Council of the European Union

Brussels, 5 November 2026
(OR. en, it)

15386/26

Interinstitutional File:
2026/0268 (COD)

MI 1126
COMPET 1305
FIN 1545
SOC 711
ENER 734
COH 168
CODEC 2062
INST 400
PARLNAT 196
PARLNAT

COVER NOTE

From:	The Italian Senate
date of receipt:	28 October 2026
To:	The President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act) [doc. 12967/26 - COM (2026) 599 final] - Reasoned opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion[1] of the Italian Senate on the above.

---

[1] The translation(s) of the opinion may be found on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/eu_legislative_database

Senato della Repubblica
Il Presidente

Roma, 28 OTT. 2026

Prot. n. 755/UE

Signor Presidente,

mi è gradito inviarLe il testo della risoluzione approvata dalla 4ª Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) sulla 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 definitivo) (Doc. XVIII-*bis*, n. 41).

Tale risoluzione, inviata ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona, reca un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

Con i migliori saluti.

(All.)

Signor Micheál Martin
Presidente del Consiglio dell'Unione europea

1048 BRUXELLES

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVIII-*bis*
n. 41

RISOLUZIONE
DELLA 4ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

(*Relatore* ROSSO)

approvata nella seduta del 28 ottobre 2026

SULLA

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 DEFINITIVO)

ai sensi dell'articolo 144, commi 1-bis *e 6, del Regolamento*

Comunicata alla Presidenza il 28 ottobre 2026

La Commissione,

esaminata la 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 (COM(2026) 599 definitivo), presentata nell'ambito dell'*European Affordable Housing Plan*, del 16 dicembre 2025;

considerato che la proposta mira a definire un quadro comune per consentire alle autorità nazionali, regionali e locali di introdurre, nelle aree soggette a tensione abitativa, restrizioni alle locazioni di alloggi a breve termine e all'acquisto o all'utilizzo di immobili residenziali non destinati a residenza principale;

considerato che l'obiettivo di garantire una maggiore disponibilità di abitazioni a prezzi accessibili è condivisibile, ma che la crisi abitativa presenta caratteristiche strutturali e territoriali differenziate e richiede interventi prioritariamente orientati all'incremento dell'offerta, al recupero e alla riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, alla rigenerazione urbana, alla semplificazione delle procedure autorizzative e allo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica, sociale e accessibile;

tenuto conto della relazione del Governo, trasmessa ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che esprime una valutazione contraria all'impostazione attuale dell'*Affordable Housing Act*, ritenuta non adeguata all'ordinamento italiano e non sufficientemente giustificata sotto il profilo delle competenze europee;

tenuto conto altresì delle audizioni svolte il 14 ottobre 2026 e delle memorie pervenute;

considerato che la proposta individua quale base giuridica l'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), relativo al ravvicinamento delle legislazioni nazionali in materia di mercato interno, sul presupposto che le divergenze tra le discipline nazionali possano determinare ostacoli al funzionamento del mercato interno e condizioni disomogenee per gli operatori economici;

valutato, tuttavia, che non risultano sufficientemente precisati né la natura e la portata di tali ostacoli, né il nesso tra gli stessi e le misure previste, al fine di dimostrare che l'intervento rientri effettivamente nell'ambito di applicazione del citato articolo 114 del TFUE e che l'armonizzazione proposta sia necessaria per migliorare le condizioni di funzionamento del mercato interno;

evidenziato che la proposta stabilisce le condizioni, l'ambito territoriale e la durata delle misure attraverso cui le autorità pubbliche possono

limitare le locazioni brevi e l'acquisto o l'utilizzo degli immobili non destinati a residenza principale;

rilevato, al riguardo, che la proposta eccede l'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno, configurando di fatto una disciplina europea delle politiche abitative e delle condizioni alle quali è possibile limitare l'utilizzo della proprietà privata, in un ambito caratterizzato da competenze degli Stati membri e delle loro istituzioni regionali e locali;

considerato, con riferimento al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, quanto segue:

– la proposta non dimostra né la necessità né il valore aggiunto di un intervento uniforme a livello europeo, considerata la natura prevalentemente locale dei mercati immobiliari e le profonde differenze tra Stati membri e territori.

Le condizioni di accesso agli alloggi dipendono da fattori quali la struttura della proprietà immobiliare, le dinamiche demografiche, la pressione turistica, la disponibilità di abitazioni, i sistemi fiscali e le politiche urbanistiche. Tali elementi richiedono interventi calibrati sulle effettive condizioni territoriali, la cui individuazione compete principalmente alle autorità nazionali e locali. La stessa Commissione europea riconosce che la politica abitativa, la pianificazione urbana e la disciplina dell'uso del suolo rimangono prevalentemente di competenza degli Stati membri;

– con riferimento all'articolo 5 della proposta, non appare conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità la scelta di disciplinare con norme vincolanti le restrizioni all'utilizzo della proprietà privata, lasciando a una raccomandazione (raccomandazione (UE) 2026/2069 della Commissione del 9 settembre 2026) le misure strutturali sull'offerta abitativa, ritenute invece eziologicamente di maggiore efficacia.

