diverse esigenze, è necessario rafforzare le tutele e le garanzie per entrambe le parti, affrontando anche il rischio di morosità e l'incertezza nella gestione del rapporto locativo. A tal fine occorre prevedere una cedolare secca al 5% sulla locazione a lungo termine con canoni calmierati insieme a un sistema di garanzia che tuteli la proprietà dalla morosità degli inquilini.
- **favorire il coinvolgimento degli investimenti privati**, attraverso strumenti economici e fiscali capaci di rendere sostenibili gli interventi di edilizia accessibile e sociale, anche di dimensione contenuta sulla strada già definita del Piano casa il cui impatto ad oggi rischia di essere molto limitato ad alcuni contesti urbani di grandi città
- **utilizzare in modo strategico le risorse europee**, assicurando alle aree caratterizzate da maggiore tensione abitativa un accesso prioritario e semplificato ai finanziamenti destinati alla rigenerazione urbana, al recupero del patrimonio esistente e alla realizzazione di interventi di edilizia sociale e accessibile.

Per quanto riguarda, poi, specificatamente **gli affitti brevi**, si tratta di un fenomeno che presenta caratteristiche non omogenee all'interno dell'Unione e che deve essere necessariamente letto alla luce delle differenti condizioni dei mercati immobiliari, delle misure di politica abitativa dei singoli Stati membri.

Particolare attenzione deve essere data, secondo ANCE, affinché le misure finalizzate alla tutela dell'accessibilità alla casa, come quelle contenute nel regolamento, non si trasformino in strumenti che modificano automaticamente la pianificazione comunale urbanistica o altri strumenti di governo del territorio.

In ogni caso è necessario equilibrare la difesa del diritto alla casa con la tutela della proprietà privata e il libero utilizzo del proprio bene.

VALUTAZIONI SULLE SINGOLE MISURE DEL REGOLAMENTO

Articolo 5 (Requisiti per le misure a salvaguardia della disponi- bilità di alloggi e della loro ac- cessibilità economica)

L'articolo 5 della proposta di Regolamento assume particolare rilievo in quanto delimita il perimetro delle misure che gli Stati membri e le autorità competenti potranno adottare.

L'articolo 5 prevede, infatti, due categorie di misure subordinandone espressamente l'adozione al rispetto dei requisiti stabiliti dai successivi articoli da 6 a 10 che hanno la finalità di far sì che esse siano applicate secondo criteri oggettivi e trasparenti e solo in determinate aree ritenute sotto stress abitativo:

- alla lettera a), misure che limitano l'accesso o la prestazione di servizi di locazione breve in immobili residenziali diversi dalla residenza principale del locatore;
- alla lettera b), misure che limitano l'acquisizione o l'uso di terreni e immobili residenziali non destinati alla residenza principale, siano essi occupati dal proprietario o da altri.

Se approvato il Regolamento potrebbe avere un diretto impatto, da un lato, sul potere di pianificazione e governo del territorio dei Comuni e dall'altro sulla libertà negoziale della proprietà privata. In sostanza sembrerebbe che i Comuni potranno regolamentare la destinazione dell'immobile. In particolare, nelle aree dichiarate sotto stress abitativo, i Comuni potranno in pratica inserire nei propri piani regolatori vincoli per delimitare zone specifiche dove vietare o contingentare nuovi affitti brevi, subordinare l'attività a mutamenti di destinazione d'uso o a standard minimi. Il provvedimento consentirebbe poi alle autorità nazionali di porre limitazioni anche nelle compravendite di un immobile o di un terreno edificabile.

Nella relazione introduttiva della proposta di Regolamento si deduce che la motivazione di queste previsioni limitative risieda in prevalenti motivazioni di interesse pubblico e generale e ciò anche in conformità a dei principi affermati dalla Corte di Giustizia UE finalizzati a consentire agli Stati Membri di comprimere le libertà del mercato a fronte di emergenze sociali come la crisi abitativa.

Valutazione

In primo luogo, si ritiene condivisibile la previsione che riconosce alle autorità nazionali, regionali e locali la possibilità di intervenire, **ma solo in presenza di specifiche condizioni**, sui fenomeni che possono incidere sulle dinamiche abitative.

