Gazzetta ufficiale
dell'Unione europea

IT
Serie C

C/2025/5153

28.10.2025

**Parere del Comitato economico e sociale europeo**

# Alloggi a prezzi accessibili: cosa possono fare la politica di coesione, l'agenda urbana e la società civile per garantire che gli alloggi siano accessibili a tutti?

**(parere d'iniziativa)**

(C/2025/5153)

Relatrice: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Correlatrice: **María del Carmen BARRERA CHAMORRO**

| | |
|---|---|
| Consiglieri | Ioannis GRIGORIADIS (per la correlatrice)<br>Maxime STAELENS (per il I gruppo) |
| Decisione dell'Assemblea plenaria | 23.1.2025 |
| Base regolamentare | Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno |
| Sezione competente | Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale |
| Adozione in sezione | 4.7.2025 |
| Adozione in sessione plenaria | 17.7.2025 |
| Sessione plenaria n. | 598 |
| Esito della votazione<br>(favorevoli/contrari/astenuti) | 144/0/2 |

## 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ritiene che la crisi legata all'accessibilità economica degli alloggi rappresenti non solo una sfida sociale, ma anche una grave minaccia economica per la competitività dell'UE, in quanto le imprese si trovano ad affrontare pressioni salariali che riducono la loro competitività internazionale e sono in contrasto con l'obiettivo della politica di coesione di creare economie regionali competitive. Tale crisi, inoltre, crea più ampi ostacoli all'occupazione, in quanto induce lavoratori e prestatori di servizi essenziali a lasciare le zone dove i costi sono elevati, con la carenza di personale che ne consegue in settori cruciali quali la sanità, l'istruzione e i servizi pubblici. In ultima analisi, si tratta — come è emerso chiaramente durante la pandemia di COVID-19 — di un fattore di vulnerabilità agli shock, che riduce la resilienza che la politica di coesione mira a sviluppare nei sistemi economici regionali.

1.2. Il CESE sottolinea che, per contrastare la crisi abitativa, è necessario non solo mobilitare maggiori fondi, ma anche impostare i finanziamenti in maniera più intelligente. Di fronte a un deficit annuale di investimenti stimato dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) in 270 miliardi di EUR, il trasferimento di risorse fra le attuali dotazioni finanziarie della politica di coesione è chiaramente insufficiente. A tale riguardo, il CESE ritiene che la politica di coesione debba fungere da quadro principale per coordinare gli strumenti complementari, mobilitando capitali pubblici e privati a favore di soluzioni abitative economicamente accessibili, e che la BEI debba svolgere un ruolo centrale nello sviluppo di strumenti finanziari adeguati alle diverse esigenze regionali.

1.3. Il CESE accoglie con favore l'istituzione, da parte della Commissione europea, della prima task force per gli alloggi e la nomina di un commissario per l'edilizia abitativa al fine di elaborare un piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili. Tale gruppo di lavoro dovrebbe tuttavia comprendere rappresentanti degli Stati membri, degli enti locali, delle parti sociali, delle organizzazioni delle libere professioni e delle altre organizzazioni della società civile, onde garantire che gli obiettivi abitativi siano pienamente integrati nelle politiche dell'UE. Tale integrazione dovrebbe basarsi su dati e prove affidabili onde misurare l'impatto degli interventi e incrementare su scala maggiore gli approcci di successo, in particolare alla luce delle urgenti necessità a livello abitativo in tutta Europa.

1.4. Il CESE sostiene l'adozione di un quadro globale dell'UE che definisca il concetto di alloggio a prezzi accessibili durante l'intero processo (edilizia sociale, canoni di locazione accessibili e proprietà a prezzi accessibili) al fine di garantire la certezza del diritto per gli investimenti. Appoggia inoltre la proposta del Comitato europeo delle regioni (CdR) di aumentare le risorse assegnate all'ambito di intervento relativo agli investimenti sociali di InvestEU, e incoraggia gli Stati membri a riassegnare le risorse inutilizzate dei loro piani nazionali per la ripresa e la resilienza a strumenti finanziari incentrati sull'edilizia abitativa gestiti dagli enti locali.

1.5. Il CESE ritiene essenziale che gli investimenti in alloggi sostenibili e a prezzi accessibili costituiscano una priorità strategica per i fondi di coesione dell'UE per il periodo successivo al 2027, con un'impostazione che includa altresì l'edilizia a prezzi accessibili oltre a quella sociale e nel contempo mantenga le misure di ristrutturazione. Impostazioni di questo tipo devono essere adattate ai rischi posti dalla crisi climatica e promuovere alloggi in grado di resistere al suo impatto, in particolare nelle regioni e nelle zone più esposte ai cambiamenti climatici. La politica di coesione deve svolgere un ruolo centrale nel conseguimento degli obiettivi dell'agenda urbana in materia di alloggi, in particolare nelle aree metropolitane, dove il problema dell'accessibilità economica è più grave.

1.6. Al pari del CdR, il CESE riconosce l'importanza di un quadro legislativo dell'UE che prenda in considerazione e affronti le sfide poste dalla crisi degli alloggi. Ciò significa affrontare il problema delle carenze normative dell'UE, rese evidenti dalle sentenze con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha limitato la capacità degli Stati membri di finanziare iniziative in materia di edilizia sociale e a prezzi accessibili.

1.7. Il CESE accoglie con favore la piattaforma dell'UE sugli alloggi a prezzi accessibili, che prevede la partecipazione della BEI per stimolare gli investimenti privati sul campo e servizi di consulenza in tutte le fasi del ciclo di progetto e al di là di esse. La piattaforma dovrebbe promuovere strumenti finanziari innovativi che abbiano dimostrato efficacia in diversi contesti regionali e dovrebbe facilitare il trasferimento di conoscenze tra gli Stati membri.

