

Il Social Housing in Europa

Massimo Baldini, Marta Federici

CAPPaper n. 49

novembre 2008



Il Social Housing in Europa

Massimo Baldini, Marta Federici

Novembre 2008

Abstract

Questo paper presenta un quadro del social housing in Europa. Poiché i Paesi membri dell'Unione Europea si caratterizzano per l'eterogeneità delle situazioni abitative nazionali e delle politiche implementate, si propone innanzitutto una definizione di social housing che renda possibile un'analisi comparativa. Dopo qualche notazione storica si analizzano: il ruolo del social housing, i criteri di ammissione, i soggetti coinvolti nell'offerta, le modalità di finanziamento. Ci si concentra infine sugli effetti sul social housing delle recenti dinamiche sociali, demografiche e di mercato: se da un lato ciò riporta in primo piano l'importanza della fornitura di alloggi a prezzi accessibili, dall'altro gli operatori di social housing – appartenenti ad una sfera più ampia del solo settore pubblico – hanno risposto ai cambiamenti anche diversificando la propria offerta e ampliando le proprie aree di intervento. Il paper si conclude con alcune schede sintetiche relative ai Paesi europei che presentano un settore di social housing particolarmente interessante e significativo: Francia, Inghilterra, Paesi Bassi e Svezia.

Parole chiave: social housing, paesi europei

Codici Jel: R31, R28, I38

Introduzione

Un'analisi del mercato abitativo deve necessariamente riconoscere il ruolo centrale giocato dallo Stato. Le politiche governative, a livello sia nazionale sia locale, condizionano in qualche misura la domanda e l'offerta abitativa, anche se, tra le tante politiche che ricadono nei confini del welfare state, proprio le politiche abitative sono state quelle che probabilmente hanno avuto il minor successo.

Gli argomenti teorici che possono giustificare il coinvolgimento pubblico si fondano su considerazioni di efficienza e di equità. Il mercato alloca le risorse in modo efficiente solo se reggono le ipotesi di informazione perfetta, di concorrenza perfetta e di assenza di fallimenti di mercato quali esternalità, beni

pubblici o rendimenti di scala. Non è il caso del mercato abitativo. L'allocazione determinata dalle sole forze di mercato si rivela inefficiente ed iniqua. Lo Stato può quindi intervenire con politiche regolative, con tax-expenditures e trasferimenti monetari, ma anche producendo e allocando risorse abitative.

Le politiche abitative pubbliche assumono per loro natura i caratteri propri dei programmi selettivi, per i quali cioè si determina la platea dei beneficiari e il valore della prestazione, o l'eventuale compartecipazione al costo, tramite una prova dei mezzi che assicuri il rispetto dei criteri di efficienza e di equità orizzontale e verticale. Tra i servizi di welfare prodotti e offerti a livello pubblico – nazionale e locale – la locazione di alloggi pubblici a canone agevolato è la politica abitativa maggiormente improntata ad un'impostazione selettiva.

I motivi per i quali in materia abitativa si faccia spesso ricorso a trasferimenti in kind piuttosto che a trasferimenti monetari sono essenzialmente tre. Innanzitutto si tratta di una forma di paternalismo da parte dello Stato, che con un trasferimento diretto di servizi abitativi vuole assicurarsi che gli individui ne consumino una quantità minima, con standard qualitativi sufficienti. Al contrario, un trasferimento monetario di integrazione al reddito può finire con l'essere speso in altri beni, in modo non conforme alla valutazione pubblica dei bisogni abitativi dell'individuo. A ciò si lega l'idea della casa come bene di merito. Questa caratteristica intrinseca di meritorietà sociale riconosciuta all'abitazione fa sì che anche i contribuenti tendano a preferire un'assistenza direttamente legata a tale bene piuttosto che un generale trasferimento monetario, che potrebbe essere utilizzato per consumi ritenuti meno prioritari. Infine, esistono esternalità di consumo: una casa che è visibilmente in cattive condizioni o fatiscente nuoce all'immagine dell'isolato o del quartiere, alla qualità di vita propria e altrui, e anche al valore della proprietà. Esiste anche il rischio che induca altri a trascurare il proprio bene abitativo. Si può inoltre ritenere che una cattiva sistemazione nuoccia alla salute e alla produttività della forza lavoro.

Il presente lavoro vuole concentrarsi sull'analisi del social housing in Europa. Il social housing è uno degli strumenti con cui i governi perseguono i propri obiettivi in materia abitativa, e le recenti dinamiche economiche e sociali ne hanno fatto un oggetto dell'agenda politica dalla crescente importanza. Negli ultimi decenni la difficoltà di sostenere le spese abitative è, per molte famiglie, aumentata: si è infatti assistito ad un forte e continuo incremento dei prezzi degli immobili – e in misura ancora maggiore degli affitti effettivi –, cui però non è corrisposta una crescita altrettanto significativa dei redditi reali. Al tempo stesso in molti Paesi è stato progressivamente ridotto l'intervento pubblico, accordando una crescente fiducia alle forze di mercato per il soddisfacimento della domanda abitativa. A ciò si aggiunga che alcuni fattori demografici, in particolare l'aumento dell'immigrazione e l'invecchiamento della popolazione, contribuiscono a esporre la domanda abitativa a nuove pressioni. Di conseguenza, i bisogni abitativi dei nuclei familiari poveri e vulnerabili sono affrontati e soddisfatti in maniera spesso inadeguata.

