



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

**Proposta di Regolamento UE recante “Misure
negli Stati membri a salvaguardia della
disponibilità di alloggi e della loro accessibilità
economica” (COM(2026) 599 final)**

**4^a Commissione Politiche dell’Unione europea
Senato della Repubblica**

14 ottobre 2026

PREMESSE

Con l’Affordable Housing Act la Commissione europea interviene sul tema dell’accesso alla casa attraverso due strumenti di natura diversa. Da un lato una Raccomandazione, già adottata ma di carattere non vincolante, che indica alle autorità nazionali, regionali e locali le leve per aumentare l’offerta abitativa. Dall’altro una proposta di Regolamento, attualmente all’esame dei co-legislatori europei, che fissa un quadro comune per le restrizioni che queste stesse autorità possono introdurre sugli affitti brevi e sull’acquisto o uso di immobili residenziali non adibiti a residenza principale.

Sebbene l’esame parlamentare in Italia riguardi i profili di sussidiarietà del Regolamento, si ritiene opportuno richiamare anche i contenuti della Raccomandazione, per due ragioni. In primo luogo, è il testo che raccoglie i temi di maggiore interesse per il settore: titoli abilitativi, disponibilità di aree, finanziamento, ruolo degli operatori privati. In secondo luogo, i due atti vanno letti insieme, perché l’uno disciplina ciò che si può limitare, l’altro ciò che si dovrebbe fare per aumentare concretamente l’offerta abitativa.

Il nostro giudizio sul pacchetto, dunque, è nel complesso articolato. La Commissione coglie il punto essenziale: la tensione abitativa nasce anzitutto da una carenza di offerta, e aggiungere vincoli non è sufficiente a colmarla. L’impianto giuridico, tuttavia, non appare equilibrato. Le regole sulle restrizioni sono affidate a un Regolamento, direttamente applicabile negli ordinamenti degli Stati membri, mentre le misure che servono ad aumentare l’offerta restano semplici raccomandazioni, che ciascuna autorità può decidere di applicare o meno.

Il rischio è che a livello locale si scelgano gli strumenti restrittivi senza attivare quelli che fanno crescere l’offerta, con un risultato opposto a quello dichiarato: meno investimenti, meno cantieri, meno case.

LA RACCOMANDAZIONE: LE LEVE PER AUMENTARE L’OFFERTA

La Raccomandazione individua sedici linee di intervento per supportare le autorità nazionali, regionali e locali nell’aumento dell’offerta abitativa, in particolare di alloggi sociali, accessibili e per studenti, lasciando alle autorità la scelta su come darvi attuazione. Lo strumento centrale è rappresentato dai c.d. *Housing Acceleration Plans*, piani di accelerazione basati su dati locali, estesi sia alle aree ad alta domanda sia alle zone circostanti, da costruire coinvolgendo gli operatori abitativi pubblici e privati nella programmazione e nella realizzazione degli interventi.

Le misure proposte toccano i principali fattori che oggi frenano la produzione di nuove abitazioni. In particolare, la Commissione raccomanda di:

- fissare tempi massimi certi per l’istruttoria dei titoli abilitativi e per il rilascio dei permessi di soggiorno, fino a 60 giorni ove possibile, tenendo conto della capacità amministrativa locale e della complessità dei progetti;
- estendere il silenzio-assenso ad alcune fasi del procedimento, digitalizzare le procedure autorizzative e accelerare la risoluzione delle controversie;
- rafforzare personale e competenze degli uffici tecnici degli Enti locali e migliorare la collaborazione tra amministrazioni e sviluppatori fin dalle prime fasi;
- promuovere metodi costruttivi industrializzati, come la prefabbricazione e la produzione fuori cantiere, insieme a standard comuni, formazione e appalti pubblici più flessibili;

- facilitare ristrutturazioni, cambi di destinazione d'uso, frazionamenti e densificazione degli edifici esistenti;
- sostenere la locazione privata e il build-to-rent dove l'offerta in affitto è scarsa;
- attivare politiche fondiarie attraverso l'acquisizione e l'accorpamento di aree, le banche fondiarie e la concessione di aree pubbliche di lunga durata;
- mobilitare investimenti pubblici e privati, anche attraverso partenariati pubblico-privati, interventi misti tra alloggi sociali, accessibili e a mercato e finanziamenti dedicati alla rigenerazione di aree dismesse e alle ristrutturazioni.

Si tratta di indirizzi largamente condivisibili, che rispondono alle cause reali per cui in Europa, e in Italia, si costruisce troppo poco. Proprio per questo le misure andrebbero attuate in modo organico e non scelte selettivamente, privilegiando quelle che regolano i prezzi o aggiungono obblighi ai progetti a scapito di quelle che li rendono realizzabili.

