

Memoria FIAIP sulla proposta di legge regionale Emilia-Romagna in materia di locazioni brevi

1. Premessa – Chi è FIAIP e perché interviene

La Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali (FIAIP) è la principale organizzazione di rappresentanza della mediazione immobiliare in Italia ed è parte della Consulta Interassociativa Nazionale dell'Intermediazione Immobiliare, nonché componente del CEPI (Confederazione Europea delle Professioni Immobiliari). Ogni giorno migliaia di agenti immobiliari FIAIP operano nei territori a contatto diretto con proprietari, inquilini, studenti, lavoratori fuori sede, famiglie e investitori, costituendo un osservatorio privilegiato e super partes delle dinamiche reali del mercato.

La presente memoria è redatta:

- sulla base del documento della Consulta Interassociativa nazionale dell'intermediazione immobiliare **«Proposte su come immettere sul mercato abitazioni dignitose, sostenibili e a prezzi accessibili»**, trasmesso alla Commissione speciale del Parlamento europeo sulla crisi dell'abitare (2024); Allegato "A"
- sul documento di lavoro **«Proposte per la Regione Emilia-Romagna»** elaborato da FIAIP Bologna e presentato nell'incontro del 13 giugno 2025 con il Gruppo parlamentare di Fratelli d'Italia; Allegato "B".
- sui dati ufficiali del Comune di Bologna, dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate (OMI), dell'ISTAT e del Consiglio Nazionale del Notariato, come sistematizzati nel rapporto «Emergenza abitativa a Bologna» curato da Area Proxima (2024).

Il comparto turistico rappresenta una delle leve principali di crescita economica e rigenerazione territoriale. La sua capacità di generare valore non si esaurisce nell'ambito dell'ospitalità tradizionale, ma si estende a un vasto indotto che coinvolge commercio, artigianato, trasporti, cultura, servizi immobiliari e attività professionali. Un circolo virtuoso di spesa che si traduce in occupazione, reddito diffuso e incremento del gettito fiscale locale, rendendo il turismo una risorsa strategica per la sostenibilità economica

delle comunità locali, in particolare nelle aree interne, nei borghi e nelle località a vocazione turistica.

L'obiettivo è fornire alla Regione Emilia-Romagna un contributo tecnico e politico di alto profilo, che tenga insieme il diritto all'abitazione, la tutela della proprietà privata, la necessità di aumentare l'offerta complessiva di alloggi e il ruolo degli agenti immobiliari come presidio di legalità, trasparenza e conoscenza concreta del mercato.

2. Il quadro nazionale: molti alloggi vuoti, pochi strumenti adeguati

Secondo le elaborazioni contenute nel documento della Consulta Interassociativa nazionale, il mercato immobiliare italiano ha registrato nel 2024 circa 720.000 compravendite residenziali, con una lieve crescita rispetto al 2023, confermando il comparto come uno dei principali motori dell'economia reale. I Dati dell'Osservatorio Immobiliare FIAIP Monitora stimano in circa 750.000 le compravendite per l'anno 2025. Allo stesso tempo, la difficoltà di accesso alla casa – sia in acquisto, sia in locazione – è aumentata soprattutto per la cosiddetta «fascia grigia», composta da famiglie e cittadini che non rientrano nelle soglie della povertà estrema ma che faticano a sostenere canoni e mutui in crescita (Fonte: Consulta Interassociativa nazionale, 2024).

Nel documento della Consulta viene inoltre evidenziato che una parte rilevante del patrimonio abitativo nazionale risulta vuota o inutilizzata: si stimano oltre nove milioni di unità abitative non occupate o ad uso discontinuo, nonché più di 100.000 alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) non assegnati o non pienamente utilizzati (Fonte: Consulta Interassociativa nazionale, su dati ISTAT e patrimonio ERP, 2024).

FIAIP sottolinea che i problemi di accesso alla casa non possono essere imputati in modo semplicistico alle locazioni brevi: queste ultime rappresentano, complessivamente, una quota minoritaria dello stock abitativo. La priorità indicata è piuttosto quella di aumentare l'offerta di abitazioni sul mercato, sia in vendita sia in locazione, agendo sulle cause strutturali della sotto-utilizzazione del patrimonio esistente, sulla fiscalità e sulla sicurezza giuridica (Fonte: Consulta Interassociativa nazionale, 2024).

3. Il caso Bologna e l'Emilia-Romagna: i numeri reali del mercato

Bologna rappresenta un contesto particolarmente significativo per comprendere la natura dell'emergenza abitativa e per verificare l'efficacia delle politiche pubbliche. Secondo il rapporto «**Emergenza abitativa a Bologna**» realizzato da Area Proxima su dati

del Comune di Bologna, OMI – Agenzia delle Entrate, ISTAT e Consiglio Nazionale del Notariato (2024), nel 2024 le compravendite residenziali sono state 5.783, con un incremento dell'1,4% rispetto al 2023 e del 33,8% rispetto al 2014. La quotazione media si attesta intorno ai 2.900 €/mq, con valori del nuovo che superano stabilmente i 4.000 €/mq (Fonte: Area Proxima, 2024).

Sul fronte delle locazioni, i medesimi dati riportano che: le persone in affitto nel 2021 erano 59.880; nel 2024 i nuovi contratti a canone libero (4+4) sono stati 7.535; i contratti a canone concordato in essere sono circa 24.800 con 2.691 nuove sottoscrizioni nel corso del 2024; gli alloggi affittati a breve termine sono 4.555 (di cui 3.627 appartamenti); gli alloggi ERP sono circa 12.000, mentre gli alloggi stimati sfitti raggiungono la cifra di 13.511 (Fonte: Area Proxima su dati Comune di Bologna, OMI – Agenzia Entrate, ISTAT, 2024).

Particolarmente significativa è la differenza di redditività fra le diverse forme di locazione per un alloggio di 80 mq in zona semicentrale: l'affitto breve genera un incasso annuo stimato intorno ai 28.000 euro, il canone libero 14.400 euro, il canone concordato 9.600 euro (Fonte: Area Proxima, 2024). È evidente che, a normativa invariata, il proprietario razionale viene spinto verso le soluzioni più remunerative, flessibili e percepite come meno rischiose.

Il documento elaborato da **FIAIP Bologna** mette in evidenza, inoltre, come il nuovo accordo territoriale sul canone concordato, in vigore dal 1° aprile 2024, abbia comportato un aumento medio degli importi dell'11%, producendo un doppio squilibrio: per monolocali e bilocali i canoni massimi risultano molto elevati, a scapito di single e coppie; per trilocali e quadrilocali, invece, i valori appaiono troppo bassi per rendere conveniente l'immissione sul mercato di queste tipologie (Fonte: Documento FIAIP Bologna – Proposte per la Regione, 2025).

4 L'evoluzione dei canoni di locazione a Bologna secondo l'Osservatorio FIAIP 2025

Secondo l'Osservatorio Immobiliare FIAIP Bologna 2025, che ha analizzato i principali comparti cittadini (Centro Storico, Bolognina e Saragozza), negli ultimi dodici mesi si è registrato un aumento medio dei canoni di locazione compreso tra il 7% e il 12%, con punte superiori al +15% nel Centro Storico per gli appartamenti ristrutturati o arredati.

Nel Centro Storico, il canone medio per un bilocale si colloca tra 850 e 1.100 euro/mese, mentre per un trilocale oscilla tra 1.300 e 1.600 euro/mese, con un incremento

significativo rispetto al 2023 dovuto alla scarsità di offerta disponibile e alla forte domanda studentesca e para-turistica.

Nella Bolognina, quartiere oggetto di importanti processi di rigenerazione urbana, i valori si attestano fra 700 e 950 euro/mese per un bilocale e fra 1.000 e 1.300 euro/mese per un trilocale, con una crescita media del 9% annuo.

In zona Saragozza, caratterizzata da un tessuto residenziale stabile e da un'elevata domanda di medio-lungo periodo, i canoni risultano leggermente inferiori ma in crescita costante, con incrementi compresi fra il 6% e l'8%.

Il trend evidenzia una pressione strutturale della domanda che non può essere imputata unicamente agli affitti brevi, ma piuttosto alla carenza complessiva di alloggi disponibili in locazione ordinaria, accentuata dai vincoli normativi e dalla mancanza di strumenti di garanzia per i proprietari.

Come sottolinea FIAIP Bologna nel proprio report, "la riduzione dell'offerta abitativa in locazione tradizionale è il risultato dell'assenza di politiche di incentivo, della scarsa tutela giuridica dei locatori e di una legislazione datata che non risponde più alle esigenze di mobilità e flessibilità delle famiglie moderne". (Fonte: Osservatorio Immobiliare FIAIP Bologna 2025).

5. Nuove esigenze abitative, patrimonio vetusto e scelta della locazione breve

Una parte significativa del patrimonio immobiliare italiano – e in particolare dei centri storici e dei quartieri centrali delle grandi città – è costituita da alloggi di grande metratura, spesso realizzati tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento. Si tratta di immobili caratterizzati da costi di manutenzione elevati, consumi energetici importanti e distribuzioni interne pensate per nuclei familiari numerosi, poco compatibili con le famiglie contemporanee.