Tuttavia, per quanto riguarda l'ambito di applicazione delle misure individuate dalla **lettera a)**, **essa non appare chiaramente delineata**. Ciò assume rilevanza in quanto c'è il rischio che tale previsione venga interpretata a livello nazionale/regionale/comunale come presupposto per approvare una disciplina regolatoria vincolistica troppo generalizzata.

La previsione normativa sembra, infatti, legittimare la facoltà per gli enti locali di intervenire sul fenomeno attraverso la pianificazione urbanistica. In Italia diversi Comuni hanno già iniziato a muoversi in questa direzione mentre la Regione Emilia-Romagna, si è dotata al riguardo proprio di una legge ad hoc la LR n. 10/2025 introducendo una specifica sottocategoria funzionale denominata "locazione breve" all'interno della macro-categoria turistico-ricettiva (e

non più residenziale). Il passaggio dall'abitativo alla locazione breve comporta, in base alla legge regionale, un mutamento d'uso urbanisticamente rilevante, subordinato a titolo edilizio e oneri di urbanizzazione differenziali. Si pone pertanto un problema di come eventuali zonizzazioni rigide, limitazioni ai cambi di destinazione e l'introduzione di nuove categorie funzionali possano produrre impatti sull'assetto del territorio.

Sulla LR dell'Emilia Romagna è intervenuta proprio di recente la Corte Costituzionale la cui pronuncia n. 164/2026 ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni che introducevano una specifica destinazione d'uso urbanistica per le locazioni brevi, assoggettandone il passaggio a un diverso regime edilizio e all'applicazione di una ulteriore disciplina vincolistica da parte dei Comuni. In particolare, la Corte ha contestato l'estensione di tale disciplina limitativa all'intero territorio regionale rispetto a un fenomeno che, per sua natura, interessa con intensità differente specifiche aree territoriali. In sostanza la Corte sembra contestare la creazione di nuove categorie edilizie che rendendo il cambio d'uso rilevante creando un aggravio anche in termini di onerosità degli interventi.

La pronuncia conferma l'esigenza di valutare con particolare attenzione gli effetti delle misure urbanistiche adottate per regolare le locazioni brevi, evitando approcci generalizzati.

Occorre, inoltre, considerare che l'introduzione di nuove categorie e sottocategorie urbanistiche, con la conseguente qualificazione di determinati utilizzi come mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, può produrre effetti significativi sull'assetto della pianificazione territoriale. Si rischia, infatti, di appesantire il quadro normativo e procedurale, introducendo ulteriori livelli di classificazione e vincoli.

Dal punto di vista dei costruttori e degli operatori immobiliari, **tali misure possono generare un aumento dell'incertezza regolatoria, incidendo sulla programmabilità degli investimenti e sulla sostenibilità economica delle operazioni di sviluppo e rigenerazione urbana.** La possibilità che un utilizzo oggi consentito possa essere successivamente assoggettato a nuove limitazioni urbanistiche o a ulteriori oneri può infatti ridurre l'attrattività degli investimenti e aumentare il rischio imprenditoriale.

Ulteriori criticità possono derivare dalla riduzione della flessibilità funzionale degli immobili. In un contesto economico e sociale caratterizzato da rapide trasformazioni, la possibilità di adeguare le destinazioni d'uso alle esigenze del mercato rappresenta uno strumento essenziale per garantire il riutilizzo del patrimonio edilizio esistente. L'introduzione di regimi autorizzativi più complessi potrebbe invece rallentare i processi di recupero e valorizzazione degli immobili, con particolare riferimento agli edifici presenti nei centri storici e nelle aree urbane interessate da fenomeni di rigenerazione.

Sotto il profilo più strettamente urbanistico generale, la proliferazione di categorie funzionali specifiche potrebbe inoltre compromettere il percorso di semplificazione perseguito negli ultimi anni dal legislatore nazionale in materia di destinazioni d'uso, reintroducendo elementi di rigidità che rischiano di frammentare il quadro regolatorio tra le diverse Regioni e Comuni. Ciò potrebbe determinare una crescente eterogeneità delle discipline locali, con effetti negativi sulla certezza del diritto e sulla prevedibilità delle operazioni edilizie.