In questo senso il ruolo del social housing si rivela di fondamentale importanza. Esso si può fare forte di alcuni argomenti: può garantire una maggiore accessibilità ed una qualità abitativa più alta rispetto ad un proprietario locatore privato, può contribuire ad evitare discriminazioni ed aree

polarizzate, può sostenere il tenore di vita familiare. Questo quando il social housing è per così dire virtuoso. Tuttavia il social housing può al tempo stesso andare nella direzione opposta: lo stigma associato alle aree dove negli scorsi decenni si sono concentrate le costruzioni di social housing – aree prive di adeguate infrastrutture economiche e sociali –, e i problemi correlati di alienazione, segregazione e vandalismo ne offrono un esempio di estrema attualità. La sua residualizzazione, infine, rappresenta un'ulteriore sfida. E' quindi estremamente importante che, sulla base delle esperienze passate e alla luce delle nuove dinamiche economiche e sociali, il social housing si trasformi e si rinnovi, integrandosi con una serie più vasta di politiche pubbliche. Al tempo stesso è importante che il social housing, che si trova ad ampliare il proprio ruolo, implementi programmi anche sperimentali e ne effettui una valutazione su base comparativa – non solo a livello nazionale –, realizzando uno scambio di esperienze e di know-how tra Paesi.

Il resto del lavoro è organizzato come segue: il primo paragrafo vuole innanzitutto definire cosa si intende per social housing, e fornire alcuni dati ad esso relativi. Nel secondo sono brevemente passati in rassegna gli sviluppi storici del social housing. Successivamente ci si concentra sugli obiettivi e sul ruolo del social housing (paragrafo 3), sui criteri di ammissione (4), sui soggetti coinvolti nell'offerta (5), e sulle modalità di finanziamento (6). Nel settimo paragrafo si analizzano invece gli effetti che le dinamiche sociali, demografiche e di mercato hanno avuto sul social housing, e nell'ottavo paragrafo si esaminano infine i recenti sviluppi delle politiche di social housing e l'ampliamento delle sue aree di intervento.

Seguono alcune schede sintetiche sui Paesi europei che presentano un settore di social housing particolarmente interessante e significativo: Francia, Inghilterra, Paesi Bassi e Svezia.

1. *Il social housing: definizione e dati statistici*

Innanzitutto, quale significato attribuire al termine *social housing*? La risposta non è immediata. I Paesi membri dell'Unione Europea si caratterizzano per l'eterogeneità delle situazioni abitative nazionali e delle politiche adottate: il concetto di social housing tende quindi a variare da un Paese all'altro. La mancanza di una definizione comune a livello europeo può rendere difficile un'analisi comparativa.

Il CECODHAS – Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa – definisce il social housing come " le soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione¹". Tale definizione – sulla quale vi è ormai consenso – si fonda su quelle peculiarità del social housing che sono comuni ai diversi Paesi:

- il ruolo specifico che gli è attribuito, e che può essere generalmente

¹ "Housing for households whose needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households" è la definizione di social housing adottata dal Cecodhas a Salonicco nel Novembre 2006.

espresso come quello di soddisfare i bisogni abitativi delle famiglie in termini di accesso e permanenza in abitazioni dignitose e a prezzi accessibili;

- l'obiettivo di aumentare tale offerta di alloggi a prezzi accessibili, attraverso la costruzione, la gestione, l'acquisto e l'affitto di alloggi sociali;
- la definizione di criteri di assegnazione e di target groups, sia in termini socio-economici sia relativamente ad altri tipi di vulnerabilità.

E' importante notare che il concetto di social housing – per quanto spesso identificato con gli alloggi sociali dati in affitto – comprende anche quelle abitazioni in vendita a prezzi accessibili per la proprietà, privata o cooperativa, delle famiglie.

Nel complesso, le diversità tra i settori di social housing dei Paesi membri si realizzano invece in termini di:

- dimensione del settore, misurata come percentuale dello stock di alloggi sociali dati in affitto sul totale dello stock abitativo;
- forme legali ed organizzative, cui corrispondono diversi operatori – associazioni e fondazioni senza scopo di lucro, società pubbliche o private senza scopo di lucro, organizzazioni cooperative e investitori privati;
- forme di diritto di occupazione – affitto, proprietà, forme di occupazione cooperative, proprietà condivisa;
- contesto delle politiche abitative – a livello nazionale, regionale, o locale – nel quale gli attori operano e che determina la disponibilità di alloggi sociali.