Le nuove esigenze abitative, soprattutto dei giovani, dei single, delle coppie e dei lavoratori in mobilità, richiedono invece alloggi più piccoli, efficienti, spesso già arredati, e contratti più flessibili, che consentano di cambiare casa seguendo opportunità di studio o di lavoro. In assenza di una riforma organica della normativa sulle locazioni, molte famiglie scelgono di destinare parte del proprio patrimonio alla locazione breve per renderne sostenibile il mantenimento e gli interventi di riqualificazione.

Sul versante della domanda, la crescita degli affitti brevi è stata favorita anche dall'aumento dei costi alberghieri e dalla percezione, da parte di molte famiglie e lavoratori, di un rapporto qualità/prezzo non sempre soddisfacente nell'hôtellerie tradizionale. L'appartamento in locazione breve offre spesso spazi più ampi, la possibilità di cucinare, di lavorare da remoto e di soggiornare in quartieri residenziali, non solo nelle aree a più alta concentrazione turistica.

6. Un impianto normativo vecchio 27 anni e il grande assente: gli agenti immobiliari

Il comparto delle locazioni abitative è ancora disciplinato dalla Legge 9 dicembre 1998, n. 431, varata in un contesto socio-economico completamente diverso dall'attuale, quando il fenomeno degli affitti brevi era pressoché inesistente, la mobilità lavorativa e studentesca era molto minore e il turismo urbano non aveva la scala odierna.

La Legge 431/1998 mostra oggi limiti evidenti: rigidità delle durate contrattuali (4+4, 3+2, transitori complessi), scarsa sicurezza giuridica per i proprietari, tempi lunghi per il rilascio in caso di morosità, di richiesta di rilascio per finite locazione, o occupazione abusiva, assenza di strumenti moderni di selezione e valutazione dell'affidabilità degli inquilini. Fiaip ha proposto, a tal riguardo, l'istituzione di una banca dati nazionale del «merito locatizio», sul modello dei sistemi di credit scoring, per premiare gli inquilini virtuosi e ridurre il rischio percepito dai locatori (Fonte: Consulta Interassociativa nazionale, 2024).

Un'ulteriore criticità strutturale è rappresentata dal fatto che, nelle Commissioni locali chiamate a definire gli accordi territoriali sul canone concordato, non siedono gli agenti immobiliari, pur essendo gli unici soggetti che conoscono quotidianamente l'andamento dei canoni, delle compravendite e delle esigenze di entrambe le parti del rapporto locativo. FIAIP ritiene necessario che le associazioni professionali dell'intermediazione immobiliare vengano formalmente coinvolte nella governance delle politiche abitative.

7. Analisi critica della proposta di legge regionale Emilia-Romagna sulle locazioni brevi

La proposta di legge regionale dell'Emilia-Romagna in materia di locazioni brevi dichiara di voler contribuire alla tutela del diritto all'abitazione e al contenimento della pressione turistica su alcuni ambiti urbani, intervenendo nel quadro della competenza concorrente in materia di governo del territorio. Il nucleo più rilevante del provvedimento è contenuto nel **Titolo II «Disciplina urbanistica-edilizia della locazione breve»**.

Nella bozza di Disciplina degli immobili destinati a locazione breve in Emilia-Romagna – si prevede che «i Comuni possano limitare la diffusione di tale destinazione, non ammettendo il relativo cambio d’uso o subordinandone l’insediamento a specifiche condizioni, ma anche favorirne lo sviluppo per sopperire a situazioni di carenza di strutture ricettive». Una disposizione di questo tipo, pur muovendo da legittime finalità di equilibrio urbano, risulterebbe in contrasto con i principi costituzionali e con la recente giurisprudenza amministrativa nazionale, per le seguenti ragioni:

- Articolo 42 della Costituzione: tutela la proprietà privata e consente di limitarne l’esercizio solo per motivi di interesse generale e previo giusto indennizzo.
- Articolo 41 della Costituzione: riconosce la libertà dell’iniziativa economica privata, che può essere disciplinata ma non arbitrariamente compressa da vincoli discrezionali.
- Le locazioni turistiche di natura non imprenditoriale rientrano nella sfera della libertà contrattuale e non costituiscono attività soggetta a regime autorizzatorio o concessorio. Pertanto, pur riconoscendo la necessità di assicurare un equilibrio tra esigenze abitative e sviluppo turistico, le amministrazioni locali non possono introdurre divieti generalizzati o limitazioni di carattere preventivo che incidano sulla facoltà del proprietario di valorizzare il proprio bene, né possono subordinare l’attività locativa a scelte discrezionali di natura urbanistica prive di fondamento legislativo

8. Introduzione della nuova destinazione d’uso «locazione breve»

L’articolo 4 del progetto di legge introduce una nuova destinazione d’uso autonoma «locazione breve», ricondotta alla categoria turistico-ricettiva, cui devono essere assoggettati gli immobili destinati a contratti di locazione di durata non superiore a 30 giorni ai sensi del D.L. 50/2017 e successive modificazioni. Il mutamento di destinazione d’uso verso la locazione breve è sempre rilevante ai fini urbanistici, anche in assenza di opere, e comporta il rilascio di un titolo edilizio (SCIA o permesso di costruire). È inoltre vietato il cambio d’uso da strutture alberghiere a locazioni brevi, confermando il vincolo alberghiero esistente.

In tal modo, un elemento strettamente contrattuale – la durata del contratto di locazione – viene trasformato in fattore determinante della destinazione d’uso urbanistica: lo stesso alloggio, con identiche caratteristiche fisiche, resta residenziale se locato per 31

giorni, ma diventa turistico-ricettivo se locato per 29 giorni. Questa sovrapposizione tra piano civilistico e piano urbanistico solleva perplessità sia sul piano della coerenza ordinamentale, sia sul piano dell’opportunità, aprendo la strada alla possibilità di trasformare in categoria urbanistica qualunque forma contrattuale ritenuta politicamente sensibile.

8.1. Potestà pianificatoria dei Comuni e limiti quantitativi

L’articolo 5 attribuisce ai Comuni un’ampia potestà pianificatoria nel disciplinare la locazione breve: attraverso gli strumenti urbanistici, essi possono individuare ambiti in cui tale destinazione è ammessa, esclusa, favorita o subordinata a specifiche condizioni. Fra queste condizioni rientrano, in particolare, la possibilità di fissare una percentuale massima di alloggi destinabili alla locazione breve, anche a livello di singolo edificio nei centri storici, nonché la facoltà di vietare o limitare interventi edilizi (frazionamenti, demolizioni e ricostruzioni, recupero di sottotetti, trasformazione di locali accessori) qualora finalizzati alla locazione breve, imponendo in tali casi il divieto di cambio d’uso senza opere per un periodo di tre anni.

I Comuni possono inoltre introdurre requisiti dimensionali e standard qualitativi ulteriori rispetto ai minimi vigenti (accessibilità, vivibilità, prestazioni energetiche e sismiche, infrastrutturazione digitale) e subordinare il cambio d’uso a dotazioni territoriali e pertinenziali (parcheggi, servizi). Si tratta di una leva discrezionale molto potente, che può condurre a scenari di forte eterogeneità regolatoria sul territorio regionale e ad una diffusa incertezza per i proprietari e gli investitori.

8.2. Requisiti tecnici e divieto di utilizzo dei locali accessori

L’articolo 6 prevede che, per essere destinata a locazione breve, l’unità immobiliare debba essere conforme dal punto di vista urbanistico, rispettare i requisiti di sicurezza, igiene, salubrità, efficienza energetica e impiantistica e soddisfare i parametri del D.M. 5 luglio 1975 in tema di superfici minime, altezze e aerazione. A differenza di quanto previsto per le abitazioni dalla normativa nazionale sul c.d. «Salva Casa», non è consentito ricorrere ai criteri speciali più flessibili.

La norma dispone inoltre il divieto di destinare a locazione breve i locali accessori o di servizio (cantine, autorimesse e simili). Se da un lato l’intento di contrastare situazioni palesemente indecorose e non conformi agli standard minimi è condivisibile, dall’altro la scelta di inasprire i requisiti per la sola locazione breve rischia di spingere una parte

dell'offerta verso forme irregolari, anziché innalzare in modo trasparente la qualità dell'ospitalità.

8.3. Titoli edilizi, contributo di costruzione e regime transitorio

L'articolo 7 conferma che ogni mutamento di destinazione verso la locazione breve è soggetto a titolo edilizio, con applicazione delle sanzioni previste in caso di abuso. L'articolo 8 disciplina il contributo di costruzione, stabilendo che debba essere versata la differenza di oneri fra la destinazione d'uso preesistente e quella di locazione breve, con la facoltà per i Comuni di modulare in aumento o in diminuzione (fino al 30%) i valori unitari e di escludere tale destinazione dalle riduzioni previste per il territorio urbanizzato.

L'articolo 9 semplifica il mutamento d'uso da locazione breve a residenziale, consentendolo senza titolo edilizio e senza contributo, previa comunicazione allo Sportello Unico. L'articolo 13 disciplina il regime transitorio, imponendo alle unità già destinate a locazione breve l'adeguamento ai nuovi requisiti entro termini prestabiliti e, nei Comuni che adotteranno piani specifici, la comunicazione del mutamento d'uso e l'eventuale adeguamento a ulteriori standard dimensionali e dotazionali.