Tra queste: il recupero del patrimonio inutilizzato (sia privato che pubblico), opere di rigenerazione urbana, investimenti nell'edilizia sociale e nella realizzazione di alloggi per studenti e lavoratori, semplificazione delle procedure, tempi certi per le autorizzazioni, incentivi agli investimenti, partenariati pubblico-privati, incentivi alla locazione residenziale, garanzie contro la morosità e certezza dei tempi di restituzione degli immobili.

Pertanto, nelle more della formazione di una base di dati europea consolidata sulle locazioni brevi, sulla base del regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024 applicabile dal 20 maggio 2026, andrebbero valutate alternative meno invasive rispetto alla disciplina restrittiva di cui alla presente proposta quali, ad esempio, orientamenti interpretativi europei o una cornice minima di garanzie procedurali, al posto di norme direttamente applicabili;

– è particolarmente problematico l'articolo 6, che introduce soglie uniformi per individuare le aree in tensione abitativa, basati sul rapporto tra prezzi delle abitazioni e reddito disponibile, fissato a otto o dieci anni di reddito *pro capite* per l'acquisto di un immobile, secondo il paragrafo 1, lettera *a)*, e il paragrafo 2.

La metodologia adottata rischia tuttavia di non rappresentare adeguatamente le condizioni effettive dei singoli mercati locali e di determinare l'applicazione di parametri comuni a situazioni territoriali profondamente differenti.

Né la possibilità di utilizzare dati più granulari appare sufficiente a superare tali criticità, considerato che questi devono comunque risultare coerenti con le soglie europee stabilite;

– una ulteriore criticità dell'articolo 6, paragrafo 5, in combinato disposto con l'articolo 15, concerne la possibilità conferita alla Commissione europea di modificare con atto delegato le soglie di cui al paragrafo 1, lettera *a)*, e al paragrafo 2. Tale possibilità incide su un aspetto qualificante ed essenziale della proposta e cioè sul presupposto di fatto dell'applicazione della disciplina restrittiva di cui viene proposta l'adozione.

Ne consegue la violazione dell'articolo 290 del TFUE, ai sensi del quale l'adozione di atti delegati è limitata ai soli elementi non essenziali degli atti legislativi.

La modifica per il tramite di atti delegati delle soglie di applicazione della normativa è un chiaro elemento essenziale della proposta, posto che è la base della sua applicazione.

Tale modifica risulta anche in violazione dell'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, in quanto sottrae ai Parlamenti nazionali il potere di verifica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità a essi attribuito dai Trattati;

– l'articolo 10 impone requisiti comuni di necessità e proporzionalità per l'adozione delle misure restrittive adottate dalle autorità competenti in materia abitativa, incidendo su ambiti caratterizzati da una marcata dimensione nazionale, regionale e locale.

A prescindere dalla legittimità delle misure restrittive, che comunque si contesta, la disposizione comprime eccessivamente la discrezionalità degli Stati membri e delle autorità territoriali nell'individuazione delle soluzioni più adeguate alle specifiche condizioni dei mercati immobiliari, alle dinamiche della domanda abitativa e alle caratteristiche socioeconomiche dei territori.

Non risulta, inoltre, dimostrato che l'introduzione di requisiti procedurali uniformi a livello europeo garantisca risultati migliori rispetto a un coordinamento fondato su orientamenti e buone pratiche, nel rispetto delle competenze nazionali;

– quanto al rispetto del principio di proporzionalità, si rileva in ogni caso che la scelta di un regolamento, direttamente applicabile, con soglie uniformi e condizioni dettagliate per l'introduzione di restrizioni, limita ingiustificatamente la flessibilità degli Stati membri. Una direttiva o strumenti non vincolanti potrebbero perseguire obiettivi comuni, preservando un maggiore adattamento alle specificità territoriali;

valutato conclusivamente che, alla luce di quanto sopra esposto, non sia stata fornita una dimostrazione sufficiente né della necessità né del

valore aggiunto dell'azione dell'Unione, rispetto all'azione degli Stati membri, e che quindi la proposta COM(2026) 599 definitivo non sia conforme al principio di sussidiarietà, come richiesto dall'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea;

esprime, ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, un parere motivato in ordine alla non conformità della proposta di regolamento COM(2026) 599 definitivo al principio di sussidiarietà.