

CRISI DEGLI ALLOGGI NELL'UNIONE EUROPEA

La crisi degli alloggi è un problema sempre più diffuso in Europa. Il 10 % delle famiglie dell'UE spende infatti oltre il 40 % del proprio reddito per l'alloggio. Sebbene la politica in materia di alloggi sia una competenza principalmente nazionale, il ruolo dell'UE nella politica sul mercato interno e nella politica sociale, di coesione e ambientale è alla base dell'azione dell'Unione in questo settore. Il pilastro europeo dei diritti sociali e la strategia "Un'ondata di ristrutturazioni" incarnano l'azione dell'UE volta specificamente ad affrontare la deprivazione abitativa e a garantire alloggi e condizioni di vita dignitosi e a prezzi accessibili. Altre misure messe in atto dall'UE riguardano ambiti quali gli aiuti di Stato, il finanziamento degli alloggi, gli affitti a breve termine e il settore edilizio.

BASE GIURIDICA

Articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE) e articoli 9, 14, 148, 153, 160 e 168 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Protocollo n. 26 del TUE e del TFUE sui servizi di interesse generale.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 34, paragrafo 3, sulla sicurezza sociale e l'assistenza sociale, che stabilisce che "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti".

OBIETTIVI

L'articolo 3, paragrafo 3, TUE stabilisce che, nell'ambito dell'instaurazione di un mercato interno, l'Unione deve promuovere "la coesione economica, sociale e territoriale", combattere "l'esclusione sociale" e assicurare "un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". Sebbene la politica in materia di alloggi rimanga una competenza nazionale, tali principi rappresentano la base su cui si fonda l'azione dell'UE nel settore dell'edilizia abitativa.

Gli articoli 9, 14, 148, 153 e 160 (TFUE) stabiliscono le diverse responsabilità dell'UE per quanto riguarda la promozione dell'occupazione, la garanzia della protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale. L'accesso a un alloggio dignitoso è fondamentale in tale contesto e dunque rilevante a livello dell'UE. L'articolo 168 (TFUE) specifica che l'azione dell'UE dovrebbe indirizzarsi al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie sia fisiche che mentali e all'eliminazione delle minacce per il benessere fisico e mentale. Buone condizioni abitative sono essenziali per garantire la salute fisica e mentale delle persone e sono dunque pertinenti nel contesto della salute pubblica.

Il protocollo n. 26 del TUE e del TFUE sui servizi di interesse generale (SIG) sottolinea l'impegno dell'UE a garantire che i SIG, molti dei quali assumono rilevanza ai fini della

messa a disposizione di alloggi dignitosi, siano prestati in modo efficace e rispettino sia i ruoli delle varie autorità, sia le diverse esigenze in tutta l'UE.

RISULTATI

A. Pilastro europeo dei diritti sociali e relativo piano d'azione

Il [pilastro europeo dei diritti sociali](#) (2017) definisce 20 principi (3.6.1) in materia di diritti dei cittadini. Nel quadro del capo III sulla protezione sociale e l'inclusione, il principio 19 stabilisce il diritto all'alloggio e all'assistenza per i senzatetto. Tale principio sancisce i diritti delle persone vulnerabili ad alloggi sociali, a un'assistenza abitativa di qualità e alla protezione contro lo sgombero forzato, oltre a prevedere il diritto dei senzatetto a un alloggio e a servizi adeguati. Sebbene il pilastro europeo dei diritti sociali non sia giuridicamente vincolante, esso comprende misure legislative e non vincolanti, quali raccomandazioni o pareri, volte a promuovere l'equità e l'inclusività nell'UE.

Nel marzo 2021 la Commissione ha presentato il [piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali](#), che propone una serie di azioni concrete e di obiettivi principali che l'UE dovrebbe realizzare entro il 2030 al fine di attuare e rendere operativo il pilastro europeo dei diritti sociali. La [piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora](#), uno dei risultati tangibili del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, è stata lanciata con la [dichiarazione di Lisbona](#) del giugno 2021. L'obiettivo della piattaforma è quello di favorire l'eliminazione del fenomeno della deprivazione abitativa entro il 2030 nell'ambito dell'obiettivo più ampio di ridurre la povertà nell'UE di almeno 15 milioni di persone entro il 2030. A tal fine, la piattaforma stabilisce obiettivi comuni per eliminare il fenomeno della deprivazione abitativa e riunisce gli attori interessati, tra cui gli Stati membri e la società civile, consentendo loro di procedere allo scambio di conoscenze e pratiche. Il Fondo sociale europeo Plus e InvestEU sono alcuni dei meccanismi di finanziamento dell'UE disponibili per sostenere le azioni in materia di lotta alla deprivazione abitativa.