1.8. Il CESE sostiene la proposta, formulata in un progetto di relazione della commissione per lo sviluppo regionale (REGI) del Parlamento europeo (PE), secondo cui prestiti, garanzie e capitali per alloggi a prezzi accessibili non dovrebbero essere contabilizzati ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi prevista dal patto di stabilità e crescita e connessa con il semestre europeo.

1.9. Il CESE ritiene che le norme in materia di aiuti di Stato e le definizioni di servizio di interesse economico generale (SIEG) impongano vincoli agli investimenti pubblici negli alloggi economicamente accessibili che esulano dall'edilizia sociale in senso stretto. Il CESE raccomanda pertanto una revisione urgente di queste norme per consentire un intervento pubblico più efficace attraverso gli strumenti di coesione.

1.10. Il CESE ritiene che gli strumenti finanziari che destinano i rendimenti al reinvestimento possano creare meccanismi di finanziamento sostenibili per l'edilizia abitativa al di là dei cicli di programmazione. Sostiene inoltre la proposta del CdR di ampliare il quadro per gli strumenti finanziari della politica di coesione al fine di tenere maggiormente conto degli investimenti nell'edilizia abitativa, con particolare attenzione ai fondi per lo sviluppo urbano sostenibile.

1.11. Il CESE si attende che il prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) riconosca esplicitamente l'edilizia abitativa come un fattore di competitività economica e la includa nell'ambito di applicazione del Fondo europeo per la competitività, collegando le misure in materia di alloggi all'efficienza del mercato del lavoro e allo sviluppo di ecosistemi dell'innovazione.

1.12. Il CESE ritiene che le politiche nazionali e dell'UE volte a promuovere la crescita economica attraverso il turismo o lo sviluppo immobiliare debbano tenere conto del loro potenziale impatto sui mercati immobiliari locali e che si debbano adottare misure adeguate per tutelare il diritto a un alloggio dignitoso e a prezzi accessibili.

1.13. È molto importante che la Commissione europea tenga conto dell'esperienza e delle buone pratiche delle autorità nazionali, regionali e locali di ogni parte dell'UE impegnate nello sviluppo di alloggi sociali a prezzi accessibili. In particolare la politica finlandese «Prima la casa» offre un ottimo esempio di come sia possibile ridurre la deprivazione abitativa e migliorare notevolmente le condizioni abitative di gruppi vulnerabili.

1.14. In un siffatto contesto, il CESE sottolinea che la garanzia di alloggi a prezzi abbordabili deve essere considerata una pietra angolare del modello sociale europeo, in quanto attuazione, da parte dell'UE e dei suoi Stati membri, del diritto sociale fondamentale di ogni persona a un'abitazione sostenibile e accessibile anche dal punto di vista economico, cosicché tale principio dovrebbe costituire un punto di riferimento per tutte le politiche economiche e sociali e la sua applicazione concreta una componente sempre più importante della politica di coesione. Il CESE ritiene inoltre che, per conseguire gli obiettivi di tale politica, l'UE debba fare maggiore affidamento sul contributo attivo delle parti sociali in quanto catalizzatori fondamentali del cambiamento, soprattutto in considerazione della loro presenza operativa a livello sia europeo che nazionale.

2. **Contesto del parere**

2.1. L'UE si trova ad affrontare una diffusa crisi dell'accessibilità economica degli alloggi. Benché il compito di garantire alloggi economicamente accessibili rientri nelle competenze nazionali, e malgrado al riguardo esistano alcune differenze tra i vari Stati membri, questa crisi è una crisi di livello europeo, con profonde implicazioni per la coesione territoriale e lo sviluppo economico. I prezzi e i canoni di locazione delle abitazioni sono aumentati in media del 48 % tra il 2015 e il 2023, superando notevolmente la crescita del reddito. Nel 2023 i costi abitativi hanno superato il 40 % del reddito disponibile per il 10,6 % delle famiglie residenti in zone urbane e per il 7 % delle famiglie residenti in zone rurali (Eurostat, 2024) ([1]). Il progetto House4All dell'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE) rivela notevoli disparità territoriali in termini di accessibilità economica degli alloggi tra le regioni; emerge inoltre che sia i centri urbani sia le zone con svantaggi geografici permanenti si trovano ad affrontare gravi difficoltà ([2]).

2.2. L'accessibilità economica degli alloggi è un concetto multidimensionale, che non attiene soltanto al costo dei canoni di locazione o dei mutui ipotecari. Comprende infatti un'ampia gamma di fattori che incidono sulla capacità di una famiglia di accedere a un'abitazione adeguata e di mantenerla, tra i quali le bollette dell'energia e dell'elettricità, i costi di ristrutturazione e manutenzione, gli aspetti legati all'accessibilità e la disponibilità di trasporti e servizi di interesse generale (SIG). Dal lato dell'offerta, l'accessibilità economica degli alloggi è anche una conseguenza della disponibilità di unità abitative adeguate. Dato che i costi in questione variano notevolmente all'interno dell'UE — in funzione della tipologia, dell'efficienza energetica e dell'ubicazione geografica dell'alloggio, come pure dei livelli di reddito —, le sfide relative all'accessibilità economica non sono omogenee in ogni parte dell'Unione, ma riflettono i diversi sistemi abitativi nazionali, i divari tra zone urbane e rurali e le condizioni economiche locali, ragion per cui richiedono risposte politiche basate sul territorio piuttosto che soluzioni valide per tutti.

