2026/2069

15.9.2026

RACCOMANDAZIONE (UE) 2026/2069 DELLA COMMISSIONE

del 9 settembre 2026

sull'accessibilità economica e sull'offerta di alloggi nelle zone soggette a tensioni abitative

LA COMMISSIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292,

considerando quanto segue:

(1) L'Unione sta attraversando una crisi in termini di accessibilità economica degli alloggi, che mina la coesione sociale e la competitività perché limita la mobilità nel lavoro e negli studi e le pari opportunità. Sebbene a risentirne maggiormente siano le fasce più svantaggiate della nostra società, sono sempre più numerose le famiglie a medio reddito che hanno difficoltà ad accedere ad alloggi a prezzi abbordabili.

(2) Nel parere sul ruolo delle città e delle regioni nel piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili, adottato il 13 maggio 2025, il Comitato europeo delle regioni ricorda le diverse declinazioni territoriali della crisi abitativa e la necessità di un approccio basato sul territorio per consentire agli enti locali e regionali di elaborare risposte ad hoc. Riconosce anche che una delle soluzioni ai costi elevati degli alloggi consiste nell'aumentare l'offerta attraverso la costruzione di nuove unità abitative, continuando nel contempo ad adeguare e ristrutturare l'attuale parco immobiliare.

(3) Nelle conclusioni della presidenza del Consiglio sul futuro piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili, adottate il 1º dicembre 2025, la Commissione europea è stata invitata a prestare un'attenzione speciale alle zone e ai territori che devono affrontare sfide particolari in materia di alloggi a prezzi accessibili, sostenibili e dignitosi, e a valutare modalità per sostenere gli sforzi degli Stati membri, anche a livello regionale e locale, volti a mantenere e se del caso aumentare l'offerta di alloggi a prezzi abbordabili, accessibili, sicuri e sostenibili.

(4) Il piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili, adottato dalla Commissione il 16 dicembre 2025, individua dieci settori di intervento chiave in cui l'UE può apportare valore aggiunto e sostenere gli sforzi di altre autorità pubbliche e altri portatori di interessi per aiutare a offrire abitazioni sostenibili, di qualità e a prezzi accessibili. Il piano indica inoltre che la Commissione è intenzionata a sostenere le autorità pubbliche nell'individuazione delle zone soggette a tensioni abitative e nell'adozione di misure per proteggere e promuovere l'accessibilità economica degli alloggi, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

(5) Nella risoluzione sulla crisi degli alloggi nell'Unione europea, adottata il 10 marzo 2026 con l'obiettivo di proporre soluzioni per alloggi dignitosi, sostenibili e a prezzi accessibili, il Parlamento europeo prende atto che una delle cause principali della crisi abitativa è l'offerta limitata di alloggi. Invita dunque l'UE a incentivare i comuni e le regioni a promuovere la costruzione e la ristrutturazione di alloggi e la riconversione di edifici nelle rispettive zone.

(6) La proposta di raccomandazione del Consiglio sulla lotta contro l'esclusione abitativa ([1]) adottata dalla Commissione il 6 maggio 2026 mira a promuovere l'elaborazione, l'attuazione e il miglioramento di quadri strategici nazionali, regionali e/o locali volti a prevenire e affrontare l'esclusione abitativa. Si basa su politiche incentrate sulla persona, orientate all'alloggio e integrate, e include raccomandazioni su come stimolare l'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili. La presente raccomandazione integra detta proposta definendo misure per incrementare l'offerta di alloggi nelle zone soggette a tensioni abitative.

(7) La raccomandazione del Consiglio sul nuovo Bauhaus europeo, dell'11 maggio 2026, invita gli Stati membri a: i) accordare la priorità alla ristrutturazione rispetto alla demolizione e alle nuove costruzioni non necessarie; ii) promuovere gli alloggi sociali e a prezzi accessibili, evitando se possibile l'espansione urbana e la concentrazione di povertà in determinate aree; iii) mappare gli edifici vacanti e sottoutilizzati e incentivarne la trasformazione; iv) razionalizzare e accelerare le procedure di autorizzazione per la zonizzazione e la costruzione; v) affrontare gli ostacoli normativi all'ingresso nel mercato di metodi e materiali da costruzione innovativi.

([1]) COM(2026) 540 final del 6 maggio 2026.

(8) Varata il 12 maggio 2026, l'alleanza europea per l'edilizia abitativa riunisce Stati membri, regioni, città e altri portatori di interessi toccati dalla crisi abitativa nell'Unione. L'alleanza farà tesoro delle competenze e delle migliori pratiche di edilizia abitativa disseminate sul territorio dell'Unione per agevolare la condivisione delle conoscenze e l'apprendimento reciproco e per far circolare i risultati degli studi in corso e futuri. Rappresenterà anche una preziosa piattaforma di scambio su questioni rilevanti per l'attuazione e il monitoraggio della presente raccomandazione.

(9) Nelle conclusioni della presidenza del Consiglio del 29 giugno 2026 si sottolineava l'impatto delle tendenze demografiche, quali la migrazione dalle zone rurali a quelle urbane, sulla crisi abitativa e si chiedeva di prestare particolare attenzione ai territori che subiscono una costante pressione abitativa – in cui la domanda supera continuamente l'offerta – al fine di allineare meglio l'offerta di alloggi alle esigenze locali.

