LUISS

School of Government

Policy institute

AFFORDABLE HOUSING ACT

Analisi metodologica e degli elementi per valutare l'impatto sulla crisi abitativa, sull'economia locale e il mercato del lavoro nei Paesi membri dell'Unione europea

Luciano Monti (coordinatore dello studio), Claudia Cioffi, Emanuela Caramia, Bianca Galante e Giulio Vannini

Policy brief n. 01/2026

ABSTRACT

Il presente *Policy brief* vuole fornire alcuni elementi utili per meglio perimetrare l'impatto della attuale proposta della Commissione europea relativa all'introduzione del Regolamento 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*).

La proposta in esame fa seguito al primo *Piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili*, presentato nel dicembre 2025, alla consultazione avviata tra il marzo e l'aprile 2026, alla valutazione di impatto secondo le procedure "Legiferare meglio" e alla Raccomandazione (UE) 2026/2069 della Commissione del 9 settembre 2026 sull'accessibilità economica e sull'offerta di alloggi nelle zone soggette a tensioni abitative (il percorso che ha condotto alla proposta in esame è descritto brevemente e commentato nel capitolo 1).

Facendo ricorso a un approccio multidimensionale si è condotta in questa sede un'analisi a tre livelli. Il primo livello si è concentrato sugli aspetti metodologici e in particolare sull'analisi del paniere di indicatori utilizzato per formulare un approccio comune volto a rilevare la sussistenza di tensioni abitative e il ricorso al pre-screening dell'*Housing stress* facendo affidamento a rilevazioni effettuate a differenti livelli di granularità (vedi capitolo 2). Questa analisi ha messo in luce diverse criticità, sia sotto il profilo dell'idoneità del parametro prescelto a rappresentare concretamente l'intensità della crisi abitativa e delle cause che la generano, sia sotto l'aspetto della raccolta e disponibilità dei dati talvolta di difficile comparazione se non rilevati con la medesima granularità.

Un secondo ambito di analisi, di natura strettamente economica, si è concentrato sull'offerta di edilizia abitativa, sia essa di natura pubblica che privata e sull'esame dei dati relativi alla filiera produttiva dell'offerta di servizi di affitto a breve e la dimensione degli operatori coinvolti in questo processo (vedi capitolo 3). Su quest'ultimo aspetto, in particolare, per la evidente indisponibilità di dati aggregati, non paiono essere state prese in considerazione le esternalità negative non solo sugli host privati prevalentemente a gestione familiare ma anche sull'indotto generato dai servizi di accoglienza e manutenzione. Il versante invece del sostegno all'offerta abitativa pubblica e privata, pur preso in considerazione, rimane invece sullo sfondo dell'analisi.

Infine, una indagine empirica ha dato spazio alle attuali esperienze locali di restrizione dell'esercizio di affitti a breve, al suo impatto sui flussi turistici e sull'economia territoriale (vedi capitolo 4) .

Le raccomandazioni formulate nell'ultimo capitolo 5 si basano sulle risultanze emerse dalle tre analisi sopra citate.

INDICE

Abstract 2

1. La risposta europea alle difficoltà di accesso all'abitazione tra diagnosi e soluzioni. I passi di avvicinamento all'Affordable Housing Act 4

2. Metodologia per la corretta definizione delle aree soggette a stress abitativo e degli indicatori utilizzati per dimensionare la crisi abitativa. I limiti del Price to Income Ratio (PTI) 8

2.1 La determinazione dell'Housing stress e la multidimensionalità degli indicatori di Housing Affordability 9

2.2 L'accessibilità al credito e la capacità effettiva di acquisto 14

2.3 L'omogeneità e la granularità territoriale dei dati 15

3. Le possibili esternalità negative di misure restrittive al trasferimento della proprietà e agli affitti a breve 16

3.1 La progressiva divaricazione tra fabbisogno e offerta abitativa 16

3.2 La dimensione del mercato degli affitti brevi e le case non occupate 23

3.3 Analisi di impatto sulla filiera delle PMI e microimprese collegate al settore degli affitti a breve e sul turismo locale 27

4. La ricognizione empirica 30

4.1 Barcellona: il blocco nel rilascio di nuove licenze ha provocato aumenti vertiginosi nel costo degli affitti e delle case 31

4.2 Lisbona: la perdita di valore degli immobili e l'aumento vertiginoso nelle tariffe degli hotel hanno spinto l'amministrazione a fare marcia indietro 31

4.3 Amsterdam: quote massime di pernottamento figlie del disagio dei residenti per il fenomeno dell'overtourism 31

4.4 Berlino, Amburgo e Monaco: limite alle giornate di affitto con conseguenze trascurabili nel passaggio da affitti a breve termine ad affitti a lungo termine 32

4.5 New York: l'obbligo di registrazione ha provocato canoni crescenti e aumento nelle tariffe degli hotel, senza miglioramenti nell'offerta abitativa 33

4.6 Edimburgo: mentre gli effetti delle restrizioni aumentano i prezzi dei canoni di locazione, un'analisi di impatto sugli affitti a breve dimostra l'enorme importanza del settore sull'economia cittadina 33

4.7 Firenze: i limiti per gli affitti brevi nella zona del centro storico e in quelle contigue non sembrano dare i risultati sperati, tra aumento dei canoni di affitto e crollo delle compravendite 34

4.8 Buone pratiche nella gestione dell'edilizia residenziale sociale 35

5. Conclusioni e raccomandazioni 36

1. LA RISPOSTA EUROPEA ALLE DIFFICOLTÀ DI ACCESSO ALL'ABITAZIONE TRA DIAGNOSI E SOLUZIONI. I PASSI DI AVVICINAMENTO ALL'AFFORDABLE HOUSING ACT

Riconoscendo l'urgenza della crisi abitativa, negli orientamenti politici per la Commissione europea 2024-2029[1] la Presidente ha raccolto la preoccupazione degli europei circa le difficoltà abitative dichiarando di voler dare una tempestiva risposta alla crisi abitativa che colpisce milioni di famiglie e giovani[2]. Crisi che la stessa Presidente della Commissione riconduce prevalentemente all'innalzamento drammatico della quota di reddito disponibile investita dalle famiglie per il mantenimento della abitazione e l'impennata degli affitti. La stessa riconosce tuttavia come vi sia un forte ritardo negli investimenti nell'edilizia sociale e accessibile[3]. Nella stessa occasione ha annunciato la nomina di un commissario per l'edilizia abitativa e l'impegno a presentare il primo piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili.

La Presidente è tornata su questo argomento in occasione del discorso sullo stato dell'Unione tenuto il 10 settembre 2025[4] nel quale ricordava come dal 2015 ad oggi il prezzo delle case fosse salito di oltre il 20% mentre il numero dei permessi edilizi fosse sceso in cinque anni del 20% generando quella che la stessa von der Leyen ha definito una crisi sociale e non solo abitativa[5]. Anche in questa occasione si è ribadita la necessità di potenziare l'offerta abitativa sociale e gli studentati e la regolamentazione degli affitti a breve[6].
Nelle Conclusioni del 23 ottobre 2025 il Consiglio europeo invita la Commissione "to swiftly present an ambitious and comprehensive plan for affordable housing, the aim of which should be to support and complement Member States' efforts, including in the context of the simplification agenda, having due regard for the principle of subsidiarity and national competences"[7].

Il Piano "The European Affordable Housing Plan" è stato presentato nel dicembre del 2025 con la COM(2025)1025[8] e prende le mosse da una analisi del mercato immobiliare. "Tra il 2013 e il 2024", si legge nel documento, "i prezzi delle abitazioni sono aumentati in termini nominali di oltre il 60 % in tutta l'UE, crescendo più rapidamente del reddito delle famiglie, mentre i canoni di locazione medi sono aumentati di circa il 20 % e quelli nuovi sono diventati significativamente più cari".

Per contro, "gli investimenti nell'offerta di alloggi sono diminuiti notevolmente nel corso dell'ultimo decennio. L'offerta non ha tenuto il passo con l'andamento della domanda a causa dei costi elevati di costruzione, dei deficit di innovazione, della carenza di manodopera qualificata e della burocrazia eccessiva. Le licenze edilizie residenziali sono diminuite del 22 % rispetto al 2021 e il parco immobiliare esistente non è valorizzato appieno, dato che circa il 20 % delle abitazioni non è occupato".

1 Von der Leyen, U. 'Europe's Choice – Political guidelines for the next European Commission 2024-2029', European Commission website, 18 July 2024, https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf.
2 Von der Leyen, U. 'Europe's Choice', cit., p. 18 "We urgently need to address the housing crisis facing millions of families and young people".
3 Ibid., p. 19: "The percentage of household income spent on housing has risen dramatically. Rents and house prices are soaring. There is also significant and growing investment gap in social and affordable housing."
4 Von der Leyen, U. '2025 State of the Union Address by President von der Leyen', 10 September 2025.
5 Von der Leyen, U. '2025 State of the Union Address by President von der Leyen', cit. "A home is not just four walls and a roof. It is safety, warmth, a place for family and friends. It is belonging. But for too many Europeans today, home has become a source of anxiety. It can mean debt or uncertainty. The numbers tell a painful truth. House prices are up by more than 20% since 2015. Building permits down by over 20% in five years. This is more than a housing crisis".
6 Von der Leyen, U. '2025 State of the Union Address by President von der Leyen', cit. "We need to make it much easier to build new houses and student residences. And we will also propose a legal initiative on short-term rentals to tackle the remaining issues".
7 European Council meeting (23 October 2025) – Conclusions.
8 The European Affordable Housing Plan, COM(2025) 1025 final, Strasbourg, 16.12.2025.

La stima della Commissione è che servano oltre due milioni di abitazioni l'anno per soddisfare la domanda attuale. "Ciò significa aggiungere circa 650 000 abitazioni l'anno agli 1,6 milioni di abitazioni attualmente costruite. Mettere a disposizione tali unità abitative supplementari costerebbe circa 150 miliardi di EUR l'anno"[9].
Questi dati e stime fanno riferimento al documento di lavoro "Understanding the housing crisis" curato dalla Commissione europea stessa[10] che accompagna la menzionata Comunicazione e che si propone di identificare le cause della crisi abitativa in atto partendo dalla definizione di "Housing affordability" che tuttavia, per stessa ammissione dei curatori, non riconduce a un contesto giuridico definito[11] bensì alla relazione tra il reddito domestico e i costi per l'acquisto o per l'affitto della casa[12]. Sul primo aspetto i curatori sollevano tuttavia dubbi sulla attendibilità dei dati sul valore di acquisto degli immobili[13]; mentre in tema di affitti si mette in luce anche la difficoltà di stabilire il costo medio dei canoni, in presenza di uno stock di contratti più datati e di contratti nuovi[14].
Infine, gli autori del *working paper* sollevano anche perplessità sull'utilizzo degli indicatori di reddito per determinare l'effettiva capacità delle famiglie di provvedere all'acquisto di una casa o all'affitto perché non tengono conto di eventuali trasferimenti sociali di beni o servizi differenti da paese a paese[15].
Se è difficile identificare indicatori affidabili, anche la determinazione dei beneficiari è complessa e non vi sono dati comparabili sulle persone senzatetto[16] così come non risultano armonizzati i dati sull'offerta di edilizia sociale resi disponibili da OECD e da EUROSTAT[17].
Infine, anche i dati sull'acquisto o affitto di immobili standard sono disponibili a livello granulare solo in pochi paesi dell'Unione[18]. La carenza di dati granulari relativi anche agli affitti a breve è stata rimarcata anche dal Parlamento europeo nella risoluzione del 10 settembre 2025[19].
Relativamente alle cause della crisi abitativa, lo studio allegato alla Comunicazione pone al primo posto la distanza tra l'offerta edilizia e la domanda, dove la prima non è stata al passo della seconda, riconducibile a svariati fattori come i crescenti costi per la costruzione e le difficoltà e le lungaggini nell'ottenimento della licenza[20]. Fattori che dall'avvento della crisi finanziaria del 2007 hanno condannato l'offerta a un lento ma costante declino[21]. Offerta che, a sua volta, permane alimentata pressoché soltanto dai privati poiché l'edilizia pubblica rimane relegata, nel 2024, allo 0,7% del PIL dei paesi membri[22].
Un tema quest'ultimo, che fa il paio con la scarsa propensione dei governi dei paesi membri a riservare una quota significativa delle spese sociali a famiglie, giovani e bambini, tuttora pari a solo il 2% del PIL, con una forbice che va dal 4,1% del PIL per la Danimarca all'1,4 % della Lituania[23]. Si aggiunga a questo l'effetto frenante per gli investimenti privati delle imposte sul

9 The European Affordable Housing Plan, cit.
10 Understanding the housing crisis, Staff Working Document accompanying the European Affordable Housing Plan, 16 December 2025.
11 Frayne, C., Szczypińska, A., Vašíček, B., Housing Market Developments in the Euro Area: Focus on Housing Affordability, European Economy Discussion Papers, No 171, September 2022, Publications Office of the EU, Luxembourg, 2022, https://op.europa.eu/s/Aa3R.
12 Understanding the housing crisis, Staff Working Document accompanying the European Affordable Housing Plan, cit., p. 17.
13 Understanding the housing crisis, Staff Working Document accompanying the European Affordable Housing Plan, cit. "Data on house prices can be based on advertised prices (offers), actual transactions (bank loan records or official registers), or household surveys. While studies show broadly similar trends between offer and transaction data, both have limitations. Offer data may be biased particularly in tight markets for example by low-quality listings, informal transactions, or missing offers from specific providers (e.g. non-profit). Transaction data is often more robust but not consistently available across countries".
14 Understanding the housing crisis, Staff Working Document accompanying the European Affordable Housing Plan, cit., p. 18.
15 Ibid., p. 19. "Finally, income measures are imperfect measures to proxy the capacity to pay for housing. Normally disposable income is used to measure the capacity of households, i.e. gross income minus income taxes plus benefits, to pay for housing. International comparisons based on this indicator can be misleading given that social benefits in kind are different in each country".
16 Ibid., p. 23. "The current European Statistical System (ESS) framework does not provide a comprehensive figure for homeless persons, as data availability and quality vary widely across Member States due to differences in definitions and data collection methods. While the European Typology of Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS Light) provides a classification framework, its application across the EU remains incomplete".
17 Ibid., p. 24.
18 Ibid., p. 25.
19 European Parliament resolution of 10 September 2025 on the role of cohesion policy investment in resolving the current housing crisis (2024/2120(INI)), Overview of the current housing crisis in the EU, point 13.
20 European Commission: Eurostat, 'Building permits – annual data', [sts_cobp_a], accessed 28/11/2025.
21 Ibid., p. 7.
22 European Commission: Eurostat, 'General government expenditure by function (COFOG)', accessed 28/11/2025.
23 General government expenditure by function (COFOG) [gov_10a_exp__custom_20124580], accessed 28/11/2025.

valore aggiunto e le imposte sul trasferimento della casa (compravendita e successione)[24].

Le altre cause che hanno determinato la crisi sono il fenomeno dell'urbanizzazione, l'invecchiamento della popolazione, la componente di residenze mononucleari, i flussi migratori in entrata e la finanziarizzazione del patrimonio immobiliare, che sarebbe triplicata sotto la spinta di Banche, Assicurazioni, Fondi di private equity[25].

Non rappresenta invece un fattore rilevante della crisi il fenomeno degli affitti brevi, che benché in forte crescita, non interessano che l'1,2% delle dimore[26] quando invece il 20% del patrimonio immobiliare risulta non utilizzato[27]. Per contro la rendita generata dai suddetti affitti rappresenta un reddito significativo per molti proprietari[28].

Il piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili del 2025 si basa su quattro pilastri: il potenziamento dell'offerta di alloggi, la mobilitazione degli investimenti, il sostegno immediato sospingendo allo stesso tempo le riforme e infine il supporto alle persone più colpite dalla crisi. Il primo pilastro dovrebbe contare sul notevole aumento del numero di abitazioni nuove (in particolare alloggi sociali a prezzi accessibili), soprattutto nelle zone ad alta domanda[29] riducendo la burocrazia per accelerare l'accesso agli alloggi[30] assicurandone la qualità[31]. Relativamente al secondo pilastro, la Commissione affida invece al Fondo sociale per il clima (dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2032) il finanziamento di investimenti nell'efficienza energetica, la ristrutturazione degli edifici, e il riscaldamento e il raffrescamento puliti[32]. Su questo versante la Commissione conta anche sull'apporto delle banche di sviluppo nazionali e regionali che dovrebbero investire 375 miliardi di EUR di risorse entro il 2029 in alloggi sociali sostenibili e a prezzi accessibili[33].

Il tema degli affitti brevi, peraltro recentemente disciplinato dal Reg 2024/1028 in applicazione dal maggio 2026[34] entra in gioco nel pilastro 3 (Consentire un sostegno immediato guidando nel contempo le riforme) nell'azione 6 del Piano, con la doverosa premessa che "è necessario preservare i benefici delle locazioni a breve termine, riducendo nel contempo gli impatti negativi"[35]. La nuova regolamentazione "apporterà maggiore trasparenza e aiuterà le autorità pubbliche a regolamentare il mercato in modo proporzionato imponendo la registrazione obbligatoria dei locatori e la condivisione dei dati sulle transazioni effettive tra le piattaforme digitali e le autorità nazionali"[36]. L'ulteriore esigenza regolatoria, alla base della proposta dell'Affordable Housing Act, viene in questa sede evocata per "una maggiore coerenza giuridica nel mercato unico per le autorità nazionali e locali nella gestione delle locazioni a breve termine, offrendo loro nel contempo flessibilità nel pieno rispetto della sussidiarietà, consentirà inoltre agli Stati membri, alle città e alle regioni di trovare un equilibrio tra i benefici offerti dalle locazioni a breve termine e i potenziali effetti negativi sui mercati degli alloggi e sulle comunità"[37].