2.3. Questa crisi dell'accessibilità economica degli alloggi produce conseguenze economiche di vasta portata, che hanno un impatto diretto sugli obiettivi della politica di coesione:

— limita la mobilità dei lavoratori, impedendo loro di trasferirsi in regioni che offrirebbero loro migliori opportunità economiche;

— riduce la produttività economica a causa della ripartizione incongrua del capitale umano e della durata eccessiva degli spostamenti;

— aggrava la polarizzazione territoriale tra le regioni a forte crescita e quelle soggette a pressioni demografiche;

— sottrae il reddito delle famiglie ad altre attività economiche produttive, riducendo i moltiplicatori economici locali;

— crea ostacoli all'accesso a opportunità di istruzione e di lavoro, colpendo in particolare i giovani;

— aumenta i divari in termini di disuguaglianze sociali, poiché il numero di persone senza fissa dimora è aumentato drasticamente e un numero crescente di europei non può più permettersi un alloggio dignitoso e vive in condizioni inaccettabili;

— colpisce specialmente alcuni gruppi sociali vulnerabili, per la particolare difficoltà di adattarsi all'evoluzione delle regole del mercato immobiliare o per la scarsa disponibilità di alloggi accessibili per le persone anziane e/o con disabilità, ma non risparmia neppure le famiglie a medio reddito.

2.4. Dal 2007 la politica di coesione sostiene in misura crescente gli interventi nel settore dell'edilizia abitativa. Nel periodo di programmazione 2021-2027 sono stati stanziati circa 6,5 miliardi di EUR per l'efficienza energetica nell'edilizia sociale abitativa, insieme a investimenti nelle energie rinnovabili, nell'adattamento ai cambiamenti climatici e nell'edilizia sociale attraverso vari obiettivi strategici. Per affrontare con successo le attuali sfide in materia abitativa, è tuttavia necessario un approccio più strategico e globale.

([1]) Rincaro degli alloggi nell'UE: tutti i dati (infografica): https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20241014STO24542/rising-housing-costs-in-the-eu-the-facts-infographics#:~:text=If%20housing%20costs%20are%20above,40%25%20of%20their%20disposable%20income.

([2]) [HOUSE4ALL] Access to affordable and quality housing for all people: https://www.espon.eu/projects/access-affordable-and-quality-housing-all-people-house4all [Accesso ad alloggi abbordabili e di qualità per tutti].

2.5. Il presente parere mira ad esaminare i modi in cui la politica di coesione può affrontare in maniera più efficace le sfide relative all'accessibilità economica degli alloggi per promuovere i suoi obiettivi fondamentali di coesione economica, sociale e territoriale. Di conseguenza, esplora i modi in cui investimenti strategici nell'edilizia abitativa possono stimolare lo sviluppo economico regionale, aumentare la competitività, migliorare l'efficienza del mercato del lavoro e ridurre le disparità territoriali, e formula raccomandazioni concrete sia per migliorare l'efficacia degli strumenti esistenti nella durata residua del periodo 2021-2027 sia allo scopo di sviluppare un approccio più globale alla questione dell'accessibilità economica degli alloggi nel quadro della politica di coesione per il dopo 2027.

## 3. **Osservazioni generali**

3.1. Il CESE ritiene che l'edilizia abitativa sociale e a prezzi abbordabili vada considerata una pietra angolare del modello sociale europeo. L'Unione europea, i suoi Stati membri e i rispettivi enti regionali e locali devono attuare politiche che rendano l'edilizia sociale sostenibile e accessibile, anche dal punto di vista economico, a tutti coloro che ne hanno bisogno. Analogamente, per contrastare questa crisi è necessario accelerare e aumentare la costruzione di alloggi a prezzi accessibili e accrescere l'offerta di alloggi in affitto. A tal fine, il CESE ritiene opportuno esplorare tecniche che consentano non solo la rapida costruzione di alloggi a prezzi accessibili, ma anche la riduzione dei costi abitativi.

3.2. Il CESE osserva che, sebbene disporre di un alloggio sostenibile e a prezzi accessibili sia un diritto sociale fondamentale, l'accessibilità economica degli alloggi non è solo una preoccupazione relativa al benessere sociale, ma anche una questione cruciale di infrastruttura economica. Quando l'aumento dei costi abitativi supera la crescita del reddito, il principio economico fondamentale della mobilità dei lavoratori — pietra angolare del mercato unico dell'UE — ne risulta compromesso, creando inefficienze del mercato che si ripercuotono su tutta l'economia europea. Gli alloggi sono sia una causa che una conseguenza delle disparità territoriali, e i modelli di accessibilità economica rivelano una geografia disomogenea che acuisce le divergenze economiche tra le regioni europee ([3]).

3.3. La politica in materia di edilizia e locazione abitative continua — in base al principio di sussidiarietà — ad essere di competenza degli Stati membri, ma l'UE ha nondimeno un impatto sul settore attraverso il diritto della concorrenza e le relative eccezioni (legislazione sociale, SIEG). La Commissione europea ha il compito di creare un quadro adeguato che consenta alle autorità nazionali e regionali di contrastare efficacemente la crisi abitativa, nel rispetto della diversità delle esigenze locali e delle sfide demografiche.

