

Le proposte della Commissione europea per affrontare la crisi abitativa

SCHEDA

Affordable Housing Act e Raccomandazione sull'accessibilità e l'offerta abitativa – 9 settembre 2026

Il pacchetto presentato dalla Commissione europea il **9 settembre 2026** segna un passaggio importante nella politica europea per la casa. È composto da due strumenti complementari: la **proposta di Regolamento "Affordable Housing Act" – COM(2026) 599**, che dovrà essere approvata da Parlamento europeo e Consiglio, e la **Raccomandazione C(2026) 6318**, immediatamente utilizzabile come indirizzo politico e amministrativo dagli Stati membri e dalle autorità regionali e locali. La Commissione parte dalla constatazione che la crisi abitativa investe ormai non soltanto le fasce più deboli, ma anche famiglie a reddito medio, giovani, studenti e lavoratori essenziali, con conseguenze sulla coesione sociale, sulla mobilità del lavoro e sulla competitività europea.

1. La strategia europea: agire contemporaneamente sulla domanda e sull'offerta

L'impostazione della Commissione poggia su **due pilastri complementari**. Nel breve periodo, le autorità pubbliche devono poter intervenire, quando necessario, sulle utilizzazioni del patrimonio abitativo che sottraggono alloggi alla residenza stabile — in particolare affitti brevi, seconde case e immobili lasciati a lungo vuoti. Nel medio-lungo periodo, però, la Commissione considera indispensabile **aumentare strutturalmente l'offerta di abitazioni**, soprattutto sociali e a prezzi inferiori a quelli di mercato.

È un punto fondamentale: per la Commissione **le sole restrizioni non possono risolvere la crisi abitativa**. Gli interventi sulla domanda devono essere accompagnati da costruzione, recupero, riuso, densificazione e rimessa in circolazione del patrimonio esistente.

2. Individuare le «aree sotto stress abitativo»

L'Affordable Housing Act introduce per la prima volta una **metodologia europea comune per individuare le "areas under housing stress"**. L'indicatore centrale è il rapporto tra prezzi delle abitazioni e redditi (*price-to-income ratio*), osservato anche nella sua evoluzione negli ultimi dieci anni. Non basta però un singolo indicatore: devono essere considerate anche dinamiche demografiche, andamento della domanda e dell'offerta, disponibilità di alloggi e

caratteristiche specifiche del mercato locale. I dati devono essere recenti, territorialmente pertinenti e verificabili.

La delimitazione territoriale deve essere il più possibile precisa. Ciò consente, ad esempio, di individuare come area sotto pressione **una città, un'area urbana o persino una parte del territorio**, senza necessariamente estendere le misure all'intera Regione o a territori che non presentano lo stesso problema.

3. Più poteri effettivi agli enti locali, ma entro regole comuni

Il Regolamento non trasferisce all'UE la politica abitativa: le decisioni rimangono nazionali, regionali e locali. La novità consiste nel creare una **cornice giuridica europea certa** entro la quale le autorità competenti possano intervenire senza esporsi alla stessa incertezza oggi esistente rispetto alle libertà del mercato interno.

Le misure dovranno essere fondate su dati oggettivi, non discriminatorie, necessarie, proporzionate, territorialmente mirate e limitate nel tempo. La presenza dello stress abitativo, da sola, non è sufficiente: l'autorità deve dimostrare che l'attività che intende regolare abbia prodotto un **effetto negativo significativo sull'accessibilità o disponibilità delle abitazioni per almeno tre anni**.

4. Affitti brevi: possibile una regolazione più incisiva

Una delle novità politicamente più rilevanti riguarda gli **affitti turistici di breve durata**. Le autorità potranno intervenire sulle attività che sottraggono effettivamente abitazioni alla residenza di lungo periodo, concentrandosi soprattutto sulle attività di carattere commerciale: numero di immobili gestiti dallo stesso host, frequenza delle locazioni e altri indicatori analoghi.