(10) Le pressioni in termini di accessibilità economica sono generalmente maggiori nelle aree urbane e nelle località turistiche (tra cui anche zone rurali con grande afflusso di turisti), dove il divario più marcato tra domanda e offerta causa penuria di alloggi e un aumento dei prezzi più rapido di quello dei redditi. Nonostante gli effetti della crisi abitativa si facciano sentire con maggiore insistenza tra i gruppi più svantaggiati della società, sono sempre più colpiti anche i nuclei familiari a medio reddito, fra cui le famiglie che non riescono a trovare un alloggio adeguato sul mercato, ad esempio quelle dei lavoratori essenziali (come il personale del settore sanitario e gli insegnanti).

(11) La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per misure negli Stati membri a tutela dell'accessibilità economica e della disponibilità degli alloggi (regolamento sugli alloggi a prezzi accessibili), adottata dalla Commissione il 9 settembre 2026, stabilisce norme sull'individuazione delle zone soggette a tensioni abitative e sulle misure restrittive adottate dalle autorità competenti in tali zone per preservare l'accessibilità economica e la disponibilità delle abitazioni.

(12) Nelle zone interessate da tensioni abitative possono essere utili nel breve periodo misure volte a limitare l'uso degli alloggi come dimora non primaria. Tuttavia occorre anche correggere lo squilibrio sottostante tra domanda e offerta, affrontando problemi come le strozzature dovute alla zonizzazione, ai codici edilizi e alle procedure di pianificazione e autorizzazione (compresa la capacità amministrativa), gli scarsi investimenti pubblici, le carenze di manodopera qualificata e l'uso insufficiente del parco immobiliare esistente. L'aumento dell'offerta di alloggi, in particolare sociali e a prezzi accessibili, può quindi contribuire ad alleviare la pressione sui mercati immobiliari residenziali.

(13) I piani di accelerazione dell'edilizia abitativa dovrebbero integrare qualsiasi restrizione relativa agli alloggi adottata nell'ordinamento nazionale, regionale o locale. Possono aiutare a determinare l'entità e la localizzazione del fabbisogno abitativo, soprattutto di alloggi sociali e a prezzi accessibili, ma anche a promuovere quartieri inclusivi, accessibili e a reddito misto. Quando fanno parte di un piano urbanistico integrato, possono contribuire a: i) promuovere uno sviluppo urbano compatto e orientato ai trasporti; ii) allentare la pressione sulle zone soggette a tensioni abitative; iii) rivitalizzare le città più piccole; iv) ridimensionare il fabbisogno di investimenti di capitale per l'edilizia abitativa e le infrastrutture connesse; v) migliorare la resilienza climatica e ambientale e la salute; vi) agevolare l'accesso a servizi e opportunità. Possono creare valore aggiunto integrando e sommandosi alle strategie politiche e alle iniziative settoriali esistenti, comprese le politiche pertinenti a livello dell'Unione. Fra queste ultime si annoverano, ad esempio, i piani nazionali di ristrutturazione degli edifici a norma della direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio ([2]), i piani di mobilità urbana sostenibile legati al regolamento (UE) 2024/1679 del Parlamento europeo e del Consiglio ([3]), la raccomandazione del Consiglio sul nuovo Bauhaus europeo, la proposta di raccomandazione del Consiglio sulla lotta contro l'esclusione abitativa, i piani nazionali di adattamento ai cambiamenti climatici o la direttiva (UE) 2025/2360 del Parlamento europeo e del Consiglio ([4]) sul monitoraggio e la resilienza del suolo (direttiva sul monitoraggio del suolo), che sancisce principi di mitigazione del consumo di suolo.

([2]) Direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, sulla prestazione energetica nell'edilizia (GU L, 2024/1275, 8.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1275/oj).

([3]) Regolamento (UE) 2024/1679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica il regolamento (UE) 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013 (GU L, 2024/1679, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1679/oj).

([4]) Direttiva (UE) 2025/2360 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 novembre 2025, sul monitoraggio e la resilienza del suolo, (direttiva sul monitoraggio del suolo) (GU L, 2025/2360, 26.11.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2025/2360/oj).

(14) L'edilizia abitativa è una questione trasversale, con responsabilità condivise a diversi livelli di governo e tra diverse regioni geografiche. Alcune norme che disciplinano l'offerta di alloggi possono essere stabilite dalle autorità regionali e locali, ma la politica abitativa, compresi i quadri strategici per combattere l'esclusione abitativa, è spesso appannaggio di un'autorità nazionale. La cooperazione fra i diversi livelli di governance e fra tutti i portatori di interessi (compresi i residenti) è pertanto fondamentale per la buona riuscita delle politiche e per una migliore accessibilità economica degli alloggi. Per contro, una governance frammentaria può ostacolare l'elaborazione, l'attuazione e il monitoraggio efficienti di politiche e progetti di edilizia abitativa.

(15) Per l'elaborazione, l'attuazione e il monitoraggio dei piani di accelerazione dell'edilizia abitativa può essere utile basarsi su dati relativi alla proprietà, all'uso e alla qualità degli alloggi (numero di abitazioni, alloggi occupati dai proprietari, locazioni private e sociali a lungo termine, locazioni a breve termine, seconde case, edifici inoccupati, consumo di energia), sulle tendenze della domanda e dell'offerta di alloggi (dinamiche demografiche, disaggregate in particolare per gruppi svantaggiati; permessi di costruzione; lavori avviati e completati) nonché su dati riguardanti gli edifici o i terreni adatti alla costruzione di alloggi. La Commissione europea sosterrà l'attività in tal senso migliorando le statistiche europee sugli alloggi al fine di rafforzare ulteriormente l'elaborazione di politiche basate su dati concreti, nel quadro dell'attuazione del piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili.