3.4. Il CESE sottolinea che, per contrastare la crisi abitativa, è necessario non solo mobilitare maggiori fondi, ma anche impostare i finanziamenti in maniera più intelligente. Di fronte a un deficit annuale di investimenti stimato dalla BEI in 270 miliardi di EUR, il trasferimento di risorse fra le attuali dotazioni finanziarie della politica di coesione è chiaramente insufficiente. La politica di coesione dovrebbe fungere da principale quadro di coordinamento degli strumenti complementari, mobilitando capitali pubblici e privati a favore di soluzioni abitative a prezzi accessibili, e la BEI dovrebbe svolgere un ruolo centrale nello sviluppo di strumenti finanziari mirati in funzione delle diverse esigenze regionali.

3.5. Il CESE accoglie con favore l'istituzione, da parte della Commissione, della prima task force per gli alloggi e la nomina di un commissario per l'edilizia abitativa al fine di elaborare un piano europeo per gli alloggi a prezzi accessibili. Tale gruppo di lavoro dovrebbe tuttavia comprendere rappresentanti degli Stati membri, degli enti locali, delle parti sociali, delle organizzazioni delle libere professioni e delle altre organizzazioni della società civile, come pure del CESE stesso e del CdR, onde garantire che gli obiettivi abitativi siano pienamente considerati nelle politiche dell'UE. La Commissione dovrebbe condurre una valutazione approfondita dell'impatto dell'attuale spesa per la coesione sui mercati immobiliari, basandosi sulle innovative attività di monitoraggio svolte da ORATE, per sviluppare un quadro completo di valutazione dell'accessibilità economica che tenga traccia dei risultati economici e territoriali.

3.6. Il CESE sostiene l'adozione di un quadro europeo globale da cui risulti con chiarezza il continuum della questione abitativa (edilizia sociale, locazioni e proprietà a prezzi accessibili), fornendo così la certezza giuridica necessaria per gli investimenti, anche se una definizione concreta dovrebbe lasciare spazio alle specificità a livello di Stati membri. Il CESE appoggia inoltre la proposta del CdR di aumentare le risorse assegnate all'ambito di intervento relativo agli investimenti sociali di InvestEU, e incoraggia gli Stati membri a riassegnare le risorse inutilizzate dei loro piani nazionali per la ripresa e la resilienza a strumenti finanziari incentrati sull'edilizia abitativa gestiti dagli enti locali.

([3]) Quanti mesi di stipendio servono per comprare una casa in Europa?: https://www.euronews.com/business/2024/12/27/how-many-months-of-salary-do-you-need-to-buy-a-house-in-europe.

3.7. Il CESE ritiene che, nelle politiche nazionali ed europee volte a promuovere la crescita economica attraverso il turismo o lo sviluppo immobiliare, occorrerebbe tener conto dell'impatto che esse potrebbero avere sui mercati immobiliari locali e adottare le misure opportune per tutelare il diritto a un alloggio dignitoso e a prezzi accessibili.

## 4. **Osservazioni particolari**

*Competitività economica e mobilità dei lavoratori*

4.1. La crisi dell'accessibilità economica degli alloggi rappresenta non solo una sfida sociale — che va a sommarsi ad altre sfide come quelle demografiche, legate ad esempio all'invecchiamento della popolazione — ma anche una grave minaccia economica per la competitività dell'UE. Come sottolineato nella 9ª relazione sulla coesione ([4]), i costi abitativi stanno diventando un onere crescente e rallentano la crescita economica complessiva e lo sviluppo locale. Analogamente, le regioni che subiscono una «fuga di cervelli» spesso non dispongono di opzioni abitative economicamente accessibili per giovani professionisti e lavoratori qualificati, il che va a perpetuare cicli di declino economico nonostante altri interventi della politica di coesione volti a invertire tali tendenze.

4.2. La competitività delle imprese è in difficoltà, poiché le aziende situate in zone in cui gli alloggi sono costosi subiscono pressioni salariali che ne riducono la competitività a livello internazionale e sono in contrasto con l'obiettivo della politica di coesione di creare economie regionali competitive. La produttività è ulteriormente erosa dai lunghi tempi di pendolarismo dovuti al costo degli alloggi nei centri urbani, con effetti negativi misurabili sulla produzione economica regionale e un'impronta di carbonio significativa. I costi abitativi superano il 40 % del reddito familiare, rallentando la crescita economica complessiva e lo sviluppo delle imprese locali e riducendo l'efficacia di altri investimenti della politica di coesione volti a stimolare l'attività economica.

4.3. La crisi degli alloggi crea ostacoli all'occupazione, in quanto induce lavoratori e prestatori di servizi essenziali a lasciare le zone dove i costi sono elevati, con la carenza di personale che ne consegue in settori cruciali quali la sanità, l'istruzione, i SIG e i servizi pubblici. Anche l'innovazione ne risulta limitata, poiché i giovani imprenditori e i dipendenti delle start-up non possono permettersi di vivere in centri di innovazione, il che contraddice l'accento posto dalla politica di coesione sull'innovazione e sulla specializzazione intelligente quali motori della convergenza regionale. Come emerso chiaramente durante la pandemia di COVID-19, gli oneri dei costi abitativi stanno rendendo le famiglie e le economie regionali più vulnerabili agli shock economici, compromettendo quella resilienza che la politica di coesione mira a sviluppare.

*Coesione territoriale e sviluppo regionale*

4.4. La crisi degli alloggi si manifesta in modo diverso nei diversi territori europei, e i dati del progetto House4All di ORATE rivelano marcate disparità tra i centri urbani, le regioni periferiche e le zone rurali. Tali differenze riflettono e acuiscono i più ampi fenomeni di disuguaglianza territoriale che la politica di coesione è intesa ad affrontare. La recente crisi del costo della vita ha notevolmente ampliato la portata delle sfide in materia di alloggi, che ora non si limitano all'edilizia sociale ma si estendono anche agli alloggi a prezzi accessibili per le famiglie a medio reddito, in particolare nei poli di crescita economica e nelle aree metropolitane. La politica di coesione dovrebbe fungere da strumento chiave per attuare le raccomandazioni formulate al riguardo nel patto di Amsterdam, in particolare per quanto riguarda il miglioramento dei quadri normativi e i modelli di finanziamento per alloggi economicamente accessibili nelle aree urbane.