24 Ibid., p. 8.
25 Bandoni, E., De Nora, G., Giuzio, M., Ryan, E. and Storz, M., Institutional investors and house prices, ECB Working Paper Series, No 3026, 2025, https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp3026⊠8b2199688d.en.pdf.
26 Bandoni, E., De Nora, G., Giuzio, M., Ryan, E. and Storz, M., cit.
27 European Commission: Eurostat, Census 2021 round: 'Conventional dwellings by occupancy status, type of building and NUTS 3 region', (cens_21dwob_r3), 2021.
28 Understanding the housing crisis, Staff Working Document accompanying the European Affordable Housing Plan, cit., p. 9. See also European Parliament resolution of 10 September 2025 on the role of cohesion policy investment in resolving the current housing crisis, Overview of the current housing crisis in the EU, point 14: "Considers that rental income can be a structural element to supplement citizens' income amid economic uncertainty; highlights the need for transparency requirements for large-scale real estate investments, and for the monitoring of financial products linked to housing markets".
29 The European Affordable Housing Plan, cit.
30 Ibid., pillar I-action 2.
31 https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_en.
32 REGULATION (EU) 2023/955 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 May 2023 establishing a Social Climate Fund and amending Regulation (EU) 2021/1060.
33 The European Affordable Housing Plan, cit. Pillar II-action 4.
34 Regulation (EU) 2024/1028 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on data collection and sharing relating to short-term accommodation rental services and amending Regulation (EU) 2018/1724. Sulla coerenza tra la attuale proposta regolamentare e questo regolamento vedi *infra* par. 2.1
35 Ibid., Pillar III, action 6.
36 Ibid.
37 Ibid.

Effetti negativi che nella Comunicazione non vengono esplicitati, fatta salva una generica menzione del Rapporto Letta, il quale peraltro accenna al fenomeno della difficoltà dell'accessibilità dell'abitazione per i giovani con conseguente brain drain ma non lo riconduce al proliferare degli affitti a breve[38]. Agli affitti a breve accenna invece la successiva azione 7 che intende contrastare gli effetti speculativi nel mercato degli alloggi, rimandando l'analisi del fenomeno all'ultimo trimestre del 2026.

In attuazione del IV Pilastro nel maggio del 2026 è stata lanciata *la European Housing Alliance* per il sostegno all'edilizia sociale, l'incremento degli investimenti pubblici e privati nel settore abitativo e la semplificazione delle procedure burocratiche per la costruzione di nuovi alloggi con particolare attenzione agli alloggi per studenti e giovani lavoratori[39].

Sul Piano si è espresso il Consiglio UE del 1° dicembre 2025 che ha invitato a "Identifying suitable and well-balanced solutions to tackle negative effects of short-term rentals on the availability and affordability of housing for residents, while respecting national contexts, political priorities and regulatory traditions". Precisando tuttavia che in talune aree gli affitti a breve "brings positive effects for the promotion of tourism and socioeconomic development as well as facilitating a more efficient use of the housing stock"[40].

Sui temuti effetti negativi degli affitti a breve sulla crisi abitativa si è espresso il Parlamento europeo con la già menzionata Risoluzione[41]. L'istituzione europea ha precisato che "exponential growth of the short-term rental market has negatively affected local communities in popular tourist destinations through a lack of available housing, contributing to gentrification, social exclusion and increased rental prices". Il presunto effetto negativo sarebbe dunque limitato alle località turistiche ma la risoluzione in questione non aggiunge elementi ulteriori rispetto a quelli presenti nei documenti commentati in precedenza. Anche l'affermazione che "social dwellings are converted into market-rate rental housing" non è supportata da dati[42]. Ad ogni modo la principale proposta del Parlamento riguarda la prioritarizzazione della questione abitativa nella prossima politica di coesione, prevedendo anche incentivi per i proprietari che si orientino verso locazioni a medio-lungo termine[43].

Da ultimo la Raccomandazione della Commissione europea su "housing affordability and supply in areas under housing stress" del 9 settembre 2026[44] invita i paesi membri a semplificare gli iter autorizzativi nelle aree sottoposte a stress abitativo, a sostenere l'edilizia a prezzi abbordabili (housing below market prices) nelle suddette aree e in quelle limitrofe, considerare benefici fiscali per gli affitti, ridurre le distorsioni fiscali tra le case occupate dai residenti e quelle affittate, promuovere investimenti pubblici e privati per l'edilizia sociale. Per contro le previste misure restrittive menzionate nella proposta di regolamento in esame, potrebbero essere introdotte solo limitandone gli effetti nel breve periodo[45] di fatto non utilizzabili per contrastare la attuale crisi abitativa rimandando invece a misure urgenti volte a monitorare il fenomeno e supportare decisioni *evidence based*[46].

38 Letta E., Much more than a market, 2024, p. 94.
39 https://housing.ec.europa.eu/european-housing-alliance_en.
40 Council of the European Union Presidency conclusions on the future European Affordable Housing Plan, 15709/25, par. 39 (f).
41 European Parliament resolution of 10 September 2025 on the role of cohesion policy investment in resolving the current housing crisis (2024/2120(INI)), par. D.
42 Ibid., par. S.
43 Ibid., Housing affordability in the future cohesion policy beyond 2027, point 33.
44 COM(2026) 6318 final COMMISSION RECOMMENDATION of 9.9.2026 on housing affordability and supply in areas under housing stress.
45 Ibid., Recital (12). "Measures aimed at limiting the use of housing for non-primary residences may provide relief in the short term".
46 Ibid., Recital (15). "The design, implementation and monitoring of housing acceleration plans can usefully be based on data on ownership, use and quality of housing (number of dwellings, owner-occupied housing, private and social long-term rental, short-term rental, secondary homes, vacant buildings, energy usage), housing demand and supply trends (population dynamics, disaggregated in particular for disadvantaged groups, building permits, starts and completions), as well as data on buildings or land suitable for housing development. The European Commission will support such efforts by improving European statistics related to housing to further strengthen evidence-based and data-driven policymaking, as part of the implementing the European affordable housing plan."

2. METODOLOGIA PER LA CORRETTA DEFINIZIONE DELLE AREE SOGGETTE A STRESS ABITATIVO E DEGLI INDICATORI UTILIZZATI PER DIMENSIONARE LA CRISI ABITATIVA. I LIMITI DEL PRICE TO INCOME RATIO (PTI)

La scelta degli indicatori attraverso i quali riconoscere e misurare le situazioni di tensione abitativa incide direttamente sulla capacità degli strumenti di intervento pubblico di individuare i territori maggiormente esposti alla crisi, interpretarne le determinanti e selezionare misure proporzionate alle specifiche criticità riscontrate.

In questa prospettiva, l'impostazione metodologica adottata dalla Commissione europea, anche attraverso il contributo delle attività di analisi territoriale del *Joint Research Centre* (JRC), e recepita nella proposta di regolamento sull'Affordable Housing Act (da ora il Regolamento), presenta alcuni elementi che meritano un maggior approfondimento. In particolare, il riferimento va alla rappresentatività degli indicatori selezionati, alla coerenza delle scale territoriali utilizzate e alla capacità di distinguere la manifestazione della tensione abitativa dalle cause che la determinano.

Alla luce dell'articolo 6 della proposta di Regolamento, paragrafo 1, e del relativo Allegato, il rapporto tra il prezzo rappresentativo delle abitazioni e il reddito disponibile pro capite (*price-to-income ratio*, PTI) assume un ruolo centrale nella procedura di identificazione delle aree soggette a *housing stress*, costituendo il principale indicatore quantitativo dello screening iniziale (*Tier 1*)[47].

Affinché l'area venga identificata come soggetta a stress abitativo, la metodologia richiede, quale prima condizione necessaria ma non sufficiente, che il PTI sia pari o superiore a 8, ossia che il prezzo rappresentativo di un'abitazione corrisponda ad almeno otto annualità del reddito disponibile pro capite. A tale requisito si affianca una seconda condizione, relativa alla dinamica temporale dell'indicatore, che deve aver registrato un aumento nel periodo corrispondente agli ultimi dieci anni per i quali sono disponibili dati. Tuttavia, ai sensi del successivo paragrafo 2 del Regolamento, qualora il PTI sia pari o superiore a 10, il requisito dell'aumento decennale non trova applicazione, ferma restando la necessità di soddisfare le ulteriori condizioni previste per l'identificazione dell'area.

Il soddisfacimento di tali condizioni quantitative deve essere accompagnato da una valutazione prospettica, prevista dall'articolo 6, paragrafo 1, lettera c) del Regolamento, volta a verificare che, in assenza delle misure che l'autorità competente intende adottare, sia improbabile un'attenuazione dello stress abitativo nei successivi tre anni. Tale valutazione deve tenere conto delle dinamiche demografiche e delle condizioni di domanda e offerta di abitazioni e trova una più articolata declinazione metodologica nel documento di accompagnamento SWD(2026) 606 final, che individua un secondo livello di analisi (Tier 2) basato sull'impiego di indicatori complementari relativi alle specificità dei mercati immobiliari locali[48]. Tra questi figurano, ad esempio, misure dell'incidenza dei costi abitativi sui redditi, delle condizioni del mercato delle locazioni, dell'evoluzione della popolazione e dell'offerta

47 European Commission (2026). 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). COM(2026) 599 final, 9 September 2026, Article 6(1), "Assessment of housing stress". European Commission, Brussels.
48 European Commission (2026), Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report, Affordable Housing Act, SWD(2026) 606 final, Annex 4, Analytical Methods, Sections 3–4, pp. 96–104. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12967-2026-ADD-3/en/pdf.

residenziale, nonché della diffusione degli utilizzi non primari degli immobili. La metodologia illustrata dalla Commissione contempla, in particolare, l'utilizzo di almeno un indicatore aggiuntivo, lasciando alle autorità competenti margini di flessibilità nella selezione delle misure più pertinenti rispetto alle caratteristiche territoriali[49].

Dunque, sebbene la proposta di Regolamento riconosca la natura multidimensionale dello stress abitativo e preveda una valutazione integrativa delle dinamiche demografiche e delle condizioni di domanda e offerta di abitazioni, il PTI mantiene un ruolo centrale e selettivo nella metodologia di identificazione delle aree soggette a tensione abitativa.

Il raggiungimento della soglia quantitativa prevista da quest'ultimo indicatore per il riconoscimento di tali aree attribuisce così all'acquisto una funzione determinante nella valutazione di un fenomeno che in realtà è più ampio e abbraccia in maniera molto più significativa la conduzione degli immobili.

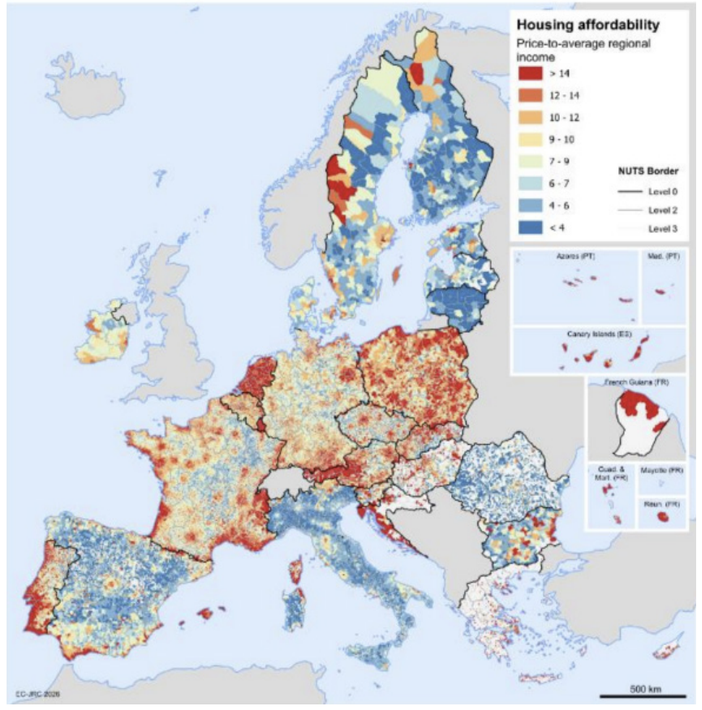
2.1 La determinazione dell'Housing stress e la multidimensionalità degli indicatori di Housing Affordability

Un primo elemento di approfondimento riguarda quindi la definizione operativa di *housing stress* e la sua misurazione attraverso il PTI. Tale indicatore, costruito rapportando il prezzo medio di transazione di un'abitazione (espresso in euro) al reddito netto disponibile delle famiglie pro capite, consente di esprimere in forma sintetica la relazione tra il valore degli immobili residenziali e le risorse economiche della popolazione.

Come mostra la figura sottostante, dall'analisi spaziale del PTI a livello europeo emerge una marcata eterogeneità territoriale nell'accessibilità economica delle abitazioni. In alcune aree dell'Europa centrale e occidentale, in particolare Germania, Polonia, Paesi Bassi, Belgio, Francia e Austria, prevale un'alta pressione abitativa (con rapporti spesso superiori a 10), mentre nelle aree mediterranee come Italia e Spagna, assieme ad alcune porzioni dell'Europa settentrionale come Svezia, Finlandia e i paesi baltici si rileva un rapporto PTI spesso inferiore a 6 (anche se permangono differenze significative tra aree metropolitane rispetto a quelle periferiche o rurali).

49 Ibid.

Figura 1. Housing affordability per municipality in the EU: Price to income ratio, calculated as average municipal house price divided by average regional (NUTS2)



Fonte: JRC, based on data from ESPON (house asking prices, 2025) and Eurostat (average dwelling size per country and degree of urbanization and regional disposable income, 2024)[50].

Pur rappresentando dunque una misura utile per effettuare confronti territoriali e individuare potenziali squilibri nell'accessibilità economica alla proprietà immobiliare, il PTI sembra limitare la rappresentazione esaustiva della tensione abitativa.

Come infatti evidenziato già dall'OCSE a ottobre 2025, nell'analisi delle metodologie di misurazione dell'accessibilità abitativa, gli indicatori aggregati basati sul rapporto tra prezzi e redditi forniscono informazioni sintetiche sull'evoluzione relativa di queste grandezze, ma non consentono di rappresentare adeguatamente la distribuzione dei costi abitativi, di identificare le categorie sociali maggiormente esposte alle difficoltà di accesso alla casa, né di spiegare le ragioni sottostanti tali difficoltà[51]: "Price-to-income ratios can provide a snapshot, at aggregate level, of how the association between prices and income varies over time and/or across markets, such as across countries. If housing (rent) prices increase faster than incomes, the price-to-income ratio would suggest that housing is becoming less affordable on average; if incomes rise faster than housing prices, the ratio suggests that housing is becoming more affordable. However, from a policy perspective, price-to-income ratios have their limits. Because they are calculated at the aggregate level, they say little about the distribution of housing costs and housing affordability. They do not take into account household borrowing costs to acquire housing. They do not provide information on who does and does not have access to affordable housing, or why, nor do they provide any indication of the quality of housing that households are paying for. Because these measures provide only a general indication of the extent to which housing is (un)affordable for a (median) household, they are ill suited to support policy makers in targeting housing supports to different groups"[52].

La tensione abitativa costituisce, infatti, un fenomeno multidimensionale, riconducibile a una pluralità di fattori che comprendono la disponibilità fisica di alloggi, l'andamento dei canoni di locazione, la distribuzione spaziale dell'offerta residenziale, le dinamiche demografiche e occupazionali, la composizione della domanda e la sostenibilità delle spese abitative rispetto alle condizioni economiche delle famiglie.

La distinzione tra accessibilità economica all'acquisto e alla locazione assume particolare rilevanza anche alla luce delle analisi dell'OCSE (2022)[53], che, pur evidenziando una tendenza dei prezzi delle abitazioni e dei canoni di locazione a seguire dinamiche generalmente simili, documentano differenze significative nell'intensità delle rispettive variazioni. Tale evidenza suggerisce l'opportunità di considerare separatamente le due dimensioni dell'accessibilità abitativa, senza assumere che il rapporto tra prezzi di compravendita e redditi disponibili rappresenti necessariamente anche le condizioni del mercato delle locazioni.

Questa esigenza trova ulteriore fondamento nelle indicazioni metodologiche dell'OCSE (2025), che riconoscono i limiti degli indicatori aggregati prezzo/reddito nella rappresentazione delle condizioni di accessibilità abitativa dei diversi gruppi socioeconomici[54]. Dunque, un indicatore riferito al mercato delle compravendite non può essere automaticamente assunto come misura rappresentativa dell'intera accessibilità abitativa. Infatti, l'OCSE (2025) esplicita che "Using multiple measures of housing quality and affordability can provide a more comprehensive assessment of outcomes and gaps"[55].