(16) Gli alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato – che ai fini della presente raccomandazione includono sia alloggi a prezzi accessibili che quelli sociali come definiti nella decisione (UE) 2025/2630 della Commissione ([5]) – sono essenziali per rispondere in maniera economicamente efficace alle esigenze abitative delle famiglie svantaggiate o dei gruppi sociali più svantaggiati, comprese le persone senza fissa dimora, e delle famiglie che non possono permettersi un alloggio a prezzi di mercato nelle zone soggette a tensioni abitative. Ciononostante in molti Stati membri la quota di alloggi sociali e a prezzi accessibili nel parco immobiliare resta molto bassa o è diminuita negli ultimi anni, mentre i tempi di attesa per accedervi si sono allungati.

(17) La decisione (UE) 2025/2630 prevede che gli alloggi sociali e a prezzi accessibili sovvenzionati nell'ambito dei servizi di interesse economico generale debbano essere disponibili a tali fini per un periodo sufficientemente lungo, di almeno 20 anni dall'inizio della prestazione del servizio, onde evitare speculazioni. Questo non preclude alle autorità pubbliche la possibilità di stabilire periodi più lunghi in funzione di considerazioni di politica pubblica (ad esempio per mantenere gli alloggi al di sotto dei prezzi di mercato nelle zone in cui si registrano rincari), o, in circostanze debitamente giustificate, periodi più brevi.

(18) L'aumento dell'offerta di alloggi sociali e a prezzi accessibili ha in generale un impatto positivo sul mercato residenziale. Nella fattispecie è stato dimostrato che gli alloggi sociali e a prezzi accessibili producono un effetto di mitigazione dei prezzi e degli affitti sul mercato privato, e favoriscono lo sviluppo di progetti abitativi misti perché consentono di passare alla fase commerciale prima della conclusione dei lavori. In alcuni Stati membri i fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili sono in prima linea nelle iniziative volte ad ammodernare, densificare e ampliare il parco immobiliare esistente, riducendo in tal modo l'impronta ambientale complessiva degli edifici e la povertà energetica.

(19) I fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili assumono forme giuridiche diverse nei vari Stati membri: possono essere soggetti municipali, statali o privati, tra cui cooperative, trust fondiari di comunità (i cosiddetti CLT, acronimo dell'inglese «community land trust»), a scopo di lucro limitato o senza scopo di lucro. Alcuni di loro, come i CLT e i progetti di edilizia abitativa cooperativa o senza scopo di lucro, non godono di riconoscimento giuridico in svariati Stati membri e non possono quindi accedere al sostegno pubblico, in particolare finanziamenti e terreni.

(20) I modelli fondati sulla separazione della proprietà di terreni ed edifici possono ridurre i costi iniziali degli alloggi, rendendo i progetti più fattibili e abbordabili. Le restrizioni alla rivendita garantiscono che i terreni o gli alloggi rimangano economicamente accessibili anche se la proprietà passa di mano. Per gli enti pubblici che ne mantengono la proprietà, terreni ed edifici costituiscono una fonte di entrate il cui valore nel lungo periodo supera di svariate volte il costo di acquisizione, e fungono da garanzia per altri investimenti.

([5]) Decisione (UE) 2025/2630 della Commissione, del 16 dicembre 2025, riguardante l'applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale e che abroga la decisione 2012/21/UE (GU L, 2025/2630, 19.12.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/2630/oj).

(21) I modelli che combinano alloggi sociali e a prezzi accessibili rispondono alle esigenze di un bacino più ampio di destinatari e richiedono meno sostegno pubblico, dal momento che permettono di riscuotere canoni di locazione più alti da alcuni locatari, mantenendoli invece bassi per quelli in situazioni svantaggiate. Queste pratiche favoriscono anche la commistione sociale, tanto all'interno dei singoli complessi residenziali quanto nei quartieri. I fondi di rotazione garantiscono che tutti gli utili dei progetti residenziali siano reinvestiti nell'espansione, nella manutenzione o nella ristrutturazione. A tal fine, soprattutto nelle zone soggette a tensioni abitative, diversificare le tipologie degli alloggi al di sotto dei prezzi di mercato può essere un modo per rispondere a esigenze di vario tipo senza esercitare pressioni aggiuntive sulle finanze pubbliche.

(22) Una parte significativa del parco immobiliare nell'Unione è vacante, utilizzata come dimora non primaria o sottoccupata. Abbondano gli uffici vacanti, i siti dismessi (terreni edificati in precedenza e attualmente inattivi) e i lotti urbani interclusi. Gli interventi su edifici esistenti e ben ubicati spesso richiedono competenze specifiche e sono caratterizzati da una maggior incertezza dei costi rispetto all'edificazione su siti vergini. A dispetto di queste sfide, i progetti attestano la fattibilità finanziaria, tecnica e giuridica degli interventi di questo tipo e i benefici sociali, economici e ambientali che ne derivano.