Prima di imporre restrizioni, dovrà essere provato l'impatto significativo degli affitti brevi sul mercato locale per almeno tre anni e dovrà risultare che strumenti meno restrittivi non sarebbero altrettanto efficaci. Le autorità dovranno inoltre utilizzare e far rispettare il Regolamento europeo sugli affitti brevi, compresi registrazione e rimozione degli annunci irregolari.

Una salvaguardia importante riguarda la **prima abitazione dell'host**, che il nuovo Regolamento esclude dalle restrizioni previste dal proprio campo di applicazione.

5. Seconde case, immobili vuoti e uso non residenziale

La disciplina non si limita agli affitti brevi. Il Regolamento crea una cornice entro cui le autorità possono adottare, quando consentito dalla legislazione nazionale, misure riguardanti **seconde case, immobili inutilizzati per lunghi periodi, destinazione degli immobili e trasformazione di abitazioni in usi commerciali o professionali**.

Sono espressamente contemplate, fra le possibili misure, restrizioni agli usi non primari, riserve di alloggi accessibili a determinate categorie — per esempio acquirenti della prima casa e famiglie a reddito basso o medio —, interventi contro la vacancy prolungata e obblighi di dichiarare l'uso previsto dell'immobile.

La Commissione invita tuttavia a preferire, quando efficaci, strumenti meno restrittivi dei divieti assoluti: **limiti quantitativi, salvaguardia delle situazioni preesistenti, deroghe motivate e incentivi fiscali.**

6. I «Piani di accelerazione abitativa»: il nuovo strumento territoriale

La Raccomandazione propone che le autorità competenti nelle aree sotto stress elaborino veri e propri **Housing Acceleration Plans – Piani di accelerazione abitativa.** È probabilmente la proposta di maggiore interesse diretto per Comuni e aree urbane.

I Piani dovrebbero quantificare i fabbisogni, utilizzare dati su domanda e offerta e prestare particolare attenzione ad alloggi sociali e accessibili, giovani, studenti e apprendisti. La pianificazione dovrebbe superare i confini amministrativi della singola città e comprendere, quando opportuno, **aree di pendolarismo e aree urbane funzionali**, collegando la politica della casa a trasporto pubblico, pianificazione urbana, turismo sostenibile, servizi essenziali, politiche climatiche, resilienza al caldo e riqualificazione energetica.

I Piani devono inoltre disporre di **risorse finanziarie e personale adeguati** ed essere costruiti con la partecipazione dei diversi livelli di governo, degli operatori pubblici e privati e dei cittadini.

7. Accelerare drasticamente autorizzazioni e procedure

La Commissione individua nella lentezza amministrativa uno degli ostacoli all'aumento dell'offerta. Raccomanda quindi di dare priorità alle autorizzazioni per edilizia sociale e accessibile e agli interventi di **ristrutturazione, efficientamento energetico, adattamento, ampliamento, frazionamento e conversione degli edifici esistenti in abitazioni.**

Particolarmente significativa è l'indicazione di tendere a termini massimi per i procedimenti, arrivando, ove pertinente, a **60 giorni**, e di utilizzare anche meccanismi di silenzio-assenso per determinate fasi. Si propone inoltre la completa digitalizzazione dei procedimenti edilizi, con sistemi interoperabili, BIM, openBIM e requisiti leggibili digitalmente.

8. Appalti più rapidi e nuove tecniche costruttive

Gli enti pubblici sono invitati a utilizzare pienamente le flessibilità delle direttive europee sugli appalti: **accordi quadro, appalti congiunti,**

procedure accelerate, concorsi di progettazione e consultazioni preliminari di mercato.

La Commissione punta inoltre sull'edilizia industrializzata: prefabbricazione, costruzione *off-site*, sistemi modulari e altre moderne tecniche costruttive. Propone standard europei più omogenei, adeguamento dei regolamenti edilizi, utilizzo degli Eurocodici e progetti dimostrativi locali.