La tassonomia dei sistemi di welfare proposta da Esping-Andersen (1990) – nel tempo ripresa e raffinata – fornisce una prima utile classificazione per definire schematicamente il ruolo delle politiche per la casa nei diversi Paesi.

Il modello liberale di welfare state – proprio dei Paesi anglosassoni – si basa sulla fiducia nelle capacità del mercato di allocare efficientemente le risorse. L'intervento pubblico – e così il social housing – è riservato ai più poveri e a quei soggetti che non sono in grado di inserirsi adeguatamente nei meccanismi di mercato, individuati sulla base di rigide prove dei mezzi. A questo ruolo residuale dell'edilizia pubblica corrisponde un alto effetto di stigma sociale.

Il regime socialdemocratico – proprio dei Paesi nordici – si distingue invece per l'universalità delle prestazioni. La disponibilità di un'abitazione adeguata è considerata come un diritto sociale, e come tale non prevede prove dei mezzi per l'accesso.

Il regime corporativo – tipico dei Paesi dell'Europa continentale – si distingue per un approccio conservatore, basato su 3 pilastri: Stato, Chiesa e famiglia. Se da un lato lo Stato tende a seguire un principio di categorialità, che privilegia occupati e dipendenti statali, dall'altro la famiglia svolge un ruolo rilevante nel provvedere alle esigenze abitative.

Il ruolo di Chiesa e famiglia è ulteriormente enfatizzato nel modello mediterraneo. Nei Paesi dell'Europa meridionale le politiche pubbliche per la casa hanno da sempre occupato un ruolo marginale nel contesto della spesa per il welfare state, e piuttosto che sostenere lo sviluppo di un mercato dell'affitto sono andate nella direzione di favorire l'accesso alla proprietà. In tali

Paesi si registra infatti una diffusione molto bassa del social housing e di famiglie in affitto. E' in larga misura grazie alle reti familiari e a trasferimenti intergenerazionali che una quota significativa di famiglie viene in possesso dell'abitazione.

Non solo però esiste una pluralità di modelli di welfare tra i Paesi europei, ma anche all'interno dei singoli regimi possono osservarsi forti differenze nelle scelte di politiche per la casa.

Anche il CECODHAS (2007) ha suggerito una classificazione per identificare i diversi approcci dei Paesi europei in termini di politiche abitative. Tale classificazione segue due assi di analisi: la dimensione del settore di social housing da un lato, e i criteri di allocazione dall'altro.

Sulla base dei criteri di allocazione sono individuati due modelli principali:

il modello universalistico considera il bene abitativo – di qualità dignitosa e a prezzi accessibili – come una responsabilità pubblica nei confronti dell'intera popolazione. A fornirlo sono società municipali (come in Svezia e Danimarca) o organizzazioni senza scopo di lucro (Paesi Bassi, Danimarca). L'assegnazione avviene attraverso liste d'attesa con o senza criteri di priorità, mentre gli enti locali riservano un certo numero di alloggi vacanti per quei nuclei familiari che presentano un urgente bisogno abitativo. In tale approccio gli affitti sono determinati in base ai costi, e per le famiglie più disagiate esistono garanzie d'affitto e indennità abitative;

il modello "targeted" si basa invece sull'assunzione che gli obiettivi delle politiche abitative siano realizzati in misura prevalente dal mercato, e riconosce come beneficiarie del social housing solo quelle famiglie per le quali il mercato non è in grado di provvedere un'abitazione dignitosa a prezzi accessibili. All'interno di questo approccio esistono alcune diversità, che Ghekière (2007) sintetizza con la definizione di due sotto-gruppi: "Generalista" e "Residuale".

L'approccio "Generalista" assegna gli alloggi ai nuclei familiari che ricadono al di sotto di una certa soglia di reddito, e segue la tradizione di social housing propria dell'Europa Occidentale, che si rivolgeva ai lavoratori e ai percettori di redditi medi. In quest'approccio gli affitti sociali hanno un livello massimo fisso, e le famiglie beneficiano di indennità abitative che sulla base del reddito coprono parte dell'affitto.

L'approccio "Residuale" si concentra invece su una categoria più ristretta di beneficiari, tipicamente i nuclei familiari più disagiati – disabili, disoccupati, anziani, genitori soli, etc. –. Generalmente a tale approccio corrisponde l'assegnazione diretta di una sistemazione da parte delle autorità locali in base al bisogno. Gli affitti sociali sono determinati in base ai costi o al reddito.

Se da un lato i Paesi che ricadono nella categoria universalistica tendono ad avere una minore percentuale di stock in proprietà rispetto ai Paesi che hanno un approccio targeted, dall'altro gli Stati di tipo "Generalista" presentano un settore privato degli affitti piuttosto ristretto mentre quelli di tipo "Residuale" mostrano un mercato privato degli affitti di dimensioni maggiori rispetto a quello sociale. Fanno eccezione i nuovi Paesi membri dell'Est europeo, che a seguito della privatizzazione di massa degli anni '90 hanno raggiunto percentuali altissime di case in proprietà a scapito dei settori dell'affitto, privato e sociale.