(23) La ristrutturazione del parco immobiliare esistente, in particolare la ristrutturazione energetica, contribuisce a migliorare l'accessibilità economica e a salvaguardare la disponibilità di alloggi sostenibili e di qualità. Serve infatti ad affrontare le problematiche legate ai costi operativi elevati, alle scarse prestazioni energetiche, al comfort insufficiente in estate e in inverno e alla grande vulnerabilità climatica di una percentuale significativa di abitazioni.

(24) La ristrutturazione, la riconversione, l'adattamento, la densificazione, l'ampliamento o la suddivisione delle abitazioni possono talvolta essere ostacolati o rallentati da norme di zonizzazione, codici edilizi incoerenti, regimi fiscali sfavorevoli o leggi sulla comproprietà. Per contro, un quadro normativo progettato con cura può incentivare i progetti di questo tipo: ne è un esempio la tassazione degli edifici inoccupati, che, quando poggia su definizioni e metodi di individuazione chiari, aiuta a riportare in uso gli edifici. I codici edilizi possono incoraggiare a progettare i nuovi fabbricati non residenziali e le infrastrutture associate, ad esempio i parcheggi, in modo da agevolare la futura conversione in alloggi. Per contrastare la sottoccupazione, le amministrazioni locali e i fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili stanno istituendo sistemi volontari come lo scambio casa o la sublocazione a studenti.

(25) In alcuni Stati membri i mercati locativi, sia a prezzi di mercato che a prezzi inferiori a quelli di mercato, sono sottosviluppati. Al tempo stesso alcune misure fiscali – come le agevolazioni sugli interessi ipotecari – incoraggiano l'occupazione delle abitazioni da parte dei proprietari e possono far salire i prezzi delle case, a scapito dello sviluppo e dell'accessibilità economica del mercato locativo privato.

(26) La combinazione di una domanda crescente di terreni (per usi residenziali, commerciali e terziari) e delle restrizioni al loro utilizzo, quali le limitazioni della densità abitativa, sta facendo salire i prezzi dei terreni e degli alloggi in tutta l'Unione. Per le amministrazioni locali è dunque fondamentale avere il controllo dei terreni per poter garantire una disponibilità sufficiente di fondi edificabili (anche siti dismessi), orientare lo sviluppo urbano nella direzione richiesta dai loro obiettivi di pianificazione, come l'edilizia sociale e a prezzi accessibili, e contenere i prezzi dei terreni. La proprietà pubblica dei terreni può contribuire a ridurre i rischi e sveltire le tempistiche dei progetti.

(27) Gli strumenti di politica fondiaria permettono alle autorità pubbliche di acquisire, gestire, trasformare e mettere terreni ed edifici a disposizione di promotori e fornitori di alloggi, sia pubblici che privati. Strumenti come i prelievi e gli oneri sulle infrastrutture, gli obblighi in capo ai promotori o gli addebiti per i diritti di costruzione consentono alle autorità di finanziare le infrastrutture connesse agli alloggi. Le autorità possono fare uso di questi strumenti direttamente o per il tramite di apposite agenzie fondiarie pubbliche, banche fondiarie o società di sviluppo, che possono contare su specifiche competenze e capacità finanziarie, o in collaborazione con grandi proprietari fondiari pubblici quali ospedali o università.

(28) La riduzione dell'attesa e dell'incertezza legate alle autorizzazioni ha ricadute positive per l'offerta e i costi degli alloggi. Digitalizzazione, sportelli unici, procedure accelerate, riunioni preliminari e termini obbligatori per l'iter autorizzativo si sono dimostrati efficaci in alcuni casi per ridurre i tempi di rilascio delle autorizzazioni da anni a mesi o addirittura settimane. Una maggiore diffusione della modellizzazione delle informazioni di costruzione (BIM), in particolare per le autorizzazioni, può facilitare il ricorso a rappresentazioni digitali condivise dei beni edificati nel corso delle procedure di progettazione, costruzione e funzionamento, fornendo una base affidabile per le decisioni.

(29) Le attuali norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, in particolare la direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ([6]), danno la flessibilità necessaria per bandire rapidamente gli appalti e aggiudicarli tenendo conto della qualità, dell'innovazione e della sostenibilità. Gli accordi quadro, soprattutto con la riapertura del confronto competitivo, possono accelerare l'acquisizione di alloggi. Gli acquirenti pubblici hanno anche la facoltà di scegliere tra modelli con un contraente generale e la suddivisione in lotti: quest'ultima favorisce la partecipazione diretta delle piccole e medie imprese, mentre i modelli con contraente generale agevolano l'acquisto di alloggi prefabbricati. Consentire diversi modelli di appalto promuove metodi di costruzione innovativi, l'efficacia di costo e la sostenibilità. Inoltre la rivendita di terreni e fabbricati non è soggetta alle norme in materia di appalti pubblici. Sfruttando queste possibilità le autorità possono accelerare la fornitura di alloggi a prezzi accessibili.

(30) I moderni metodi di costruzione, anche nel caso della ristrutturazione, della riconversione e dell'ampliamento, hanno il potenziale di ridurre i costi, i rifiuti da costruzione, le emissioni di carbonio, i tempi di costruzione, i disagi e le perturbazioni, soprattutto se applicati su larga scala in tutto il mercato interno. Si tratta di metodi innovativi e tendenzialmente più sostenibili, grazie ad esempio all'utilizzo di soluzioni extra sito, modulari e prefabbricate, nonché di biomateriali di origine sostenibile, decarbonizzati e in grado di stoccare carbonio. Possono anche promuovere un approccio costruttivo attento alle emissioni di carbonio nel ciclo di vita e migliorare la qualità degli alloggi, apportando così benefici sociali, economici e ambientali.