La stessa Commissione europea, nei considerando del Regolamento, riconosce l'esistenza di approcci differenti alla misurazione dello stress abitativo, comprendenti, oltre al PTI, i livelli dei canoni, l'incidenza delle spese abitative sui redditi, la presenza di seconde case e abitazioni inutilizzate e la pressione esercitata sul mercato delle locazioni di lungo periodo[56].

Ne consegue che il PTI dovrebbe essere interpretato come un indicatore solo parziale dell'accessibilità economica all'acquisto, la cui capacità di rappresentare il più ampio fenomeno dell'housing stress richiede di essere verificata attraverso il confronto con ulteriori dimensioni del mercato abitativo.

Un ulteriore aspetto di tale limite riguarda la distinzione tra la rilevazione statistica di una condizione di tensione abitativa e l'identificazione delle determinanti che la producono. Valori analoghi del PTI possono infatti caratterizzare territori nei quali la pressione sui prezzi immobiliari deriva da fattori differenti, come la crescita della domanda residenziale, l'insufficienza dell'offerta abitativa, la concentrazione delle opportunità occupazionali o l'espansione degli utilizzi turistici degli immobili. Ne consegue che il PTI, pur contribuendo all'individuazione delle aree potenzialmente soggette a stress abitativo, non consente di attribuire tale condizione a una specifica determinante, né di quantificare il contributo delle locazioni di breve durata. Questa distinzione trova riscontro nella stessa proposta

50 Ivi, p. 8.
51 OECD (2025), OECD Affordable Housing Database, Indicator HC1.5, "Overview of affordable housing indicators", section "How much does housing cost, relative to income levels?".
52 Ibid.
53 OECD (2022), Housing Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 29, OECD Publishing, Paris, Chapter 1, "Housing market trends and challenges", particularly the discussion accompanying Figure 1.3 on differences in house-price and rental-price developments. https://www.oecd.org/en/publications/housing-taxation-in-oecd-countries_03dfe007-en.html
54 OECD (2025), OECD Affordable Housing Database, Indicator HC1.5, "Overview of affordable housing indicators", section "How much does housing cost, relative to income levels?", and Table HC1.5.1, "Selection of housing affordability measures used in OECD and EU countries".
55 Ivi, p. 4.
56 European Commission (2026). Affordable Housing Act, COM(2026) 599 final, Explanatory Recitals (17), (19), (20) and (22).

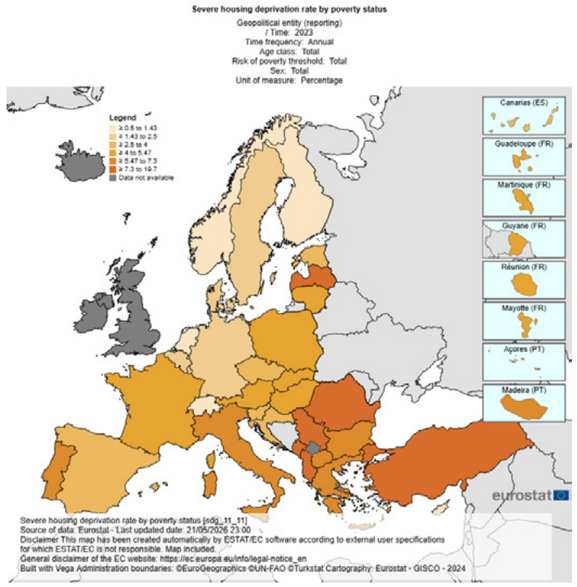
di Regolamento, in cui l'articolo 9 subordina eventuali restrizioni alle locazioni brevi alla dimostrazione di "un effetto negativo significativo sulla disponibilità di alloggi o sulla loro accessibilità economica nella zona almeno nei tre anni precedenti la loro adozione"[57].

Il PTI inoltre non considera l'accessibilità economica delle locazioni, né la quota di reddito assorbita dalle spese abitative, limitandone ulteriormente la capacità di rappresentare le condizioni di disagio dei nuclei che non accedono al mercato della compravendita.

A questo proposito, risulta significativo, tra gli indicatori di accessibilità abitativa, indicarne alcuni - già evidenziati da OCSE[58].

Innanzitutto, *l'housing cost overburden rate (HCOR)* di Eurostat, che misura la quota di popolazione appartenente a famiglie per le quali i costi complessivi dell'abitazione superano il 40% del reddito disponibile familiare, al netto dei sussidi abitativi[59]. Sebbene anche questo indicatore presenti limiti interpretativi, evidenzia la possibilità di misurare una dimensione differente del fenomeno, riferita all'effettivo peso economico dell'abitare sui bilanci familiari. I valori visibili nella figura sottostante rappresentano la quota della popolazione che vive in famiglie con spese superiori al 40% del reddito disponibile per spese abitative. Paesi con valori considerati bassi (quindi compresi tra 2,4 e 5,3) includono Cipro, Croazia e Slovacchia, mentre tra quelli considerati più a rischio vi sono Grecia, Danimarca e Svezia (con valori compresi tra 7,2 e 26,4).

Figura 2. Housing cost overburden rate (HCOR)



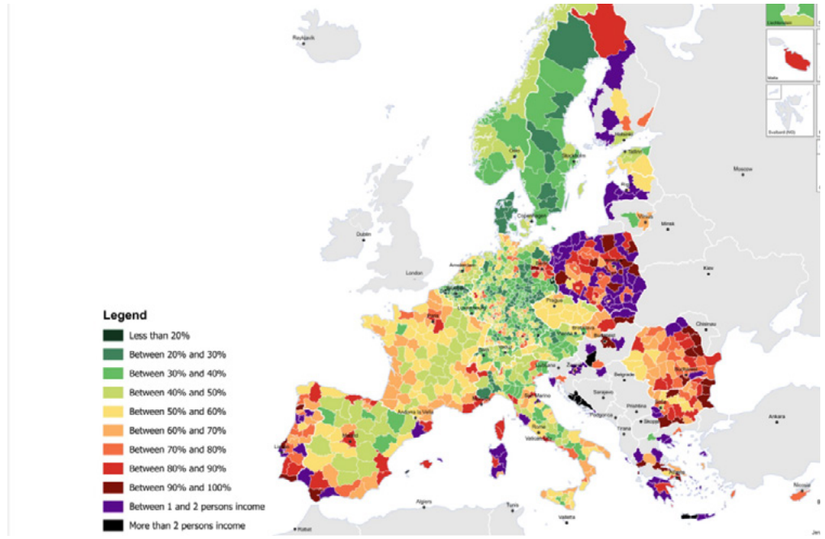
Fonte: Eurostat, 2025[60].

57 European Commission (2026), Proposal for an Affordable Housing Act, COM(2026) 599 final, Article 9 and Recital (29).
58 OECD (2025), cit. OECD, Affordable Housing Database. https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html.
59 Eurostat (2026). Housing cost overburden rate. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm140/default/table?lang=en.
60 Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm140/default/line?lang=en.

Sul tema delle locazioni, il grafico sottostante mostra la percentuale del reddito mensile necessaria per affittare un alloggio medio di 100 metri quadrati.

Si rileva sostanzialmente un notevole divario geografico tra l'Europa occidentale, centrale e orientale. Polonia, Bulgaria e Romania sembrano presentare livelli molto bassi di accessibilità degli alloggi in affitto, il che potrebbe essere dovuto al carattere residuale del mercato locativo in questi sistemi abitativi. Le regioni che ospitano le capitali e quelle circostanti, come Parigi, Berlino, Lisbona e Madrid, risultano spesso meno accessibili rispetto al resto del paese. Infine, le regioni costiere tendono ad essere meno accessibili rispetto a quelle dell'entroterra, in particolare in Spagna e in Francia, mentre in Italia si riscontra una differenza sostanziale tra la costa occidentale e quella orientale.

Figura 3. Percentage of monthly income to rent 100m2



Fonte: ESPON, 2024[61].

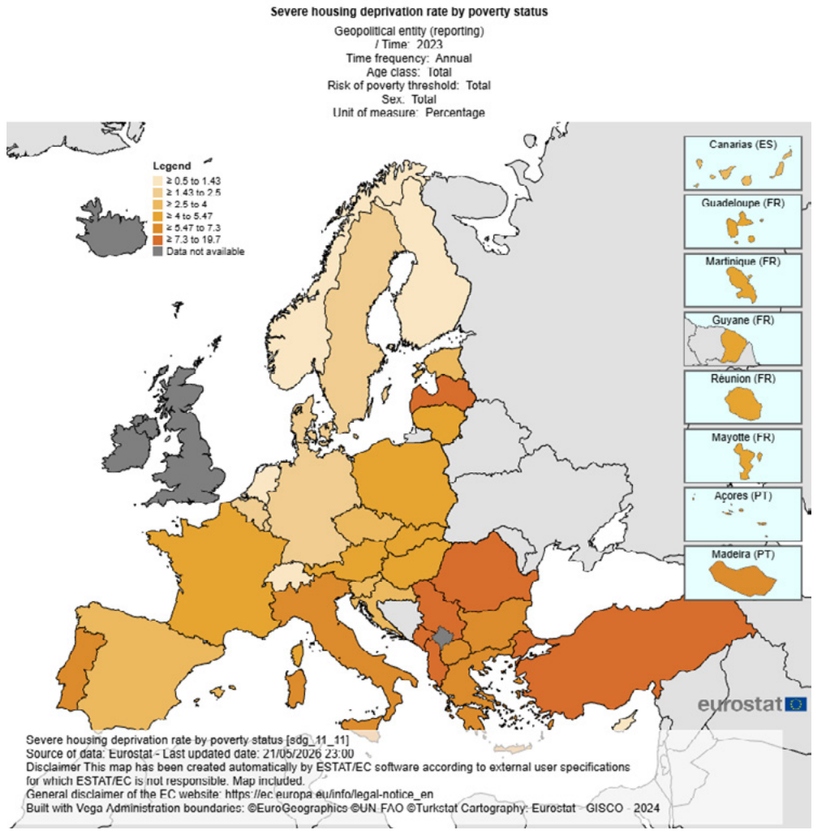
Tra gli indicatori, infine, si mostra l'housing deprivation rate (HDR). L'indicatore fornisce informazioni su una dimensione chiave dell'accessibilità economica degli alloggi collocandosi tra gli indicatori di qualità abitativa, indicatori particolarmente rilevanti nella fascia più bassa della distribuzione del reddito, considerando che le famiglie più povere sono più soggette a vivere in alloggi di qualità inferiore rispetto alle famiglie con redditi più elevati.

I dati rappresentati nella mappa sottostante prodotta da Eurostat provengono dall'indagine europea EU-SILC (Statistics on Income and Living Conditions). I valori visibili mostrano la percentuale della popolazione considerata in stato di severa deprivazione abitativa. Questa deprivazione abitativa riguarda la popolazione residente in un'abitazione che è in primo luogo considerata sovraffollata e al contempo presenta una carenza abitativa di base. Le carenze includono infiltrazioni dal tetto, assenza di WC o doccia, insufficienza di illuminazione naturale (Eurostat, 2024). Come si può evincere dalla mappa, paesi come Lettonia, Grecia, Romania mostrano particolari criticità (con valori compresi tra 5,47 e 19,7), mentre altri come Cipro,

61 ESPON: https://www.espon.eu/sites/default/files/2024-06/affordable_and_quality_housing_leaflet.pdf.

Finlandia, Malta presentano i valori più bassi di deprivazione abitativa (con valori inferiori a 2,5).

Figura 4. Severe housing deprivation rate by poverty status



Fonte: Eurostat, 2023[62]**.**

2.2 L'accessibilità al credito e la capacità effettiva di acquisto

Una seconda criticità attiene alla costruzione metodologica dell'indicatore e, in particolare, alla relazione tra il prezzo dell'abitazione e il reddito disponibile pro capite. L'impostazione descritta nell'allegato alla proposta di Regolamento prevede il ricorso al prezzo medio di compravendita di un'abitazione nell'area considerata e al reddito disponibile netto pro capite delle famiglie. Il limite evidenziato è che il PTI non misura direttamente la capacità effettiva di acquisto, perché trascura una delle variabili che determinano l'accesso al mercato immobiliare, ossia il costo e la disponibilità del credito. Tale limite è coerente con le osservazioni dell'OCSE, secondo cui gli indicatori aggregati prezzo/reddito non incorporano direttamente i costi di finanziamento dell'acquisto e non consentono di identificare le effettive

62 Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_11_11/default/bar?lang=en.

condizioni di accessibilità dei diversi gruppi di popolazione[63]. Anche il World Cities Report 2026 di UN-Habitat[64] offre un contributo ancora più specifico sul tema dell'accesso alla proprietà immobiliare, in cui si delinea che le dimensioni chiave che concorrono a determinare l'accessibilità all'acquisto sono tre: oltre che i prezzi delle abitazioni e i redditi familiari, pesa anche l'accesso al finanziamento ipotecario. Ne consegue che, a parità di rapporto tra prezzi immobiliari e redditi disponibili, le condizioni effettive di accessibilità all'acquisto possono risultare significativamente differenti in funzione del costo del credito, dei requisiti richiesti per l'ottenimento di un mutuo e della disponibilità di finanziamenti ipotecari. Due territori caratterizzati da valori analoghi del PTI potrebbero, pertanto, presentare livelli differenti di accessibilità alla proprietà immobiliare, non rilevabili attraverso il solo rapporto prezzo/reddito. L'impiego dunque di soglie uniformi, senza considerare le condizioni di finanziamento dell'acquisto, potrebbe infatti determinare una rappresentazione incompleta delle differenze territoriali nell'accessibilità abitativa.

2.3 L'omogeneità e la granularità territoriale dei dati

Infine, un ultimo aspetto metodologico che necessita di maggior approfondimento riguarda la diversa scala geografica utilizzata per la costruzione del numeratore e del denominatore per il calcolo del PTI. Secondo la metodologia dell'indicatore, descritta anche nell'allegato alla proposta, il prezzo rappresentativo delle abitazioni è calcolato a livello NUTS 3, mentre il reddito disponibile pro capite è ricavato da informazioni disponibili a livello NUTS 2 o da proiezioni equivalenti[65].

Nel documento di accompagnamento SWD(2026) 606, la Commissione giustifica l'utilizzo di scale non comunali poiché il livello territoriale prescelto NUTS 3 dipende da un compromesso tra disponibilità dei dati, capacità di rappresentare i mercati immobiliari e comparabilità tra Stati membri[66] e che i mercati immobiliari non coincidono necessariamente con i confini amministrativi comunali, ma possono estendersi alle aree funzionali del pendolarismo[67].

Ma la criticità assume particolare rilevanza nel caso dell'abbinamento tra prezzi a livello NUTS 3 e redditi a livello NUTS 2; questo specialmente nelle grandi aree urbane e metropolitane, nelle quali il reddito disponibile pro capite può risultare significativamente superiore alla media della regione di appartenenza.

In tali circostanze, l'utilizzo del reddito medio NUTS 2 come denominatore del PTI determina, a parità di prezzo immobiliare, un valore dell'indicatore superiore rispetto a quello che si otterrebbe impiegando il reddito disponibile effettivamente riferito all'area NUTS 3. Di conseguenza, il rapporto prezzo/reddito potrebbe sovrastimare la pressione relativa dei prezzi immobiliari nelle grandi aree urbane rispetto alle condizioni economiche della popolazione residente.

Il fenomeno opposto potrebbe verificarsi nei territori NUTS 3 caratterizzati da livelli di reddito inferiori alla media regionale. In questi casi, l'impiego del reddito NUTS 2 determinerebbe un valore del PTI inferiore a quello calcolato utilizzando il reddito locale, con il rischio di

63 OECD (2025), cit.
64 Cit. "The framework linking housing and well-being (Figure 3.1) shows how conditions in housing markets, the real economy and financial markets jointly shape the key components of affordability – house prices, household incomes and access to mortgage finance". UN-Habitat (2026), World Cities Report 2026, Chapter 3, "The Housing Affordability Crisis", Section 3.1.1, "Framework for housing affordability", p. 59, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.
65 European Commission (2026). Annex to the Proposal for a Regulation establishing a framework for measures in Member States to safeguard housing affordability and availability (Affordable Housing Act). COM(2026) 599 final, Annex, "Calculation of price-to-income ratio pertaining to Commission dataset", points 1–2.
66 "Using the average transaction price of a dwelling at NUTS3 level (based on the EU Mapadomo database) balances data availability with the need to capture regional price structures and the actual characteristics of the dwellings being sold in each market, which may differ substantially between urban, rural and tourist areas." European Commission (2026), SWD(2026) 606 final, Impact Assessment Report – Affordable Housing Act.
67 "Housing affordability should not be assessed only within strict municipal boundaries, since housing markets often operate at least at commuting-zone or functional-area scale." Ibid.

sottostimare le difficoltà relative di accesso alla proprietà immobiliare.

Ne consegue che l'utilizzo di un denominatore territorialmente più aggregato può attenuare le differenze economiche esistenti tra le diverse aree NUTS 3 di una stessa regione, introducendo potenziali distorsioni nella rappresentazione territoriale dell'accessibilità abitativa. Ne consegue che questa criticità potrebbe risultare particolarmente rilevante qualora il PTI sia impiegato non soltanto per finalità descrittive, ma anche per classificare i territori in funzione di specifiche soglie di tensione abitativa.