9. Le criticità di fondo della proposta di legge

Alla luce dell'analisi svolta, FIAIP ritiene che l'impianto della proposta di legge presenti alcune criticità di fondo.

In primo luogo, la trasformazione di un elemento contrattuale (durata del contratto di locazione fino a 30 giorni) in categoria urbanistica autonoma crea una sovrapposizione tra piano civilistico e piano urbanistico che rischia di andare oltre il perimetro fisiologico del governo del territorio e di generare incertezza normativa. Non è ragionevole che lo stesso immobile, con identiche caratteristiche fisiche, cambi destinazione urbanistica in base alla mera durata dei contratti di locazione stipulati.

In secondo luogo, l'effetto combinato delle norme su destinazione d'uso, oneri e poteri pianificatori comunali determina un quadro nel quale la locazione breve viene fortemente compressa e scoraggiata, mentre il ritorno alla residenzialità viene sì semplificato sul piano formale, ma non accompagnato da incentivi fiscali, da maggiore certezza giuridica, né da una riforma della disciplina nazionale delle locazioni. ***In assenza di tali condizioni, è plausibile che molti proprietari preferiscano lasciare vuoti gli immobili piuttosto che immetterli sul mercato dell'affitto ordinario.***

In terzo luogo, il rischio concreto è quello di spingere una parte dell’offerta verso il sommerso: chi oggi opera in piena trasparenza, rispettando gli obblighi fiscali ed amministrativi, si troverà a sostenere nuovi adempimenti, costi e incertezze; chi, al contrario, ha scelto consapevolmente l’irregolarità avrà un ulteriore incentivo a restare ai margini del sistema.

9.1. Giurisprudenza di riferimento

Consiglio di Stato – Sentenza n. 2928/2025 (Sez. V, 18 aprile 2025, Comune di Sirmione)

Ha stabilito che, relativamente alle locazioni turistiche private in forma non imprenditoriale, i Comuni non hanno potere di vietare o imporre restrizioni che incidano sulla libertà contrattuale del proprietario di destinare l’immobile a uso turistico. In particolare: • la locazione turistica è atto dispositivo del bene, espressione del diritto di proprietà; • non rientra nel perimetro delle attività ricettive imprenditoriali (hotel, B&B, affittacamere); • i regolamenti comunali che prevedono divieti generalizzati, obblighi di autorizzazione preventiva o limiti di zona sono impugnabili in sede giurisdizionale per eccesso di potere e violazione di legge.

TAR Toscana – Ordinanza n. 1273/2024 e successiva sospensiva (Comune di Firenze)

È stato sospeso il regolamento comunale che limitava le locazioni turistiche brevi alle sole aree esterne al centro UNESCO, poiché ritenuto in contrasto con i principi costituzionali di libertà di iniziativa economica e diritto di proprietà. Il TAR ha rilevato che la potestà comunale non può introdurre divieti generali in assenza di specifica previsione legislativa, né trasformare un uso lecito dell’immobile in un’attività soggetta a licenza.

TAR Trentino-Alto Adige – Sentenza n. 54/2023 (Comune di Bolzano)

Ha annullato la delibera del Comune di Bolzano che subordinava le locazioni turistiche alla preventiva autorizzazione comunale, riconoscendo che l’attività di locazione breve non costituisce uso urbanisticamente diverso dell’immobile e non può essere vietata o limitata con atti amministrativi di natura regolamentare

10. L’esperienza internazionale: Barcellona, Parigi, New York

Il documento della Consulta Interassociativa nazionale richiama le esperienze di città come Barcellona, Parigi e New York, che hanno introdotto nel corso degli ultimi anni limiti molto stringenti alle locazioni brevi. Secondo le evidenze richiamate, tali misure non hanno risolto i problemi per cui erano state adottate – caro affitti, sovraffollamento turistico, difficoltà di accesso alla casa – ma li hanno spesso aggravati, determinando un

raddoppio del sommerso e un consistente aumento dei canoni di medio-lungo termine (Fonte: Consulta Interassociativa nazionale, 2024).

Nel caso di Barcellona, il sistema di licenze, i divieti di nuove autorizzazioni e la prospettiva di eliminare migliaia di appartamenti turistici non hanno impedito un ulteriore aumento dei canoni, mentre parte dell’offerta si è spostata su forme contrattuali ibride o su segmenti di mercato meno regolati. A New York, le restrizioni sui soggiorni inferiori ai 30 giorni hanno determinato il crollo delle inserzioni regolari sulle principali piattaforme, ma i canoni di locazione hanno continuato a crescere e il fenomeno degli affitti irregolari non è scomparso.

L’esperienza internazionale conferma, quindi, che non si risolve la crisi abitativa restringendo un singolo segmento del mercato (la locazione breve) senza intervenire contestualmente su fiscalità, sicurezza giuridica e flessibilità delle locazioni medio-lunghe. In molti casi, misure sbilanciate hanno finito per penalizzare chi opera in trasparenza e per premiare chi sceglie di restare nel sommerso.

11. Le proposte di FIAIP per la Regione Emilia-Romagna

Alla luce delle criticità evidenziate e delle esperienze analizzate, FIAIP propone un insieme di misure alternative e complementari, in linea con il documento della Consulta Interassociativa nazionale e con le proposte già condivise con gli amministratori regionali e locali.

11.1. Strategia abitativa regionale e riuso del patrimonio pubblico

FIAIP propone che la Regione Emilia-Romagna promuova:

- l’adozione di un Piano regionale per l’abitare, coordinato con un auspicato Piano nazionale ed europeo per la casa, che preveda un programma pluriennale di edilizia residenziale pubblica (ERP) e sociale (ERS), in sinergia con i Comuni e con il settore privato (Fonte: Consulta Interassociativa nazionale, 2024);
- il censimento e il riuso del patrimonio pubblico inutilizzato (ex caserme, ex scuole, ex ospedali, immobili dismessi), da destinare a forme di housing sociale e a canoni convenzionati;
- incentivi urbanistici alla rigenerazione del patrimonio esistente, inclusi bonus volumetrici mirati e la semplificazione del cambio di destinazione d’uso da uffici a residenziale, ove sussistano i requisiti igienico-sanitari e dimensionali.

11.2. Misure fiscali per riportare sul mercato le case vuote

FIAIP suggerisce, in particolare:

- la deducibilità, o l'esenzione parziale, dell'IMU sugli immobili concessi in locazione a canone concordato o su unità che, da sfitte da lungo periodo, vengano immesse sul mercato dell'affitto ordinario (Fonte: Documento Consulta e Documento FIAIP Bologna, 2024–2025);
- l'estensione del regime della cedolare secca alle locazioni abitative in cui il conduttore è una società o un ente che destina l'immobile ad uso abitativo per lavoratori fuori sede, personale sanitario, studenti o altre categorie con esigenze temporanee;
- il rifiuto di misure fiscali punitive selettive nei confronti di chi si avvale di intermediari professionali (come l'aumento della cedolare secca per gli affitti brevi mediati da agenzia), già criticate da FIAIP in sede di discussione sulla Legge di Bilancio nazionale, in quanto discriminatorie verso chi opera in piena trasparenza.

11.3. Più sicurezza e flessibilità per le locazioni medio-lunghe

Per rendere più attrattiva la locazione ordinaria, FIAIP propone:

- il riconoscimento del contratto di locazione registrato all'Agenzia delle Entrate come titolo esecutivo, al fine di accelerare il reintegro nel possesso in caso di morosità o finita locazione;
- il potenziamento degli uffici dell'esecuzione e degli ufficiali giudiziari, in modo da ridurre i tempi effettivi di rilascio degli immobili;
- l'istituzione di una banca dati nazionale del merito locatizio, che consenta di valorizzare la storia positiva degli inquilini affidabili, facilitando il loro accesso alla casa e riducendo, al tempo stesso, il rischio percepito dai proprietari;
- una revisione organica della Legge 431/1998, con particolare attenzione alla semplificazione del contratto transitorio e alla possibilità di prevedere durate più flessibili (ad esempio 24+24 mesi), più coerenti con la mobilità lavorativa e studentesca.

11.4. Governance e ruolo degli agenti immobiliari

FIAIP ritiene fondamentale che le associazioni professionali dell'intermediazione immobiliare vengano incluse in modo stabile nella governance delle politiche abitative regionali e locali. In particolare, si propone che:

- un rappresentante delle associazioni degli agenti immobiliari maggiormente rappresentative sieda nelle Commissioni territoriali per la definizione degli accordi sul canone concordato;
- FIAIP e le altre associazioni vengano coinvolte negli Osservatori regionali sul mercato delle locazioni e nei tavoli di monitoraggio degli effetti delle politiche adottate.