Un altro risultato del piano d'azione 2021 sul pilastro europeo dei diritti sociali è stata la revisione del [quadro di valutazione della situazione sociale](#), che mirava ad aggiornare e migliorare gli indicatori che monitorano i progressi compiuti verso l'attuazione dei principi del pilastro europeo dei diritti sociali. Il quadro di valutazione della situazione sociale riveduto include ora un indicatore principale di "onerosità eccessiva dei costi abitativi" e ha mantenuto l'indicatore secondario di "disagio abitativo grave (proprietario e locatario)" al fine di misurare in modo più completo la protezione e l'inclusione sociali. Gli sviluppi nel settore dell'edilizia abitativa sono ora integrati più efficacemente nel coordinamento delle politiche occupazionali e sociali nel contesto del semestre europeo (2.5.4).

B. Strategia "Un'ondata di ristrutturazioni"

Nell'ambito del Green Deal europeo, il 14 ottobre 2020 la Commissione ha lanciato la [strategia "Un'ondata di ristrutturazioni"](#), che mira a migliorare l'efficienza energetica, stimolare l'economia e garantire un tenore di vita migliore. Ad esempio, la strategia mira a migliorare i valori degli edifici dell'UE, che sono responsabili del 40 % del consumo energetico dell'Unione e le cui prestazioni energetiche sono scarse nel 75 % dei casi. Per conseguire gli obiettivi climatici dell'UE, la strategia si prefigge di

raddoppiare i tassi annuali di ristrutturazioni energetiche negli edifici pubblici e privati entro il 2030 e di conseguire un parco immobiliare completamente decarbonizzato entro il 2050. Essa affronta inoltre la povertà energetica e mira a garantire che tutte le famiglie, compresi gli anziani e le persone con disabilità, abbiano accesso ad alloggi sicuri e salubri.

L'iniziativa del [nuovo Bauhaus europeo](#) è stata lanciata nel 2021 nell'ambito della strategia "Un'ondata di ristrutturazioni" per accelerare la trasformazione verde e digitale in vari settori, come quello edilizio. Essa facilita i progetti di ristrutturazione che contribuiscono alla sostenibilità, all'inclusività e all'estetica degli spazi di vita europei. Prefiggendosi di trovare un equilibrio tra inclusione sociale e interessi economici, il nuovo Bauhaus europeo presuppone un dialogo con le comunità di base nell'ambito del quale fornisce loro orientamenti e strumenti per le ristrutturazioni edilizie, nonché consulenza politica mirata. L'iniziativa consente inoltre di accedere ai finanziamenti dell'UE per le ristrutturazioni sostenibili, in particolare attraverso il meccanismo del nuovo Bauhaus europeo. Nei suoi orientamenti politici per il periodo 2024-2029 (cfr. sezione C), la Commissione si è impegnata a favore di un allargamento della comunità del nuovo Bauhaus europeo nei prossimi anni.

L'[iniziativa sugli alloggi a prezzi accessibili](#) è una delle iniziative faro del nuovo Bauhaus europeo e prevede la ristrutturazione di 100 distretti faro (modelli funzionali di abitazioni dignitose e a prezzi accessibili) entro il 2030. Essa garantisce che anche gli alloggi sociali e a prezzi accessibili beneficino della strategia "Un'ondata di ristrutturazioni", aiutando i progetti locali di questo tipo ad accedere agli strumenti tecnici e alle innovazioni di cui hanno bisogno.

Nel dicembre 2021 la Commissione ha pubblicato la proposta di revisione della [direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia](#). L'atto finale è stato firmato il 24 aprile 2024 ed è entrato in vigore nel maggio 2024. Secondo quanto stabilito dalla direttiva, tutti gli edifici di nuova costruzione nell'UE dovranno essere a emissioni zero entro il 2030, mentre quelli pubblici dovranno soddisfare tale norma entro il 2028. Le norme minime di prestazione energetica stabilite a livello dell'UE mirano a migliorare le condizioni di vita negli edifici con le prestazioni peggiori, prevedendo l'obbligo per gli Stati membri di sostenere la conformità, in particolare per le persone più vulnerabili, attraverso finanziamenti, assistenza e il monitoraggio dell'impatto sociale. Insieme alla [direttiva riveduta sull'efficienza energetica](#) del 2023, la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia facilita investimenti mirati nel settore dell'edilizia, combattendo nel contempo la povertà energetica e sostenendo i gruppi sociali vulnerabili.