Appare pertanto opportuno verificare la sensibilità dell'indicatore alla scala geografica del denominatore, confrontando i valori del PTI ottenuti mediante il reddito disponibile NUTS 2 con quelli calcolati utilizzando dati o stime del reddito disponibile riferiti al medesimo livello NUTS 3 dei prezzi immobiliari.

Il confronto consentirebbe così di valutare l'entità degli scostamenti e, soprattutto, di accertare se l'adozione di una scala territoriale omogenea possa determinare modifiche nella classificazione delle aree soggette a *housing stress*.

3. LE POSSIBILI ESTERNALITÀ NEGATIVE DI MISURE RESTRITTIVE AL TRASFERIMENTO DELLA PROPRIETÀ E AGLI AFFITTI A BREVE

3.1 La progressiva divaricazione tra fabbisogno e offerta abitativa

Nel fare una disamina delle ragioni del mancato miglioramento, anzi del tendenziale peggioramento, dell'"accessibilità abitativa" nell'Unione europea, non si può non prendere le mosse da quello che è il fenomeno più evidente: la progressiva divaricazione, in particolare nell'ultimo quindicennio, tra fabbisogno e offerta di abitazioni.

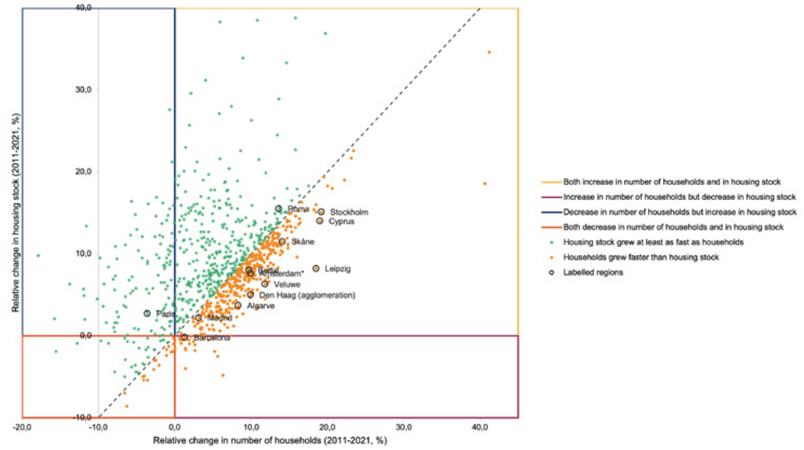
All'inizio dello scorso decennio sembravano essersi concretizzate le condizioni per un graduale riequilibrio del mercato. Da un lato, la correzione dei prezzi seguita alla crisi finanziaria del 2008[68] e, dall'altro, la crescita costante dello stock abitativo, passato da circa 218 a circa 248 milioni di abitazioni tra il 2010 e il 2024[69], avevano lasciato intravedere un'offerta in grado di assorbire la domanda.

Nonostante il numero complessivo di abitazioni sia cresciuto in misura ben superiore alla popolazione, si è contestualmente assistito al formarsi di un deficit cumulato di offerta rispetto al fabbisogno, stimabile in oltre quattro milioni e mezzo di abitazioni per il periodo 2010-2024 e destinato a salire, al 2035, a oltre sette milioni[70].

Un vero e proprio "disallineamento", che ha visto i nuclei familiari crescere più rapidamente dello stock in quasi la metà delle regioni europee, anche in Paesi – come l'Italia – nei quali, a livello nazionale, lo stock è cresciuto in misura doppia rispetto ai nuclei, mentre in alcune grandi aree urbane, come Parigi, il numero di nuclei residenti si è addirittura ridotto (fig. 5)[71].

68 Eurostat, Housing in Europe – 2025 edition, section "House prices and rents" (house price index, 2010-2024).
69 JRC, Housing investment needs in the EU, Science for Policy Brief, December 2025, p. 1.
70 Ibid. The 7.14 million gap to 2035 adds up the 2010-2024 construction shortfall (4.57 million), demographic needs 2025-2035 (4.77 million) and replacement needs (0.75 million), net of expected construction (2.95 million). For the estimate of the European Commission (more than 2 million dwellings per year, 650,000 more than currently built), see COM(2025) 1025 final and the introduction.
71 Eurostat, NUTS 3 level, 2011 and 2021 census data with occupied dwellings as a proxy for households: 886 regions in 23 Member States; in 409 regions households grew faster than the stock, for a total shortfall of about 1.17 million dwellings.

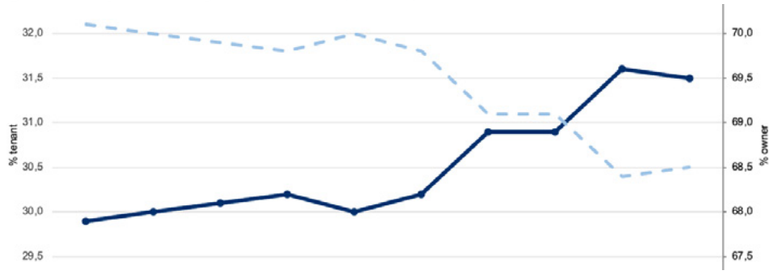
Figura 5. Supply versus demand by NUTS 3 region, 2011-2021.



Fonte: own elaboration on Eurostat, 2011 and 2021 population and housing censuses (nostra elaborazione dati) and population on 1 January (nostra elaborazione dati); accessed 15 October 2026.

Peraltro, alla dinamica dei prezzi e dei canoni e al calo dei permessi di costruire già richiamati in apertura, non ha fatto riscontro un adeguamento della composizione per titolo di godimento: la quota di popolazione in affitto è rimasta sostanzialmente stabile, attorno a poco meno di un terzo del totale e in crescita di appena un punto e mezzo in un decennio, senza che l'offerta in locazione sia riuscita a intercettare la domanda aggiuntiva (fig. 6)[72].

Figura 6. Population by tenure status, EU-27, 2016-2025



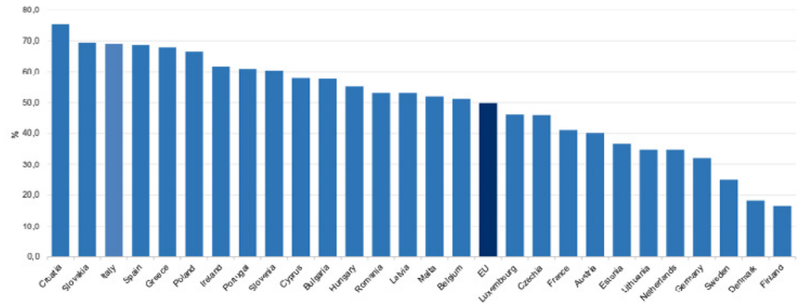
Fonte: own elaboration on Eurostat, EU-SILC (online data code: ilc_lvho02); accessed 15 October 2026.

72 Eurostat, EU-SILC, ilc_lvho02, EU-27: tenants 29.9% of the population in 2016 and 31.5% in 2025. On prices, rents and building permits, see COM(2025) 1025, cit., and the introduction; the impact assessment accompanying the proposal reports a 17.8% fall in building permits over a different reference period; see SWD(2026) 606.

Nel corso degli anni si è registrata poi una progressiva trasformazione della composizione della domanda, che oggi riguarda, oltre alle famiglie in condizione di disagio economico, quelle a reddito medio, i lavoratori che svolgono funzioni essenziali, chi presta attività stagionali lontano dalla residenza abituale e chi deve spostarsi per cogliere un'opportunità di studio o di lavoro[73].

Secondo le rilevazioni periodiche sulle condizioni di vita delle famiglie europee, nel 2025, complice naturalmente la crescita dei costi abitativi e la conseguente difficoltà di accesso a un alloggio autonomo, circa la metà delle persone tra i 18 e i 34 anni viveva ancora con i genitori, con quote di circa due terzi in Italia, Spagna e Grecia, a fronte di valori pari o inferiori a un quarto nei paesi nordici e con una tendenza all'aumento proprio nei paesi mediterranei (fig. 7)[74]; la condizione abitativa degli studenti universitari mostra inoltre come, laddove l'offerta di alloggi dedicati è limitata, la permanenza nella famiglia di origine rappresenti la soluzione prevalente, con evidenti ricadute sulla stessa scelta della sede di studio[75].

Figura 7. Young adults aged 18-34 living with their parents, 2025



Fonte: own elaboration on Eurostat, EU-SILC (nostra elaborazione dati); accessed 15 October 2026.

Senza entrare nel merito delle cause demografiche, economiche e finanziarie di tali fenomeni[76], quello che è qui utile evidenziare è che dal punto di vista della mancanza di offerta accessibile tutto ciò abbia un'evidente conseguenza: chi si sposta è costretto a rivolgersi al mercato libero della locazione, dove l'incidenza dei costi abitativi eccessivi è circa doppia rispetto a quella di chi occupa un alloggio a canone ridotto e, in Paesi come l'Italia, quasi quadrupla (fig. 8)[77].

73 COM(2026) 599, recital 1; Commission Recommendation (EU) 2026/2069 of 9 September 2026 on housing affordability and supply in areas under housing stress, OJ L, 15.9.2026, recital 10; European Parliament, resolution of 10 March 2026 on the housing crisis in the European Union, with the aim of proposing solutions for decent, sustainable and affordable housing (2025/2070(INI)), P10_TA(2026)0064, para. 53; Batista F., Silva E., et al., A data-driven approach to assess areas under housing stress in the EU, Joint Research Centre, JRC147616, Publications Office of the European Union, 2026, pp. 1 and 3 ("new residents who cannot afford to live where they want to work or study").

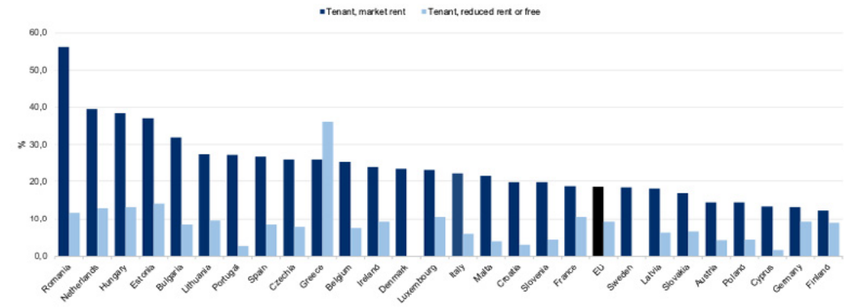
74 Eurostat, EU-SILC, ilc_lvps08, 2025: EU-27 49.8%.

75 Eurostudent VIII (2021-2024), students' form of housing.

76 For an overview of the causes – construction costs, permitting, taxation, urbanisation, ageing, growth of single-person households, migration and financialisation of the market; European Commission, Understanding the housing crisis in the EU, Staff Working Document, 2025, and the introduction.

77 Eurostat, EU-SILC, ilc_lvho07c, 2025: housing cost overburden rate of 18.6% for tenants at market price against 9.2% for tenants at reduced price or free in the EU-27; 22.3%. See also OECD, Affordable Housing Database, HC1.2.

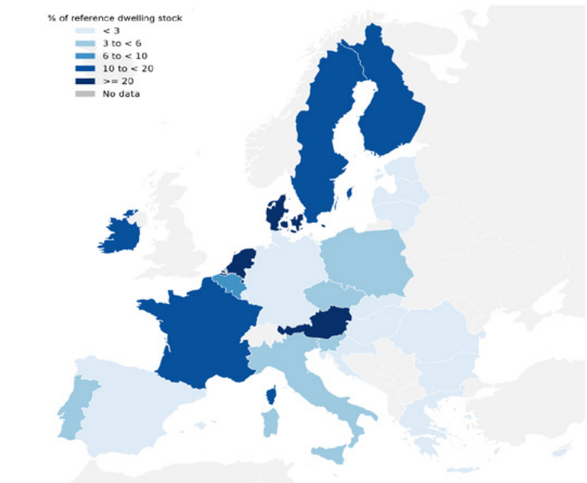
Figura 8. Housing cost overburden rate by tenure status, 2025



Fonte: own elaboration on Eurostat, EU-SILC (nostra elaborazione dati); accessed 15 October 2026.

Un quadro altrettanto negativo – anche se per ragioni diverse – lo si evince con riferimento all'offerta di edilizia sociale (che anzi, come visto in apertura, dovrebbe rappresentare lo strumento più efficace nel contenere l'incidenza dei costi abitativi). Se, infatti, da un punto di vista generale, l'edilizia sociale evidenzia comparativamente esiti più favorevoli in termini di accessibilità, la relativa dimensione risulta spesso residuale: a fronte di circa 15 milioni di alloggi sociali nell'Unione, pari a una quota aggregata di poco superiore al 7% dello stock, il valore mediano tra i Paesi si ferma al 3%; il dato aggregato risente, d'altra parte, del peso di tre soli Paesi (Francia, Paesi Bassi e Germania), che da soli detengono il 59% dello stock di edilizia sociale dell'Unione (fig. 9)[78].

Figura 9. Social housing stock, 2024

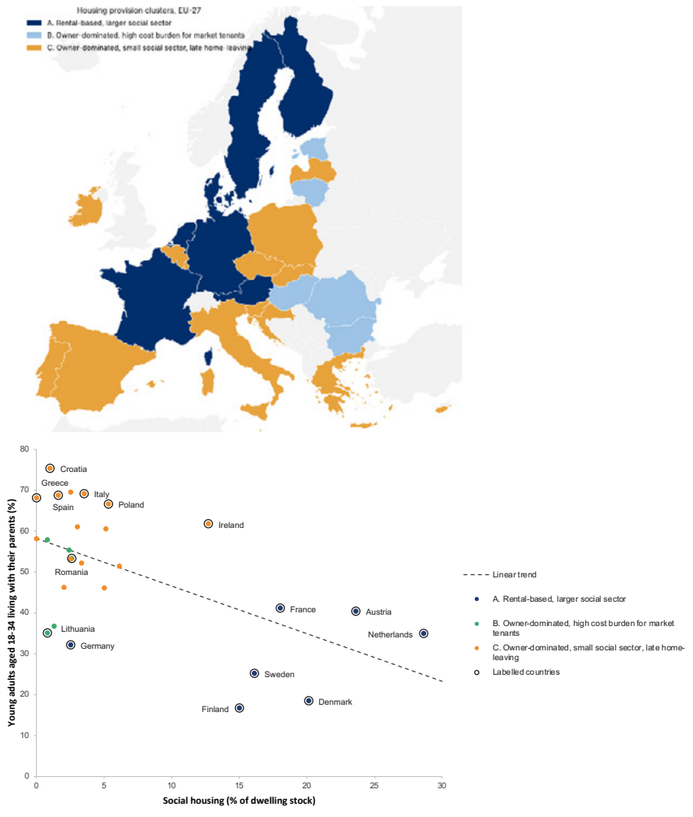


Fonte: own elaboration on Housing Europe, UCD Geary Institute, UK CaCHE, MRI, Social and Public Housing, country profiles (2025); accessed 12 October 2026.

78 Housing Europe, UCD Geary Institute, UK CaCHE, MRI, Social and Public Housing, country profiles, 2025 (Ireland: OECD, PH4.2): 15.19 million social dwellings, 7.5% of the reference stock in aggregate terms, median 3.0%. Latest year available between 2016 and 2024; definitions and reference stocks differ by country.

Una ragione di questa ricorrente "residualità" deriva dalla diversità dei regimi abitativi nazionali, che riflettono tradizioni di welfare profondamente differenti e che, anche sotto il profilo dell'offerta abitativa, consentono di distinguere gruppi di Paesi omogenei: un primo gruppo dell'Europa settentrionale e occidentale, che vede un settore in locazione e sociale più ampio e, in parallelo, un'uscita precoce dalla famiglia di origine; un secondo, dell'Europa centro-orientale, caratterizzato da una proprietà quasi universale e da un elevato onere abitativo per chi affitta a prezzi di mercato; un terzo, nel quale si colloca l'Italia insieme alla gran parte dei Paesi mediterranei, che associa un settore sociale ridotto a un'uscita tardiva dalla famiglia (fig. 10)[79].

Figura 10. Housing provision clusters of EU Member States, 2024[80]



Fonte: own elaboration on Housing Europe et al. (2025), Eurostat, EU-SILC (nostra elaborazione dati) and OECD Affordable Housing Database (HM1.1); accessed 10-16 October 2026.

79 Ubarevičienė, R., Aidukaitė, J., Housing provision: A comparative study of housing availability, accessibility, and adequacy in EU member states, in Journal of International and Comparative Social Policy, 42 (2026), no. 1, pp. 22-41.
80 Figure 10 applies Ward linkage, standardised variables, three clusters to the 27 Member States, using the share of social housing, owner-occupation, the overburden rate of market-rent tenants and the share of 18-34 year-olds living with their parents (2025): cluster A (Austria, Denmark, Finland, France, Germany, the Netherlands, Sweden); cluster B (Bulgaria, Estonia, Hungary, Lithuania, Romania); cluster C (the other fifteen Member States, including Italy). Platform short-term rentals, not used for clustering, stay below 1% of the stock in all three clusters (0.3% in A, 0.2% in B, 0.8% in C).