11.5. Verso una disciplina intelligente della locazione breve

In merito alle locazioni brevi, FIAIP non chiede assenza di regole, ma una disciplina equilibrata che punti a trasparenza, qualità e legalità, evitando divieti generalizzati e cambi di destinazione d'uso rigidi. In questa prospettiva, si propone di:

- introdurre un obbligo di registrazione a livello comunale o regionale delle unità destinate a locazione breve, con raccolta di dati aggregati su presenze, concentrazione territoriale e stagionalità;
- assicurare la piena integrazione degli affitti brevi nel circuito fiscale e nei tributi locali (imposta di soggiorno, dichiarazioni dei redditi, eventuali addizionali), garantendo parità di trattamento con il comparto alberghiero e favorendo l'emersione del sommerso;
- limitare l'uso della leva urbanistica a casi in cui vi siano evidenze oggettive di squilibri (ad esempio eccesso di alloggi brevi rispetto a quelli residenziali in micro-ambiti di pregio storico), accompagnando eventuali misure restrittive a verifiche periodiche di efficacia e ad azioni contestuali sul versante delle locazioni medio-lunghe.

12. Considerazioni di merito

L'esperienza amministrativa e giurisprudenziale sopra richiamata mostra che i Comuni, pur legittimamente chiamati a garantire un equilibrio tra turismo e residenza, non dispongono di poteri normativi per vietare o limitare le locazioni turistiche non imprenditoriali, salvo che tali poteri siano espressamente attribuiti da una legge statale o regionale. Si suggerisce pertanto che la normativa regionale:

- riconosca esplicitamente la distinzione tra locazione turistica non imprenditoriale e attività ricettiva imprenditoriale;
- incentivi l'emersione e la regolarità attraverso strumenti fiscali e semplificazioni amministrative, anziché con divieti;
- favorisca, mediante la cedolare secca a canone concordato e garanzie contro la morosità, il ritorno sul mercato di immobili oggi inutilizzati;
- promuova un patto di fiducia pubblico-privato per la valorizzazione del patrimonio immobiliare diffuso, in particolare nei piccoli borghi e nelle aree a rischio spopolamento.

Conclusioni In linea con i principi costituzionali e con la giurisprudenza consolidata, si ritiene che eventuali restrizioni generalizzate alle locazioni brevi in forma non imprenditoriale siano inidonee, sproporzionate e suscettibili di annullamento in sede giurisdizionale. Occorre orientare la disciplina regionale non verso la limitazione, bensì verso la regolazione intelligente e incentivante, capace di coniugare trasparenza, sostenibilità e libertà di iniziativa economica, a beneficio delle comunità locali e dell'intero sistema turistico-immobiliare regionale.

13. Conclusioni

La Regione Emilia-Romagna ha l'ambizione, pienamente condivisibile, di contribuire alla tutela del diritto alla casa e alla qualità della vita urbana. Tuttavia, la proposta di legge in esame non persegue tali obiettivi attraverso strumenti efficaci, ma interviene con misure **restrittive e sproporzionate**, che rischiano di produrre effetti contrari a quelli dichiarati.

Le norme che **limitano la possibilità di locazioni brevi in determinati ambiti del territorio comunale**, che **escludono la possibilità di agevolazioni urbanistiche o fiscali per i cambi di destinazione d'uso**, o che **trasformano un contratto civile in un fatto urbanistico**, rappresentano un'ingerenza inaccettabile nella libertà di disporre del proprio bene. In tal modo, si finisce per **svuotare di contenuto il diritto di proprietà**, comprimendo la libertà contrattuale del cittadino e disincentivando chi sceglie di operare nella piena legalità, pagando imposte e rispettando le regole.

È necessario ricordare che **la locazione breve non è un'attività imprenditoriale ricettiva**, ma un semplice utilizzo legittimo del proprio patrimonio immobiliare, che nella grande maggioranza dei casi riguarda **famiglie con un solo appartamento aggiuntivo**, spesso ereditato o frutto di risparmi, destinato a integrare il reddito familiare in un contesto di crescente costo della vita.

Punire queste scelte significa **colpire il ceto medio**, ridurre la mobilità abitativa, aumentare il sommerso e scoraggiare l'investimento immobiliare, con conseguenze negative per l'intera economia regionale.

L'esperienza di città come Barcellona, Parigi e New York dimostra che politiche analoghe non hanno risolto la crisi abitativa, ma l'hanno aggravata: gli affitti brevi si sono spostati nel sommerso, i canoni ordinari sono aumentati e l'offerta di alloggi disponibili si è ulteriormente ridotta.

Per questo FIAIP ribadisce con fermezza che **la via da seguire non è la restrizione, ma l'equilibrio**: servono norme che garantiscano trasparenza, sicurezza, flessibilità e convenienza nel mercato delle locazioni, tutelando al tempo stesso il diritto all'abitare e la libertà di chi possiede e mette a disposizione un immobile.

In linea con i principi costituzionali e con la giurisprudenza consolidata, si ritiene che eventuali restrizioni generalizzate alle locazioni brevi in forma non imprenditoriale siano inidonee, sproporzionate e suscettibili di annullamento in sede giurisdizionale. Occorre orientare la disciplina regionale non verso la limitazione, bensì verso la regolazione intelligente e incentivante, capace di coniugare trasparenza, sostenibilità e libertà di iniziativa economica, a beneficio delle comunità locali e dell'intero sistema turistico-immobiliare regionale.

FIAIP rimane a disposizione della Regione Emilia-Romagna per contribuire, con competenza e senso di responsabilità, alla costruzione di una politica abitativa moderna, inclusiva e rispettosa della proprietà privata e del lavoro delle famiglie.

Allegati

Allegato A – Documento della Consulta Interassociativa nazionale dell'intermediazione immobiliare «Proposte su come immettere sul mercato abitazioni dignitose, sostenibili e a prezzi accessibili».

Allegato B – Documento FIAIP Bologna «Proposte per la Regione Emilia-Romagna».

Allegato C – Indagine commissionata da FIAIP Bologna ad Area Proxima Srl



Commissione speciale sulla crisi abitativa nell'Unione Europea istituita dall'Europarlamento il 18/12/2024

**Proposte su come immettere sul mercato abitazioni dignitose, sostenibili e
a prezzi accessibili**

Roma, 25 marzo 2025

Santino Taverna
Presidente Nazionale Fimaa

Gian Battista Baccarini
Presidente Nazionale Fiaip

Renato Maffey
Presidente Nazionale Anama

1. Premessa

È doveroso evidenziare come il tema trattato, l'accesso Casa, sia di assoluta priorità non solo nel nostro Paese ma anche all'interno dell'Unione Europea. Il Parlamento UE il 18 dicembre ha, per l'appunto, istituito una Commissione speciale la cui attività sarà focalizzata sulla ricerca di soluzioni percorribili per risolvere la crisi degli alloggi nell'UE. D'altra parte, in Italia, sono "aperti" diversi Tavoli Istituzionali nei quali le nostre Associazioni sono direttamente coinvolte, in particolare quello istituito a inizio 2024 dal MIT sulla definizione del "Piano Casa Italia", ma il tema è trattato anche dal MIMIT con la Commissione di allerta rapida di sorveglianza dei prezzi in riferimento alle locazioni abitative, dal MEF tramite la cabina di regia per la valorizzazione e la dismissione del Patrimonio Immobiliare Pubblico, dal MITUR nell'ambito della questione sulle locazioni brevi con finalità turistica e dal MASE in riferimento al percorso di efficientamento energetico immobiliare anche in relazione all'imminente recepimento della direttiva UE "Case green". Si ritiene, pertanto, prioritariamente **opportuno un coordinamento o, ancor meglio, un accorpamento degli stessi** tramite la **costituzione di un'unica cabina di regia sul tema**, finalizzata ad una più concreta incisività nel raggiungimento del comune obiettivo evitando dispersioni di tempo e risorse.

Si preme evidenziare, inoltre, come **l'andamento del mercato immobiliare in Italia** anche nel 2024 abbia confermato quanto il settore immobiliare continui a rappresentare, inequivocabilmente, il comparto con il più elevato coefficiente di attivazione della vita economica, sociale ed occupazionale del sistema Paese. Infatti, il 2024 si è chiuso con un significativo incremento del numero complessivo delle compravendite residenziali, pari a circa 720.000 (+1,5% rispetto al 2023), livelli che, al netto dei due anni post pandemia (2021, 2022), non si raggiungevano da oltre sedici anni.

Si può, pertanto, affermare che ci sia stata una reazione del mercato immobiliare italiano dopo le ripercussioni inevitabili degli anni precedenti, dettate dal consistente e rapido **aumento del costo della vita** unitamente alla crescente **difficoltà di accesso al credito** a seguito di una politica monetaria della BCE che ha determinato ben dieci rialzi consecutivi dei tassi di interessi, compresi in poco meno di un anno tra il 2022 e il 2023, con conseguente calo di oltre il 30% del numero di mutui erogati nel 2023, oltre alle inevitabili conseguenze socio-economiche derivanti dai conflitti militari in Ucraina e Israele.

Il ridimensionamento dell'inflazione e **l'inversione di tendenza della politica monetaria della BCE da giugno del 2024**, con ben sei ribassi consecutivi dei tassi di interesse, hanno determinato un significativo aumento delle compravendite delle prime case +5%, dopo tre anni di calo, sostenute dai mutui prima casa che hanno registrato nel 2024 un +10% rispetto al 2023, grazie anche alla costante conferma del Fondo di Garanzia Consap, alimentando fiducia nel mercato, da sempre linfa vitale per la sua dinamicità.

Un dato molto interessante è quello del 2023 nel quale si è registrato, per il secondo anno consecutivo, **l'aumento del numero di compravendite di seconde case** (+1,5% rispetto al 2022), in gran parte acquistate per investimento e destinate a locazione breve con finalità turistica grazie all'elevata redditività, ad una flessibilità in termini di durata e alla totale assenza sia di rischi di morosità che di difficoltà nel reintegro del possesso, a riprova di come sempre più cittadini, da una parte, abbiano "paura" di affittare per periodi lunghi in quanto considerano la locazione "ordinaria" poco sicura e poco tutelata oltre ad essere meno redditizia e meno flessibile e, dall'altra, si conferma come sempre più famiglie italiane decidano di attingere ai loro risparmi per salvaguardarli dagli effetti inflattivi acquistando immobili, giustificando il calo del ricorso al credito di due anni fa.

D'altra parte, però, si vuole sottolineare come **la carenza di immobili a disposizione per la locazione a medio lungo termine non sia dovuta alla crescita esponenziale degli ultimi sei anni delle locazioni brevi con finalità turistica**. Infatti, l'ISTAT certifica che su 35 milioni di abitazioni in Italia le locazioni turistiche incidono per meno del 2% (circa 650.000) per arrivare a punte massime del 6% a Firenze, città simbolo degli affitti turistici (su 177mila abitazioni sono circa 10mila annunci di affitti brevi, molto meno di quelle affittate 4+4 che sono 38mila o di quelle sfitte che sono 26mila).

Il vero tema, infatti, è che **in Italia ci sono 9,5 milioni di case vuote sempre su 35 milioni totali (fonte ISTAT)**, pertanto un numero impressionante, quasi un terzo (A Milano, quale città universitaria per antonomasia, ci sono 180mila case affittate a medio-lungo termine, 20.000 affitti turistici e 100.000 case sfitte).

Perciò risulta evidente che il **problema della scarsa offerta di case non è dovuta alle locazioni turistiche** e nemmeno **all'assenza di case** ma al fatto che molti proprietari decidono di lasciare le case vuote anziché affittarle e, pertanto, è opportuno comprenderne le ragioni.

I motivi principali, come già evidenziato, sono da ricercarsi nel fatto che tali affitti sono poco redditizi (fiscaltà troppo elevata), poco flessibili (durate troppo rigide e lunghe) e soprattutto troppo rischiosi (mancato pagamento canoni e difficoltà nel reintegro del possesso in tempi congrui oltre, oltre al frequente rischio di trovarsi restituiti appartamenti rovinati dagli inquilini).

Unitamente a ciò è bene sottolineare come continui anche nel 2024 il costante **aumento dei valori di mercato**, soprattutto nelle città metropolitane, nelle città d'arte e in quelle universitarie, sia in relazione ai canoni di locazione abitativa (+7% nel 2024 rispetto al 2023) sia in relazione ai prezzi di compravendita (+3% nel 2024 rispetto al 2023) rendendo più faticoso, a volte impossibile, complice anche la non adeguatezza dei salari, l'accesso alla casa, soprattutto per le famiglie e per i cittadini meno abbienti non necessariamente da considerarsi rientranti nella cerchia della "popolazione povera" ma anche in quella nota come "fascia grigia". E la ragione principale **è da ricercarsi nella scarsità di offerta nel mercato di abitazioni sia in vendita che in locazione rispetto ad una crescente "domanda"**.

Pertanto, a parere della Consulta Interassociativa Nazionale dell'Intermediazione Immobiliare, **la priorità oggi è quella di creare le condizioni al fine di aumentare l'offerta sul mercato di abitazioni** che determinerà fisiologicamente, per la legge naturale del mercato, un calmieramento dei valori sia di locazione che di compravendita agevolando l'accesso alla Casa e salvaguardando il diritto all'abitazione.

Da qui la necessità di definire un **Piano Nazionale sulla Casa**, da integrare in un più ampio Piano Europeo sulla Casa, assente, in Italia, da oltre 70 anni, di tipo strategico, che non può prescindere da una concreta **sinergia tra pubblico e privato**, che tracci delle linee guida precise per tutti i Comuni affinché adottino delle politiche abitative e urbanistiche atte a risolvere il problema dell'emergenza e del disagio abitativo sia tramite la previsione di un piano individuale strutturato di edilizia residenziale, sia sociale che pubblica, e, nello stesso tempo, che prevedano criteri incentivanti per l'iniziativa privata, sia di natura sia fiscale che tecnica, atti a favorire, non obbligare, la transizione ecologica e digitale del patrimonio immobiliare italiano alimentando l'attrattività del nostro Paese, con conseguenti ricadute positive per la comunità, per gli operatori del settore e, in generale, per l'intera economia Nazionale.

2. Proposte

In relazione a quanto premesso la Consulta Interassociativa propone quanto segue.

Proposte di natura tecnico-urbanistico

1. Ogni Comune dovrà prevedere, proporzionalmente alle risorse a disposizione, anche considerando le rilevanti opportunità di ricevere finanziamenti correlati a progetti del PNRR, o **all'auspicata costituzione di un Fondo Europeo per la Casa**, tenendo, ovviamente conto delle caratteristiche del proprio territorio e patrimonio immobiliare, un **piano strutturato di edilizia residenziale sia pubblica (ERP) che sociale (ERS)** orientato a favorire l'accesso alla Casa per le persone meno abbienti andando a riqualificare, in coerenza con il percorso di transizione ecologica nazionale, quell'ingente parte di patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato o in disuso (ex caserme, ex scuole, ex ospedali ecc...), per poi mettere a disposizione le abitazioni ristrutturate a prezzi convenzionati o a canoni calmierati per coloro che non si possono permettere di acquistare casa o a prenderla in affitto a valori di mercato, **contribuendo, in tal modo, all'aumento dell'offerta di immobili sul mercato con conseguente calmieramento dei prezzi**, sia di vendita che di affitto, temperando le esigenze abitative del conduttore, con il diritto del proprietario, a sua volta costituzionalmente rilevante, di affittare liberamente il proprio immobile, spesso acquistato con i risparmi accumulati in anni e anni di sacrifici, evitando di introdurre limiti o divieti alla libertà di affitto (anche considerando che la previsione di limiti temporali agli affitti brevi o misure simili, dove applicati, vedi Barcellona, Parigi, New York, non solo non hanno risolto i problemi per i quali sono stati introdotti, ma li hanno aggravati cagionando un aumento di oltre il doppio del sommerso e registrando un consistente aumento dei canoni di locazione di medio-lungo termine).

2. i Piani Strutturali Comunali (P.S.C.) dovranno prevedere dei criteri incentivanti per l'iniziativa privata

quali, nei casi di demolizione e ricostruzione, nell'ottica di riqualificare l'esistente limitando il consumo di suolo, la possibilità di usufruire, al momento della ricostruzione, di maggiore cubatura, per esempio, consentendo di costruire un piano in più ovviamente nel rispetto massimo del contesto e del decoro urbano e di eventuali altri vincoli del P.S.C..

3. I Comuni dovranno favorire i cambi di destinazione d'uso da uffici in abitazioni, anche e soprattutto considerando sia le caratteristiche degli uffici che, di fatto, sono già pronti per essere abitati (luminosità, tipologia, razionalità e funzionalità interna e condominiale, impiantistica ecc....) unitamente ad incentivare l'opportuna riconversione di un'ampia offerta statica di uffici vuoti e inutilizzati (a seguito dello sviluppo dello smart working significativamente cresciuto con la pandemia) che inficia, spesso e volentieri, negativamente il decoro urbano. Su questo il recente decreto Salva Casa ha previsto delle semplificazioni ma si potrebbe, e, secondo noi, si dovrebbe ulteriormente snellire le procedure consentendo, di fatto, sempre il cambio d'uso da ufficio in abitazione con l'unica condizione che vi siano i requisiti di igiene e i parametri di legge ai fini dell'abitabilità (rapporto luminosità degli ambienti, altezze minime, dimensioni ecc....).

4. Prevedere un piano, misurabile nel tempo, di digitalizzazione delle procedure operative pubbliche relative all'accesso agli atti presso gli uffici tecnici comunali al fine di agevolare e velocizzare le verifiche edilizio-urbanistiche favorendo, in tal modo, concretamente la circolazione regolare degli immobili e la dinamicità virtuosa del mercato immobiliare a beneficio e tutela della collettività oltre a contribuire a ridurre il contenzioso correlato a frequenti difformità documentali rispetto allo stato reale dell'immobile, evitando ulteriori costi sociali.

Proposte di natura economico-fiscale

Si ritiene necessario istituire un **Fondo Europeo sulla Casa**, una sorta di "**PNRR per la Casa e le politiche abitative**", che sostenga una serie di misure di incentivazione fiscale al fine di favorire l'aumento dell'offerta sul mercato delle locazioni abitative "ordinarie", ad oggi, lasciate volutamente sfitte.

1. Esenzione totale dell'Imu a favore di chi stipula contratti a canone concordato o, alternativamente, prevedere la **deducibilità totale dell'Imu**, già presente per le persone giuridiche e nel settore strumentale, andando, pertanto, ad estenderla anche alle persone fisiche e alle abitazioni.

2. Esenzione del 50% dell'Imu a favore di chi stipula contratti di locazione abitativa ordinaria (4+4) o, alternativamente, **la deducibilità della metà dell'imposta** salvaguardando l'introito del Comune e facendo rientrare la spesa nella forma della tax expenditure.

3. Chiarire definitivamente che la cedolare secca al 10% relativamente ai contratti di locazione a canone concordato possa essere applicata in tutti i Comuni Italiani e non solo in alcuni di essi.

4. Chiarire definitivamente che la **cedolare secca possa essere applicata anche per tutte le locazioni abitative nelle quali il privato affitti a società o ad un'impresa** (ciò aiuterebbe anche la collocazione abitativa degli oltre 5 milioni di lavoratori fuori sede). Nonostante la recente sentenza della Suprema Corte (sentenza della Corte di Cassazione del 7 maggio 2024 n. 12395) la stessa non viene interpretata in maniera uniforme dall'Agenzia delle Entrate in tutto il territorio nazionale.

5. Introdurre il **credito d'imposta in relazione ai mancati incassi dei canoni di locazione a beneficio dei proprietari vittime di morosità** al fine di stimolarli ad affittare per periodi medio-lunghi, rafforzandone la fiducia, tramite, appunto, la garanzia di recupero indiretto delle somme non riscosse.

Tali incentivi sarebbero fondati su un diffuso interesse pubblicistico assumendo il ruolo di leva per l'immissione sul mercato delle locazioni di un maggior numero di unità immobiliari e, dunque, di decisivo contributo al soddisfacimento del diritto alla casa delle famiglie italiane.

Proposte orientate a rendere più sicure e flessibili le locazioni residenziali medio-lunghe

Prevedere misure che rendano più sicure ovvero più tutelate e più attrattive le locazioni abitative incentivando i proprietari ad affittare le proprie case lasciate consapevolmente non locate.

1. Prevedere che il **contratto di locazione sia considerabile un titolo esecutivo** sia al fine di velocizzare, fattivamente, il reintegro nel possesso per il proprietario in caso di mancata restituzione dell'immobile per finita locazione o per morosità, e sia come effetto deterrente per l'inquilino con "intentii non virtuosi".

2. **Aumentare il numero di ufficiali giudiziari** che consentano di liberare l'immobile a seguito del provvedimento di convalida di sfratto. Di fatto, spesso e volentieri, il recupero dell'immobile non avviene, o avviene dopo molto tempo, perché manca il personale che possa dare seguito alla liberazione dell'immobile occupato abusivamente.

3. **Costituire una banca dati di raccolta dei procedimenti di sfratto per morosità**, o comunque legittimarne la creazione, sulla scorta di quanto avviene già per l'accesso al credito (CRIF), in modo da avere evidenza del "merito locatizio" del conduttore, come avviene già in altri paesi (es: USA), al fine di agevolare ed incentivare la sottoscrizione di contratti di locazione da parte dei proprietari delle decine di migliaia di alloggi sfitti.

4. Mettere a disposizione della cittadinanza l'intero **patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato già "pronto"** (nel rispetto delle norme di legge) unitamente alle oltre **100.000 abitazioni ERP** (dato di Federcasa) vuote e/o non utilizzate ovviamente nel massimo rispetto delle graduatorie e dei criteri normativamente previsti.

5. **Rendere più flessibile la durata dei contratti di locazione ad uso abitativo** ovvero consentire al proprietario e al conduttore di concordare liberamente la durata del contratto considerate le

mutevoli e moderne esigenze dei contraenti dettate prioritariamente da una crescente mobilità lavorativa e, più in generale, da una minore stanzialità dei giovani, soprattutto studenti. Questo potrà avvenire sia attraverso un'evoluzione dell'attuale contratto di natura transitoria, tramite uno snellimento delle condizioni per poterne usufruire, e sia prevedendo per il contratto di locazione ordinario una durata minima di 24 mesi con rinnovo automatico per altri 24 mesi.

3. Conclusioni

Tali proposte, come risulta evidente, sono orientate ad aumentare l'offerta nel mercato di abitazioni disponibili, dignitose, sostenibili e a valori di mercato accessibili, adeguate sia per la locazione che per la compravendita **favorendo l'accesso regolare alla Casa e tutelando il diritto all'abitazione quale diritto costituzionalmente garantito**.

Evidenti e conseguenti saranno, anche e non secondariamente, **gli effetti positivi per il sistema economico Nazionale ed Europeo** in quanto aumenterà l'attrattività in termini di investimenti nei singoli Paesi dell'Unione Europea con un trasversale beneficio per la collettività e per il mercato, con la conseguente valorizzazione **dell'intero patrimonio immobiliare nazionale ed europeo** a tutela dei risparmi delle famiglie ma, anche, a tutela del sistema creditizio dell'UE (a garanzia dei mutui c'è il valore degli immobili) e, soprattutto, a rafforzamento della più potente e strategica garanzia del debito pubblico di ogni Nazione (in Italia è pari a circa 3000 mld), quale è, appunto, il valore della proprietà immobiliare diffusa.

Proposte su come immettere sul mercato abitazioni dignitose, sostenibili e a prezzi accessibili

Con la presente presentazione ci preme evidenziare, come **l'andamento del mercato immobiliare in Italia** anche nel 2024 abbia confermato quanto il settore immobiliare continui a rappresentare, inequivocabilmente, il comparto con il più elevato coefficiente di attivazione della vita economica, sociale ed occupazionale del sistema Paese. Infatti, il 2024 si è chiuso con un significativo incremento del numero complessivo delle compravendite residenziali, pari a circa 720.000 (+1,5% rispetto al 2023), livelli che, al netto dei due anni post pandemia (2021, 2022), non si raggiungevano da oltre sedici anni.

Si può, pertanto, affermare che ci sia stata una reazione del mercato immobiliare italiano dopo le ripercussioni inevitabili degli anni precedenti, dettate dal consistente e rapido **aumento del costo della vita** unitamente alla crescente **difficoltà di accesso al credito** a seguito di una politica monetaria della BCE che ha determinato ben dieci rialzi consecutivi dei tassi di interessi, compresi in poco meno di un anno tra il 2022 e il 2023, con conseguente calo di oltre il 30% del numero di mutui erogati nel 2023, oltre alle inevitabili conseguenze socio-economiche derivanti dai conflitti militari in Ucraina e Israele.

Il ridimensionamento dell'inflazione e **l'inversione di tendenza della politica monetaria della BCE da giugno del 2024**, con ben sette ribassi consecutivi dei tassi di interesse, hanno determinato un significativo aumento delle compravendite delle prime case +5%, dopo tre anni di calo, sostenute dai mutui prima casa che hanno registrato nel 2024 un +10% rispetto al 2023, grazie anche alla costante conferma del Fondo di Garanzia Consap, alimentando fiducia nel mercato, da sempre linfa vitale per la sua dinamicità.

Un dato molto interessante è quello del 2023 nel quale si è registrato, per il secondo anno consecutivo, **l'aumento del numero di compravendite di seconde case** (+1,5% rispetto al 2022), in gran parte acquistate per investimento e destinate a locazione breve con finalità turistica grazie all'elevata redditività, ad una flessibilità in termini di durata e alla totale assenza sia di rischi di morosità che di difficoltà nel reintegro del possesso, a riprova di come sempre più cittadini, da una parte, abbiano "paura" di affittare per periodi lunghi in quanto considerano la locazione "ordinaria" poco sicura e poco tutelata oltre ad essere meno redditizia e meno flessibile e, dall'altra, si conferma come sempre più famiglie italiane decidano di attingere ai loro risparmi per salvaguardarli dagli effetti inflattivi acquistando immobili, giustificando il calo del ricorso al credito di due anni fa.

D'altra parte, però, si vuole sottolineare come **la carenza di immobili a disposizione per la locazione a medio lungo termine non sia dovuta alla crescita esponenziale degli ultimi sei anni delle locazioni brevi con finalità turistica**. Infatti, l'ISTAT certifica che su 35 milioni di abitazioni in Italia le locazioni turistiche incidono per meno del 2% (circa 650.000) per arrivare a punte massime del 6% a Firenze, città simbolo degli affitti turistici (su 177mila abitazioni sono circa 10mila annunci di affitti brevi, molto meno di quelle affittate 4+4 che sono 38mila o di quelle sfitte che sono 26mila).

Il vero tema, infatti, è che **in Italia ci sono 9,5 milioni di case vuote sempre su 35 milioni totali (fonte ISTAT)**, pertanto un numero impressionante, quasi un terzo (A Milano, quale città universitaria per antonomasia, ci sono 180mila case affittate a medio-lungo termine, 20.000 affitti turistici e 100.000 case sfitte).

Perciò risulta evidente che il **problema della scarsa offerta di case non è dovuta alle locazioni turistiche** e nemmeno **all'assenza di case** ma al fatto che molti proprietari decidono di lasciare le

case vuote anziché affittarle e, pertanto, è opportuno comprenderne le ragioni.

I motivi principali, come già evidenziato, sono da ricercarsi nel fatto che tali affitti sono poco redditizi (fiscaltà troppo elevata), poco flessibili (durate troppo rigide e lunghe) e soprattutto troppo rischiosi (mancato pagamento canoni e difficoltà nel reintegro del possesso in tempi congrui oltre, oltre al frequente rischio di trovarsi restituiti appartamenti rovinati dagli inquilini).

Unitamente a ciò è bene sottolineare come continui anche nel 2024 il costante **aumento dei valori di mercato**, soprattutto nelle città metropolitane, nelle città d'arte e in quelle universitarie, sia in relazione ai canoni di locazione abitativa (+7% nel 2024 rispetto al 2023) sia in relazione ai prezzi di compravendita (+3% nel 2024 rispetto al 2023) rendendo più faticoso, a volte impossibile, complice anche la non adeguatezza dei salari, l'accesso alla casa, soprattutto per le famiglie e per i cittadini meno abbienti non necessariamente da considerarsi rientranti nella cerchia della "popolazione povera" ma anche in quella nota come "fascia grigia". E la ragione principale **è da ricercarsi nella scarsità di offerta nel mercato di abitazioni sia in vendita che in locazione rispetto ad una crescente "domanda"**.

Pertanto, **la priorità oggi è quella di creare le condizioni al fine di aumentare l'offerta sul mercato di abitazioni** che determinerà fisiologicamente, per la legge naturale del mercato, un calmieramento dei valori sia di locazione che di compravendita agevolando l'accesso alla Casa e salvaguardando il diritto all'abitazione.

Da qui la necessità di definire un **Piano sulla Casa**, di tipo strategico, che non può prescindere da una concreta **sinergia tra pubblico e privato**, che tracci delle linee guida precise per tutti i Comuni affinché adottino delle politiche abitative e urbanistiche atte a risolvere il problema dell'emergenza e del disagio abitativo sia tramite la previsione di un piano individuale strutturato di edilizia residenziale, sia sociale che pubblica, e, nello stesso tempo, che prevedano criteri incentivanti per l'iniziativa privata, sia di natura sia fiscale che tecnica, atti a favorire, non obbligare, la transizione ecologica e digitale del patrimonio immobiliare italiano alimentando l'attrattività del nostro Paese, con conseguenti ricadute positive per la comunità, per gli operatori del settore e, in generale, per l'intera economia Nazionale.

Oltre a ciò, ci preme evidenziare la necessità di una programmazione nazionale pluriennale di contrasto all'emergenza abitativa, sia in riferimento all'opportunità di istituire un **Fondo di garanzia per la locazione di immobili abitativi**, al fine di favorire l'accesso all'abitazione in locazione mediante la concessione di una garanzia statale, così come istituire un **Fondo dedicato per l'edilizia residenziale pubblica** finalizzato al recupero e alla riqualificazione del patrimonio pubblico esistente atto ad incrementare l'offerta di alloggi a canone di locazione sociale e creare una **banca dati unitaria del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato**, disponibile per il recupero o il riuso, unitamente alla necessità di implementare il Fondo per il sostegno dell'accesso alle abitazioni in locazione e revisionare il Fondo per gli inquilini morosi incolpevoli migliorando il funzionamento delle procedure di accesso e semplificando le procedure di assegnazione degli alloggi dell'ERP e dell'ERS.

Inoltre a Bologna abbiamo un problema con i contratti a canone concordato, valido dal 01/04/2024, dove sono stati aumentati del 11% le vecchie tariffe. Sapendo in anticipo la posizione delle diverse categorie dei proprietari e degli inquilini, abbiamo inviato una prospetto pratico di calcolo per le tipologie di immobili: monolocali e bilocali da una parte e trilocali e quadrilocali dall'altra. Il risultato è stato il seguente:

per la prima categoria di mono e bi locali, il valore massimo è talmente alto che risulta a svantaggio per un single o coppia, ma a vantaggio solo del proprietario;

per la seconda categoria di tri o quadri locali, il valore risulta basso quindi a vantaggio delle famiglie ma a svantaggio dei proprietari.

Per questo riteniamo che il contratto a canone concordato va a rilento nonostante una timida ripresa, quindi andrebbe aiutato con una azione da parte del Comune di Bologna.

Proposte di natura tecnico-urbanistico

Necessità di definire una **Strategia Nazionale delle città**, di tipo strategico, che non può prescindere da una concreta **sinergia tra pubblico e privato**, la quale, tracci delle precise linee guida di riferimento per tutte le amministrazioni comunali, affinché ciascuna di esse, proporzionalmente alle risorse a disposizione (anche considerando le rilevanti opportunità connesse ai finanziamenti correlati a progetti del PNRR) e alle caratteristiche del proprio territorio e patrimonio immobiliare, preveda:

1. che ogni Comune, nell'ambito della propria programmazione urbanistica, definisca un **piano strutturato di edilizia residenziale sia pubblica (ERP) che sociale (ERS)** orientato a favorire l'accesso alla Casa per le persone meno abbienti andando a riqualificare, in coerenza con il percorso di transizione ecologica nazionale, quell'ingente parte di patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato o in disuso (ex caserme, ex scuole, ex ospedali ecc...), per poi mettere a disposizione le abitazioni ristrutturate a prezzi convenzionati o a canoni calmierati, **contribuendo, in tal modo, all'aumento dell'offerta di immobili sul mercato con conseguente calmieramento dei canoni di locazione.**

2. che i **Piani Strutturali Comunali (P.S.C.)** prevedano dei criteri incentivanti per l'iniziativa privata quali, nei casi di demolizione e ricostruzione, nell'ottica di riqualificare l'esistente limitando il consumo di suolo, la possibilità di usufruire, al momento della ricostruzione, di maggiore cubatura, per esempio, consentendo di costruire un piano in più ovviamente nel rispetto massimo del contesto e del decoro urbano e di eventuali altri vincoli del P.S.C..

3. che i **Comuni favoriscano i cambi di destinazione d'uso da uffici in abitazioni**, anche e soprattutto considerando sia le caratteristiche degli uffici che, di fatto, sono già pronti per essere abitati (luminosità, tipologia, razionalità e funzionalità interna e condominiale, impiantistica ecc....) unitamente ad incentivare l'opportuna riconversione di un'ampia offerta statica di uffici vuoti e inutilizzati (a seguito dello sviluppo dello smart working significativamente cresciuto con la pandemia) che inficia, spesso e volentieri, negativamente il decoro urbano. Il cambio d'uso da ufficio in abitazione dovrà sempre essere consentito con l'unica condizione che vi siano i requisiti di igiene e i parametri di legge ai fini dell'abitabilità (rapporto luminosità degli ambienti, altezze minime, dimensioni ecc....).

Proposte di natura economico-fiscale

Si ritiene necessario istituire una serie di misure di incentivazione fiscale al fine di favorire l'aumento dell'offerta sul mercato delle locazioni abitative "ordinarie", ad oggi, lasciate volutamente sfitte.

1. **Deducibilità dell'Imu a favore di chi stipula contratti a canone concordato**, deducibilità già presente per le persone giuridiche e nel settore strumentale, andando, pertanto, ad estenderla anche alle persone fisiche e alle abitazioni.

2. Applicabilità della **cedolare secca anche per le locazioni abitative nelle quali il privato affitti a società o ad un'impresa**. In questo modo si raggiunge un duplice obiettivo: da una parte si incentivano fiscalmente i proprietari nel porre in locazione a medio-lungo termine le abitazioni a favore di lavoratori fuori sede, considerata la forte richiesta, soprattutto in alcune grandi città, in virtù della crescente mobilità e flessibilità lavorativa che alimenta il lavoro lontano dalla propria residenza (sono oltre 5 milioni i lavoratori fuori sede che faticano a trovare un'adeguata collocazione abitativa a costi accessibili funzionali per poter lavorare con serenità e generare risorse per il sostentamento

personale e delle proprie famiglie). Dall'altra parte si chiarisce definitivamente una questione gravemente incerta e dibattuta da oltre 14 anni che ha alimentato il contenzioso generando ulteriori costi per i cittadini e per la società civile. Infatti, la recente **sentenza del 7 maggio 2024 n. 12395 della Corte di Cassazione** con la quale i supremi giudici hanno statuito che l'esclusione da cedolare secca debba riguardare esclusivamente le locazioni di unità immobiliari effettuate dal locatore nell'esercizio della sua attività di impresa o della sua arte/professione, restando, invece, irrilevante, la qualità del conduttore e la riconducibilità della locazione, laddove ad uso abitativo, all'attività professionale del conduttore, non è, di fatto, recepita dall'Agenzia delle Entrate per motivi correlati al potenziale minor gettito erariale.

3. Prevedere normativamente che i **canoni di locazioni non percepiti non debbano concorrere alla definizione del reddito complessivo tassato** unitamente ad introdurre il **credito d'imposta in relazione ai mancati incassi dei canoni di locazione** a beneficio dei proprietari vittime di mancato pagamento o morosità al fine rafforzarne la fiducia dinanzi a tali timori purtroppo più che giustificati.