C. Orientamenti politici 2024-2029

Nei suoi [orientamenti politici per il periodo 2024-2029](#), presentati nel luglio 2024, la Commissione ha evidenziato che la crisi degli alloggi costituisce un problema e ha definito possibili azioni per affrontarla. Per questo è stato nominato per la prima volta un commissario che, oltre all'energia, è responsabile anche dell'edilizia abitativa. Tale ruolo comprende la definizione, per la prima volta in assoluto, del piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili, che verrà presentato a dicembre del 2025. Per sostenere il lavoro del commissario, sono stati istituiti una nuova task force per gli alloggi e un [comitato consultivo in materia di alloggi](#) costituito da esperti. È stato inoltre creato un

[gruppo di progetto composto da commissari sul tema degli alloggi a prezzi accessibili](#) per facilitare la collaborazione sul tema tra diversi commissari per almeno un anno.

Conformemente agli orientamenti politici, il 6 marzo 2025 la Banca europea per gli investimenti e la Commissione hanno gettato insieme le basi della [piattaforma di investimento paneuropea](#). La piattaforma dovrebbe offrire nuove opportunità di finanziamento per alloggi sostenibili e a prezzi accessibili in tutta Europa.

Il 1° aprile 2025, nell'ambito della [comunicazione su una politica di coesione modernizzata](#), la Commissione si è impegnata a "consentire agli Stati membri di raddoppiare gli investimenti in alloggi a prezzi accessibili previsti nell'ambito della politica di coesione" (3.1.1). Nell'attuale periodo di programmazione 2021-2027, la politica di coesione destina già 7,5 miliardi di EUR al miglioramento del settore degli alloggi dell'UE. Inoltre, nella sua proposta di bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2028-2034, la Commissione suggerisce di includere gli alloggi, in particolare gli alloggi sociali e a prezzi accessibili, oltre alla lotta contro la deprivazione abitativa, tra gli obiettivi sociali specifici dei [piani di partenariato nazionali e regionali](#), il principale strumento del quadro finanziario pluriennale proposto.

In seguito agli orientamenti politici, il 3 ottobre 2025 la Commissione ha avviato una [consultazione pubblica sulla proposta di revisione delle norme in materia di aiuti di Stato \(2.5.12\)](#) che riguardano la decisione n. 2012/21/UE relativa ai SIEG. La revisione mira a consentire ai paesi dell'UE di fornire un sostegno finanziario "più rapido e semplice" per soluzioni abitative a prezzi accessibili.

Dal [programma di lavoro della Commissione per il 2026](#) si apprende che nel secondo trimestre dell'anno sarà presentata un'iniziativa sulle locazioni a breve termine (legislativa/non legislativa), mentre nell'ultimo trimestre sarà presentato un atto (legislativo) sui servizi di costruzione. Inoltre, nel secondo trimestre del 2026 sarà presentata la prima strategia dell'UE contro la povertà, che "affronterà le cause strutturali dell'esclusione e rafforzerà i servizi di sostegno", consolidando l'azione volta a conseguire l'obiettivo di eliminare il fenomeno della deprivazione abitativa entro il 2030.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

La [risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 2020 sulla massimizzazione del potenziale di efficienza energetica del parco immobiliare dell'Unione europea](#) ha gettato le basi della revisione 2024 della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia. La risoluzione si concentra su quattro ambiti chiave della politica immobiliare:

1. integrare le comunità nei piani edilizi per affrontare la povertà energetica;
2. garantire che i gruppi vulnerabili abbiano accesso all'assistenza finanziaria prevista in materia di efficienza energetica attraverso partenariati pubblico-privato;
3. offrire flessibilità agli Stati membri per quanto riguarda i materiali edili e le tecnologie di costruzione;
4. monitorare i miglioramenti con l'introduzione di un passaporto di ristrutturazione per promuovere norme migliori ed edifici più salubri.