La stessa assenza di una definizione comune di edilizia sociale, e la conseguente scarsa comparabilità dei dati nazionali, dà, inoltre, conto della difficoltà di misurare il fenomeno con precisione[81]. Al netto, però, di queste comprensibili ragioni, è di tutta evidenza come lo stock sociale si sia nell'ultimo decennio ridotto nella grande maggioranza dei Paesi, in misura significativa anche in alcuni di quelli in cui era più consistente[82]. Emblematico il caso tedesco, nel quale l'edilizia sociale ha perso circa un'unità su quattro nel corso di un decennio, anche per effetto della scadenza dei vincoli di destinazione, al termine dei quali gli alloggi rientrano nel mercato libero, a un ritmo che in alcuni anni è stato più che doppio rispetto a quello delle nuove realizzazioni[83]. Analogo effetto di erosione, del resto, possono produrre le politiche di alienazione del patrimonio pubblico agli assegnatari, laddove i proventi non si traducano in un corrispondente incremento dell'offerta, come nel caso dell'Italia[84]: uno stock destinato alla funzione sociale assolve al proprio compito solo se consente l'avvicendamento dei beneficiari, e non quando si trasforma, di fatto, in un trasferimento una tantum di proprietà.

Una ragione profonda di tale dinamica risiede in quello che può definirsi un modello "duale" del mercato della locazione, nel quale l'edilizia sociale è concepita come segmento separato e residuale, riservato alle fasce di reddito più basse, gestito in prevalenza da soggetti pubblici e sottratto al confronto con il mercato libero[85]. E questo modello si riflette, in particolare, nei criteri di accesso, generalmente fondati su soglie di reddito, composizione del nucleo familiare e anzianità di residenza o di permanenza in graduatoria[86]; criteri che – per costruzione – premiano la stabilità territoriale e finiscono, così, per escludere proprio quei nuclei a reddito medio, quei lavoratori essenziali o stagionali e quanti devono spostarsi per cogliere un'opportunità di lavoro o di studio che la stessa proposta individua come i più colpiti dalla crisi dell'accessibilità[87]. Sarebbe dunque opportuno "spezzare" questo circolo vizioso ed estendere l'edilizia sociale verso un'edilizia accessibile (anch'essa nella nozione di "alloggi a prezzi inferiori a quelli di mercato"), rivolta alle fasce di reddito intermedie e a chi si sposta per ragioni di studio o di lavoro, e più vicina al mercato privato[88].

Il quadro in materia di aiuti di Stato già consente, del resto, di qualificare come servizio di interesse economico generale l'offerta di alloggi accessibili destinati a studenti e a lavoratori che svolgono funzioni essenziali, con un vincolo di destinazione di norma non inferiore a vent'anni, idoneo a prevenire l'erosione dello stock osservata nel caso tedesco, e alcuni ordinamenti già prevedono quote di assegnazione riservate a redditi più elevati nelle aree a maggiore carenza[89].

Alcuni tentativi in questa direzione sono in corso, tra cui in particolare i programmi per le residenze universitarie finanziati nell'ambito dei piani nazionali di ripresa e resilienza[90].

81 Ferro Teixeira, M., Understanding European Social Housing Through a Comparative Lens, ABN AMRO, ESG Strategist, 10 July 2025, p. 1; European Commission, Understanding the housing crisis in the EU, cit., p. 24.
82 OECD, Affordable Housing Database, PH4.2.3: the social rental stock declined in 11 of the 15 Member States with data available between around 2010 and around 2022 (the Netherlands from 38.3% to 34.1%; Poland from 10.1% to 6.6%; Italy from 4.2% to 2.4%; Germany from 3.7% to 2.6%).
83 Ferro Teixeira, M., op. cit., p. 4: fewer than 1.1 million social dwellings left, with commitment periods of 15 to 40 years; in 2020 about 56,000 dwellings left the social commitment, while only 23,000 new social units were built.
84 Legge 24 dicembre 1993, n. 560, art. 1, commi 13–14, per la disciplina italiana delle alienazioni e del reinvestimento dei proventi.
85 Kemeny, J., From Public Housing to the Social Market. Rental Policy Strategies in Comparative Perspective, Routledge, 1995. On providers, OECD, Affordable Housing Database, PH4.2.2: public providers (national, regional or municipal) hold most of the social rental stock in 15 of the 20 Member States reporting, while non- or limited-profit providers prevail only in Austria, France and the Netherlands.
86 OECD, Affordable Housing Database, PH4.3, Tables PH4.3.2, PH4.3.3 and PH4.3.5 (QuASH 2023): no Member State uses mobility for study or work as an eligibility or priority criterion; employment is never an eligibility criterion, and only Poland accepts working in the municipality as an alternative to local residency; see Ferro Teixeira, M., op. cit., p. 4.
87 COM(2026) 599, recital 1.
88 Commission Recommendation (EU) 2026/2069, COM(2026) 6318, recital 16 ("housing below market prices", covering both affordable and social housing); Commission Decision (EU) 2025/2630 and the related Commission Q&A (affordable housing "is closer to the private housing market", hence stricter requirements to avoid undue distortion of competition).
89 Decision (EU) 2025/2630, cit., which includes among the target groups of affordable housing middle-income households, workers performing an essential societal role (such as teachers, police, firefighters, social care and childcare workers) and students, and provides, in principle, for a dedication period of at least 20 years; see Ferro Teixeira, M., op. cit., p. 2.
90 For Italy 63,000 beds financed with EUR 1.2 billion; for Germany, Junges Wohnen (students and apprentices, from 2023); for Portugal, 18,239 beds financed with EUR 375 million from the Recovery and Resilience Facility.

Esperienze significative, ma la cui portata appare circoscritta rispetto alla dimensione del fabbisogno – ancora all'inizio del 2025 la copertura del fabbisogno risultava compresa tra il 5% di Bologna e il 18% di Roma – e le cui condizioni di accesso, ancorate a uno sconto sul canone di mercato, non garantiscono di per sé l'accessibilità nelle aree in cui quel canone è più elevato; pertanto, la relativa prosecuzione va costantemente assicurata oltre l'orizzonte del dispositivo[91].

3.2 La dimensione del mercato degli affitti brevi e le case non occupate

Se, come visto, le istituzioni dell'Unione convergono nel riconoscere il disallineamento di fondo tra domanda e offerta, non appare altrettanto risolutiva la scelta dell'opzione regolatoria del mercato privato. La Commissione offre criteri comuni e condizioni procedurali per le restrizioni, riconoscendo essa stessa che ne deriverebbero "more housing-related restrictions being adopted"; scartando il vincolo però della restrizione a un corrispondente incremento dell'offerta[92].

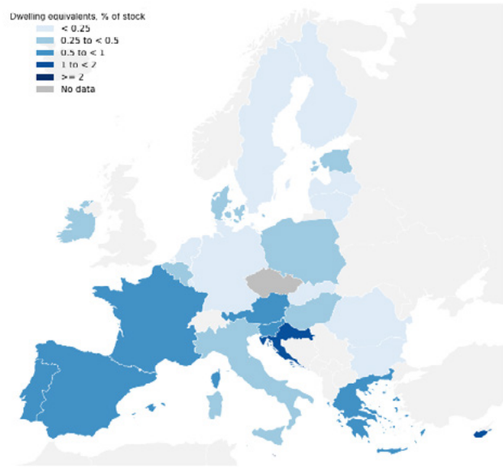
Lo stesso Comitato per il controllo normativo, nel primo parere negativo, aveva rilevato la "limited evidence on effectiveness of demand-side measures"[93]. Nella versione definitiva la condizionalità è stata espunta, e l'opzione prescelta, che "would not impose mandatory housing investment obligations or supply-side measures", rinvia l'offerta a una raccomandazione non vincolante. Anche il secondo parere del Comitato, positivo con riserve, ribadisce che "the effectiveness of the preferred option is not sufficiently assessed"[94].

Sarebbe dunque ingenuo pensare che le restrizioni previste dall'articolo 5 possano da sole bastare a "tenere a bada" le "plurime forze" che, come sopra evidenziato, spingono il fabbisogno abitativo oltre la capacità dell'offerta. Né, del resto, la stessa formulazione della disposizione consente di sottrarle a una verifica puntuale: le misure che limitano l'accesso agli affitti brevi in abitazioni diverse dalla residenza principale del locatore, ovvero l'acquisto e l'utilizzo di immobili non destinati a residenza principale, sono ammesse soltanto "to the extent they are justified by the necessity to safeguard housing affordability and availability" e nel rispetto dei requisiti di cui agli articoli da 6 a 10, tra i quali la dimostrazione di un effetto negativo significativo e l'assenza di misure meno restrittive ugualmente efficaci[95] nella prospettiva evidenziata nel Capitolo 2 di questo studio.

Relativamente alla disponibilità, se è vero che le presenze in alloggi prenotati tramite piattaforme digitali sono quasi raddoppiate rispetto al periodo precedente la pandemia, ricondotte al loro equivalente in abitazioni occupate a tempo pieno esse corrispondono a circa un milione di alloggi, ossia a meno di mezzo punto percentuale dello stock e a non più di un settimo del fabbisogno stimato al 2035 (fig. 11)[96]**;** valore, questo, coerente con quello dell'1,2% stimato dalla stessa Commissione con riferimento agli annunci, e accompagnato dal riconoscimento che un'elevata concentrazione di affitti brevi "does not automatically translate in housing shortages and higher prices", essendo la carenza di alloggi accessibili "mainly attributed to other structural factors such as constrained supply"[97].

91 Implementation at 29 January 2025: 12,997 beds activated; coverage of need 14% in Milan, 18% in Rome, 5% in Bologna; see Court of Auditors (2025). On prices of the new beds, see, among others, Avvenire, "Oltre 60mila nuovi posti negli studentati, ma il nodo prezzi non è risolto", September 2026.
92 SWD(2026) 606, sections 5.2.1-5.2.3, pp. 22-31; section 6.4.5, p. 48; section 6.5.4, p. 53 (PO3: impact on SMEs "overall negative"); section 8.1, p. 62 (preferred option: PO2, sub-options a, b2 and c).
93 Regulatory Scrutiny Board, SEC(2026) 599, first opinion (negative), meeting of 3 June 2026, points (C)(3), (4), (5) and (6): "option 2 under b2 includes measures increasing supply as one of the obligations to access to restrictions"; "In case mandatory supply side measures are considered, the report should provide an assessment regarding their costs and enforcement".
94 SWD(2026) 606, section 5.2.2, sub-option b2, p. 28; Annex 1, p. 72 ("a binding framework … with a separate non-binding Recommendation offering best practices for housing supply responses"); Regulatory Scrutiny Board, SEC(2026) 599, second opinion (positive with reservations), 17 July 2026, point (B)(1).
95 COM(2026) 599, Article 5(1); Article 9(2) and (3) ("significant adverse effect on the availability or affordability of housing" over at least three years preceding the adoption of the measure); Article 10(1)(b) (no other less restrictive measure "would be sufficient to improve housing affordability and availability in an equally effective manner").
96 Eurostat, tour_ce_oasc: 951.6 million nights in 2025 (511.9 million in 2019); nights / 2.5 guests / 365 = 1.04 million full-year dwelling equivalents (range 0.87-1.30 million), 0.42% of the EU stock and 14.6% of the 2035 gap of 7.14 million dwellings estimated by JRC, Housing investment needs in the EU, Science for Policy Brief, December 2025. The estimate is an upper bound, as it includes rooms and primary residences, outside the scope of COM(2026) 599, Article 5(1)(a) and (2).
97 European Commission, Understanding the housing crisis in the EU, Staff Working Document, 2025, p. 9. The 1.2% refers to STR listings over

Figura 11. Platform short-stay rentals in dwelling equivalents, 2025.



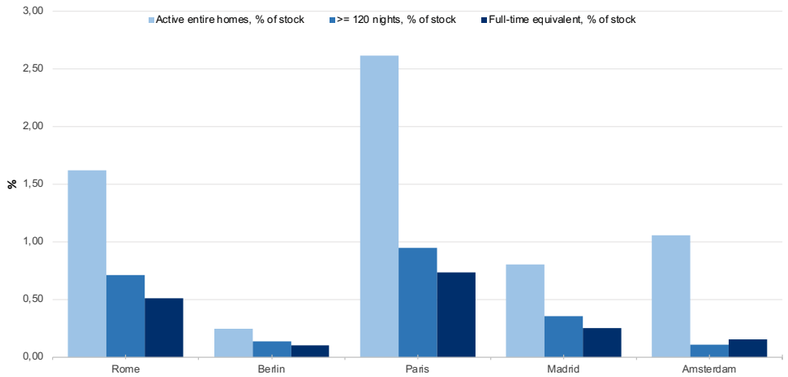
Fonte: own elaboration on Eurostat (nostra elaborazione dati; population on 1 January 2025); OECD Affordable Housing Database, HM1.1; accessed 10 October 2026.

Si tratta, in ogni caso, di un tetto massimo e non di un risultato atteso, giacché la riduzione degli alloggi destinati agli affitti brevi non determina automaticamente un aumento equivalente di quelli disponibili per la locazione residenziale (per Berlino parliamo ad esempio di appena 0,2–0,4 abitazioni restituite al mercato della locazione di lungo periodo per ogni abitazione sottratta agli affitti brevi[98]), potendo il proprietario vendere, utilizzare direttamente o mantenere vuoto l'immobile[99], e che le abitazioni eventualmente restituite al mercato vi rientrerebbero a canoni di mercato, senza alcun vincolo di destinazione a favore di quanti la stessa proposta individua come i più colpiti dalla crisi[100].

Nelle capitali a maggiore intensità – Roma, Berlino, Parigi, Madrid e Amsterdam – le abitazioni intere attive sulle piattaforme non superano il 2,6% dello stock, quelle prenotate per almeno 120 notti l'anno restano ovunque al di sotto dell'1% e il loro equivalente a tempo pieno si ferma allo 0,7% di Parigi, scendendo allo 0,1-0,2% a Berlino e ad Amsterdam, dove già vigono limiti annuali di pernottamento (fig. 12)[101].

total dwellings; the document cites only the census as source of the dwelling stock and does not indicate the source of the listings.
98 Duso, T., Michelsen, C., Schaefer, M. and Tran, K., Airbnb and rental markets: Evidence from Berlin, in Regional Science and Urban Economics, 106 (2024), 104007.
99 Federturismo Confindustria, position paper on the Affordable Housing Act, point 6.
100 COM(2026) 599, recital 1 and Articles 5-10, which attach no destination or rent requirement to dwellings returned to the long-term market.
101 Inside Airbnb, snapshots of 17-21 September 2026, and municipal dwelling stocks (ISTAT, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, INSEE, INE, CBS): active entire homes (at least one review in the last 12 months), entire homes with at least 120 booked nights in the last 12 months and full-time equivalent dwellings (estimated occupied nights / 365), as % of the city dwelling stock. Night caps as described in SWD(2026) 606, Annex 9, pp. 136-137.

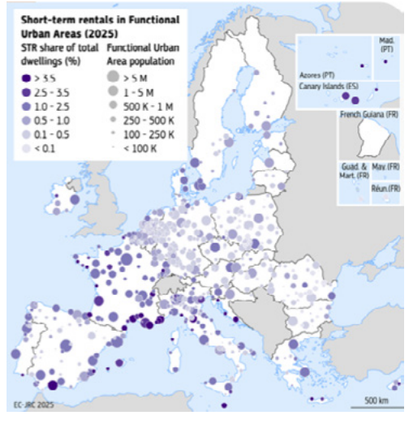
Figura 12. Entire-home short-term rentals in five EU capitals, September 2026



Fonte: own elaboration on Inside Airbnb, snapshots of 17-21 September 2026 (nostra elaborazione dati); ISTAT, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, INSEE, INE, CBS; accessed 10 October 2026.

Su scala locale, a fronte di una quota media pari all'1,2% dello stock, le abitazioni intere destinate agli affitti brevi si concentrano lungo alcune coste mediterranee, risultando assai più contenute nell'Europa centrale, settentrionale e orientale (fig. 13). Una concentrazione che può essere considerata come una delle possibili fonti di pressione locale e che fa sì che le eventuali restrizioni finiscano per applicarsi proprio ai territori nei quali la filiera turistica è più sviluppata[102].

Figura 13. Share of 'entire property' short-term rentals in total conventional dwellings per Functional Urban Area (2025)

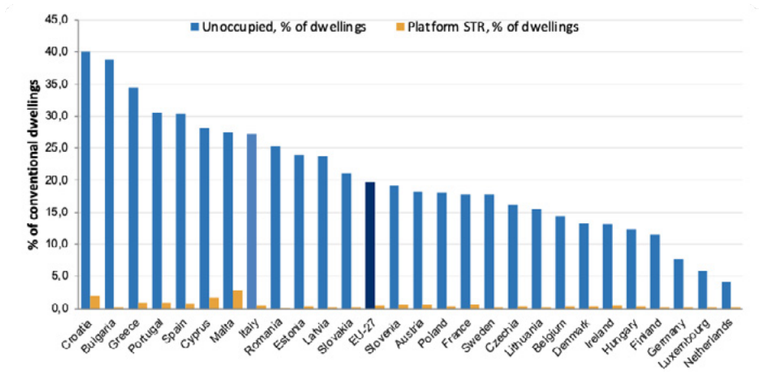


Fonte: JRC elaboration based on Eurostat census data (2021, https://link.europa.eu/9QCFvV) and STRs listings from AirDNA (2025).