(31) Gli alloggi sociali e a prezzi accessibili e quelli per studenti possono alimentare una domanda prevedibile di metodi di costruzione moderni, tale da superare gli ingenti costi iniziali di capitale e i rischi associati e a giovarsi delle economie di scala. Alcuni Stati membri impongono ai loro fornitori di realizzare una percentuale minima di unità abitative utilizzando questi metodi.

(32) L'ampia diffusione di metodi di costruzione moderni richiede l'aggiornamento di una moltitudine di codici edilizi e l'elaborazione di norme tecniche europee armonizzate. Occorrerà contemplare soluzioni modulari e prefabbricate e avvicinare i diversi requisiti tecnici previsti dai codici edilizi nel mercato interno e addirittura all'interno di alcuni Stati membri. In tale contesto gli eurocodici hanno influenzato notevolmente i metodi di costruzione moderni proponendo un approccio standardizzato in materia di progettazione, costruzione e collaudo.

(33) Per soddisfare il fabbisogno di alloggi nel prossimo decennio serviranno altri 150 miliardi di EUR l'anno in aggiunta ai finanziamenti pubblici e agli investimenti privati attuali. L'Unione già sostiene questo obiettivo grazie alla mobilitazione di almeno 47,7 miliardi di EUR di investimenti a favore dell'edilizia abitativa nell'ambito dell'attuale quadro finanziario pluriennale, attraverso i fondi della politica di coesione, InvestEU, LIFE, il programma per il mercato unico, Orizzonte Europa e NextGenerationEU. Grazie alla flessibilità e agli incentivi introdotti con la revisione intermedia della politica di coesione al fine di reindirizzare i fondi verso alloggi sostenibili e a prezzi accessibili, a oggi sono stati proposti investimenti supplementari del valore di 4,7 miliardi di EUR; gli Stati membri e le regioni sono incoraggiati a continuare a riprogrammare i fondi per scopi abitativi in linea con le proprie esigenze, oltre che per altre priorità strategiche dell'UE, fino al termine del periodo di programmazione. Al miglioramento del parco immobiliare esistente contribuirà anche il Fondo sociale per il clima.

(34) Nel prossimo quadro finanziario pluriennale (2028-2034) saranno sbloccate nuove possibilità di finanziamento per gli investimenti nell'offerta abitativa.

(35) Nell'Unione i finanziamenti pubblici ai fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili sono erogati attraverso vari strumenti, quali sovvenzioni, prestiti agevolati, capitale o garanzie, ma assumono anche forme non finanziarie, ad esempio l'accesso ai terreni a prezzi inferiori. È possibile combinare con efficacia questi diversi strumenti per contribuire a mobilitare i finanziamenti privati. Alcuni Stati membri hanno messo in atto validi regimi di finanziamento che mobilitano i risparmi delle famiglie. Usano conti di risparmio regolamentati per concedere prestiti a lungo termine ai fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili, oppure forniscono sostegno pubblico agli investimenti al dettaglio in fornitori di alloggi senza scopo di lucro o a scopo di lucro limitato, nel quadro di una strategia di investimento diversificata.

([6]) Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj).

(36) Alcune banche e istituti di promozione nazionali e regionali sostengono le amministrazioni locali e i fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili con prestiti agevolati a lunghissimo termine per l'acquisto di terreni e fabbricati. Questa pratica può distribuire i costi di acquisizione nel tempo e migliorare la sostenibilità finanziaria dei progetti, con spiccati benefici per la riqualificazione dei siti dismessi.

(37) La piattaforma di investimento paneuropea per alloggi sostenibili a prezzi accessibili sostiene la collaborazione fra autorità pubbliche e investitori privati al fine di mettere in comune le risorse e incrementare gli investimenti nell'offerta di alloggi in tutta l'UE. Dà accesso diretto a informazioni su fondi e opportunità di finanziamento, migliori pratiche, studi di casi e approcci innovativi in tutti gli Stati membri. Aiuta a sviluppare modelli di finanziamento scalabili e innovativi e promuove l'aggregazione dei progetti attraverso un portale digitale, un gruppo di esperti e poli di finanziamento nazionali volontari.

(38) Le misure proposte nella presente raccomandazione sono intese a favorire in egual misura promotori e fornitori privati, cooperativi e pubblici, senza concedere alcun accesso preferenziale che possa distorcere la concorrenza fra loro,

HA ADOTTATO LA PRESENTE RACCOMANDAZIONE:

1. OGGETTO

1. Nel pieno rispetto della sussidiarietà la presente raccomandazione, sulla base delle buone pratiche e dei dati concreti raccolti nell'Unione, stabilisce orientamenti a uso delle autorità competenti degli Stati membri che devono affrontare problemi di accessibilità economica degli alloggi nelle zone soggette a, o a rischio di, tensioni abitative, prospettando soluzioni basate sul territorio per aumentare l'offerta di alloggi, in particolare alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato.

