



SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE POLITICHE UE

Atto COM (2026) 599 "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".

Roma, 14 ottobre 2026

PREMESSA

Il regolamento COM(2026) 599 della Commissione europea, noto come Affordable Housing Act (Legge sull'Edilizia Abitativa Accessibile), fornisce un quadro giuridico a livello UE affinché le autorità nazionali, regionali e locali possano adottare misure a favore dell'accessibilità economica e della disponibilità di alloggi, in particolare nelle aree che sperimentano una forte pressione abitativa. Stabilisce regole comuni per determinare quando le restrizioni che incidono sulle libertà del mercato interno possano essere considerate giustificate, proporzionate, trasparenti e giuridicamente solide.

La proposta non è un programma europeo di edilizia abitativa (non prevede “nuovi fondi” per l'AHA). La sua funzione principale è infatti regolatoria: mira a creare un quadro giuridico comune all'interno del quale le autorità pubbliche possano limitare determinate attività di locazione a breve termine e determinati usi o acquisizioni non primari di immobili residenziali, restando al contempo compatibili con il diritto dell'UE.

Va sottolineato preliminarmente che ANCI giudica positivamente una regolamentazione che fornisca, come più volte richiesto dall'Associazione, una disciplina normativa del fenomeno delle locazioni brevi che, con l'incremento dei flussi turistici, sta assumendo una crescente importanza e sta determinando una profonda trasformazione urbanistica di interi quartieri e in particolare dei centri storici delle Città, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali.

Ed infatti, proprio per evitare contenziosi e assicurare certezza ai Comuni e al settore economico interessato, da tempo ormai chiediamo anche un intervento regolatore nazionale, per evitare evidenti difformità a livello territoriale e garantire una gestione armonica e ordinata del fenomeno finalizzata ad un razionale assetto del territorio che, anche nelle zone più “attrattive”, deve conservare spazi destinati agli usi abitativi.

Fatta questa preliminare e fondamentale premessa, esponiamo di seguito le nostre osservazioni e spunti per un miglioramento del testo all'esame della Commissione, partendo da un'analisi dello stesso.

1) ANALISI DELLA PROPOSTA DI REGOLAMENTO EUROPEO

Le misure che possono introdurre le autorità

Nelle aree designate come soggette a “tensione abitativa”, le autorità competenti possono introdurre misure che limitano:

- l'accesso a, o la fornitura di, servizi di locazione turistica a breve termine in immobili residenziali diversi dalla residenza principale del locatore;
- l'acquisizione o l'uso di terreni e immobili residenziali per finalità diverse dalla residenza principale.

Un limite significativo è che il Regolamento vieta espressamente alle autorità di restringere, nell'ambito di questo quadro normativo, i servizi di locazione a breve termine forniti da un locatore nella propria residenza principale.

Identificare un'“area soggetta a tensione abitativa”

Il Regolamento in oggetto prevede che un'autorità che intenda intervenire deve dimostrare che:

- il rapporto tra il prezzo medio di transazione delle abitazioni e il reddito disponibile mediano (il rapporto prezzo/reddito) è **pari o superiore a 8**;
- il rapporto prezzo/reddito è aumentato nel corso dei precedenti dieci anni;
- è improbabile che la tensione abitativa si attenui nei tre anni successivi, sulla base delle dinamiche demografiche, dell'offerta e della domanda abitativa.

La valutazione deve basarsi su dati oggettivi, trasparenti e verificabili. La designazione territoriale può essere relativamente puntuale e può riguardare quartieri, Comuni, aree metropolitane, aree urbane funzionali, agglomerati urbani, o parti di essi.

Necessità e nesso causale

Per il Regolamento Europeo la sola esistenza di una tensione abitativa non è sufficiente a giustificare l'intervento. Per le restrizioni sulle locazioni a breve termine, l'autorità deve dimostrare che tale attività abbia avuto un effetto negativo sull'accessibilità economica o sulla disponibilità di alloggi nell'area per almeno i tre anni precedenti. Un test analogo si applica all'acquisizione o all'uso di immobili residenziali per finalità diverse dalla residenza principale.

Proporzionalità

Le misure devono essere idonee a conseguire l'obiettivo dichiarato e non devono andare oltre quanto necessario. Devono essere territorialmente limitate, calibrate ove opportuno sui diversi livelli di tensione abitativa, e supportate da una valutazione che dimostri come nessuna misura meno restrittiva sarebbe

ugualmente sufficiente a migliorare in modo efficace e tempestivo l'accessibilità economica e la disponibilità di alloggi.