Parallelamente chiede investimenti nella formazione dei lavoratori e, soprattutto, nel rafforzamento della **capacità amministrativa dei Comuni e delle Regioni**, compresi uffici urbanistici, autorizzazioni, valutazioni ambientali e sicurezza; per gli enti minori si suggeriscono servizi centralizzati e condivisi.

9. Aumentare strutturalmente l'edilizia sociale e a prezzi accessibili

La Commissione chiede esplicitamente di **aumentare la quota di abitazioni sotto i prezzi di mercato**. Gli enti dovrebbero fissare obiettivi territoriali quantitativi rispetto allo stock complessivo, perseguendo contemporaneamente il mix sociale ed evitando la segregazione spaziale.

Tra gli strumenti indicati figurano **inclusionary zoning**, aree specificamente destinate all'edilizia accessibile e *density bonuses*, cioè maggiori possibilità edificatorie legate alla realizzazione di alloggi accessibili.

Viene inoltre raccomandato il riconoscimento di una pluralità di soggetti: aziende pubbliche, cooperative, operatori non-profit, *Community Land Trust* e altri fornitori di social e affordable housing.

Quando intervengono risorse pubbliche, gli immobili devono restare destinati all'edilizia sociale o accessibile per un periodo sufficientemente lungo: nel quadro della Decisione UE 2025/2630 il riferimento minimo è, nei casi in cui essa si applica, **20 anni**.

10. Recuperare il patrimonio esistente prima di consumare nuovo suolo

Un secondo asse molto forte riguarda il patrimonio già costruito. La Commissione chiede di rivedere norme edilizie, urbanistiche, fiscali e condominiali che ostacolano **ristrutturazioni, riuso, efficientamento energetico, ampliamenti, densificazione, frazionamenti e trasformazione di edifici non residenziali in abitazioni**.

Vanno inoltre utilizzati gli strumenti fiscali e la legislazione sulle locazioni per favorire il ritorno degli immobili vuoti al mercato residenziale di lungo periodo. Dove il mercato dell'affitto è poco sviluppato, la Commissione suggerisce di ridurre le distorsioni fiscali che favoriscono la proprietà rispetto alla locazione e di favorire il *build-to-rent*.

Sono suggeriti anche strumenti più innovativi: facilitare l'affitto di singole stanze a giovani e studenti e programmi volontari di **right-sizing**, che favoriscano il passaggio di nuclei piccoli o anziani da abitazioni sovradimensionate ad alloggi più adeguati, liberando immobili più grandi.

11. Una nuova politica pubblica del suolo

La Commissione attribuisce agli enti territoriali un ruolo molto più attivo nella **politica fondiaria**. Le autorità dovrebbero disporre di risorse e capacità per acquistare terreni ed edifici, ricomporre proprietà frammentate, bonificare e recuperare aree dismesse e mettere immobili e suoli a disposizione dell'edilizia sociale e accessibile.

Tra gli strumenti indicati figurano **agenzie pubbliche del suolo, land bank e società pubbliche di sviluppo**. Particolarmente significativa è la raccomandazione secondo cui, quando l'ente mette a disposizione propri terreni o edifici, dovrebbe possibilmente **mantenerne la proprietà**, utilizzando concessioni o locazioni di lungo periodo e separando la proprietà del terreno da quella dell'edificio.

Sono previste anche clausole anti-speculative: limiti alle plusvalenze, restrizioni alla rivendita e diritto/obbligo di riacquisto.

12. Mobilitare molti più investimenti pubblici e privati

La Commissione stima che per soddisfare il fabbisogno abitativo europeo occorranza **150 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi ogni anno nel prossimo decennio**. Ricorda che nell'attuale quadro finanziario europeo sono già mobilitati almeno 47,7 miliardi per investimenti collegati alla casa e che la revisione della politica di coesione ha già determinato proposte di riallocazione per ulteriori 4,7 miliardi.