2. PIANI DI ACCELERAZIONE DELL'EDILIZIA ABITATIVA

2. All'interno e nei dintorni delle zone soggette a tensioni abitative le autorità competenti sono incoraggiate a elaborare e attuare un piano su misura di accelerazione dell'edilizia abitativa in funzione delle condizioni locali e regionali, o a integrare nei piani esistenti gli aspetti pertinenti elencati nella presente sezione, al fine di stimolare l'offerta di alloggi, in particolare alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato.

3. Il piano di accelerazione dell'edilizia abitativa dovrebbe:

   a) dare seguito alle raccomandazioni formulate nelle sezioni da 3 a 7 a beneficio dei fornitori di alloggi sia pubblici che privati;

   b) basarsi su dati pertinenti e tenere conto delle carenze locali e delle disparità territoriali nell'offerta di alloggi, anche per quanto riguarda gli alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato e gli alloggi per i giovani, compresi gli studenti e gli apprendisti;

   c) coprire non solo la zona soggetta a tensioni abitative ma anche le zone di pendolarismo e le aree urbane funzionali, se del caso, per includere gli alloggi sottoutilizzati che possono essere resi più redditizi e attraenti tramite investimenti in trasporti sostenibili e accessibili e concorrere così ad alleviare la pressione sulla zona problematica;

   d) essere in sinergia e coordinato con altre politiche e strategie, ad esempio quelle che trattano l'esclusione abitativa, la pianificazione edilizia e urbana, i finanziamenti, il turismo sostenibile, i trasporti, i servizi essenziali, la resilienza climatica e ambientale e la salute, compresi i criteri di adattamento e gli scenari climatici, specie la resilienza al caldo e il fabbisogno futuro di raffrescamento, e con le politiche di ristrutturazione energetica a livello locale e nazionale;

   e) poggiare su risorse finanziarie e umane sufficienti.

4. Le autorità competenti dovrebbero lavorare in stretta collaborazione con i livelli pertinenti di governance e i portatori di interessi, compresi i fornitori di alloggi pubblici e privati e i cittadini, alla progettazione, all'approvazione, all'attuazione e al monitoraggio del piano di accelerazione dell'edilizia abitativa.

3. **ACCELERARE LA COSTRUZIONE E LA RISTRUTTURAZIONE TRAMITE AUTORIZZAZIONI, APPALTI E METODI MODERNI DI COSTRUZIONE**

5. Nelle zone soggette a tensioni abitative, le autorità competenti dovrebbero:

   a) dare priorità alle procedure di approvazione degli alloggi sociali e a prezzi accessibili;

   b) dare priorità alle procedure di approvazione delle ristrutturazioni, in particolare quelle che riguardano i miglioramenti della prestazione energetica, l'adattamento, l'ampliamento e la riconversione degli edifici esistenti per destinarli a uso residenziale, e la suddivisione, anche permettendo di discostarsi dalla normativa locale di zonizzazione quando sono rispettate le norme tecniche sostanziali, la qualità e la sostenibilità degli edifici e dei quartieri;

   c) adoperarsi per stabilire tempi massimi di trattamento per le decisioni autorizzative tenendo conto della capacità amministrativa locale e della complessità dei progetti e, ove opportuno, imporre un termine di 60 giorni per il rilascio dell'autorizzazione e, se del caso, l'approvazione tacita per determinate fasi del processo di approvazione;

   d) promuovere una cultura della consultazione e della cooperazione in tutta trasparenza tra le autorità preposte al rilascio delle autorizzazioni e i promotori immobiliari per accorciare i tempi di rilascio e limitare l'incertezza durante la procedura;

   e) istituire sistemi di autorizzazione digitali interoperabili, introducendo gradualmente flussi di lavoro basati sulla modellizzazione delle informazioni di costruzione (Building Information Modelling, BIM);

   f) adoperarsi per convertire i requisiti di autorizzazione in formati digitali strutturati, interoperabili e leggibili meccanicamente, dando priorità ai settori che sono chiaramente definiti e misurabili;

   g) stabilire openBIM come formato di trasmissione riconosciuto legalmente e promuovere l'elaborazione di requisiti in materia di dati comuni interoperabili e lo sviluppo di librerie di regole condivise in formato leggibile meccanicamente in tutte le giurisdizioni nazionali;

   h) introdurre o applicare procedure più semplici e rapide di risoluzione delle controversie, ad esempio applicando, ove possibile giuridicamente, termini temporali e restrizioni permanenti per il ricorso giurisdizionale contro le decisioni.

6. Le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti preposti a fornire gli alloggi dovrebbero puntare alla realizzazione rapida di alloggi di qualità avvalendosi, per i loro progetti di costruzione, della flessibilità offerta dal quadro dell'Unione in materia di appalti pubblici nei modi seguenti:

   a) imponendo o permettendo l'uso di prodotti e metodi di costruzione innovativi quali la prefabbricazione e la costruzione extra sito;

   b) usando modalità di appalto quali i contratti quadro e gli appalti congiunti;

   c) ricorrendo a procedure accelerate;

   d) servendosi di concorsi di architettura e consultazioni di mercato durante la preparazione dei progetti per informare le amministrazioni aggiudicatrici in merito alle capacità del mercato e a come sfruttarle per accelerare gli appalti.