LE GARANZIE NECESSARIE: QUOTE CALMIERATE E NEUTRALITÀ DEGLI OPERATORI

La Raccomandazione invita inoltre le autorità ad aumentare l'offerta di alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato, fissando obiettivi locali e utilizzando strumenti come la zonizzazione inclusiva, che può imporre la vendita o la locazione a prezzi ridotti di una quota degli alloggi di un progetto privato.

Nel ritenere prioritario l'obiettivo di ampliare l'offerta sociale e accessibile, ci preme sottolineare come le quote obbligatorie di alloggi a prezzo calmierato nei progetti privati abbiano storicamente dimostrato di non funzionare a pieno. Prima di imporle, le amministrazioni dovrebbero pertanto verificare la sostenibilità economica dell'intervento, confrontando i costi effettivi (area, costruzione, opere di urbanizzazione, finanziamento, imposte) con i ricavi attesi, per accertare che il progetto resti finanziabile e realizzabile.

Se l'equilibrio economico non fosse garantito, la quota dovrebbe essere ridotta o compensata con strumenti quali premialità volumetriche, riduzione di oneri e tributi, aree a costo agevolato, contributi pubblici o tempi autorizzativi effettivamente certi. In assenza di tali correttivi, il rischio è che il progetto non si realizzi, che il numero complessivo di alloggi si riduca o che aumenti il prezzo delle unità.

Serve poi piena neutralità tra operatori pubblici, cooperativi e privati. Tutti i soggetti in grado di realizzare e gestire il servizio dovrebbero avere pari accesso ai programmi di edilizia accessibile, ai sostegni pubblici, alle aree e agli schemi qualificati come servizi di interesse economico generale. Analogamente, la concessione di aree pubbliche di lunga durata è uno strumento utile, ma le amministrazioni dovrebbero poter scegliere la formula che consente di realizzare il maggior numero di alloggi a condizioni sostenibili.

LA PROPOSTA DI REGOLAMENTO

La proposta di Regolamento non introduce direttamente divieti. Fissa regole comuni entro cui le autorità nazionali, regionali e locali possono limitare gli affitti brevi o l'acquisto di immobili che non diventano la residenza principale del proprietario o di un'altra persona.

Le restrizioni sono ammesse solo in aree ad alta tensione abitativa chiaramente delimitate e non più ampie del necessario. Il criterio per individuarle è il rapporto tra prezzi delle abitazioni e redditi, che di

norma deve essere almeno pari a otto, in crescita nell'ultimo decennio e tale da non rientrare nei tre anni successivi in assenza della misura. L'autorità deve inoltre dimostrare che è proprio l'attività che intende limitare a creare il problema, e che la misura è proporzionata e non sostituibile da alternative.

Le misure durano al massimo cinque anni e possono essere rinnovate solo dopo una verifica che confermi il permanere delle condizioni che hanno portato le autorità a imporle. Le restrizioni sugli acquisti, infine, si applicano solo alle operazioni successive alla loro entrata in vigore, con un regime transitorio per le situazioni esistenti e con garanzie procedurali e di ricorso giurisdizionale.

Come anticipato, la crisi abitativa, soprattutto nelle città, è anzitutto una crisi di offerta. Per questo riteniamo che la risposta debba partire dalle misure che consentono di costruire di più, e che oggi sono contenute nella Raccomandazione: tempi certi per i permessi, disponibilità di aree, strumenti di finanziamento. Il Regolamento, invece, disciplina le restrizioni che le autorità possono introdurre, le quali, se applicate senza un parallelo rafforzamento dell'offerta, rischiano di scoraggiare proprietari e investitori e di produrre un effetto opposto a quello che il legislatore europeo si propone. Una riduzione degli investimenti finirebbe inoltre per ostacolare il raggiungimento degli obiettivi che il Governo si è dato con il Piano Casa, avviato con il decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, contraendo l'offerta abitativa proprio mentre il Piano punta ad ampliarla.

IL PERIMETRO DELLE RESTRIZIONI E I NUOVI SVILUPPI IMMOBILIARI

Nel merito, la preoccupazione principale riguarda il perimetro delle restrizioni sugli immobili non destinati a residenza principale. Per un'abitazione già esistente e occupata il criterio è chiaro. Per i nuovi progetti, invece, genera incertezza.

L'investitore o lo sviluppatore acquista infatti l'area spesso anni prima che le abitazioni esistano. In quel momento non ci sono acquirenti né inquilini, e non è possibile dimostrare come i futuri residenti utilizzeranno le case. Il testo, facendo riferimento alla residenza principale «del proprietario o di un'altra persona», potrebbe già tutelare i progetti destinati a futuri residenti, ma non lo afferma in modo esplicito né chiarisce come tale destinazione dovrebbe essere dimostrata.