La Raccomandazione invita gli enti a utilizzare fondi UE presenti e futuri, Fondo sociale per il clima e **Pan-European Investment Platform for Affordable and Sustainable Housing**, combinando sovvenzioni, prestiti agevolati, garanzie, capitale pubblico e investimenti privati.

Propone inoltre **fondi rotativi**, PPP e co-investimenti, operazioni che combinino edilizia sociale, accessibile e di mercato e finanziamenti di lunghissimo periodo per acquisizione di terreni, recupero delle aree dismesse e riuso degli edifici. Un ruolo specifico è attribuito alle banche promozionali nazionali e regionali e alle istituzioni finanziarie europee.

13. Le garanzie: proporzionalità, temporaneità e tutela della proprietà

L'Affordable Housing Act non costituisce una delega generalizzata a limitare la proprietà privata. Ogni misura deve essere **non discriminatoria, necessaria,**

proporzionata, fondata su evidenze e territorialmente circoscritta. Devono essere rispettati il diritto di proprietà, le aspettative legittime e la tutela giurisdizionale.

Le condizioni collegate all'acquisto di immobili non possono applicarsi retroattivamente. Nei provvedimenti sugli immobili vuoti devono inoltre essere considerate le assenze giustificate — lavoro, studio, salute, dipendenza o emergenze sociali.

Le misure restrittive potranno avere una durata massima iniziale di **cinque anni**; potranno essere prorogate dopo una verifica e dovranno essere eliminate quando non sussistano più le condizioni che le giustificavano.

In sintesi: le 10 direttrici operative della Commissione

1. **Mappare le aree sotto stress abitativo** con criteri e dati comuni.
2. **Regolare, dove necessario, affitti brevi, seconde case e immobili vuoti**, con misure mirate e proporzionate.
3. **Adottare Piani territoriali di accelerazione abitativa**, estesi alle aree urbane funzionali.
4. **Accelerare autorizzazioni e procedure**, fino all'indicazione dei 60 giorni nei casi pertinenti.
5. **Aumentare stabilmente social e affordable housing**, fissando anche obiettivi locali.
6. **Recuperare il patrimonio esistente** attraverso ristrutturazione, conversione, densificazione, frazionamento e riuso degli immobili vuoti.
7. **Rafforzare la politica pubblica del suolo**, con land bank, acquisizioni pubbliche e mantenimento della proprietà pubblica dei terreni.
8. **Innovare costruzione e appalti**, puntando su prefabbricazione, edilizia modulare, BIM e procedure accelerate.
9. **Rafforzare capacità tecniche e personale degli enti locali**, anche attraverso strutture condivise per i piccoli Comuni.
10. **Mobilitare massicci investimenti europei, nazionali, locali e privati**, con fondi rotativi, prestiti lunghi, garanzie e strumenti di de-risking.

Significativo è il ruolo attribuito a città e autorità locali. Non vengono considerate semplicemente soggetti attuatori di politiche nazionali: il pacchetto riconosce che i mercati immobiliari sono essenzialmente locali e lascia alle autorità competenti la scelta se intervenire e con quali strumenti, entro una cornice europea comune. La Raccomandazione, inoltre, mette direttamente nelle mani degli enti territoriali strumenti molto concreti: pianificazione abitativa, urbanistica, autorizzazioni, patrimonio pubblico, politiche fondiari, recupero degli immobili vuoti, edilizia sociale e accessibile, coordinamento degli investimenti.

Va infine tenuta distinta la diversa natura dei due atti: **l'Affordable Housing Act è per ora una proposta legislativa**, che passa alla procedura legislativa ordinaria di Parlamento e Consiglio; la **Raccomandazione del 9 settembre 2026 è invece un atto non vincolante della Commissione**, ma costituisce già un quadro molto dettagliato di indirizzo per Stati, Regioni e Comuni.