Tabella 1 TIPOLOGIA DEGLI APPROCCI AL SOCIAL HOUSING NEGLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA			
Dimensioni del settore dell'affitto sociale	Criteri di assegnazione	TARGETED	
	UNIVERSALISTICO	"GENERALISTA"	"RESIDUALE"
≥20%	Paesi Bassi Danimarca Svezia	Austria	Regno Unito
11% - 19%		Rep. Ceca Francia Finlandia Polonia	Francia
5% - 10%		Belgio Germania Italia	Irlanda Belgio Estonia Germania Malta
0% - 4%		Slovenia Lussemburgo Grecia	Ungheria Cipro Portogallo Bulgaria Lituania Lettonia Spagna

Fonte: CECODHAS Social Housing Observatory, 2007.

Come mostra la tabella 1, esistono dunque grandi differenze tra i Paesi europei per ciò che riguarda le dimensioni del settore dell'affitto sociale². Il Paese che presenta il più grande settore di affitto sociale sono i Paesi Bassi, con una percentuale pari al 35%. Si può notare che i Paesi dell'Europa settentrionale e occidentale tendono ad avere un settore sociale di dimensioni maggiori rispetto ai Paesi mediterranei. Nei Paesi in transizione dell'Est europeo, quello che era un vastissimo settore abitativo pubblico si è sostanzialmente dissolto con la caduta dei regimi comunisti e la privatizzazione di massa che ne è seguita. Repubblica Ceca e Polonia rappresentano delle eccezioni.

A sua volta, la percentuale di abitazioni in affitto sociale sul totale delle nuove costruzioni varia ampiamente da un Paese all'altro³. Sulla base dei dati disponibili al 2005, tali percentuali vanno dal 30% dell'Austria e dal 20,7% della Danimarca, al 6% del Belgio e addirittura allo 0,02% della Lettonia⁴. Nei Paesi in transizione, la drastica riduzione del sostegno pubblico per le nuove costruzioni ha determinato una caduta dell'output abitativo. Per quanto negli ultimi anni le risorse pubbliche siano state sostituite da investimenti privati, essi tendono a concentrarsi sulla costruzioni di abitazioni private per i nuclei familiari

² La dimensione del settore di social housing è determinata – sulla base dei dati disponibili – come percentuale dello stock in affitto sociale all'interno dello stock abitativo totale in ciascun Paese (CECODHAS, 2007).

³ Le statistiche riportate d'ora in avanti sono state elaborate nel 2006 da Federcasa e dal Ministero delle Infrastrutture su dati Eurostat, e pubblicate in "Housing statistics in the European Union, 2005/2006".

⁴ Per alcuni Paesi dell'Europa dei 25 non vi sono dati disponibili: Cipro, Estonia, Grecia, Ungheria, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Repubblica Slovacca e Regno Unito. Quanto agli altri, le percentuali presentate sono del 20% per la Repubblica Ceca, del 16% per la Svezia, e comprese tra il 13,7% e il 9% quelle dei restanti Paesi.

già benestanti. La costruzione di alloggi sociali a prezzi accessibili è quindi molto bassa e limitata, in primo luogo per il fatto che il finanziamento pubblico per questo scopo è scarso.

Infine, anche gli affitti medi si diversificano tra loro, riflettendo le condizioni economiche dei diversi Paesi. Gli affitti regolati sono pari in media al 5% del valore di mercato in Lituania, 16% in Irlanda, 26% in Italia, 71% in Francia, fino al 94% in Svezia.

Il peso delle spese abitative⁵ sul bilancio familiare va dai valori più bassi di Malta e Cipro (rispettivamente 8,7% e 12,9%) al più alto della Svezia (28,2%). Nella maggior parte dei Paesi tale incidenza si attesta tra il 20% e il 25%.

In base a dati Eurostat, la percentuale di persone a rischio di povertà⁶ nell'Europa dei 15 risultava nel 2000 pari al 23% se stimata prima dei trasferimenti sociali, e invece pari al 15% a seguito di tali trasferimenti. Nello stesso anno, si stima che la percentuale di nuclei familiari con difficoltà economiche dovute ai costi abitativi sia stata pari al 34,8%, e che per il 18,6% delle famiglie tali difficoltà economiche siano state gravi. La percentuale più alta di queste ultime è presentata dall'Italia (44%), mentre la più bassa si attesta sul 3% dei Paesi Bassi. Distinguendo per diritto di occupazione, in tutti i Paesi europei i nuclei familiari a basso reddito tendono a concentrarsi nel settore dell'affitto.

2. *Breve storia del social housing*

Il problema dell'intervento pubblico nel settore della casa inizia a porsi nei Paesi europei dalla metà del XIX secolo, con l'evoluzione economica spinta da industrializzazione e urbanesimo. Nei primi tempi il social housing non si afferma come una responsabilità dello Stato ma piuttosto come un'iniziativa privata per provvedere alle precarie condizioni abitative della popolazione e soprattutto dei lavoratori.

Una nuova fase dello sviluppo del social housing, che vede i governi nazionali attivamente coinvolti, si apre dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando ingenti risorse vengono destinate alla ricostruzione. Questo sviluppo può essere diviso in tre fasi (Priemus, Kleinman, Maclennan e Turner, 1993):

la prima fase, dal 1945 al 1960, è definita la fase della "ripresa" perché finalizzata alla ricostruzione e ad affrontare il problema della carenza di alloggi. L'attività principale era costituita dalla costruzione di immobili residenziali, che lo Stato provvedeva a finanziare e sovvenzionare in misura cospicua; più trascurati erano invece gli aspetti gestionali. In questo periodo il social housing, con canoni inferiori al livello di mercato, mirava soprattutto alla classe lavoratrice e al ceto medio;

la seconda fase è la fase della "crescente diversità" (1960-1975), durante la quale si afferma una maggiore attenzione alla qualità edilizia e al

⁵ Per spese abitative si intendono l'affitto – reale o imputato –, ma anche i lavori di manutenzione e le bollette di acqua, luce e gas. E' l'affitto, tuttavia, a rappresentare generalmente la componente principale di tali spese abitative.

⁶ La soglia di povertà è fissata pari al 60% del reddito mediano nazionale equivalente.

rinnovamento urbano. I governi devono confrontarsi con un calo della domanda di alloggi sociali, determinata dal maggiore benessere economico e da alcune delle conseguenze negative dei programmi di social housing post-bellici, quali la bassa qualità e l'inefficiente gestione degli immobili. Nell'agenda politica, programmi finalizzati alla proprietà si affiancano al social housing;

la terza fase (1975-1990) fa seguito alla recessione economica di fine anni '70, quando obiettivo dei governi diventa la riduzione dell'inflazione e della spesa pubblica. E' questa la fase delle "nuove realtà per la casa", che vede un progressivo disimpegno economico da parte dello Stato e lo sviluppo di un settore abitativo maggiormente "orientato al mercato, concorrenziale e aperto alle pressioni economiche" (Priemus, Kleinman, Maclennan e Turner, 1993). Conseguentemente, si riduce la quota percentuale di alloggi sociali e soprattutto si restringe il campo dei beneficiari.

Significativamente diverso è stato il percorso seguito dai Paesi dell'Europa orientale dopo il 1945, quando l'Europa divenne politicamente ed economicamente divisa. I regimi comunisti di tali Paesi basavano su una economia collettivizzata, cui erano soggette anche le politiche abitative. Il sistema che si sviluppò si distinse per uno stock abitativo di proprietà pubblica e di scarsa qualità, nonché per inefficienza ed onerosità.

Tale sistema ha subito grandi cambiamenti dopo il 1989, quando questi Paesi hanno iniziato la transizione da una politica abitativa pianificata ad una più orientata al mercato. Le principali riforme hanno avuto come obiettivo il ridimensionamento dell'intervento pubblico e la liberalizzazione in primo luogo dei prezzi. In particolare, un importante cambiamento si è realizzato in termini di struttura del diritto di occupazione: la percentuale di famiglie proprietarie ha raggiunto percentuali altissime a seguito del processo di privatizzazione e di restituzione dello stock abitativo pubblico. Ciò è però avvenuto in mancanza di una normativa che ne regolasse chiaramente gli aspetti finanziari, legali e organizzativi e in particolare ha determinato il problema dei "proprietari poveri", che non sono in grado di sostenere le spese che la proprietà – e la scarsa qualità degli alloggi – necessariamente comportano. Al tempo stesso il settore di social housing ha dovuto confrontarsi non solo con uno stock abitativo ridotto, ma anche con limitate risorse pubbliche. Di conseguenza i programmi di social housing hanno finito col riguardare soprattutto i più disagiati, creando il rischio di segregazione sociale.

3. Obiettivi e ruolo del social housing

Lo scopo fondamentale di ogni politica abitativa è quello di garantire a tutta la popolazione un alloggio adeguato per qualità, dimensioni e costi. Ma non solo, perché le politiche abitative si pongono ulteriori obiettivi qualitativi, definiti secondo un ordine di priorità che può variare di Paese in Paese. Ad esempio possono proporsi di combattere l'esclusione sociale, di sostenere il mix sociale, di contribuire all'equilibrio del mercato abitativo, di promuovere il risparmio energetico, o di offrire sufficienti garanzie agli affittuari contro lo

sfratto. Il successo di tali politiche dipende dalla combinazione di strumenti diversi.

Il social housing è uno di questi strumenti. La funzione specifica affidata al social housing nei diversi Paesi europei può essere definita come quella di soddisfare i bisogni abitativi della popolazione in termini di accesso e permanenza in abitazioni adeguate e a prezzi accessibili. In particolare, il social housing si rivolge a quei nuclei familiari i cui bisogni abitativi non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato, perché al di sotto di certe soglie di reddito o in condizioni di vulnerabilità.

Il ruolo del social housing non si limita però a riguardare la carenza quantitativa di alloggi e il problema dell'onerosità. Particolare attenzione deve porre anche alla qualità degli alloggi e dell'ambiente circostante, nell'ottica di evoluzione delle esigenze della popolazione. Per questo una priorità è quella di restaurare e rinnovare in base a standards più attuali lo stock esistente, così come quella di migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Alcuni sviluppi recenti – il decentramento delle politiche per la casa, la privatizzazione degli alloggi di proprietà pubblica e i tagli ai finanziamenti pubblici – hanno interessato particolarmente il social housing, contribuendo ad estendere il campo delle sue responsabilità o a rivalutarne le priorità. In quei Paesi membri dove le politiche di vendita degli alloggi sono state implementate in larga scala, ad esempio, il settore del social housing è diventato sempre più residuale e stigmatizzato. Si è quindi affermata per esso anche la priorità di incrementare il mix sociale e promuovere la coesione sociale. A tali politiche viene inoltre assegnata la responsabilità di contribuire allo sviluppo di “comunità sostenibili” locali, attraverso un approccio integrato con partners locali quali imprese, scuole, polizia, rappresentative locali e fornitori di servizi. L'obiettivo è quello di rendere tali aree luoghi in cui sia piacevole risiedere, che conoscano uno sviluppo economico locale e soddisfino i bisogni emergenti dei nuovi nuclei familiari.

4. I criteri di ammissione e i gruppi sociali interessati

I gruppi “target” del social housing variano da Paese a Paese. Sono infatti le normative nazionali (Francia) o regionali (Germania) a stabilire i criteri per l'accesso al social housing in ciascun Paese europeo. Nei Paesi in cui è lo Stato centrale a stabilire i criteri per l'accesso, in genere le amministrazioni locali o i proprietari locatori determinano chi risponde a tali criteri e procedono all'assegnazione degli alloggi.

Si è già detto che i Paesi scandinavi come Svezia e Danimarca hanno un approccio universalistico, che si rivolge all'intera popolazione⁷. In questi Paesi,

⁷ La legislazione dell'Unione Europea riconosce l'housing come un servizio di interesse economico generale (SGEI), per il quale è concesso il finanziamento da parte degli Stati membri. Poiché la sistemazione di nuclei familiari dal reddito medio-alto non si qualifica come tale, i Paesi con approccio universale hanno dovuto fornire una prova della sua compatibilità

dove l'assegnazione degli alloggi viene determinata dai proprietari locatori, un sistema di quote riserva una percentuale degli alloggi vacanti agli enti locali per la loro assegnazione a fini sociali.

In altri Paesi – in particolare in quelli che presentano un approccio “Generalista” – sono invece definiti dei livelli massimi di reddito in cui devono rientrare i nuclei familiari che intendono accedere al social housing; il limite formale può però rivelarsi abbastanza alto da comprendere buona parte della popolazione, come ad esempio accade in Francia.

In Grecia, dove non esiste un settore sociale degli affitti, l'unica organizzazione che fornisce social housing – OEK – è finanziata con i contributi di lavoratori dipendenti e datori di lavoro – secondo uno schema che può ricordare le esperienze italiane di Ina-casa e Gescal – . Tali lavoratori che contribuiscono finanziariamente diventano poi i beneficiari degli alloggi costruiti.

Il social housing si rivolge infine anche ai nuclei familiari in maggior bisogno abitativo e più vulnerabili – tipicamente gli anziani, i disabili, gli immigrati che soffrono di discriminazione, i genitori soli, i giovani, famiglie con bambini, etc. – .

Una volta definiti i criteri per l'accesso – e applicate le scale di equivalenza previste per la comparazione di nuclei familiari dalle caratteristiche diverse –, l'effettiva assegnazione degli alloggi avviene generalmente sulla base di liste d'attesa e criteri di priorità, che possono essere cronologici – il momento dell'iscrizione nelle liste – o socio-economici. La legislazione inglese, ad esempio, prevede che beneficiari del social housing siano i nuclei familiari in maggiore bisogno abitativo. Gli enti locali devono pubblicare uno schema per l'assegnazione degli alloggi sociali, nel quale indicano le procedure e le priorità che saranno applicate. In tale schema sono quindi definite le categorie “ragionevolmente preferibili” per l'assegnazione e le categorie dai “bisogni prioritari”. Rientrano in queste ultime quelle persone che sono vulnerabili – per età o background – e per le quali una situazione di “senza casa” può rivelarsi particolarmente rischiosa: nuclei familiari con figli a carico; donne incinte; chi è vulnerabile a causa di disabilità mentali o fisiche, o per l'età; chi lo è a seguito di periodi in servizio alle forze armate, in cura, o in stato detentivo, e chi per aver abbandonato la propria casa per violenze.

Un sistema innovativo per l'assegnazione degli alloggi è stato invece introdotto per la prima volta dalla città di Delft, nei Paesi Bassi, ed è ora applicato anche in Inghilterra. Esso vuole essere un sistema basato sulle preferenze degli utenti, oltre che su criteri di bisogno: le *Housing Associations* pubblicano su giornali o siti internet specializzati una lista dei propri alloggi vacanti, e i candidati per il social housing – o locatori di social housing che desiderano trasferirsi – possono presentare domanda per l'alloggio – tra quelli – che più si addice alle loro esigenze. L'effettiva assegnazione avviene poi sulla base di criteri di priorità, di età, di tempo – quello passato in lista di attesa o la durata dell'occupazione del precedente alloggio per chi vuole trasferirsi –.

con le norme europee creando una netta divisione tra i servizi che hanno i requisiti per ricevere sussidi pubblici e quali no.

5. *I soggetti coinvolti nell'offerta*

Se da un lato il contesto istituzionale di ciascun Paese è unico, dall'altro è possibile distinguere alcuni elementi comuni all'interno dell'area europea per ciò che riguarda la ripartizione delle responsabilità di social housing. Si è detto che il social housing nacque nel 20° secolo come risposta ai bisogni abitativi emersi con l'industrializzazione e l'urbanizzazione. Inizialmente si sviluppò come un'iniziativa privata, per poi rientrare più attivamente nell'ambito delle politiche pubbliche dopo la seconda Guerra Mondiale. Attualmente in molti Paesi europei si sta assistendo ad un ritorno verso il coinvolgimento di attori privati.

Gli operatori attivi nel settore del social housing sono responsabili di diverse attività, necessarie per l'erogazione finale del servizio: la scelta del promotore incaricato della costruzione di alloggi sociali, la costruzione materiale, il finanziamento, la proprietà legale delle strutture di social housing, la loro gestione, e la pianificazione di una strategia.

Oggi in Europa il concetto di social housing tende a comprendere oltre allo stock abitativo pubblico – posseduto e gestito dall'amministrazione pubblica nazionale o locale, a seconda dei Paesi – una serie di associazioni e fondazioni volontarie e senza scopo di lucro, di società pubbliche o private senza scopo di lucro, di organizzazioni cooperative e anche investitori privati che forniscono social housing.

Negli ultimi anni si è assistito in Europa ad un progressivo decentramento delle competenze e responsabilità in campo abitativo dallo Stato centrale alle amministrazioni regionali e locali. Il ruolo di queste ultime è determinato nello specifico dalle situazioni legali e costituzionali esistenti nei diversi Paesi. Lo Stato centrale resta comunque il responsabile della strategia abitativa nazionale, che viene poi implementata dai Länder – Austria e Germania –, dagli enti locali – Francia e Paesi Bassi – e dalle Regioni – Italia –. Il Belgio è l'unico Paese europeo dove il decentramento è pienamente realizzato, vale a dire che vi è una completa autonomia di ciascuna Regione – Bruxelles, Fiandre, Vallonia – per quanto riguarda le politiche per la casa.

Il settore privato risulta sempre più coinvolto nel social housing, in particolare nelle attività di costruzione e di finanziamento. In Germania il settore privato si occupa anche dello sviluppo, della proprietà e della gestione, rivestendo un ruolo equivalente a quello che le habitations à loyers modérés hanno in Francia.

Le organizzazioni volontarie senza scopo di lucro – che hanno l'obiettivo di migliorare il benessere sociale piuttosto che quello di massimizzare e distribuire profitti – sono riconosciute come un valido strumento per la fornitura di social housing in sostituzione a quella statale. Il ruolo di questo settore quale costruttore, proprietario e gestore delle strutture di social housing è diffuso soprattutto nell'Europa occidentale, nel Regno Unito e nei Paesi scandinavi. Un vantaggio di queste organizzazioni consiste nel fatto che spesso sono costituite da comunità locali in risposta a specifici bisogni abitativi locali.

Le cooperative hanno un ruolo importante nell'offerta di alloggi – per l'affitto e/o l'acquisto – a prezzi accessibili o per particolari esigenze. Il modello cooperativo può essere interessante laddove i residenti di una comunità o di

una struttura di social housing desiderano acquisire la proprietà delle proprie abitazioni su una base collettiva. Il contesto storico e politico di ciascun Paese contribuisce alla diffusione di questo modello, che si è particolarmente affermato nei Paesi in transizione dell'Est europeo quali la Polonia e la Repubblica Ceca. Anche in Svezia vi sono due principali organizzazioni cooperative nazionali – HSB e Riksbyggen – che si occupano di produrre alloggi per la proprietà cooperativa.