4.5. La concentrazione delle attività economiche nei centri urbani ha creato pressione sugli alloggi in queste zone e nel contempo ha fatto sì che le proprietà nelle regioni in via di spopolamento restassero vuote, esacerbando così la polarizzazione territoriale. Nelle zone in crescita anche le famiglie a medio reddito incontrano ormai difficoltà economiche nel procurarsi o mantenere un'abitazione adeguata, mentre nelle zone rurali sono sì disponibili soluzioni abitative a prezzi più bassi, ma occorre fare i conti con un deterioramento della qualità degli alloggi. Le isole, le regioni montane e le regioni ultraperiferiche si trovano ad affrontare sfide specifiche connesse ai vincoli territoriali e alla pressione turistica. Esse richiedono pertanto un'attenzione speciale a norma dell'articolo 174 del TFUE, così come le regioni transfrontaliere, dove il mercato immobiliare presenta dinamiche peculiari.

([4]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/IT_9CR_Highlights.pdf.

4.6. I problemi relativi all'accessibilità economica degli alloggi superano i confini amministrativi delle città e si estendono alle aree urbane funzionali, rendendo necessarie impostazioni coordinate a livello di aree metropolitane. La governance multilivello su cui pone l'accento l'agenda urbana fornisce una base valida per tali impostazioni. Possibili soluzioni alla crisi abitativa sono offerte dalle città di medie dimensioni, purché sostenute da investimenti, connettività e servizi di interesse generale adeguati, in quanto esse offrono opzioni abitative a prezzi più accessibili e al contempo opportunità economiche e rappresentano una risorsa sottoutilizzata nelle strategie di sviluppo territoriale, nonché una potenziale valvola di sfogo per i mercati immobiliari metropolitani surriscaldati.

4.7. La carenza più grave di alloggi a prezzi accessibili si concentra nei poli di crescita metropolitani che vivono una fase di successo economico. Paradossalmente, spesso la crescita economica peggiora l'accessibilità economica degli alloggi in queste zone, compromettendo così la prosperità stessa che essa genera, poiché lavoratori essenziali ne vengono esclusi e si creano condizioni di vita insostenibili anche per le famiglie a medio reddito. Le regioni ad alta densità turistica devono far fronte a pressioni uniche derivanti dalle seconde case e dalle locazioni a breve termine, che creano gravi problemi di accessibilità economica per i residenti locali, compromettendo la coesione sociale e la sostenibilità economica ([5]).

4.8. In diversi Stati membri è stato dimostrato che attrarre investimenti nel settore immobiliare tramite programmi di «visti d'oro» produce effetti dannosi significativi su alcuni segmenti dei mercati immobiliari ([6]).

4.9. La deprivazione abitativa è diventata una grave preoccupazione sociale, che colpisce sempre più i lavoratori con redditi insufficienti, facendo di questi lavoratori il gruppo di persone senzatetto in più rapida crescita in Europa ([7]). In un parere del dicembre 2023 ([8]), il CESE ha chiesto una strategia dell'UE sulla deprivazione abitativa che preveda l'integrazione della piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora (EPOCH) nel semestre europeo, richiesta che è stata appoggiata da una raccomandazione del Consiglio. Una siffatta strategia dovrebbe basarsi sull'attuazione di soluzioni abitative diversificate che consentano la commistione sociale e su una contrattazione collettiva più efficace per garantire salari di sussistenza.

4.10. Per garantire a lungo termine l'accessibilità economica degli alloggi, occorrerebbe tenere in grande considerazione l'esperienza e le migliori pratiche delle autorità nazionali, regionali e locali di ogni parte dell'UE impegnate a favore dello sviluppo di alloggi sociali a prezzi accessibili. A questo proposito è di particolare interesse il modello francese, in cui finanziamenti privati provenienti da conti di risparmio individuali vengono utilizzati per erogare prestiti a lungo termine e senza interessi per progetti di edilizia sociale i cui prezzi sono mantenuti costantemente bassi, mentre nel modello danese i finanziamenti privati sono impiegati in fondi rotativi per la manutenzione e la ristrutturazione degli alloggi sociali, che mantengono prezzi accessibili a tempo indeterminato. La politica finlandese «Prima la casa» offre a sua volta un ottimo esempio di come sia possibile ridurre la deprivazione abitativa e migliorare notevolmente le condizioni abitative di gruppi vulnerabili ([9]). Il CESE esorta pertanto gli Stati membri a tener fede agli impegni assunti con la dichiarazione di Lisbona e ad integrare l'approccio «Prima la casa» nelle rispettive strategie nazionali.