7. Le autorità competenti dovrebbero:

   a) sostenere l'acquisizione, da parte dei fornitori di alloggi, di unità abitative costruite con metodi moderni, anche fissando obiettivi, se del caso;

   b) sostenere lo sviluppo di norme tecniche europee armonizzate per i sistemi modulari e i prodotti da costruzione extra sito sostenibili a norma del regolamento (UE) 2024/3110 del Parlamento europeo e del Consiglio ([7]) e modificare i codici edilizi a fini di una maggiore convergenza delle specifiche tecniche nel mercato interno, così da aumentare l'uso e l'offerta transfrontaliera di metodi di costruzione moderni;

   c) promuovere lo scambio delle migliori pratiche nei contesti nazionali, regionali e locali, sostenere gli approcci basati sui risultati e usare di più gli Eurocodici, se del caso;

([7]) Regolamento (UE) 2024/3110 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, che fissa norme armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione e abroga il regolamento (UE) n. 305/2011 (GU L, 2024/3110, 18.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3110/oj).

d) sostenere lo sviluppo di progetti dimostrativi locali che impieghino metodi moderni di costruzione, per far conoscere tecnologie innovative sostenibili, ottenere la fiducia degli investitori e delle autorità pubbliche e favorire la formazione e la condivisione delle conoscenze.

8. Le autorità competenti dovrebbero:

a) promuovere il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione dei lavoratori nel settore edile in particolare per la ristrutturazione e la riconversione, i metodi moderni di costruzione, l'acquisizione e l'accorpamento di terreni e le competenze digitali, anche partecipando alle iniziative dell'Unione in questi settori;

b) assicurare capacità amministrative sufficienti, specie a livello locale e regionale, anche destinando risorse alle funzioni connesse alla pianificazione urbana e al rilascio delle autorizzazioni, come le valutazioni ambientali e di sicurezza, sostenendo il miglioramento delle competenze digitali e offrendo soluzioni centralizzate agli enti più piccoli;

c) agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi di ristrutturazione e costruzione, anche attraverso il riconoscimento reciproco delle qualifiche e la semplificazione degli obblighi amministrativi per le piccole e medie imprese edili che operano in più di uno Stato membro dell'Unione.

4. AUMENTARE L'OFFERTA DI ALLOGGI A PREZZI INFERIORI A QUELLI DI MERCATO

9. All'interno e nei dintorni delle zone soggette a tensioni abitative, è opportuno che le autorità competenti prendano tutte le misure necessarie per aumentare la quota di alloggi del parco immobiliare offerti a prezzi inferiori a quelli di mercato; in particolare dovrebbero:

a) riconoscere giuridicamente diversi fornitori pubblici e privati di alloggi sociali e a prezzi accessibili e sfruttare tutte le possibilità offerte dalla decisione (UE) 2025/2630 per sostenerli;

b) fissare obiettivi a livello locale per la quota di alloggi del parco immobiliare offerti a prezzi inferiori a quelli di mercato, al fine di rispondere ai bisogni individuati, ottenere una commistione sociale e prevenire la segregazione territoriale;

c) attuare, nella normativa locale di zonizzazione, opportune misure in funzione delle condizioni locali quali zonizzazione inclusiva, lotti ad hoc o deroghe ai limiti di densità, al fine di conseguire gli obiettivi di cui sopra;

d) se hanno già sovvenzionato o sovvenzioneranno questo tipo di alloggi con risorse pubbliche, anche nell'ambito di servizi di interesse economico generale, mantenerne la designazione per un periodo sufficientemente lungo, di almeno 20 anni come impone la decisione (UE) 2025/2630, per rispondere al problema dell'accessibilità economica della zona;

e) creare modelli innovativi di alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato nelle zone soggette a tensioni abitative, ad esempio modelli di locazione pubblica a lungo termine in base ai quali il terreno resta di proprietà delle autorità competenti mentre il finanziamento, la costruzione e la gestione sono affidati ai fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili; oppure ampliare la platea di destinatari per combinare vari livelli di canone locativo e ridurre il fabbisogno di finanziamenti pubblici.

10. Le autorità competenti dovrebbero, se del caso, progettare le misure per dare seguito al punto 9 in modo che integrino e rafforzino - e ne siano rafforzate - i quadri strategici attuati per combattere l'esclusione abitativa nel contesto della futura raccomandazione del Consiglio in materia.

5. USO MIGLIORE E ADEGUAMENTO DEL PARCO IMMOBILIARE ESISTENTE

11. All'interno e nei dintorni delle zone soggette a tensioni abitative, le autorità competenti dovrebbero analizzare e, se necessario, rivedere:

a) i codici edilizi, le norme tecniche e le politiche di uso del suolo e zonizzazione per consentire, agevolare e incentivare la ristrutturazione, una migliore prestazione energetica, gli adeguamenti, la riconversione, la densificazione, compreso l'ampliamento, e la suddivisione delle abitazioni, senza per questo derogare alla sicurezza, alla qualità, all'accessibilità e alla sostenibilità degli edifici e dei quartieri;

b) i regimi fiscali e le leggi in materia di locazione per utilizzare meglio il parco immobiliare esistente, ad esempio incentivando l'uso residenziale a lungo termine degli edifici inoccupati nelle zone soggette a tensioni abitative;

c) le leggi sulla comproprietà per agevolare il processo decisionale riguardo alla ristrutturazione, alla riconversione, all'ampliamento o al cambio di destinazione in uso abitativo.