102 Batista, F., Silva, E., et al., op. cit., p. 4 and fig. 4 (share of entire-property short-term rentals in conventional dwellings per Functional Urban Area; Eurostat 2021 census and AirDNA listings, 2025). The 1.2% refers to units listed, whereas the estimate refers to full-year occupancy; see also European Commission, Understanding the housing crisis in the EU, cit., p. 9.

Ben più ampio è, poi, il perimetro delle misure che ricomprendono, oltre agli immobili destinati agli affitti brevi, le seconde case, gli immobili ereditati e quelli detenuti a fini di investimento[103]: se gli affitti brevi su piattaforma non raggiungono, in nessuno Stato membro, il 3% delle abitazioni, quelle non occupate ne rappresentano circa un quinto nell'Unione e superano un quarto in nove Stati membri, tra i quali l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia, attorno al 40% in Croazia e in Bulgaria (fig. 14)[104].

Figura 14. Unoccupied dwellings[105] (2021) and platform short-term rentals (2025)



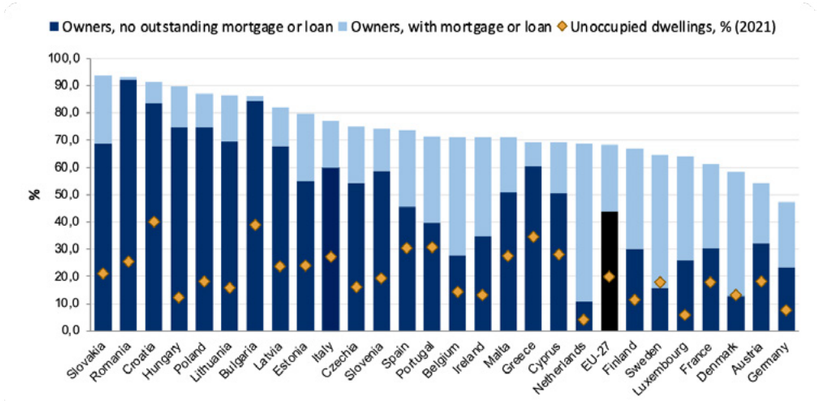
Fonte: own elaboration on Eurostat, Conventional dwellings by occupancy status and NUTS 3 region (nostra elaborazione dati) and Short-stay accommodation offered via online collaborative economy platforms (nostra elaborazione dati); accessed 20 October 2026.

Le poche evidenze disponibili – che la Commissione stessa definisce "limited" e, per le seconde case, "scarce and concentrated on the US before the Great Global Crisis"[106] – non depongono, del resto, per la neutralità di tali misure: in Svizzera il divieto di nuove seconde case nelle località turistiche ha ridotto del 15% la crescita dei prezzi delle abitazioni principali, ma ha accresciuto del 26% quella delle seconde case; in Cina le restrizioni all'acquisto di ulteriori abitazioni hanno ridotto in misura sostanziale le compravendite senza effetti significativi sui prezzi o, laddove li hanno contenuti, ne hanno spostato la crescita verso le città limitrofe prive di restrizioni[107]. Effetti, questi, la cui intensità dipende dalla struttura proprietaria dei singoli Paesi e che risulterebbero, pertanto, asimmetrici (fig. 15): nei Paesi dell'Europa centro-orientale, come la Romania e l'Ungheria, la proprietà dell'abitazione costituisce la forma pressoché esclusiva di accesso alla casa, sicché misure restrittive sul trasferimento degli immobili andrebbero a incidere su un mercato della locazione già esiguo e in larga parte informale[108];

103 COM(2026) 599, Article 5(1)(b); FIMAA-Confcommercio, op. cit., point 1.
104 Eurostat, cens_21dwob_r3 (unoccupied conventional dwellings, census 2021, including vacant and secondary or holiday homes: EU-27 19.7%; Croatia 40.1%, Bulgaria 38.9%, Greece 34.5%, Portugal 30.6%, Spain 30.4%, Cyprus 28.1%, Malta 27.5%, Italy 27.2%, Romania 25.4%) and tour_ce_oasc (2025; platform rentals in full-year dwelling equivalents, highest in Malta, 2.9%, Croatia, 1.9%, and Cyprus, 1.7%). Consistent with European Commission, COM(2025) 1025 (about 20% of dwellings unoccupied).
105 'Unoccupied conventional dwellings' are conventional dwellings which are not the usual residence of any person at the time of the census. Dwellings reserved for seasonal or secondary use, vacant dwellings, as well as conventional dwellings with persons present but not included in the census are classified under the category 'Unoccupied conventional dwellings'. Eurostat, Reference metadata (cens_21_esms) https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/cens_21_esms.htm.
106 SWD(2026) 606, Annex 8, p. 127 ("The economic literature looking at the impact of these bans is limited"); Annex 7, p. 116 (causal literature on secondary homes "scarce and concentrated on the US before the Great Global Crisis").
107 SWD(2026) 606, Annex 8, p. 127, citing Hilber, C.A.L. and Schöni, O., On the economic impacts of constraining second home investments, in Journal of Urban Economics, 118 (2020); Somerville, T., Wang, L., Yang, Y., Using purchase restrictions to cool housing markets: A within-market analysis, in Journal of Urban Economics, 115 (2020); Deng, Y., Liao, L., Yu, J., Zhang, Y., Capital Spillover, House Prices, and Consumer Spending: Quasi-Experimental Evidence from House Purchase Restrictions, in The Review of Financial Studies, 35 (2022), no. 6, pp. 3060-3099.
108 Ubarevičienė, R., Aidukaitė, J., op. cit.

nei Paesi dell'area mediterranea, a partire dall'Italia e la Spagna, dove le seconde abitazioni derivano sovente da risparmi accumulati o da successioni, tali misure finirebbero per gravare in misura rilevante sul ceto medio proprietario[109]; nei Paesi a prevalenza di locazione e con un ampio settore sociale, come la Germania e i Paesi Bassi, il medesimo intervento inciderebbe su un mercato in cui la casa è assai meno una forma di risparmio familiare e assai più un servizio offerto da operatori strutturati[110].

Figura 15. Home ownership (2021) and unoccupied dwellings (2025)



Fonte: own elaboration on Eurostat, EU-SILC, Distribution of population by tenure status (online data code: ilc_lvho02), 2025; Eurostat, cens_21dwob_r3 (census 2021); accessed 20 October 2026.

3.3 Analisi di impatto sulla filiera delle PMI e microimprese collegate al settore degli affitti a breve e sul turismo locale

La proposta di Regolamento comporta, se definitivamente adottata, un impatto diretto e indiretto su tutta una serie di settori collegati al mercato abitativo, con potenziali esternalità negative nel breve ma anche nel medio-lungo periodo. Non a caso, la proposta è stata accompagnata da una valutazione di impatto[111] che, partendo da un'analisi del contesto economico e sociale in cui si trova oggi l'Europa in merito alla disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, arriva poi concretamente a presentare tre possibili opzioni di policy, per ognuna delle quali si valutano i potenziali impatti: l'opzione 1, definita "Soft EU intervention and non-legislative approach", equivale ad un approccio di sola assistenza ai Paesi membri su come individuare le aree in cui le pressioni sul mercato immobiliare sono particolarmente significative, con adesione su base volontaria; l'opzione 2, "Legislative initiative containing common criteria to identify stressed housing areas, conditions to apply restrictions and non-legislative recommendations on supply", prevede un apposito regolamento che istituisce un quadro comune, ma flessibile, per le autorità competenti degli Stati membri che scelgano di designare aree soggette a tensione abitativa e di adottare restrizioni all'uso di alloggi per fini diversi dall'abitazione principale, per ragioni connesse all'accessibilità economica degli alloggi; l'opzione 3, "Legislative initiative with mandatory harmonised criteria, EU-wide market access and other requirements, and housing plans", infine, prevede invece l'introduzione di requisiti sostanziali armonizzati a livello dell'Unione, con norme più uniformi sulle locazioni a breve termine, obblighi più rigorosi in merito all'offerta abitativa e doveri più ampi per gli Stati membri e le autorità competenti, ponendosi di fatto come forma di intervento più incisiva tra le tre prese in esame nella valutazione d'impatto[112].

Per ognuna delle tre opzioni in questione, viene presentata in primo luogo una valutazione in termini di certezza del diritto, trasparenza e prevedibilità nell'applicazione del diritto dell'Unione che disciplina gli interventi nel settore abitativo, definiti ambiti direttamente interessati dall'iniziativa, per poi, in secondo luogo, esaminare anche gli impatti sul turismo, sulle PMI e sulle comunità locali, definendo questa tipologia di effetti – che dipendono dalle eventuali decisioni che verranno adottate dalle autorità competenti – di natura indiretta. La valutazione distingue pertanto tra impatti diretti sulle autorità pubbliche e impatti indiretti sui gruppi di portatori di interesse coinvolti, nonché tra impatti valutabili in modo più diretto – in particolare quelli relativi alla certezza del diritto e al funzionamento del mercato interno – e impatti indiretti che restano subordinati all'attuazione a livello locale e alle dinamiche di mercato[113].

Dal momento che la proposta di regolamento già identifica chiaramente la seconda opzione di intervento come quella prescelta[114], il presente approfondimento si concentra su quanto emerso dall'analisi di impatto svolta dallo staff della Commissione relativa a quella specifica azione di policy, per poi, attraverso un'analisi della letteratura disponibile, evidenziare eventuali esternalità in relazione all'impatto sulla filiera connessa agli affitti a breve termine, ed in particolar modo su PMI e microimprese, nonché sul turismo locale, con effetti anche sull'accessibilità economica del mercato immobiliare.

A giudizio della Commissione, il vantaggio principale dell'opzione per le PMI che operano all'interno dell'ecosistema degli affitti a breve risiederebbe in una maggiore prevedibilità e conoscibilità riguardo a quando, dove e per quanto tempo verrebbero introdotte restrizioni a livello locale, riducendo la variabilità delle misure locali e prevenendo interventi ingiustificati o sproporzionati[115], limitandosi quindi ad un aspetto principalmente legato alla certezza del diritto e ad una semplificazione e razionalizzazione amministrativa.

Allo stesso tempo, le piccole e medie imprese che gestiscono affitti a breve termine rientranti nella definizione di "host professionali", così come quelle attive nell'ecosistema STR (Short Term Rental), secondo la Commissione "potrebbero subire ripercussioni negative" qualora le autorità locali decidessero di mettere in atto una delle misure restrittive previste dall'opzione in questione[116]. Parallelamente, lo studio sottolinea però come alcuni fornitori di alloggi, tra cui hotel, pensioni e B&B, potrebbero trarre beneficio da una parziale ridistribuzione della domanda, laddove le restrizioni portino a una riduzione dell'offerta di determinate tipologie di alloggi a breve termine.

Un elemento interessante per il presente approfondimento lo si evince nella conclusione dell'analisi di impatto sulle PMI, dal momento in cui si scrive che "SMEs active in construction, renovation, refurbishment and related services could also benefit indirectly where competent authorities choose to pursue measures to increase housing supply alongside restrictions, thereby stimulating additional housing development or the better use of the existing building stock"[117]. In sostanza, la Commissione inserisce come potenziale impatto positivo della proposta

109 Eurostat, EU-SILC, ilc_lvho02, 2025 (owner-occupiers: EU-27 68.5%, Italy 77.1% of the population); Federturismo Confindustria, op. cit., point 7 (73.9% of Italian households living in an owned dwelling, ISTAT, 2023; second homes deriving from savings and inheritance; asymmetric effects across Member States); Housing Europe et al., cit.
110 Housing Europe et al., cit.; on the decline of the German social stock. See also OECD, Affordable Housing Database, HM1.3.
111 European Commission, "Commission staff working document. Impact assessment report – Affordable Housing Act", 2026.
112 Ivi, pp. 22, 24, 29.
113 Ivi, pp. 32-33.
114 COM(2026) 599 final, p. 8. The preferred option establishes "a common framework governing housing-related measures affecting internal market freedoms. It combines a common methodology for demonstrating housing stress with requirements concerning justification, proportionality, transparency and periodic review, while preserving national, regional and local discretion regarding whether and how to intervene".
115 European Commission, "Commission staff working document. Impact assessment report – Affordable Housing Act", 2026, p. 48.
116 Ibid.
117 Ibid.

di Regolamento sulle PMI gli effetti sulle imprese di costruzioni, le quali potrebbero trarre un beneficio indiretto qualora le autorità competenti decidessero di adottare misure volte ad aumentare l'offerta abitativa, affiancandole alle possibili restrizioni.

Alla luce di quanto è stato ampiamente descritto nei paragrafi precedenti, la Commissione stessa fra le righe sembra quindi far presente che senza un adeguato piano di edilizia sociale che sappia ridurre il mismatch tra domanda ed offerta la stessa proposta non sarebbe altrettanto efficace, e gli effetti sulle PMI – che in conclusione si ritengono neutri o quantomeno "mixed" – forse più impattanti in negativo di quanto si prospetti.

Anche per quanto concerne l'impatto sul turismo, si sostiene che la proposta di intervento ridurrebbe l'incertezza giuridica, agevolando interventi in settori che dipendono da utilizzi degli immobili diversi da quello abitativo primario o da investimenti provenienti da proprietari non residenti. Dall'altro lato, una riduzione del volume o della varietà di alloggi destinati a locazioni turistiche a breve termine potrebbe limitare la flessibilità e le possibilità di scelta nelle destinazioni maggiormente sotto pressione, favorendo uno spostamento della domanda verso altre tipologie di strutture ricettive. Sebbene dunque le attività economiche legate al turismo in alcune destinazioni ad alta pressione possano dover affrontare costi di adeguamento, tali effetti – a giudizio della Commissione – sarebbero compensati da una maggiore certezza giuridica e da un quadro di riferimento più prevedibile per l'intervento pubblico[118].

Nell'allegato 6 al documento di valutazione – che fornisce una panoramica generale degli effetti sulle piccole e medie imprese coinvolte – si riprendono i concetti sopra riportati e già descritti, ma viene anche aggiunto un affondo sulle imprese del settore turistico potenzialmente coinvolte con alcune stime basate su dati Eurostat. Vengono presi in considerazione ristoranti e piccoli hotel, fornitori di servizi ausiliari – come quelli di gestione, pulizia e accoglienza – nonché la gestione di immobili, le relative dotazioni, le tecnologie a diretto contatto con gli ospiti e altri servizi di supporto, quali la consegna delle chiavi, il deposito bagagli, l'assicurazione, l'assistenza in materia di mutui e il supporto legale[119].

Secondo i dati Eurostat, nel 2023 il settore turistico dell'UE contava 2,7 milioni di imprese, di cui oltre il 99% sono PMI. Applicando la quota relativa agli affitti turistici a breve termine all'attività di ricettività turistica, si stima che un numero compreso tra 510.000 e 612.000 PMI del settore turistico sia potenzialmente esposto a misure a livello locale, con la cifra che può variare a seconda che si consideri la quota di STR mediati tramite piattaforme o la quota complessiva di STR nell'attività turistica. Adottando una stima prudenziale di 1,5 dipendenti per PMI, ciò corrisponde a un numero compreso tra circa 766.000 e 918.000 dipendenti di PMI indirettamente coinvolti. Utilizzando invece una stima più ampia per il settore turistico, pari a 6 dipendenti per PMI, il dato sale a circa 3,06–3,67 milioni di dipendenti di PMI indirettamente interessati[120].

Sebbene tali cifre vadano intese come indicazione della platea massima possibile di PMI e dipendenti potenzialmente colpiti da misure locali, e che il numero reale di PMI indirettamente interessate dalla proposta dovrebbe essere sostanzialmente inferiore, resta il dato di fatto che la proposta di Regolamento potrebbe produrre esternalità negative per una filiera molto ampia e diversificata, e l'impressione che gli effetti su tutto questo mondo siano a giudizio della Commissione neutri lascia quantomeno perplessi.

Dubbi e scetticismo sono stati peraltro evidenziati dalle PMI stesse durante le varie sessioni consultive previste dalla Commissione, dalla consultazione dell'autunno 2025, ancora nel periodo di preparazione del Piano europeo per l'edilizia abitativa a prezzi accessibili, alla call

118 Ibid.
119 Ivi, p. 108.
120 Ibid.

for evidence dell'aprile 2026[121]. Nel campo degli affitti a breve termine, le PMI partecipanti (principalmente host) si sono trovate d'accordo con le grandi piattaforme di affitto a breve termine sul fatto che questa attività non sia la causa principale della crisi abitativa, sottolineando invece che l'attenzione dovrebbe essere posta sugli alloggi sfitti ma, soprattutto, sull'aumento dell'offerta abitativa, piuttosto che su una maggiore regolamentazione degli Short Term Rental a livello locale ed europeo[122].

In merito ai locatori non organizzati in forma d'impresa, non considerati nel documento dell'*impact assessment* della Commissione, per determinare l'impatto delle misure restrittive, sarebbe necessario disporre di dati granulari sulle proprietà. Sono di tutta evidenza, peraltro, le pesanti ripercussioni sui proprietari che, disponendo di una seconda abitazione messa a reddito, contano sulla medesima per integrare la propria pensione o il reddito mensile dei lavoratori eroso dall'inflazione.