*Investimenti e strumenti finanziari*

4.11. Come evidenziato nei documenti preparatori, la politica di coesione destina attualmente circa 7,5 miliardi di EUR agli investimenti nell'edilizia abitativa, importo che, sommato al cofinanziamento nazionale, raggiunge i 10,5 miliardi di EUR. La proposta del commissario europeo Fitto di raddoppiare gli investimenti della politica di coesione in alloggi economicamente accessibili rappresenta un'opportunità significativa; tuttavia, per massimizzarne l'impatto, occorrono approcci finanziari innovativi e un'assegnazione strategica delle risorse nel quadro della politica di coesione. I fondi devono essere finanziariamente solidi e accessibili anche alle imprese pubbliche di edilizia sociale e ai fornitori di alloggi senza scopo di lucro, comprese le cooperative e le associazioni per l'edilizia sociale. La relazione sugli investimenti della BEI stima in 270 miliardi di EUR il deficit annuo di investimenti in alloggi a prezzi accessibili e afferma che soltanto quest'anno il numero delle unità abitative che avrebbero dovuto essere costruite è pari a un milione e che il fabbisogno europeo di ristrutturazioni interessa 5 milioni di abitazioni all'anno. Sebbene la politica di coesione da sola non sia in grado di colmare questo deficit, essa dovrebbe fungere da principale quadro di coordinamento per la mobilitazione di risorse aggiuntive, e la BEI e le banche di promozione nazionali dovrebbero svolgere un ruolo importante come partner finanziari ([10]).

([5]) Cities start fighting rental crisis triggered by overtourism: https://www.dw.com/en/cities-start-fighting-rental-crisis-triggered-by-overtourism/a-70228085 [Le città iniziano a combattere la crisi degli affitti causata dal sovraffollamento turistico].

([6]) Il mercato immobiliare greco non è soddisfatto dei cambiamenti causati dal programma di «visti d'oro»: https://news.gtp.gr/2024/10/24/greek-real-estate-market-not-happy-with-golden-visa-program-changes/.

([7]) 9ª panoramica dell'esclusione abitativa in Europa: https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th_overview/Executive_summary.pdf.

([8]) Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Un quadro UE per le strategie nazionali in materia di deprivazione abitativa basato sul principio "prima la casa"» (parere d'iniziativa) (GU C, C/2024/1567, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1567/oj.

([9]) Finlandia: https://housingfirsteurope.eu/country/finland/.

([10]) Progetto di relazione sulle attività finanziarie della Banca europea per gli investimenti - relazione annuale: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-770192_EN.pdf.

4.12. Gli investimenti in alloggi sostenibili, fisicamente ed economicamente accessibili, dovrebbero essere una priorità strategica per i fondi di coesione dell'UE per il periodo successivo al 2027, con un'impostazione che includa altresì l'edilizia a prezzi accessibili oltre a quella sociale e nel contempo mantenga gli interventi di ristrutturazione. Tutte le iniziative nel campo dell'efficienza energetica e le altre politiche volte a rendere gli edifici più sostenibili dovrebbero includere anche l'accessibilità tra i requisiti per la ristrutturazione di edifici esistenti e la costruzione di nuovi edifici. Di conseguenza, tale requisito dovrebbe valere per tutti i relativi investimenti, che dovrebbero inoltre mirare a riqualificare le proprietà esistenti per renderle accessibili ogni qual volta possibile, nonché a sostenere i costi dei materiali supplementari necessari per consentire alle persone con disabilità di fruire pienamente delle loro abitazioni e di superare eventuali barriere architettoniche. I finanziamenti della politica di coesione potrebbero essere collegati alla proprietà dei terreni pubblici o alle cooperative senza scopo di lucro. L'ambito di applicazione della politica di coesione potrebbe essere esteso alle cooperative di acquisto di terreni comuni e ai modelli abitativi basati sui costi presenti a livello nazionale. Impostazioni di questo tipo dovrebbero essere adattate ai rischi posti dalla crisi climatica e promuovere alloggi in grado di resistere al suo impatto, in particolare nelle regioni e nelle zone più esposte ai cambiamenti climatici.

4.13. Al pari del CdR, il CESE riconosce l'importanza di un quadro legislativo dell'UE che prenda in considerazione e affronti le sfide poste dalla crisi degli alloggi. Ciò significa affrontare il problema delle carenze normative dell'UE, rese evidenti dalle sentenze ([11]) con cui la CGUE ha limitato la capacità degli Stati membri di finanziare iniziative in materia di edilizia sociale e a prezzi accessibili; Senza strumenti giuridici chiari, la speculazione nei mercati immobiliari continua ad aumentare. Analogamente, e parallelamente, occorre affrontare la questione della trasparenza delle operazioni immobiliari e limitare l'uso dei visti d'oro.

4.14. Uno dei principali ostacoli ai finanziamenti risiede nell'incertezza giuridica relativa alle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato per l'investimento di fondi in alloggi economicamente accessibili, a causa della definizione restrittiva del termine «edilizia sociale». Il CESE accoglie con favore l'impegno della Commissione europea a rivedere le norme sui servizi di interesse economico generale e a includere una definizione di «alloggi economicamente accessibili» che sia sensibile alle caratteristiche specifiche degli Stati membri nonché alla necessità di una migliore definizione di edilizia sociale ([12]). È necessario che tali definizioni siano applicate in modo trasversale nei programmi del FESR e del Fondo di coesione. Il CESE ritiene che un mezzo fondamentale per superare la crisi degli alloggi a prezzi accessibili consista nello sfruttare le sinergie e la combinazione di strumenti finanziari provenienti dai diversi tipi di fondi, riunendoli per garantire a tutti l'accesso all'alloggio a un prezzo abbordabile.

4.15. I fondi FESR-FC e FSE+ potrebbero essere impiegati anche per garantire alloggi economicamente accessibili. Al riguardo, però, è necessario procedere al un riesame ([13]) del FESR, del regolamento sulla coesione e del regolamento su una transizione giusta, compreso il FESR+, onde assicurarsi che questi strumenti forniscano un maggiore sostegno agli investimenti, concentrandosi sull'aumento dell'efficienza energetica e sulle opzioni abitative a prezzi abbordabili e valutando come ottimizzare l'applicazione delle fonti energetiche rinnovabili ai nuovi progetti edilizi nonché la messa a disposizione di terreni.