IL rischio è di trasformare una modalità di gestione economica dell'immobile in una destinazione urbanistica. In questo modo l'urbanistica finirebbe per disciplinare non tanto le caratteristiche fisiche dell'insediamento e il carico urbanistico generato, quanto il modello economico attraverso cui il bene viene utilizzato, con il rischio di estendere impropriamente il controllo urbanistico a scelte che tradizionalmente appartengono alla sfera civilistica o imprenditoriale.

Analoghe perplessità suscita la lettera b). Si tratta di una previsione potenzialmente molto ampia, suscettibile di interferire con ambiti che attengono non soltanto alle politiche abitative, ma anche alla disciplina urbanistica, alla pianificazione territoriale e, soprattutto, al diritto di proprietà.

Le misure previste dal regolamento rischiano di provocare a cascata un avallo generalizzato alle iniziative già messe in campo da alcune amministrazioni locali e finalizzate a porre delle limitazioni di carattere urbanistico per le locazioni brevi.

In questa prospettiva, appare opportuno privilegiare strumenti di carattere economico, fiscale e di garanzia che riducano il rischio per il proprietario e rendano maggiormente conveniente la destinazione degli immobili alla locazione residenziale di lungo periodo.

L'obiettivo di incrementare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili dovrebbe essere, infatti, perseguito prioritariamente attraverso politiche capaci di aumentare l'offerta abitativa, anche mediante il recupero, la riqualificazione e la rimessa in circolo del patrimonio immobiliare esistente. Le eventuali limitazioni dovrebbero pertanto rappresentare una risposta mirata a situazioni di oggettiva tensione abitativa.

**Articolo 6
(Valutazione
dello stress
abitativo)**

Una parte fondamentale della proposta riguarda il metodo per determinare l'esistenza di una situazione di tensione abitativa, che giustifica l'introduzione delle misure, tra le altre, indicate proprio del Regolamento per contrastare il fenomeno dell'inaccessibilità alla casa.

Sebbene il Regolamento proposto non sostituirebbe automaticamente l'attuale elenco italiano dei Comuni ad alta tensione abitativa (ATA), l'articolo 6 della proposta introduce il criterio del "Rapporto Prezzo-Reddito disponibile", che identifica un livello aritmetico oltre il quale nell'area indicata (resta da capire se su base comunale, sub-comunale o inter-comunale) sarà impossibile attuare le misure

Con l'obiettivo di introdurre un metodo oggettivo e trasparente, l'articolo 6 della proposta dispone che un'area presenti tensione abitativa se il rapporto tra il prezzo di un appartamento medio e il reddito disponibile pro-capite dell'area considerata sia maggiore o uguale a 8.

Accanto a questa soglia, occorre verificare che il rapporto sia peggiorato negli ultimi 10 anni e che per i successivi 3 anni non siano evidenti elementi di miglioramento della situazione, in termini di dinamica della popolazione e della domanda e offerta di case.

Valutazione

Seppure con l'obiettivo di utilizzare un metodo semplice per la definizione della tensione abitativa, il metodo proposto non appare sufficientemente rappresentativo della realtà. Affidare a un semplice indicatore quantitativo la dimostrazione dell'esistenza di un problema di accessibilità, al di là dei problemi di individuare un appartamento medio rappresentativo del mercato, rischia di essere eccessivamente semplicistico senza tener conto, ad esempio, di fattori più approfonditi (concentrazione della ricchezza nell'area considerata, sfratti in attesa di esecuzione, accessibilità al mercato dei capitali, disponibilità di alloggi) che hanno guidato la definizione delle attuali aree a tensione abitativa. Inoltre, tale criterio potrebbe avere effetti perversi, privilegiare aree turistiche ad altissimo valore immobiliare che, però, potrebbero non presentare problemi di inaccessibilità alla residenza.