Seppur con riferimento al solo contesto italiano, in questa sede si ritiene infine opportuno presentare i principali risultati emersi da uno studio[123] condotto da NOMISMA per Airbnb, il quale fornisce dati significativi rispetto all'impatto socioeconomico delle locazioni brevi. Secondo lo studio, infatti, nel 2023 l'impatto complessivo generato dalle locazioni brevi gestite tramite Airbnb, in termini di valore della produzione, si stima in 7,9 miliardi di euro, con un effetto moltiplicatore generato dal mercato delle locazioni brevi pari a 3: ogni euro investito nel mercato degli affitti brevi viene complessivamente triplicato[124]. Inoltre, in termini di occupazione, si stima un'attivazione da parte del settore di 54.426 unità di lavoro (ossia unità a tempo pieno), di cui quasi 25 mila attivate da impatto indiretto e indotto a livello nazionale, con un contributo positivo alla crescita dell'economia, attraverso la creazione di nuovi posti di lavoro[125]. Infine, con riferimento al settore turistico, l'analisi realizzata da NOMISMA dimostra che il settore degli affitti brevi permette anche di colmare un gap ricettivo: soprattutto nei periodi di alta stagione, infatti, nell'ipotesi in cui il segmento di domanda turistica che oggi si rivolge a tipologie di affitto breve si concentrasse nelle sole strutture alberghiere, queste non sarebbero in grado di soddisfarla, con un effetto quindi negativo in termini di ritorno economico sul territorio[126].

4. LA RICOGNIZIONE EMPIRICA

Sempre all'interno dell'*impact assessment* correlato alla proposta di regolamento, vengono presentati due casi studio, relativi alle città di Barcellona e Lisbona, dove nel corso degli anni sono state prese misure di restrizione sugli affitti turistici a breve termine che però - sottolinea il documento - non hanno comportato una parallela diminuzione del numero di visitatori, assorbendo quindi effetti negativi sulla filiera turistica[127]. Quello che però non viene sottolineato, e che in questo approfondimento si ritiene invece opportuno evidenziare, è che dal momento dell'entrata in vigore delle regolamentazioni in questione si registrano anche forti esternalità negative che - almeno in parte - possono ritenersi effetti più o meno diretti di tali provvedimenti. Di seguito vengono quindi presentati - partendo appunto dai due esempi citati anche dalla Commissione di Barcellona e Lisbona - alcuni casi di realtà locali che hanno deciso di adottare misure restrittive agli affitti a breve termine, con risultati negativi e discostanti rispetto ai risultati attesi dalle singole amministrazioni. In appendice A (pag. 37) una tavola sinottica compara le esperienze qui illustrate.

121 See https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/17214-Affordable-housing-act_en.
122 Ivi, p. 110.
123 Nomisma per Airbnb, "Housing in Italia e il ruolo delle locazioni brevi", 2024.
124 Ibidem.
125 Ibidem.
126 Ibidem.
127 Ivi, p. 54.

4.1 Barcellona: il blocco nel rilascio di nuove licenze ha provocato aumenti vertiginosi nel costo degli affitti e delle case

A Barcellona, dal 2014 il Comune ha previsto un blocco nel rilascio di nuove licenze per affitti uguali o minori a 31 giorni, basandosi sull'assunto che un giro di vite fosse necessario per affrontare le problematiche legate all'abitazione e al sovraffollamento turistico. A distanza di un decennio, i dati ufficiali mostrano che, sebbene il numero di affitti a breve termine sia diminuito, le criticità connesse all'abitazione e al sovraffollamento turistico sono più gravi che mai[128]. Nello specifico, secondo i dati municipali il costo degli affitti è aumentato del 70% (dai 688 € nel 2014 a 1.166 € nel 2024), mentre il prezzo medio di un'abitazione è cresciuto del 60% (da 2.304 €/m² nel 2014 a 3.788 €/m² nel 2024)[129]. Inoltre, nonostante i divieti e i controlli stringenti, secondo uno studio[130] basato sull'osservazione delle aree regolamentate di Barcellona, la domanda di affitti brevi, misurata attraverso le recensioni, è comunque continuata a crescere, a dimostrazione del fatto che da un lato i divieti possono sfuggire al controllo aumentando il nero e le irregolarità (e quindi anche l'assenza di controllo), e dall'altro che il limite protegge la rendita di chi già possedeva una licenza[131].

4.2 Lisbona: la perdita di valore degli immobili e l'aumento vertiginoso nelle tariffe degli hotel hanno spinto l'amministrazione a fare marcia indietro

Nel novembre 2018 Lisbona ha introdotto un regolamento municipale che prevedeva il blocco di nuove registrazioni di offerte turistiche in alcuni quartieri storici, creando così una "corsa agli sportelli": prima dell'applicazione del divieto, le nuove registrazioni aumentarono del 46,4 per cento nel trimestre che portò all'approvazione della legge[132]. L'effetto del divieto è stato però quello di una riduzione dei prezzi di vendita degli immobili dell'8 per cento (o, in alcuni casi, fino al 20%), con la conseguenza che le zone interessate hanno perso valore rispetto alle aree confinanti, dal momento che con il divieto si è anche persa la possibilità di affittare l'immobile ai turisti[133]. Nel corso del 2025, visti i dati che emergevano - nel frattempo, i prezzi degli hotel sono saliti vertiginosamente, registrando un incremento del 30% solo tra il 2022 e il 2024[134] - il Comune di Lisbona ha deciso di revocare le restrizioni sugli affitti a breve termine, dal momento che questi non solo non avevano mantenuto l'aspettativa di rendere gli alloggi più accessibili, ma avevano anzi provocato conseguenze negative sul mercato immobiliare e sull'accessibilità turistica[135].

4.3 Amsterdam: quote massime di pernottamento figlie del disagio dei residenti per il fenomeno dell'overtourism

Allargando il contesto anche ad altre realtà locali che prima o dopo hanno deciso di adottare provvedimenti restrittivi in merito agli affitti a breve termine, un caso interessante riguarda la città di Amsterdam. Tra i contributi inviati alla Commissione durante la call for evidence in relazione alla proposta di Regolamento si registra anche quello dell'associazione Amsterdam Gastvrij[136], che rappresenta i piccoli host impegnati in attività di affitto a breve termine tra privati (definito peer-to-peer). L'esperienza della città di Amsterdam – si legge nel contributo – risulta particolarmente rilevante ai fini dell'iniziativa proposta, dal momento che la crisi abitativa è particolarmente acuta e la pressione esercitata dal turismo è piuttosto elevata. Ciononostante, la regolamentazione degli affitti a breve termine è più rigorosa di quanto richiesto per la tutela del patrimonio abitativo: ad Amsterdam, gli affitti a breve termine sono limitati alle abitazioni principali («affitti per vacanze») o a porzioni di esse («B&B»), e riguardano circa l'1,5% delle unità abitative[137]. Come riconosciuto dall'amministrazione comunale[138], le politiche attualmente in vigore in materia di STR non incidono sull'offerta abitativa né sui prezzi degli immobili, mentre i principali fattori alla base dell'aumento dei prezzi sono la scarsità di alloggi e le politiche fiscali: ad Amsterdam, i canoni di locazione sono infatti aumentati notevolmente nonostante il volume degli affitti a breve termine sia diminuito di oltre il 50%[139]. Ciononostante, l'amministrazione comunale continua a introdurre ulteriori restrizioni che non sembrano essere in linea con la Direttiva Servizi[140], come ad esempio l'istituzione di un regime di autorizzazione per i B&B, prevedendo delle quote massime di pernottamento per ciascuno dei 110 quartieri che, dalla loro introduzione nel 2020, sono state ridotte per tre volte[141]. Le restrizioni per le locazioni turistiche vengono giustificate facendo riferimento ai risultati di un'indagine biennale condotta tra i cittadini di Amsterdam, senza tuttavia che vi sia alcuna correlazione statisticamente significativa tra l'effettiva attività di STR in un determinato quartiere e il disturbo percepito dai residenti in quello stesso quartiere. Sembra piuttosto che i risultati riflettano un sentimento negativo generale nei confronti del turismo internazionale[142].

4.4 Berlino, Amburgo e Monaco: limite alle giornate di affitto con conseguenze trascurabili nel passaggio da affitti a breve termine ad affitti a lungo termine

I casi tedeschi di Berlino, Amburgo e Monaco confermano che la strada del tetto alle giornate di affitto non produce gli effetti sperati. Se la decisione della capitale tedesca nel maggio 2016 di rendere pienamente operativo il divieto di destinare abitazioni agli affitti turistici senza autorizzazione dell'amministrazione di quartiere ha effettivamente aumentato l'offerta di locazioni ordinarie, la decisione del 2018 con cui si consentiva, previa autorizzazione, l'affitto della residenza principale e quello delle seconde case fino a 90 giorni l'anno non ha prodotto effetti misurabili sullo stesso mercato, e dunque nessuna offerta in più per i residenti[143]. Restrizioni di questo tipo non hanno prodotto effetti nemmeno sull'andamento dei canoni, come dimostrato anche dai casi di Amburgo e Monaco, dove si è deciso di imporre limiti annuali: nello specifico, 56 giorni per le residenze principali ad Amburgo per abitazioni principali e secondarie a Monaco[144]. Utilizzando i dati di Airbnb dal 2015 al 2019 sui prezzi delle locazioni delle tre città tedesche, è stato dimostrato che in primo luogo non vi è stata una diminuzione statisticamente significativa dei canoni residenziali, nemmeno nei quartieri con maggiore concentrazione di Airbnb. Anzi, effetti negativi si sono registrati anche su chi affittava già al di sotto della soglia consentita dal legislatore, con un calo delle prenotazioni tra il 26 e il 51 per cento. In secondo luogo, gli immobili passati all'affitto lungo, si stima siano stati in valore assoluto 185 a Monaco e 1.067 ad Amburgo, quantità che le stesse amministrazioni definiscono trascurabili rispetto al fabbisogno abitativo[145].

128 Airbnb, "Calling on Barcelona to rethink short-term rental rules as legacies of 10-year clampdown revealed", 2024, https://news.airbnb.com/airbnb-calls-on-barcelona-to-rethink-short-term-rental-rules-as-legacies-of-10-year-clampdown-revealed.
129 See https://portaldades.ajuntament.barcelona.cat/en/report/housing; https://portaldades.ajuntament.barcelona.cat/ca/estad%C3%ADstiques/bxtvnxvukh.
130 Benítez-Aurioles, B., "A Proposal to Regulate the Peer-to-Peer Market for Tourist Accommodation", International Journal of Tourism Research, 2021, 23(1), pp. 70-78.
131 Istituto Bruno Leoni, "Affitti brevi: Il divieto che non fa spazio", p. 4, 16 settembre 2026.
132 Duarte Gonçalves, Susana Peralta e João Pereira dos Santos, "Short-Term Rental Bans and Housing Prices: Quasi-Experimental Evidence from Lisbon", IZA, Discussion Paper n. 15706, novembre 2022.
133 Istituto Bruno Leoni, "Affitti brevi: Il divieto che non fa spazio", p. 3, 16 settembre 2026.
134 Instituto Nacional de Estatística, evoluzione dei prezzi medi degli hotel tra il 2022 e il 2024, disponibile al link: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0013207&selTab=tab0
135 Airbnb, "Lisbon overturns short-term rental rules that failed to cut housing costs", 2025, disponibile al link: https://news.airbnb.com/lisbon-overturns-short-term-rental-rules-that-failed-to-cut-housing-costs
136 Amsterdam Gastvrij, Affordable Housing Act - call for evidence, marzo 2026.
137 Ibidem.
138 Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek, Informatie en Statistiek, "Toerisme MRA 2024-2025", https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/toerisme-mra-2024-2025
139 Amsterdam Gastvrij, Affordable Housing Act - call for evidence, marzo 2026.
140 Direttiva 2006/123/CE, nota come direttiva Bolkestein.
141 Amsterdam Gastvrij, Affordable Housing Act - call for evidence, marzo 2026.
142 Ibidem.
143 Tomaso Duso, Claus Michelsen, Maximilian Schaefer e Kevin D. Tran, "Airbnb and Rental Markets: Evidence from Berlin", Regional Science and Urban Economics, 2024, 106, 104007.
144 Istituto Bruno Leoni, "Affitti brevi: Il divieto che non fa spazio", p. 3, 16 settembre 2026.
145 Patrick Gauß, Sonja Gensler, Michael Kortenhaus, Nadine Riedel e Andrea Schneider, "Regulating the Sharing Economy: The Effects of Day Caps on Short- and Long-Term Rental Markets and Stakeholder Outcomes", Journal of the Academy of Marketing Science, 2024, 52, pp. 1627-1650.

4.5 New York: l'obbligo di registrazione ha provocato canoni crescenti e aumento nelle tariffe degli hotel, senza miglioramenti nell'offerta abitativa

Un ulteriore caso che si ritiene opportuno presentare in questa sede riguarda la città di New York, che nel 2023 ha deciso di intervenire – attraverso la Local Law 18 – con una normativa restrittiva rispetto alle regole preesistenti della città in materia di affitti a breve termine, imponendo agli host di registrarsi presso il Mayor's Office of Special Enforcement e vietando alle piattaforme di prenotazione di gestire transazioni per affitti a breve termine non ufficialmente registrati[146]. A due anni dalla stretta, il Wall Street Journal ha confrontato le 38.500 unità disponibili su Airbnb a inizio 2023 con i circa 3 mila affitti brevi legali attivi nel 2025, segnalando solo canoni crescenti, scarsa disponibilità con relativi pochi passaggi alle locazioni mensili senza alcun miglioramento nell'offerta abitativa[147]. Inoltre, e il caso vale per New York ma come si è visto è valso anche per gli altri casi dove si è ridotta l'offerta di Airbnb, a fronte di una domanda turistica costante senza che vi sia una adeguata sostituzione di offerte a buon mercato, le strutture alberghiere hanno beneficiato della riduzione della concorrenza: le tariffe medie si sono attestate a 283 dollari nel luglio 2025, il 7 per cento in più rispetto a due anni prima[148]. Il fatto che vi sia un nesso causale tra i due fenomeni lo documenta anche la spesa per lobbying negli USA riconducibile al settore alberghiero nel corso del 2023, circa venti volte quella proveniente da Airbnb e dalle altre piattaforme di affitti brevi, a dimostrazione che gli albergatori hanno un interesse diretto nel sostenere le restrizioni con l'obiettivo di eliminare una parte della concorrenza[149].

4.6 Edimburgo: mentre gli effetti delle restrizioni aumentano i prezzi dei canoni di locazione, un'analisi di impatto sugli affitti a breve dimostra l'enorme importanza del settore sull'economia cittadina

La città di Edimburgo rappresenta uno dei due casi in Scozia di municipalità soggette a regolamentazione per gli affitti a breve termine. Oltre all'obbligo di ottenere una licenza per operare nel settore degli affitti a breve termine, gli immobili affittati interamente devono anche disporre di un permesso di autorizzazione urbanistica (planning permission) per il cambio di destinazione d'uso: l'intero territorio di competenza del Consiglio comunale di Edimburgo (City of Edinburgh Council) è stato designato come "area di controllo per gli affitti a breve termine" ("short-term let control area")[150]. Le severe restrizioni sugli affitti a breve termine, unite alle peculiarità del mercato immobiliare cittadino, hanno spinto la società di consulenza economica indipendente BiGGAR Economics[151] a studiare l'impatto di questo settore sull'economia locale e sul mercato degli alloggi. Il risultato più evidente (e atteso) che emerge dallo studio è che l'utilizzo di immobili per affitti a breve termine genera un'attività economica superiore rispetto al loro impiego a fini residenziali[152]. Il Valore Aggiunto Lordo (VAL) annuo associato a un'abitazione media a Edimburgo – che sia occupata dal proprietario o locata a privati – è pari a 13.266 sterline, e sostiene un decimo di un posto di lavoro nell'economia cittadina, mentre per un classico immobile con due camere da letto destinato ad affitti a breve termine, il VAL annuo medio è di almeno 45.818 sterline, sostenendo 1,2 posti di lavoro nell'economia cittadina[153]. Più in generale, gli ospiti che soggiornano in strutture destinate ad affitti a breve termine spendono più del visitatore medio di Edimburgo, sostenendo l'attività economica nei settori legati al turismo e all'ospitalità: si stima che il settore degli affitti a breve termine generi un VAL di 154 milioni di sterline e sostenga 5.580 posti di lavoro a Edimburgo[154]. Una variazione, anche solo di una frazione percentuale, nella quota di abitazioni destinate ad affitti a breve termine comporterebbe ripercussioni significative sull'attività economica sostenuta dal comparto turistico locale: sempre secondo le stime dello studio realizzato da BiGGAR Economics, un incremento dello 0,5% porterebbe gli affitti a breve termine a generare un VAL di 194 milioni di sterline per l'economia locale (40 milioni di sterline in più); viceversa, una diminuzione dello 0,5% porterebbe gli affitti a breve termine a generare un VAL di 97 milioni di sterline per l'economia locale, con una perdita di attività economica pari a 57 milioni di sterline. In parallelo, viene inoltre sottolineato che, a seguito dell'introduzione delle restrizioni, in città il numero degli alloggi sfitti è aumentato ed i prezzi degli immobili e dei canoni di locazione registrano una crescita costante[155].