12. Nelle zone in cui il mercato degli affitti è sottosviluppato le autorità competenti dovrebbero incoraggiare la locazione privata a prezzi di mercato e la costruzione di edifici da destinare a locazione, con le opportune misure di salvaguardia, ad esempio:

a) riducendo le distorsioni fiscali tra gli alloggi occupati dai proprietari e quelli in affitto;

b) sviluppando modelli di locazione pubblica in base ai quali il terreno resta di proprietà delle autorità competenti mentre il finanziamento, la costruzione e la gestione degli alloggi sono affidati a gestori.

13. Per rispondere ai bisogni abitativi in evoluzione, le autorità competenti dovrebbero:

a) assicurare che la legislazione in materia di affitti e il diritto tributario facilitino la locazione di stanze, in particolare ai giovani, specie studenti e apprendisti;

b) sostenere i regimi volontari che, in collaborazione con i fornitori di alloggi, determinano le dimensioni ottimali sia degli alloggi privati sia di quelli sociali e a prezzi accessibili.

6. INVESTIRE IN TERRENI ED EDIFICI

14. Nelle zone soggette a tensioni abitative le autorità competenti dovrebbero creare gli strumenti indispensabili e destinare le risorse e la capacità amministrativa necessarie per investire in terreni ed edifici da destinare all'edilizia abitativa, in particolare ad alloggi al di sotto dei prezzi di mercato.

a) Questi strumenti potrebbero consentire, se opportuno o necessario a livello locale per un determinato progetto:

1) di acquistare terreni ed edifici privati, o di proprietà di altri enti pubblici, adatti all'edilizia abitativa;

2) di riattare e accorpare terreni ed edifici, anche mediante procedure negoziate;

3) di separare la proprietà del terreno e dell'edificio, in linea con la lettera c);

4) di imporre restrizioni alla rivendita, anche attraverso clausole di limitazione delle plusvalenze, o l'obbligo di riacquisto;

5) ai fornitori di contribuire ai costi sostenuti dall'autorità competente per le infrastrutture che servono le abitazioni.

b) Le autorità competenti possono creare agenzie fondiarie pubbliche, banche fondiarie o società di sviluppo e lavorare su base volontaria e negoziata con altri proprietari fondiari pubblici per effettuare le acquisizioni, la bonifica o la riconversione necessarie e lo svincolo di terreni.

c) Se mettono a disposizione dei promotori o dei fornitori di alloggi terreni ed edifici di loro proprietà, le autorità competenti dovrebbero mantenerne la proprietà attraverso strumenti quali la locazione a lungo termine o la separazione proprietaria di terreno ed edifici.

15. Nel quadro stabilito dalla decisione (UE) 2025/2630, le autorità competenti dovrebbero considerare la messa a disposizione di terreni, mediante locazione o rivendita, come mezzo per sostenere i fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili.

7. MOBILITARE FONDI E FINANZIAMENTI

16. È auspicabile che le autorità competenti mobilitino investimenti pubblici e privati a favore dell'offerta di alloggi all'interno e nei dintorni delle zone soggette a tensioni abitative, soprattutto alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato e alloggi a prezzi accessibili per studenti e apprendisti; in particolare dovrebbero:

a) creare poli nazionali o coordinarsi con quelli esistenti nell'ambito della piattaforma di investimento paneuropea per alloggi sostenibili a prezzi accessibili, allo scopo di favorire lo sviluppo e il finanziamento di riserve di investimenti individuate localmente, specie per alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato e alloggi a prezzi accessibili per studenti e apprendisti, anche fornendo assistenza tecnica e sostenendo l'aggregazione;

b) attrarre ulteriori capitali pubblici e privati sfruttando l'ampia serie di strumenti di finanziamento messi a disposizione dall'Unione nell'ambito del quadro finanziario pluriennale attuale e futuro e del Fondo sociale per il clima, anche attraverso finanziamenti misti pubblico-privato, come le opzioni delineate nel modello di strumento finanziario per alloggi a prezzi accessibili ([8]), e gli strumenti di riduzione dei rischi;

c) vagliare l'istituzione di fondi di rotazione, che richiedono il reinvestimento obbligatorio di tutti i profitti del servizio nella prestazione del servizio stesso, per i fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili, così come per le agenzie fondiarie pubbliche, le banche fondiarie e le società di sviluppo;

d) attrarre e ampliare gli investimenti privati a favore dei fornitori di alloggi sociali e a prezzi accessibili, anche attraverso partenariati pubblico-privato, strutture di coinvestimento e progetti in cui coesistono alloggi sociali, a prezzi accessibili e a prezzi di mercato;

e) mettere a punto strumenti di finanziamento specifici, come capitale proprio e debito a lunghissimo termine, per la riconversione dei siti dismessi o l'acquisto di terreni ed edifici al fine di aumentare il numero di alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato, anche affidandosi, per metterli a punto, a banche e istituti di promozione nazionali e regionali, alla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e al gruppo Banca europea per gli investimenti;

f) mettere a punto strumenti di finanziamento specifici per progetti di ristrutturazione, riconversione, adattamento e suddivisione intrapresi da operatori privati, cooperative, imprese edili e piccole e medie imprese, anche affidandosi, per l'erogazione dei finanziamenti, alle banche e agli istituti di promozione nazionali e regionali, alla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo e al gruppo Banca europea per gli investimenti.

Fatto a Bruxelles, il 9 settembre 2026

Per la Commissione
Dan JØRGENSEN
Membro della Commissione

([8]) Commissione europea, SWD(2025) 78.