Nella sua [risoluzione del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti](#), il Parlamento ha invitato la Commissione a proporre un quadro dell'UE per le strategie nazionali per i senza dimora. Ha inoltre invitato gli Stati membri a fornire alloggi ai senzatetto quale mezzo per reintegrarli nella società. Poiché molti cittadini dell'UE vivono in condizioni abitative precarie e di scarsa qualità, il Parlamento ha sottolineato la necessità di garantire condizioni di vita adeguate e igieniche per tutti. Il Parlamento ha altresì espresso l'urgenza di affrontare il tasso di onerosità eccessiva dei costi abitativi, in quanto quasi il 10 % di tutte le famiglie dell'UE spende il 40 % o più del proprio reddito per l'alloggio. Inoltre, la risoluzione sottolineava che "la grande crescita dell'affitto di case private per brevi periodi di vacanza sottrae abitazioni al mercato e fa salire i prezzi". Il testo chiede pertanto un quadro normativo per la locazione di alloggi a breve termine nell'ambito del regolamento sui servizi digitali.

Il 7 novembre 2022 la Commissione ha pubblicato la sua [proposta di regolamento relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine](#). Il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo nel novembre 2023 e hanno firmato l'atto finale l'11 aprile 2024. Il nuovo regolamento armonizza i requisiti sulle modalità di raccolta e condivisione dei dati relativi ai servizi di locazione di alloggi a breve termine. La maggiore armonizzazione dovrebbe accrescere la trasparenza nel settore e consentire ai responsabili politici locali di valutare accuratamente l'impatto delle locazioni a breve termine sulle economie locali e di attuare in tal modo misure politiche proporzionate.

Il 18 dicembre 2024 il Parlamento ha votato a favore dell'istituzione di una nuova [commissione speciale sulla crisi degli alloggi nell'Unione europea](#) (HOUS) per un periodo iniziale di 12 mesi. Il 9 settembre 2025 il Parlamento ha approvato una proroga del mandato pari a sei mesi. La commissione speciale è incaricata di presentare una relazione finale al termine del suo mandato. Il suo obiettivo è proporre soluzioni per alloggi dignitosi, sostenibili e a prezzi accessibili in Europa. La commissione speciale ha numerose attribuzioni, tra cui mappare le attuali esigenze abitative, analizzare le pertinenti politiche esistenti in materia di alloggi e valutare gli ostacoli che interessano il settore edile. Il lavoro della commissione speciale è preso in considerazione in vista del piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili della Commissione. Il [progetto di relazione della commissione speciale HOUS](#) è stato presentato il 25 settembre 2025 e sarà posto in votazione in commissione all'inizio del 2026.

Dopo aver riesaminato la questione delle piattaforme di locazione a breve termine, nel dicembre 2022 la Commissione ha presentato il [pacchetto "L'IVA nell'era digitale"](#). In base alle nuove norme, le piattaforme che offrono servizi di alloggio a breve termine saranno responsabili della riscossione e del versamento dell'IVA alle autorità fiscali laddove i loro utenti non lo facciano. Le nuove norme mirano a porre fine alla concorrenza sleale garantendo una tassazione equa dei servizi di alloggio a breve termine sia tradizionali che online. Il Parlamento è stato consultato nel quadro della procedura legislativa speciale e ha approvato la sua [risoluzione legislativa del 12 febbraio 2025 sul progetto di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE per quanto riguarda le norme IVA per l'era digitale](#). Il pacchetto è stato adottato formalmente dal Consiglio nel marzo 2025.

Il 10 settembre 2025 il Parlamento ha adottato la sua risoluzione sul [ruolo degli investimenti della politica di coesione per risolvere l'attuale crisi abitativa](#). La risoluzione sottolinea la necessità di utilizzare la politica di coesione e altri strumenti e fonti di finanziamento dell'UE per affrontare in modo strategico i problemi abitativi dell'UE. Il Parlamento incoraggia le autorità nazionali e regionali a raddoppiare i finanziamenti destinati agli alloggi a prezzi accessibili, come proposto nella revisione intermedia dei programmi della politica di coesione (periodo di programmazione 2021-2027). Vengono inoltre affrontate le priorità strategiche in materia di alloggi per il prossimo quadro finanziario pluriennale (2028-2034).

Per maggiori informazioni sull'argomento, si rimanda al sito web della [commissione speciale sulla crisi degli alloggi nell'Unione europea](#).

Sophie Sasse
10/2025