Si chiede pertanto che il Regolamento escluda espressamente l'acquisto di aree o immobili finalizzato allo sviluppo, alla costruzione, alla ristrutturazione o alla riconversione di abitazioni svolti in forma professionale. L'esclusione dovrebbe riguardare gli sviluppatori, i veicoli di investimento proprietari degli immobili (nell'ordinamento italiano, tra gli altri, fondi immobiliari, SIIQ e SICAF) e gli altri investitori che sostengono progetti abitativi effettivi, senza richiedere loro di individuare i futuri residenti o di dimostrare, anni prima del completamento, che ogni alloggio diventerà residenza principale.

Il principio di fondo è semplice: una casa nuova aumenta lo stock disponibile, anche quando al momento dell'acquisto dell'area nessuno può sapere come la utilizzerà il primo occupante. E nel tempo le abitazioni cambiano uso.

ULTERIORI PROFILI DA CHIARIRE

Vi sono poi ulteriori aspetti che meritano un chiarimento o, quanto meno, una conferma in merito alla loro interpretazione.

Build-to-Rent e locazione di lungo periodo

Il testo sembra escludere la locazione ordinaria di lungo periodo, compreso il Build-to-Rent, quando l'inquilino vi stabilisce la propria residenza principale. Il Regolamento dovrebbe tuttavia chiarire che sviluppatori e investitori non sono tenuti a individuare i futuri conduttori né a dimostrare l'utilizzo di abitazioni non ancora realizzate.

Il finanziamento dei progetti

I progetti immobiliari si reggono sull'apporto di investitori e finanziatori. La concessione di un finanziamento non rientra di per sé nell'ambito del Regolamento, ma una restrizione che impedisce a uno sviluppatore o a un investitore di acquisire l'area rende il progetto, di fatto, non finanziabile. La stessa Commissione, nelle premesse della proposta, riconosce che le restrizioni possono incidere sui valori immobiliari, sulle condizioni di finanziamento e sugli investimenti.

La valutazione di proporzionalità

Il Regolamento chiede che ogni restrizione sia proporzionata, ma non indica quali elementi le autorità debbano considerare a tal fine. Si ritiene che tra questi debbano figurare, in modo esplicito, gli effetti sulla nuova offerta di case: gli investimenti, il costo del finanziamento, il valore delle aree e i progetti già avviati o in preparazione. La stessa Commissione riconosce che le restrizioni possono avere questi effetti, ma non prevede alcun obbligo di valutarli prima di adottarle. Una misura che rimette sul mercato qualche abitazione esistente, ma che nel frattempo impedisce di costruirne molte di più, finisce per aggravare proprio la carenza che vorrebbe risolvere.

L'onere della prova

Il Regolamento prevede già che un'autorità, prima di limitare un'attività, debba dimostrare che quell'attività ha inciso in modo significativo e negativo sul mercato abitativo locale per almeno tre anni, e verificare che non esista una misura meno invasiva capace di ottenere lo stesso risultato. Si tratta di garanzie importanti, che dovrebbero essere preservate nel corso del negoziato. Le prove devono però riguardare l'attività specifica che si intende limitare, e non il mercato in generale: non può bastare un richiamo generico alla speculazione o agli investimenti per giustificare una restrizione. Prima di intervenire, l'autorità dovrebbe inoltre valutare se il problema possa essere affrontato aumentando l'offerta, con minori restrizioni.

Il rinnovo delle misure restrittive

Le restrizioni possono durare fino a cinque anni ed essere rinnovate se le condizioni permangono. Prima di un rinnovo, però, le autorità dovrebbero dimostrare anche che la misura ha effettivamente migliorato l'accessibilità o la disponibilità di alloggi, senza danneggiare gli investimenti e la produzione futura di nuove case.

CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta a livello nazionale l'intera filiera degli operatori del real estate attivi in tutte le asset class immobiliari. Riunisce i principali investitori istituzionali, come SGR, Fondi immobiliari, Sicaf, Società di Investimento Immobiliare Quotate e Non Quotate e ReoCO, oltre a istituti bancari e compagnie assicurative. Fanno parte dell'Associazione i più importanti sviluppatori immobiliari italiani e internazionali, società del settore anche pubblico che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, aziende innovative PropTech, società di ingegneria e progettazione, nonché l'industria professionale dei servizi di consulenza al real estate, che include attività di valutazione degli asset, due diligence, property management, intermediazione, gestione del credito, servizi legali e fiscali. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche fondazioni, enti e istituzioni con interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo relevantissimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate a servizio del settore immobiliare.

CONTATTI

Confindustria Assoimmobiliare

Via Quattro Novembre 114 – 00187 Roma

Via San Maurilio 25 – 20123 Milano

Tel. +39 06 3212271

Mail assoimmobiliare@assoimmobiliare.it

Web www.assoimmobiliare.it

LinkedIn www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare