

Sintesi

Il presente rapporto analitico fa parte dell'Osservatorio Europeo sul Settore delle Costruzioni (European Construction Sector Observatory, ECSO) e mira a fornire orientamenti politici nonché ad evidenziare, a beneficio delle autorità pubbliche, una serie di insegnamenti concreti su come favorire l'accessibilità finanziaria e la sostenibilità degli alloggi. Riguardo a questi temi, il rapporto offre una panoramica della situazione attuale del mercato immobiliare sulla base di dati statistici a livello nazionale e locale comparabili a livello dell'UE. Vengono quindi individuati e analizzati alcuni dei principali fattori trainanti e ostacoli relativi all'accessibilità finanziaria degli alloggi, sia al contesto normativo e finanziario o a questioni orizzontali (compresi i trasporti, la pianificazione urbana sostenibile e l'energia). Una volta delineato il quadro dell'accessibilità e della sostenibilità, il rapporto approfondisce le iniziative politiche pertinenti in questo campo, con l'obiettivo di evidenziare le migliori pratiche e illustrare al contempo i potenziali fattori trainanti e ostacoli sul fronte dell'implementazione. Infine, il rapporto presenta una serie di insegnamenti dell'analisi svolta.

Stato dell'accessibilità finanziaria e della sostenibilità degli alloggi nell'UE

Gli alloggi diventano ogni giorno più costosi in tutta Europa, con un aumento dell'indice dei prezzi delle abitazioni nella maggior parte dei paesi europei. Ciò vale in particolare per le aree urbane, dove vivono circa due terzi degli europei.

La crescita della popolazione e le tendenze dell'urbanizzazione creano a loro volta la necessità di ulteriori alloggi. L'invecchiamento del patrimonio edilizio dell'UE suscita inoltre considerazioni riguardo alla qualità dello spazio abitativo.

Nonostante l'aumento complessivo dei redditi, si rendono necessarie ulteriori riflessioni in merito alle implicazioni di tali caratteristiche di mercato per lo sviluppo futuro delle città e degli immobili residenziali in Europa, specialmente in termini di accessibilità finanziaria.

L'accessibilità finanziaria degli alloggi è dunque un problema crescente nell'UE. Il tema degli alloggi e le disuguaglianze sono collegati, in quanto le abitazioni costituiscono la quota maggiore della ricchezza delle economie sviluppate. Al contempo, il sovraccarico dei costi abitativi e la qualità delle condizioni di vita diventano temi sempre più rilevanti. Per comprendere questi indicatori è necessario guardare oltre il totale e la media, poiché dalle scomposizioni per area e per reddito emerge un quadro differente.

Le famiglie che si collocano nel 60% inferiore della distribuzione del reddito e che vivono in aree urbane risentono più di altre di problemi di accessibilità finanziaria e hanno una qualità della vita peggiore. Analizzare la situazione delle famiglie sotto la lente dell'accessibilità finanziaria può aiutare a individuare e formulare misure politiche volte a migliorare le condizioni di vita in modo inclusivo e sostenibile.

Fattori trainanti dell'accessibilità finanziaria e della sostenibilità degli alloggi nell'UE

Il rapporto individua e analizza alcuni dei principali fattori trainanti dell'accessibilità finanziaria degli alloggi, dalle politiche di pianificazione urbana sostenibile ai fattori economici, tra cui le misure

monetarie e fiscali e gli strumenti di finanziamento, ai fattori legati al mercato (come il potenziale miglioramento della produttività del settore delle costruzioni).

Le autorità di governo sono sempre più consapevoli dei legami tra sostenibilità e politiche abitative, in particolare tramite i due concetti di sostenibilità dei materiali e di edilizia abitativa come parte dello sviluppo urbano. Il concetto di sostenibilità materiale si riferisce ad un sistema sostenibile (e circolare) incentrato sulla riduzione dell'uso di risorse primarie, sulla generazione di risparmi e sulla riduzione degli impatti ambientali negativi. L'edilizia abitativa come parte dello sviluppo urbano (sostenibile) si riferisce a politiche abitative che garantiscano una "migliore qualità della vita per tutti" e comporta "considerazioni economiche, sociali e ambientali che si rafforzano reciprocamente." Entrambi gli approcci, seguendo un modello integrato e olistico, favoriscono inoltre l'accessibilità finanziaria degli alloggi, ovvero la disponibilità di abitazioni sicure e dignitose a prezzi accessibili per tutti.

In aggiunta ai fattori trainanti di natura politica, un ruolo chiave nella promozione dell'accessibilità finanziaria degli alloggi è svolto anche dai fattori economici, tra cui le misure monetarie e fiscali e gli strumenti di finanziamento. In termini di misure monetarie, il rapporto presta particolare attenzione a due aspetti: i tassi di interesse e le condizioni del credito.



I tassi d'interesse possono essere utilizzati per ovviare a bruschi aumenti dei prezzi delle abitazioni, quando ciò minaccia la stabilità economica e finanziaria. Insieme alla regolamentazione, come ad esempio l'inasprimento delle condizioni del credito, le variazioni dei tassi influenzano le aspettative degli investitori riguardo al futuro andamento dei prezzi.

Oltre a ridurre il costo dell'investimento nell'edilizia abitativa per le famiglie (e gli investitori), il calo dei tassi di interesse dà impulso alla domanda di abitazioni. Ciò produce essenzialmente due effetti i) la diminuzione dei tassi di interesse accresce la volatilità dei prezzi delle abitazioni; e ii) a causa della crescente domanda i prezzi delle abitazioni aumentano, compromettendo l'accessibilità finanziaria degli alloggi.

Le misure fiscali evidenziate nella presente rapporto riguardano l'efficienza energetica e le politiche in materia di locazioni, che incidono entrambe sull'accessibilità finanziaria e sulla sostenibilità degli alloggi. Il rapporto dimostra che le misure fiscali volte a favorire l'efficienza energetica, così come promosse dagli Stati membri dell'UE, possono contribuire a risolvere il problema dell'accessibilità degli alloggi riducendo le bollette energetiche e affrontando così il problema della povertà energetica. In alcuni casi tuttavia esiste un trade-off, come quello tra l'aumento dei canoni di locazione in seguito a una ristrutturazione e la riduzione delle bollette energetiche.

Le misure fiscali volte a favorire l'efficienza energetica possono migliorare l'accessibilità finanziaria, specialmente per le famiglie a basso reddito, che spesso vivono in edifici più vecchi e di qualità inferiore. Contemporaneamente, le politiche in materia di locazioni sono spesso attuate per incrementare l'offerta di abitazioni in affitto, che costituisce uno dei fattori determinanti dell'accessibilità finanziaria degli alloggi. Questi tipi di politiche possono fornire incentivi ai proprietari per indurli ad affittare gli immobili vacanti, innalzare le imposte sugli immobili sfitti e sulle seconde case o comprendere altre misure fiscali mirate alle abitazioni vacanti.

I governi dell'UE hanno inoltre introdotto una serie di strumenti finanziari per favorire l'accessibilità finanziaria degli alloggi. Questi possono assumere la forma di programmi volti a promuovere la proprietà dell'abitazione a condizioni accessibili (ad esempio tramite prestiti partecipativi) rivolti a chi acquista casa per la prima volta e a chi non dispone di risparmi sufficienti per accendere un mutuo a tassi di mercato. Al contempo, mentre i governi hanno ridotto gli investimenti nelle infrastrutture

sociali, attori chiave come la Banca europea per gli investimenti finanziano attivamente l'accessibilità finanziaria e la sostenibilità degli alloggi.

Altri soggetti come la città di Vienna hanno adottato meccanismi di finanziamento innovativi (fondo per l'edilizia abitativa) per sostenere la costruzione di alloggi a prezzi accessibili; alcuni governi, inoltre, hanno emesso obbligazioni a impatto sociale ("social impact bonds").

Infine, un altro fattore trainante dell'accessibilità finanziaria degli alloggi potrebbe giungere dall'integrazione delle tecnologie digitali nel settore delle costruzioni. Ciò permetterebbe di ottimizzare le risorse, aiutando a fornire alloggi a costi relativamente più bassi.

Ostacoli all'accessibilità finanziaria e alla sostenibilità degli alloggi nell'UE

Numerosi fattori contribuiscono a spiegare la crescente importanza assunta dall'accessibilità finanziaria degli alloggi in Europa e nelle città europee, dove il problema continua ad accentuare le divisioni societali e a limitare la mobilità economica e sociale. Il fattore più ovvio è costituito dalle pressioni esercitate dall'urbanizzazione, dato che le città, in quanto centri di crescita economica, continuano ad attrarre sempre più lavoratori (qualificati). A loro volta, i prezzi delle abitazioni nelle aree urbane (che sono già elevati) aumentano, spesso più rapidamente del reddito disponibile delle famiglie, alimentando in tal modo il problema dell'accessibilità finanziaria degli alloggi. A questo si aggiungono tendenze quali l'emergere dell'economia digitale e della "sharing economy" (ad es. Airbnb), la globalizzazione del lavoro, e così via. Esempi del loro impatto sono visibili in tutti gli Stati membri, ad esempio nell'impennata degli affitti nei quartieri centrali di città come Lisbona a causa dell'uso delle abitazioni per locazioni di breve durata. A Bruxelles i prezzi degli immobili residenziali sono spinti al rialzo dalla presenza di lavoratori interazionali con stipendi più alti rispetto ai residenti locali, che hanno maggiori difficoltà a trovare alloggi a prezzi accessibili.

Per sostenere l'accessibilità finanziaria degli alloggi le autorità possono stimolare l'offerta di abitazioni. Il rapporto esamina quindi una serie di norme relative al mercato immobiliare (regolamentazione degli affitti, uso del suolo, facilità di registrazione degli immobili, ecc.) che determinano in parte la capacità dello Stato di dare impulso all'offerta di abitazioni.

Nel documento si esaminano anche le questioni relative al coordinamento dei diversi livelli di governo (europeo, nazionale, regionale e locale), poiché anche queste possono impedire di affrontare i problemi di accessibilità finanziaria e sostenibilità degli alloggi.

Infine, il rapporto si evidenzia il fatto che le dinamiche politiche condizionano in larga misura le politiche abitative e possono ostacolare le iniziative mirate ad aumentare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili.

Da una prospettiva di mercato, lo sviluppo di alloggi a prezzi accessibili è ostacolato anche da altri fattori, come la mancanza di finanziamenti adeguati, i crescenti costi di costruzione e la scarsità di terreni edificabili. Infine, il rapporto dimostra che l'accessibilità finanziaria degli alloggi non può essere considerata separatamente dai costi dell'energia e dei trasporti. Ad esempio, questi ultimi rappresentano il 13% della spesa delle famiglie in Europa, ma possono essere ancora più elevati in specifici contesti (come nelle aree periurbane). In altre parole, affrontare il problema dell'accessibilità finanziaria degli alloggi significa anche tenere in considerazione e ridurre i costi dei trasporti e dell'energia, che di per sé rappresentano sfide importanti. Questo tema è collegato alla gentrificazione dei centri cittadini, che spinge i residenti a cercare abitazioni a prezzi più accessibili in zone più distanti dal centro e possibilmente dal proprio luogo di lavoro. Se i residenti potessero permettersi di abitare vicino al centro e al proprio luogo di lavoro, i costi e i tempi di spostamento diminuirebbero, con la conseguente riduzione dell'impronta ecologica della città. Ciò fa parte dell'impegno generale per la

promozione di uno sviluppo sostenibile incentrato sul miglioramento dell'efficienza energetica, dell'uso delle risorse e della qualità della vita per i cittadini europei e sul sostegno dello sviluppo economico e della creazione di posti di lavoro.

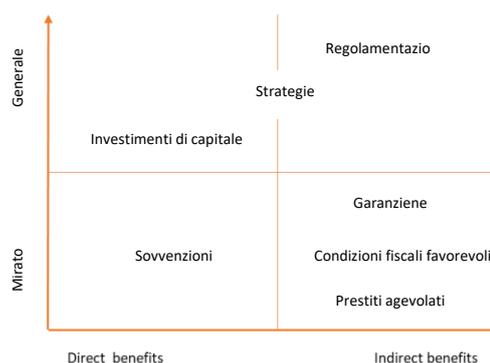
Iniziative politiche

Gli Stati membri hanno introdotto una serie di strumenti, programmi e iniziative politiche per affrontare gli ostacoli all'accessibilità finanziaria e alla sostenibilità degli alloggi.

Le risposte politiche al problema dell'accessibilità finanziaria degli alloggi ricadono in quattro categorie principali:

1. Politiche volte a favorire l'acquisto di alloggi a prezzi accessibili, rivolte ai proprietari e agli acquirenti di case;
2. Politiche volte a promuovere la locazione di alloggi a canoni accessibili;
3. Politiche che incidono sull'offerta di abitazioni investendo nell'edilizia popolare;
4. Erogazione di indennità per l'alloggio a famiglie economicamente svantaggiate, principalmente sotto forma di sovvenzioni dirette; queste misure sono spesso rivolte a specifici gruppi di persone, come gli anziani, i senzatetto, i migranti o comunità etniche come i Rom.

Per sostenere la realizzazione di ciascuno di questi obiettivi, le autorità politiche si avvalgono di diversi strumenti e approcci complementari. Tra questi figurano le politiche e le strategie di regolamentazione, misure come gli incentivi fiscali, strumenti di finanziamento inclusi prestiti, sovvenzioni e garanzie, e investimenti di capitale. Questo insieme di strumenti è suddiviso in due categorie: le politiche dirette per gli strumenti che comportano l'erogazione di importi stanziati; e le politiche indirette che creano condizioni favorevoli e dunque vantaggi economici per i singoli individui.



L'analisi conferma che le politiche volte a facilitare l'acquisto di alloggi a prezzi accessibili sono le più popolari negli Stati membri dell'UE rispetto a quelle delle altre tre categorie sopra descritte. Tali politiche sono generalmente sostenute da misure fiscali e strumenti di finanziamento, per lo più sotto forma di prestiti agevolati.

Tuttavia, anche se i finanziamenti agevolati e le misure fiscali sono le politiche più comunemente usate per promuovere la proprietà dell'abitazione, l'analisi rivela che questi strumenti potrebbero non essere indicati per i quintili di reddito più bassi. In effetti, per sostenere le famiglie a basso reddito sono più utili politiche e strumenti basati su benefici diretti per l'acquisto di abitazioni (a prezzi sostenibili).

Il rapporto sottolinea inoltre la necessità di coordinare efficacemente queste misure e strumenti per massimizzare le sinergie e la complementarità.

Le politiche in materia di locazione degli immobili sono più progressive e consentono anch'esse di aiutare le famiglie nel quintile inferiore della distribuzione del reddito. Le autorità promuovono l'affitto di alloggi a prezzi accessibili in diversi modi, compensando i prezzi di mercato degli affitti con sovvenzioni dirette, fissando un tetto ai canoni di locazione al metro quadro e/o promuovendo il finanziamento della costruzione di immobili da destinare alla locazione.

Sovvenzioni e investimenti di capitale sono alcuni dei principali strumenti utilizzati allo scopo, a dimostrazione del fatto che le politiche basate su benefici indiretti sono meno usate (rispetto a quelle volte a promuovere la proprietà dell'abitazione a prezzi accessibili). La maggior parte dei programmi di sovvenzione applica criteri quali il reddito delle famiglie, il tasso di sovraccarico dei costi abitativi o la fascia di età (giovani o anziani).

Le ultime due categorie di politiche (i.e. politiche di edilizia popolare e indennità per l'alloggio) sono rivolte specificamente ai quintili di reddito più bassi e sono pertanto costituite principalmente da politiche basate su benefici diretti, un'ampia maggioranza delle quali promuove il finanziamento degli alloggi. Pertanto, gli investimenti di capitale costituiscono lo strumento più comunemente usato per promuovere l'accessibilità finanziaria degli alloggi, mentre le politiche di indennità per l'alloggio sono sostenute principalmente da sovvenzioni. Qui il settore pubblico gioca un ruolo fondamentale e i meccanismi di finanziamento per attirare gli investimenti del settore privato (ad esempio le garanzie) sono raramente utilizzati. Le sovvenzioni sono spesso destinate ai senzatetto, agli anziani, ai beneficiari svantaggiati, ai disabili, ai veterani di guerra con disabilità o a persone a basso reddito.

Le risposte politiche al problema dell'edilizia e della pianificazione urbana sostenibile ricadono nelle seguenti due categorie principali:

1. Dimensione ambientale: protezione dell'ambiente, tra cui efficienza energetica, adattamento ai cambiamenti climatici e uso di energie rinnovabili
2. Inclusione sociale e considerazioni culturali

Tutte e due le categorie fanno parte della pianificazione territoriale, che tiene conto di complesse sfide socioeconomiche e ambientali.

	Nazionale	Regionale	Locale
Dimensione ambientale	Definire la direzione delle pratiche di costruzione sostenibile, integrare l'edilizia abitativa nelle iniziative di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici.	Assicurare un'elevata qualità della vita nelle aree urbane con infrastrutture accessibili e a basse emissioni di carbonio, aree verdi e un'efficace gestione dei rifiuti.	Assicurare l'efficienza delle risorse e migliorare le abitazioni.
Dimensione culturale e sociale	Riconoscere l'alloggio come diritto umano e assicurare a tutti, compresi i gruppi svantaggiati, l'accesso ad abitazioni dignitose e sostenibili; Proteggere il patrimonio culturale e promuovere il legame tra edilizia abitativa ed economia culturale.	Rigenerare le aree urbane e provvedere all'integrazione infrastrutturale delle abitazioni nelle aree più ampie delle città, Proteggere l'identità culturale della città impedendo un'inutile gentrificazione, promuovere la cultura urbana e gli spazi pubblici con finalità estetiche.	Conferire autonomia e responsabilità alle persone e assicurare la partecipazione pubblica e un senso di comunità con la progettazione di spazi pubblici inclusivi; Promuovere strutture sportive, ricreative e culturali a prezzi accessibili, sostenendo la diversità culturale.

Per quanto riguarda la protezione dell'ambiente, il rapporto mostra che sono state prese diverse iniziative per massimizzare l'efficienza energetica e l'uso delle energie rinnovabili, anche mediante misure fiscali e strumenti di finanziamento. Ciò si spiega in parte con il maggior livello di maturità di questo settore e con la partecipazione di soggetti del settore privato e delle istituzioni finanziarie (di sviluppo).

Le politiche incentrate sull'inclusione sociale mirano a colmare le spaccature in seno alle società, a creare comunità miste e a promuovere l'integrazione e la giustizia sociale inserendo gli alloggi per i gruppi minoritari negli ecosistemi di edilizia popolare.

Queste politiche sono rivolte a gruppi sociali vulnerabili e svantaggiati (ad esempio, anziani, disabili, minoranze etniche, ecc.) e si avvalgono di strumenti quali l'uso di sovvenzioni e l'elaborazione di strategie e piani d'azione. Tuttavia, sono necessarie maggiori iniziative politiche per affrontare i problemi dell'inclusione sociale nella dimensione abitativa.

L'uso di edifici vacanti è un aspetto importante nella ricerca di soluzioni alla crescente domanda di abitazioni. Il riutilizzo e la rigenerazione delle risorse abitative sono conformi ai principi dell'economia circolare, della mitigazione dei cambiamenti e della protezione dell'ambiente e potrebbero essere utilizzati per favorire l'inclusione sociale e culturale. Secondo le stime, nel 2014 si contavano circa 11 milioni di abitazioni vacanti in tutta l'UE¹.

Infine, le politiche di rigenerazione e di trasporto urbano richiedono sempre più spesso un approccio olistico. Esistono diversi meccanismi di finanziamento, come il fondo di partecipazione JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), che sostengono lo sviluppo e la rigenerazione urbana sostenibile attraverso meccanismi di ingegneria finanziaria. L'idea consiste dunque nel far leva sulle risorse pubbliche per attrarre investimenti privati. A tale scopo si utilizzano diversi strumenti, come i prestiti e le garanzie per promuovere lo sviluppo di città sostenibili e la pianificazione urbana sostenibile.

Insegnamenti appresi

Per sostenere la fornitura di alloggi a prezzi accessibili, le autorità concentrano i propri sforzi su una pluralità di questioni, tra cui il quadro normativo e istituzionale, il panorama dei finanziamenti e la pianificazione urbana sostenibile

In questo contesto, il rapporto sostiene quanto segue:

1. Le autorità politiche devono accettare (e affrontare) la complessità legata all'accessibilità finanziaria degli alloggi.
2. Le autorità politiche dovrebbero affrontare l'accessibilità finanziaria degli alloggi in una prospettiva di lungo periodo, mirando ad attuare cambiamenti continui (e gradualmente).
3. Le autorità politiche a livello nazionale e locale devono collaborare e coordinarsi in modo più efficace.
4. Le autorità politiche e le parti interessate che mirano a promuovere l'accessibilità finanziaria degli alloggi devono ragionare e agire in un'ottica politica: l'accessibilità finanziaria degli alloggi non è solo un problema tecnico.
5. I governi devono investire nell'accessibilità finanziaria degli alloggi utilizzando strumenti di finanziamento intelligenti ed efficaci.
6. Le autorità politiche devono dare impulso all'offerta, in particolare promuovendo il riutilizzo delle abitazioni vacanti e la riconversione dei siti industriali dismessi.
7. La sostenibilità economica, ambientale e sociale fa parte della soluzione relativa all'accessibilità finanziaria degli alloggi.

¹The Guardian, Scandal of Europe's 11m empty homes, <https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>