4.16. Il CESE accoglie con favore la piattaforma dell'UE sugli alloggi a prezzi accessibili, che prevede la partecipazione della BEI per stimolare gli investimenti privati sul campo, nonché, in stretta collaborazione con la stessa BEI e con gli enti locali, l'erogazione di servizi di consulenza per i cittadini e le regioni in relazione a tutte le fasi del ciclo di progetto e al di là di esse, presentandosi così come uno strumento che può aiutare a sopperire alla provata inefficacia delle politiche nazionali nel promuovere il finanziamento del mercato immobiliare ([14]). A tale riguardo, il CESE ritiene che ai prestiti della BEI per l'edilizia sociale si debba applicare un tasso di interesse dello 0 %. L'efficacia sarebbe ancora maggiore se a questa misura si aggiungesse, come richiesto in un recente parere del CESE ([15]) e in un progetto di relazione della commissione REGI del PE, l'esenzione di «prestiti, garanzie e capitali nel settore degli alloggi a prezzi accessibili» dall'obbligo di essere «contabilizzati ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi prevista dal patto di stabilità e crescita» e connessa con il semestre europeo.

4.17. Dato che l'edilizia abitativa rientra tra le competenze degli Stati membri, il CESE raccomanda un utilizzo strategico dei fondi per aumentare l'efficienza. A tale riguardo, i fondi della Commissione europea dovrebbero essere assegnati in modo tale da migliorare la trasparenza e valutare i bisogni. Sono necessari dati chiari sulle assegnazioni, in quanto le informazioni attuali sono principalmente basate su progetti e non forniscono un quadro generale delle assegnazioni destinate agli alloggi nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

([11]) Causa T-202/10: Ricorso proposto il 29 aprile 2010 — Stichting Woonlinie e a./Commissione (GU C 179 del 3.7.2010, pag. 50).

([12]) Commissione europea –https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14708-State-aid-revision-of-the-rules-on-services-of-general-economic-interest_en, Aiuti di Stato - revisione delle norme sui servizi di interesse economico generale.

([13]) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10014-2025-INIT/en/pdf.

([14]) La Commissione europea e il gruppo BEI gettano le basi per una nuova piattaforma paneuropea per gli investimenti nel settore degli alloggi sostenibili e a prezzi accessibili: https://www.eib.org/fr/press/all/2025-123-eib-group-and-european-commission-lay-foundations-for-a-new-pan-european-investment-platform-for-affordable-and-sustainable-housing.

([15]) Parere del Comitato economico e sociale europeo — Edilizia sociale nell'UE - alloggi dignitosi, sostenibili ed economicamente accessibili (parere d'iniziativa) (GU C, C/2025/771, 11.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/771/oj).

4.18. La politica abitativa dell'UE può funzionare solo se si basa su dati affidabili. Per poter disporre di tali dati, è necessario uno strumento statistico a livello di Unione europea che integri tutti gli elementi chiave e operativi necessari per lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio della politica abitativa. Occorrerebbe quindi sviluppare e ottimizzare a livello UE uno strumento statistico che fornisca tutti i dati pertinenti e operativi essenziali per l'elaborazione, l'attuazione e il monitoraggio delle politiche abitative, al fine di migliorare la trasparenza e contribuire a combattere la speculazione e il riciclaggio di denaro sul mercato degli alloggi, due fenomeni aggravatisi da un decennio a questa parte.

4.19. Molte regioni, in particolare quelle con capacità finanziarie e amministrative meno sviluppate, hanno difficoltà a utilizzare in modo efficace i fondi di coesione disponibili per l'edilizia abitativa. Per superare questa sfida relativa all'assorbimento dei fondi, occorrono un'assistenza tecnica specifica e uno sviluppo di capacità che vadano ben al di là di quanto offerto attualmente. L'approccio «misto» proposto dalla BEI per mobilitare i fondi di coesione per progetti di edilizia abitativa rappresenta una soluzione promettente, ma, per poter essere adottato più ampiamente, richiede un'opera di semplificazione e standardizzazione.

4.20. Le norme in materia di aiuti di Stato e le definizioni di SIEG impongono vincoli agli investimenti pubblici negli alloggi economicamente accessibili che esulano dall'edilizia sociale in senso stretto. Tali norme necessitano di una revisione urgente per consentire un intervento pubblico più efficace attraverso gli strumenti di coesione.

4.21. Il settore dell'edilizia abitativa richiede prodotti finanziari innovativi in grado di impiegare risorse pubbliche limitate come leva per attrarre capitali privati, garantendo nel contempo l'accessibilità economica a lungo termine. Le capacità di ingegneria finanziaria della politica di coesione, in particolare tramite strumenti finanziari, offrono un notevole potenziale per rispondere alle esigenze abitative. Gli investimenti in alloggi a prezzi accessibili generano notevoli benefici economici grazie alla creazione di posti di lavoro, alla riduzione della spesa pubblica per alloggi temporanei, al miglioramento dello stato di salute della popolazione e all'aumento della produttività. Tali benefici dovrebbero essere presi in considerazione nelle analisi costi-benefici della politica di coesione e nelle decisioni di programmazione.