Per le locazioni a breve termine, le misure dovrebbero mirare a quelle forme di attività la cui scala, frequenza o carattere commerciale le rendono più suscettibili di ridurre la disponibilità di alloggi per uso residenziale di lungo periodo.

Offerta abitativa

La proposta riconosce che le restrizioni sul lato della domanda non possono da sole risolvere le carenze strutturali dell'offerta abitativa. Le autorità competenti sono chiamate ad affiancare alle restrizioni misure volte ad aumentare l'offerta abitativa, in particolare di edilizia accessibile e sociale. Il testo fa riferimento allo sviluppo di aree dismesse (*brownfield*), alla ristrutturazione, al recupero di alloggi sfitti, alla riconversione di edifici non residenziali e alle riforme delle procedure di pianificazione e autorizzazione.

Trasparenza, revisione e garanzie giuridiche

In base al Regolamento, le autorità locali dovrebbero pubblicare le prove a fondamento delle misure adottate, il loro ambito territoriale e la loro durata. Le persone fisiche e giuridiche interessate devono avere accesso a garanzie procedurali e a un ricorso giurisdizionale effettivo. Le misure devono essere riesaminate almeno ogni cinque anni e revocate senza indebito ritardo quando vengano meno le condizioni che le giustificavano.

2) OSSERVAZIONI

1. Una definizione eccessivamente rigida di tensione abitativa

La soglia del rapporto prezzo/reddito pari a **8**, unita a un trend decennale in crescita e a una valutazione prospettica triennale, **rischia di escludere realtà in cui il disagio abitativo è grave ma segue un andamento statistico diverso**. Un quadro più flessibile dovrebbe utilizzare un paniere di indicatori, tra cui il rapporto affitto/reddito, l'incidenza eccessiva della spesa abitativa, le liste d'attesa per l'edilizia sociale, la pressione degli sfratti, i tassi di sfritto e la concentrazione delle locazioni turistiche a breve termine.

2. Un test causale eccessivamente stringente

Richiedere alle autorità di dimostrare che le locazioni a breve termine o gli usi residenziali non primari abbiano influito negativamente sull'accessibilità economica o sulla disponibilità di alloggi per almeno i tre anni precedenti può limitarne il potere decisionale: le autorità potrebbero dover attendere che il danno sia dimostrabile prima di poter agire. Ciò indebolisce la possibilità di un intervento preventivo o precauzionale nei quartieri in rapida trasformazione.

3. Un onere probatorio e amministrativo gravoso per le autorità locali

Le autorità devono accertare la tensione abitativa, il nesso causale, la necessità territoriale e la proporzionalità, dimostrando al contempo che alternative meno restrittive non sarebbero altrettanto efficaci. Ciò può essere gestibile per amministrazioni di grandi dimensioni con solide capacità analitiche, ma risulta sproporzionatamente difficile per i Comuni più piccoli.

4. Mancata salvaguardia dei regimi regolatori locali esistenti

Le misure adottate prima dell'entrata in vigore del Regolamento sono escluse, ma eventuali modifiche o rinnovi potrebbero farle rientrare nel nuovo quadro normativo. Le Città con regimi di regolazione delle locazioni a breve termine già esistenti (Firenze, Bologna, Napoli, per citare solo alcuni esempi) potrebbero quindi trovarsi ad affrontare nuovi requisiti probatori al momento del loro aggiornamento o rinnovo. Va individuata quindi una forma di tutela per i regimi regolatori esistenti.

In definitiva, la proposta conferisce alle Città, alle regioni e agli Stati membri un riconoscimento più chiaro, a livello europeo, della capacità di intervenire nei mercati abitativi sotto stress abitativo. Ciò rappresenta un elemento più che positivo ma va per questo reso più flessibile il metodo di individuazione del loro potere di intervento.

3) PROPOSTE DI CORRETTIVI

Pertanto, si chiede alla Commissione, nell'espressione del parere, di apportare alcuni correttivi, in particolare:

- Chiarire che restano salve tutte le regolamentazioni già vigenti delle locazioni a breve termine approvate dalle Città.
- Introdurre una maggiore flessibilità nella definizione di tensione abitativa, sostituendo o integrando la soglia unica e decisiva del rapporto prezzo/reddito con un paniere più ampio di indicatori rilevanti a livello locale.
- Attenuare il requisito causale triennale, consentendo un'azione preventiva laddove prove solide dimostrino un rischio grave e imminente per l'accessibilità economica o la disponibilità di alloggi.