4.7 Firenze: i limiti per gli affitti brevi nella zona del centro storico e in quelle contigue non sembrano dare i risultati sperati, tra aumento dei canoni di affitto e crollo delle compravendite

Il primo caso di una città italiana ad aver adottato misure restrittive verso gli affitti a breve termine si inserisce a seguito del Testo unico del Turismo (legge n. 61/2024) adottato dalla Regione Toscana il 31 dicembre 2024, attraverso cui viene data facoltà ai comuni a più alta densità turistica e a quelli capoluogo di provincia di adottare un regolamento in cui individuare criteri e limiti allo svolgimento dell'attività di locazione breve per finalità turistiche, subordinando l'esercizio di tale attività al rilascio di una specifica autorizzazione[156]. Il Comune di Firenze ha quindi adottato, il 31 maggio 2025, il "Regolamento per le locazioni turistiche brevi", che sostanzialmente prevede la necessità (art. 2) per chi intende esercitare attività di locazione turistica breve sul territorio del Comune di Firenze di possedere un'autorizzazione di durata quinquennale per ciascuna unità immobiliare che si intende locare, rilasciata dal Comune al proprietario secondo una serie di condizioni elencate nello stesso articolo[157]. Inoltre, l'articolo 8 del suddetto regolamento prevede un limite stringente allo svolgimento dell'attività di locazione breve all'interno dell'area o zona omogenea individuata come Nucleo Storico (Zona A del Piano Operativo comunale), dal momento che "il numero delle attività di locazione breve per finalità turistiche, anche in forma imprenditoriale, è limitato alle sole unità immobiliari già regolarmente destinate, nel corso dell'anno 2024, all'attività di locazione breve"[158]. Il 4 giugno 2026 il Consiglio Comunale ha inoltre approvato una estensione del blocco per nuove autorizzazioni anche a zone della cintura attorno al centro storico (definite sottozone A3 ed A4 del Piano Operativo comunale), contenute nella delibera "Integrazioni al Regolamento per le Locazioni Turistiche Brevi"[159]. Quest'ultima decisione si è resa necessaria alla luce di alcuni monitoraggi effettuati sulle zone immediatamente contigue all'area del centro storico per bloccare il cosiddetto rischio "spillover", che stava spostando la pressione ricettiva nei quartieri immediatamente a ridosso del centro, dimostrando quindi già un primo effetto non propriamente positivo delle misure messe in campo dall'amministrazione[160]. Seppur il Regolamento per le locazioni turistiche brevi (e successive modifiche) sia in vigore da un periodo di tempo tale da non permettere conclusioni definitive, alcune prime indicazioni – oltre al già citato "spillover" – mostrano che per adesso gli effetti non sono quelli sperati dal Comune. Secondo l'ultima pubblicazione OMI (Osservatorio Mercato Immobiliare) dell'Agenzia delle Entrate relativa ai primi sei mesi del 2026, a fronte di un mercato immobiliare italiano che gode di buona salute, con tutti i principali capoluoghi che hanno

146 Marsella A., "Short-term rental restrictions and rents: evidence from New York City", Berry College, agosto 2026.
147 Allison Pohle e Kate King, "New York's Airbnb Crackdown, in Force for Two Years, Hasn't Improved Housing Supply", The Wall Street Journal, 7 settembre 2025.
148 Sebastian C. Anastasi, Alexander Marsella, Vitor Melo, E. Frank Stephenson e Gary A. Wagner, "Short-Term Rental Bans and the Hotel Industry: Evidence from New York City", European Journal of Political Economy, 2025, 89, 102725.
149 Ibidem.
150 https://www.edinburgh.gov.uk/business/short-term-lets-edinburgh.
151 https://biggareconomics.co.uk/about-us.
152 BiGGAR Economics (2024), "Economic Impacts of Short-term Lets in Edinburgh".
153 Ibid.
154 Ibid.
155 Ibid.
156 Regione Toscana, Legge regionale 31 dicembre 2024, n. 61. https://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2024-12-31;61.
157 Città di Firenze, Regolamento per le locazioni turistiche brevi, 31 maggio 2025: https://www.comune.firenze.it/system/files/202505/Regolamento_per_le_locazioni_turistiche_brevi_31052025_0.pdf.
158 Ibid.
159 https://www.comune.firenze.it/novita/area-stampa/comunicati-stampa/modifica-al-regolamento-affitti-turistici-brevi-il-consiglio.
160 https://sni.unioncamere.it/notizie/firenze-stretta-sugli-affitti-brevi-il-blocco-si-allarga-fuori-dal-centro-storico.

registrato un aumento delle compravendite, si registrano solo due casi con un trend negativo: Palermo (-2,6%) e soprattutto Firenze, con un vero e proprio crollo (-8,3%)[161]. Il dato è ancor più significativo se si prende in considerazione lo stesso dato relativo ai primi due semestri del 2025: un anno prima, le compravendite a Firenze registravano un aumento (sul 2024) pari a quasi il 4%, in linea con il dato di Roma, a dimostrazione che la brusca inversione di tendenza, unica fra le grandi città, è del tutto anomala e non la prosecuzione di un trend già in atto[162]. Allo stesso modo, secondo i dati forniti da Immobiliare.it, rispetto ad un anno prima a settembre 2026 il costo delle case è in aumento del 2,4%, mentre il costo degli affitti del 2,3%, con una cifra media pari a 21,75 euro a metro quadro che posiziona la capitale fiorentina al secondo posto in Italia dietro alla sola Milano[163]. Infine, sempre Immobiliare.it prevede un'impennata dei canoni di affitto in città di quasi il 6,6% nel primo semestre 2027[164].

4.8 Buone pratiche nella gestione dell'edilizia residenziale sociale

Ad integrazione dei casi di esternalità negative sopra riportati a causa di misure restrittive degli affitti a breve termine sul mercato immobiliare, sugli host e sul turismo, occorre segnalare casi di buone pratiche in relazione all'offerta pubblica residenziale sociale. Tra tutte, l'esperienza austriaca e quella olandese dell'offerta a profitto limitato.

In Austria, i fondi rotativi[165] sostengono lo sviluppo e la manutenzione del patrimonio di edilizia residenziale sociale. Circa il 40% di un tipico intervento di social housing viene finanziato per mezzo di mutui bancari con una durata di 25 anni ad un tasso di interesse dell'1,5%, mentre la parte restante è coperta da prestiti pubblici della durata di 35 anni e tasso di interesse tra lo 0,5% e l'1,5% e da apporti di capitale proprio da parte delle associazioni per l'edilizia abitativa, che si strutturano in cooperative e società di capitali (Gemeinnützige Bauvereinigungen – GBV)[166]. La legge sull'edilizia abitativa a profitto limitato (Limited-Profit Housing Act) stabilisce i principi di governance fondamentali per tali associazioni, tra cui: la limitazione al 3,5% del capitale nominale distribuibile agli azionisti, il calcolo dei prezzi basato sui costi effettivi, il reinvestimento continuo del capitale e una revisione periodica dell'efficienza nell'uso delle risorse e del rispetto della normativa vigente[167]. Il loro modello operativo si basa sulla copertura dei costi e sul costante reinvestimento di eventuali eccedenze in nuove costruzioni o interventi di ristrutturazione: questo implica che, per legge, le associazioni sono tenute ad applicare canoni che coprano i costi di costruzione e manutenzione degli immobili[168].

Il caso olandese, che rappresenta il modello di edilizia sociale più esteso a livello europeo con quasi il 30% del patrimonio immobiliare nazionale costituito da alloggi sociali, si sviluppa attorno al pilastro dei Woningcorporaties, ovvero enti indipendenti senza scopo di lucro che si occupano della costruzione, della manutenzione e della gestione degli alloggi sociali nel Paese[169]. Come per il caso austriaco, l'elemento maggiormente significativo di questo modello è probabilmente da ricercare nel fatto che queste organizzazioni – i cui portafogli variano da 400 a oltre 80.000 unità – non ricevano alcun sussidio diretto dal governo per finanziare le proprie attività, ma al contrario il loro funzionamento è sostenuto da fondi rotativi alimentati dai proventi degli affitti. Le eccedenze derivanti dai canoni di locazione, insieme a prestiti a lungo termine e al capitale proprio generato dalla vendita di immobili, finanziano la costruzione di nuovi alloggi sociali. Queste caratteristiche – ovvero un sistema decentralizzato di enti non profit indipendenti dallo Stato, la proprietà di quasi un terzo del patrimonio abitativo nazionale sottratto alle dinamiche di mercato e l'assenza di sussidi statali diretti – rendono il modello olandese un caso studio da tenere in forte considerazione per tutti quei Paesi alla ricerca di soluzioni alla crisi degli alloggi a prezzi accessibili[170].

5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sotto il profilo metodologico, numerosi sono i dubbi emersi sull'utilizzo del paniere di indicatori prescelto sia sotto il profilo dell'efficacia degli indicatori stessi a rappresentare il fenomeno che si vuole contrastare sia sotto il profilo della comparabilità, granularità e disponibilità dei dati stessi.

In merito invece agli impatti sugli operatori della filiera turistica da un lato e sulla offerta abitativa economicamente accessibile dall'altro, le restrizioni sugli affitti brevi possono restituire alla residenza, nella migliore delle ipotesi, uno stock quantitativamente marginale rispetto al fabbisogno, i relativi costi si concentrano, con ogni evidenza, sulle micro, piccole e medie imprese della filiera e sulle economie locali dei territori a maggiore vocazione turistica, ossia proprio in quelle aree nelle quali è più probabile la designazione di zone sotto tensione. Un'asimmetria, questa, che la scelta di affidare l'offerta a strumenti non vincolanti finisce per accentuare. Essa conferma come la leva della restrizione, che interviene a valle e sul solo versante della domanda turistica, non possa in alcun modo sostituirsi a quella dell'offerta economicamente accessibile.

A parlare sono poi i casi in cui si è provato ad introdurre limitazioni al mercato degli affitti a breve, dove le esternalità negative in genere superano gli effetti benefici sull'offerta residenziale privata. Perseverare nell'attuale modus operandi comporterebbe, oltre che un nocumento al cuore stesso della libera circolazione, anche il protrarsi di un forte "svantaggio competitivo" per il sistema economico europeo, con riferimento sia alla capacità delle aree più dinamiche di attrarre studenti e lavoratori, sia alle micro, piccole e medie imprese della filiera turistica ed extralberghiera, sulle quali le restrizioni finirebbero per gravare in misura sproporzionata rispetto al loro contributo al fabbisogno abitativo.

Occorre, piuttosto, invertire la prospettiva dell'intervento, prevedendo per le aree sotto tensione abitativa, piuttosto che regolamentazioni restrittive, il coordinamento di azioni nazionali volte a sostenere l'edilizia sociale e l'accesso sostenibile all'abitazione. Di seguito alcune raccomandazioni in tal senso:

a. individuare prima i territori nei quali manca l'offerta accessibile e le categorie di domanda scoperte, sulla base dei raggruppamenti di Paesi e delle differenze territoriali sopra evidenziati, e orientare verso di essi interventi mirati concordati con gli Stati membri[171], le autorità regionali e locali;

b. estendere i criteri di accesso all'edilizia accessibile alle fasce di reddito intermedie e a chi si sposta per ragioni di studio o di lavoro, sul modello già consentito dalla disciplina dei servizi di interesse economico generale, assicurando vincoli di destinazione di lunga durata e la conservazione dello stock pubblico, con il reinvestimento integrale dei proventi di eventuali alienazioni in nuova offerta[172];

161 Agenzia delle Entrate - Osservatorio Mercato Immobiliare, publication n.2/2026: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/d/guest/statisticheomi_res_ii_2026.
162 Agenzia delle Entrate - Osservatorio Mercato Immobiliare, publication n.2/2025: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/d/guest/statisticheomi_res_ii_2025.
163 https://www.immobiliare.it/mercato-immobiliare/toscana/firenze/.
164 https://www.condominionotizie.it/affitti-bnb/affitti-brevi-firenze/.
165 Revolving Fund: a public or private financial instrument that finances projects or businesses through self-replenishing resources, as repayments by beneficiaries flow back into the fund and allow new loans to be granted to other projects.
166 OECD (2020), "Social housing: A key part of past and future housing policy", Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD, Paris, http://oe.cd/social-housing-2020.
167 Ibid.
168 Ibid.
169 Harvard University, Joint Center for Housing Studies, "The People's Housing: Non-profit Social Housing in the Netherlands", 2023.
170 Ibid.
171 FIMAA, op. cit., points 2 and 6, and Federturismo Confindustria, op. cit., point 1, on the need to calibrate any intervention to the specific territory.
172 See Decision (EU) 2025/2630, cit.; Recommendation (EU) 2026/2069, cit., recital 16; for national schemes.

c. stabilizzare oltre l'orizzonte del dispositivo per la ripresa e la resilienza i programmi di residenze universitarie e orientare le risorse disponibili – dai 375 miliardi delle banche e degli istituti nazionali di promozione alla revisione intermedia della politica di coesione e al prossimo quadro finanziario pluriennale – verso le aree a maggiore deficit di offerta accessibile[173];

d. prediligere strumenti di incentivo alla locazione ai giovani, riducendo o modulando la tassazione sui canoni;

e. valutare l'accessibilità sul costo abitativo complessivo, inclusi i costi energetici, indirizzando prioritariamente il Fondo sociale per il clima verso la riqualificazione dello stock sociale e accessibile[174];

f. valutare, oltre al semplice richiamo alla sostenibilità del debito pubblico[175], un trattamento favorevole degli investimenti pubblici in edilizia accessibile nell'ambito delle regole di bilancio europee, sulla scorta di quanto avvenuto per la difesa[176], distinguendo tuttavia tra una deroga temporanea agli obiettivi di finanza pubblica e l'esclusione contabile della spesa dal disavanzo;

g. prevedere – anche in occasione del negoziato sulla proposta regolamentare – che la designazione delle aree sotto tensione sia accompagnata da un programma di offerta accessibile;

h. integrare il Price to Income Ratio - PTI (usato come screening iniziale della tensione abitativa come indicato all'art. 6 della proposta regolamentare) con indicatori distinti per il mercato delle compravendite e quello delle locazioni, capaci di rappresentare l'incidenza dei costi abitativi sui redditi e le condizioni di accesso alla casa dei diversi gruppi socioeconomici. La metodologia dovrebbe inoltre verificare che la classificazione delle aree in tensione sia robusta rispetto all'impiego di indicatori alternativi e consenta di distinguere così le diverse determinanti dello stress abitativo;

i. integrare il PTI con indicatori che considerino il costo e l'accessibilità del credito ipotecario, così da restituire una misura più completa dell'effettiva accessibilità economica per il mercato delle compravendite per le diverse categorie di famiglie;

j. verificare la sensibilità del PTI alla diversa scala geografica dei dati, confrontando la classificazione delle aree ottenuta con i redditi NUTS 2 con quella risultante da dati o stime di reddito a livello NUTS 3. L'analisi dovrebbe così quantificare gli scostamenti e accertare se l'impiego di dati territorialmente omogenei modifichi l'identificazione delle aree soggette a housing stress.

173 See COM(2025) 1025, cit., Pillar II, Action 4 (EUR 375 billion from national promotional banks and institutions by 2029) and Action 9.
174 Regulation (EU) 2023/955 establishing a Social Climate Fund, applicable 2026-2032.
175 See COM(2025) 1025, cit., Action 4 (guidance to Member States on financial and legal solutions for social and affordable housing "taking into account public debt considerations").
176 Regulation (EU) 2024/1263, Article 26 (national escape clause), activated in 2025 for defence expenditure.

Appendice A: tavola sinottica

CITTÀ	Anno di adozione delle restrizioni	Tipo di restrizione	Principali effetti
Barcellona	2014	Blocco nel rilascio di nuove licenze per affitti turistici	Costo degli affitti +70% e prezzo medio di un'abitazione +60%
Lisbona	2018	Blocco di nuove registrazioni di offerte turistiche in alcuni quartieri storici	Prezzi di vendita degli immobili -8% (in alcuni casi fino al -20%); prezzi degli hotel +30% solo tra il 2022 e il 2024
Amsterdam	2014	Quote massime di pernottamento	Canoni aumentati notevolmente nonostante il volume degli affitti a breve sia diminuito di oltre il 50%
Berlino, Amburgo e Monaco	2018, 2019, 2018	Limite alle giornate di affitto	Nessuna diminuzione statisticamente significativa dei canoni residenziali; conseguenze trascurabili nel passaggio da affitti a breve ad affitti a lungo termine
New York	2023	Obbligo per gli host di registrarsi presso il Mayor's Office of Special Enforcement	Canoni crescenti, nessun miglioramento nell'offerta abitativa; tariffe degli hotel +7% in due anni
Edimburgo	2022	Obbligo di licenza per gli affitti a breve e di autorizzazione urbanistica per il cambio di destinazione d'uso	Aumento degli alloggi sfitti e crescita costante dei prezzi degli immobili e dei canoni; forti ripercussioni potenziali sull'economia cittadina
Firenze	2025	Autorizzazione quinquennale rilasciata dal Comune; limite stringente nel centro storico e nelle zone contigue	Effetto spillover; aumento dei canoni di affitto e crollo delle compravendite

LUISS

School of Government

Policy institute