4.22. È indispensabile capitalizzare il parco immobiliare vuoto. Strumenti dimostratisi efficienti in alcuni contesti, come ad esempio una categoria di imposte sulle abitazioni inutilizzate o vacanti, strumenti di pianificazione dell'uso del suolo, la tassazione delle plusvalenze derivanti da nuove zonizzazioni e la suddivisione in zone speciali per gli alloggi sociali, oppure ancora gli incentivi fiscali alla ristrutturazione degli immobili residenziali, potrebbero essere un modo per riportare tali unità abitative nel mercato immobiliare.

4.23. Attuare il principio dell'accessibilità economica e della sostenibilità degli alloggi significa anche assicurarsi che la realizzazione di nuovi alloggi non vada a scapito dell'ambiente naturale o sociale. Rispetto alla costruzione di nuove unità abitative, occorrerebbe dare priorità alla ristrutturazione di vecchi complessi residenziali o alla riconversione di vecchi edifici non residenziali.

4.24. Gli investimenti nell'edilizia abitativa richiedono un capitale paziente e orizzonti di finanziamento a lungo termine adeguati alla natura di infrastruttura, piuttosto che di merce, dell'edilizia abitativa. Ciò rende necessari strumenti finanziari con scadenze più lunghe di quelle degli strumenti finanziari generalmente disponibili sui mercati commerciali, il che rende la BEI un partner ideale per la politica di coesione in questo settore. Gli strumenti finanziari che destinano i rendimenti al reinvestimento possono creare meccanismi di finanziamento sostenibili per l'edilizia abitativa al di là dei cicli di programmazione. Il quadro degli strumenti finanziari della politica di coesione dovrebbe essere ampliato per tenere maggiormente conto degli investimenti nell'edilizia abitativa, con particolare attenzione ai fondi per lo sviluppo urbano sostenibile, come proposto dal CdR.

4.25. L'approccio del prossimo QFP basato su riforme e investimenti crea opportunità promettenti per affrontare la crisi degli alloggi a prezzi accessibili, soprattutto se sarà in grado di allineare i finanziamenti per la coesione alle riforme strutturali necessarie. Combinando gli investimenti nella costruzione di alloggi con riforme dei processi di autorizzazione ([16]), delle norme sulla zonizzazione e l'uso del suolo (affinché rendano obbligatorio destinare alcune aree all'edilizia senza scopo di lucro) e delle norme in materia di aiuti di Stato, nonché sopperendo alle carenze di manodopera nei settori della costruzione e della ristrutturazione edilizia ([17]), l'UE potrebbe affrontare allo stesso tempo sia la questione dei vincoli dal lato dell'offerta che il problema delle carenze di finanziamenti.

([16]) Banca europea per gli investimenti, relazione sugli investimenti 2024-25 *Innovation, Integration and Simplification in Europe* [Innovazioni, integrazione e semplificazione in Europa].

([17]) Autorità europea del lavoro, *Labour shortages and surpluses in Europe 2023*: https://www.ela.europa.eu/en/publications/labour-shortages-and-surpluses-europe-2023 [Carenze ed eccedenze di manodopera in Europa 2023].

4.26. Permangono, tuttavia, significativi problemi di attuazione. Subordinare i finanziamenti a riforme specifiche potrebbe creare strozzature nelle regioni in cui le autorità non hanno la capacità o la volontà politica di attuare cambiamenti. I mercati degli alloggi e le esigenze abitative variano notevolmente da un paese all'altro dell'UE e persino all'interno di uno stesso paese, ragion per cui la Commissione europea dovrà sviluppare, insieme agli Stati membri e in linea con la prassi elaborata nel quadro del semestre europeo, un approccio su misura che rispetti le caratteristiche specifiche di ciascuno Stato membro. L'approccio basato sui risultati solleva inoltre interrogativi in merito all'adeguatezza dei parametri, in quanto i risultati abitativi spesso si manifestano su orizzonti temporali più lunghi rispetto ai cicli di programmazione, creando il rischio di incentivare opzioni rapide piuttosto che soluzioni sostenibili.

4.27. Il prossimo QFP potrebbe riconoscere esplicitamente l'edilizia abitativa come un fattore di competitività economica e includerla nell'ambito di applicazione del Fondo europeo per la competitività, collegando le misure in materia di alloggi all'efficienza del mercato del lavoro e allo sviluppo di ecosistemi dell'innovazione. Dovrebbe inoltre considerare prioritari gli investimenti in alloggi a prezzi accessibili per le famiglie a basso e medio reddito. Una percentuale specifica dei fondi del Fondo europeo di sviluppo (FES) dovrebbe essere destinata alle strategie nazionali e regionali in materia di edilizia abitativa, da collegare ai tradizionali programmi della politica di coesione.

4.28. Nel caso specifico delle regioni beneficiarie della politica di coesione, le strategie di sviluppo territoriale integrato devono tenere conto del fatto che gli interventi in materia di alloggi economicamente accessibili devono trovare un giusto equilibrio tra le esigenze immediate e gli obiettivi di sviluppo a lungo termine. Per quanto l'accessibilità economica degli alloggi sia cruciale per la coesione territoriale e la mobilità dei lavoratori, vi è il rischio che quello dell'edilizia abitativa diventi un altro settore per finanziare il quale si sottraggano fondi a priorità essenziali in materia di convergenza. In ultima analisi, il successo dipenderà dalla capacità di trovare il giusto equilibrio fra le riforme necessarie e strategie di investimento flessibili, che riconoscano il duplice ruolo dell'accessibilità degli alloggi ai fini della coesione sociale e dello sviluppo economico e al tempo stesso evitino che i vincoli abitativi compromettano la competitività complessiva dell'Europa nell'economia globale.

Bruxelles, 17 luglio 2025

*Il presidente*
*del Comitato economico e sociale europeo*
Oliver RÖPKE