Tali incentivi sarebbero fondati su un diffuso interesse pubblicistico assumendo il ruolo di leva per l'immissione sul mercato delle locazioni di un maggior numero di unità immobiliari e, dunque, di decisivo contributo al soddisfacimento del diritto alla casa delle famiglie italiane.

Proposte orientate a rendere più sicure e flessibili le locazioni residenziali medio-lunghe

Prevedere misure che rendano più sicure ovvero più tutelate e più attrattive le locazioni abitative incentivando i proprietari ad affittare le proprie case lasciate consapevolmente non locare.

1. Prevedere che **il contratto di locazione debitamente registrato presso l'Agenzia delle Entrate sia considerabile un titolo esecutivo** sia al fine di velocizzare, fattivamente, il reintegro nel possesso per il proprietario in caso di mancata restituzione dell'immobile per finita locazione o per morosità, e sia come effetto deterrente per l'inquilino con "intenti non virtuosi".

2. **Aumentare il numero di ufficiali giudiziari** che consentano di liberare l'immobile a seguito del provvedimento di convalida di sfratto. Di fatto, spesso e volentieri, il recupero dell'immobile non avviene, o avviene dopo molto tempo, perché manca il personale che possa dare seguito alla liberazione dell'immobile occupato abusivamente.

3. **Costituire una banca dati di raccolta dei procedimenti di sfratto per morosità**, o comunque legittimarne la creazione, sulla scorta di quanto avviene già per l'accesso al credito (CRIF), in modo da avere evidenza del "merito locatizio" del conduttore, come avviene già in altri paesi (es: USA), al fine di agevolare ed incentivare la sottoscrizione di contratti di locazione da parte dei proprietari delle decine di migliaia di alloggi sfitti.

4. **Rendere più flessibile la durata dei contratti di locazione ad uso abitativo** considerate le mutevoli e moderne esigenze dei contraenti dettate prioritariamente da una crescente mobilità e flessibilità lavorativa e, più in generale, da una minore stanzialità dei giovani, soprattutto studenti. Questo può avvenire, in maniera semplice, attraverso un'evoluzione dell'attuale contratto di natura transitoria, tramite uno snellimento delle condizioni per poterne usufruire.

Tali proposte, come risulta evidente, sono orientate ad aumentare l'offerta nel mercato di abitazioni disponibili, dignitose, sostenibili e a valori di mercato accessibili, **favorendo l'accesso regolare alla Casa e tutelando il diritto all'abitazione.**

Evidenti e conseguenti saranno, anche e non secondariamente, **gli effetti positivi per il sistema economico Nazionale** in quanto aumenterà l'attrattività in termini di investimenti nel nostro Paese con un trasversale beneficio per la collettività e per il mercato, con la conseguente valorizzazione

dell'intero patrimonio immobiliare a tutela dei risparmi delle famiglie italiane (canalizzati per oltre il 60% in immobili) ma, anche, a tutela del sistema creditizio (come noto, a garanzia dei mutui, c'è il valore degli immobili) e, soprattutto, a rafforzamento della più potente e strategica garanzia del "nostro" debito pubblico (pari a circa 3000 mld), ovvero, il valore della proprietà immobiliare diffusa.

Articolo pubblicato su “L'Osservatorio Immobiliare FIAIP di Bologna e Provincia ed.2025”

Bologna, una città in cerca di un nuovo equilibrio

Sfatare il mito di Bologna come città in equilibrio non è semplice, considerando le classifiche che la vedono ai primi posti. Tuttavia, se oggi la situazione appare positiva sotto molti aspetti, non mancano criticità da monitorare. In particolare, il mercato immobiliare, sotto pressione per l'aumento dei prezzi e la forte domanda, è uno dei principali punti di rottura, insieme alle sfide sociali, economiche e ambientali. Nei prossimi anni, Bologna dovrà individuare un nuovo equilibrio per affrontare queste trasformazioni in modo sostenibile.

Andamento sociodemografico – colpo d'occhio	
Popolazione residente nel 2024	392.800
Variazione della popolazione 2024-2014	+1,7%
Quota di over 65 nel 2024	24,5%
Quota di over 65 nel 2050	30,0%
Variazione del reddito medio 2024-2014	+24,3%
Stranieri residenti nel 2024	59.511
Variazione della popolazione straniera 2024-2014	+2,6%
Studenti iscritti all'Università di Bologna nel 2023/2024	84.234
Arrivi turistici a Bologna nel 2024	1.836.216

Fonte: Comune di Bologna, Ministero delle finanze, Istat e Ustat (MIUR).

Guardando ai dati sociodemografici, emergono sfide importanti. L'invecchiamento e il divario reddituale tendono ad aumentare i costi del welfare e al contempo allontanare lavoratori essenziali ai servizi, come scuola, sanità e ristorazione. Nel 2024, la popolazione residente è di 392.800 abitanti (+1,7% rispetto al 2014). La quota di over 65 ha raggiunto il 24,5% e salirà al 30% entro il 2050. Il reddito medio è cresciuto del 24,3%, ma la distribuzione resta diseguale. La popolazione straniera è pari a 59.511 persone (+2,6% in dieci anni). L'Università conta 84.234 iscritti, mentre il turismo contribuisce con 1,8 milioni di arrivi annui.

Mercato della compravendita – colpo d'occhio	
Compravendita residenziali nel 2024	5.783
Variazione delle compravendite 2024/2023	+1,4%
Variazione delle compravendite 2024-2014	+33,8%
Contratti di nuda proprietà media 2022-2024	180-190
Incidenza percentuale delle compravendite con mutuo nel 2024	47,9%
Variazione delle compravendite effettuate con mutuo 2024/2023	+8,0%
Quotazione media nel 2024	2.900 €/mq
Numero di edifici interessati da Superbonus in Emilia-Romagna al 2024	44.790

Fonte: Agenzia delle Entrate (OMI), Notariato.

Alla luce di queste dinamiche, il mercato immobiliare risulta in disequilibrio. Nel 2024 si sono registrate 5.783 transazioni (+1,4% sul 2023, +33,8% sul 2014). La quotazione media è di 2.900 euro al mq ma il mercato del nuovo ha ormai sfondato quota 4.000 €/mq. In Emilia-Romagna il Superbonus ha coinvolto oltre 44.000 edifici (5,5% dello stock residenziale). A Bologna, questo effetto potrebbe frenare il mercato di sostituzione, consolidando il valore del patrimonio ristrutturato e deprimendo quello usato.

Mercato della locazione – colpo d’occhio	
Numero di persone in affitto nel 2021 (censimento)	59.880
Nuovi contratti a canone libero nel 2024	7.535
Numero di contratti a canone concordato	24.800
Nuovi contratti a canone concordato nel 2024	2.691
Numero di alloggi affittati a breve termine nel 2024	4.555 (3.627 app.ti)
Numero di alloggi di Edilizia Residenziale Popolare	12.000
Stima degli alloggi sfitti nel 2024	13.511
Rendimento medio di un alloggio affittato a breve termine in zona semicentrale	28.000 €/anno
Rendimento medio di un alloggio affittato (80 mq)a mercato libero (4+4) in zona semicentrale	14.400 €/anno
Rendimento medio di un alloggio affittato (80 mq)a canone concordato (3+2) in zona semicentrale	9.600 €/anno

Fonte: Agenzia delle Entrate (OMI), Comune di Bologna e Istat.

Il mercato della locazione appare ancor più sganciato dai fondamentali economici. Nel 2021 si contavano quasi 60.000 persone in affitto, a fronte di 12.000 alloggi di edilizia popolare e oltre 13.000 sfitti. Le locazioni si dividono tra canone libero (7.535 nuovi contratti nel 2024), canone concordato (24.800 contratti attivi e 2.691 nuovi) e affitti brevi (4.555 alloggi, di cui l’80% appartamenti). I rendimenti annui per un immobile di 80 mq in zona semicentrale sono indicativi della situazione: circa 28.000 euro per affitti brevi, 14.400 per il canone libero e 9.600 per il concordato. La convenienza degli affitti brevi è evidente, ma l’alto numero di alloggi sfitti rivela un potenziale di offerta tradizionale ancora inutilizzato.

Trovare un equilibrio non sarà semplice. Le scelte future dovranno puntare non solo alla rendita immobiliare ma alla capacità di attrarre e trattenere lavoratori e generare valore aggiunto. È necessario ridare alla casa un ruolo di attivatore di nuove opportunità, non solo di rendita.

A cura di Gianluigi Chiaro, fondatore di Area Proxima Srl impresa innovativa che opera in ambito immobiliare, economico, urbanistico, della formazione e dell’innovazione sociale. Svolgiamo attività di ricerca e advisory per l’individuazione di strategie di trasformazione e rigenerazione di immobili e territori, anche attraverso la creazione di database multimediali e geospaziali (Re-stat). Prestiamo particolare attenzione alla declinazione sociale degli interventi sul costruito e progettiamo trasformazioni urbane in linea con i bisogni delle comunità locali.