Infine il ruolo dei nuclei familiari è principalmente quello di affittuari o proprietari di social housing. Gli affittuari sono essenzialmente consumatori di social housing, mentre attraverso le cooperative alcuni nuclei rivestono un ruolo anche nella proprietà e nella gestione. Altri nuclei sono invece diventati proprietari con il processo di privatizzazione dello stock pubblico di social housing. Nei Paesi dell'Est europeo tale privatizzazione ha però comportato il trasferimento delle responsabilità di finanziamento e gestione a famiglie che spesso non possiedono le risorse necessarie per la manutenzione della propria abitazione e per contribuire a quella degli edifici condominiali. Nel Regno Unito, invece, le famiglie che in base al principio del right-to-buy sono diventate proprietarie del proprio alloggio in palazzi condominiali condividono con il proprietario locatore dei rimanenti alloggi la responsabilità del finanziamento dei lavori di manutenzione comuni, mentre responsabili della gestione restano generalmente la local authority o l'housing association. Nel Regno Unito è diffusa anche la proprietà condivisa del social housing, che comporta che siano condivise le attività di proprietà e di gestione. Secondo questo schema le famiglie acquistano una quota del valore dell'abitazione da una housing association – Inghilterra – o da una local authority – Irlanda –, e in seguito pagano un affitto scontato su quella porzione del valore dell'abitazione trattenuto dall'housing association o local authority.

Nel complesso, in termini di fornitura di social housing, la più importante distinzione può essere tracciata tra i Paesi – Regno Unito, Paesi Bassi e Irlanda – nei quali i proprietari e gestori dello stock restano formalmente nel settore sociale ma utilizzano finanziamenti privati, e quei Paesi – come Germania e Austria – dove operatori privati sono ampiamente coinvolti nello sviluppo e nella proprietà (Whitehead e Scanlon, 2007).

6. *Il finanziamento del social housing*

Il finanziamento del social housing si presta a molteplici soluzioni, che vedono ai propri estremi l'impegno pubblico e quello privato. I Paesi Bassi forniscono l'esempio di un settore di social housing reso finanziariamente indipendente dal governo centrale: a partire dal 1995, quando con l'approvazione del cosiddetto "brutering" il governo annullò i prestiti pendenti e cancellò i sussidi, gli investimenti delle housing associations sono finanziati da prestiti ottenuti sul mercato dei capitali. L'eliminazione dei sussidi alle housing associations è stata possibile perché nei Paesi Bassi il settore degli alloggi sociali dati in affitto è particolarmente ampio e le housing associations presentano una solida struttura finanziaria, che consente loro di ottenere prestiti

a tassi di interesse inferiori di circa un 1% rispetto ad altri istituti quali gli ospedali, che a loro volta richiedono credito ai mercati finanziari.

Fino agli anni '80, nei Paesi Bassi come negli altri Paesi dell'Europa occidentale, il finanziamento dei nuovi investimenti nel settore del social housing – riguardanti nuove costruzioni ma anche l'acquisto di proprietà già esistenti – avveniva invece per la maggior parte attraverso prestiti statali, o più generalmente “off-markets”. Il settore degli alloggi sociali per l'affitto richiede infatti prestiti a lungo termine, spesso con un alto rapporto loan-to-value, e solo il finanziamento pubblico poteva garantire bassi tassi di interesse sul prestito. E' stato con lo sviluppo del settore finanziario avvenuto negli ultimi decenni che si sono infine ampiamente affermati i prestiti resi disponibili sul mercato dei capitali. In Francia, tuttavia, la maggior parte del credito per il finanziamento del settore di social housing è ancora “off-market”.

Un importante contributo al finanziamento degli investimenti viene anche dalla mobilitazione dei risparmi, istituzionali e privati. Per quanto riguarda i primi, gli attori più importanti sono rappresentati dai fondi pensione e dalle compagnie di assicurazione. Quanto alla mobilitazione dei secondi per il social housing, il sistema francese della Caisse des dépôts ne fornisce un esempio: i depositi a breve termine vengono utilizzati – coperti da garanzie pubbliche – per il finanziamento di prestiti a lungo termine. Per quanto ben funzionante, il modello francese non può però essere raccomandato (UNECE, 2006).

Un altro strumento per generare risorse a basso costo è rappresentato dai “revolving funds” – Francia, Austria –. Questi fondi ricevono sussidi che successivamente sono convertiti in prestiti a lungo termine e a basso tasso di interesse per il social housing. Il rimborso del prestito va ad aumentare le risorse del fondo, cosicché i sussidi possono essere ridotti ed eventualmente soppressi.

Infine, il ruolo dei sussidi. Dal lato dell'offerta, intervengono i cosiddetti “object subsidies”, il cui scopo è quello di ridurre i costi per la costruzione e i costi operativi. Essi possono essere distribuiti in forma monetaria oppure in kind. Tuttavia, una tendenza di lungo periodo nei Paesi dell'Unione Europea vede uno spostamento dai sussidi “all'oggetto” ai sussidi “al soggetto”, o housing allowances, che hanno il vantaggio di essere “better targeted” – perché legati (più o meno direttamente) al reddito e ad altre caratteristiche del nucleo familiare – e più flessibili – poiché possono diminuire o aumentare quando si modificano i redditi o le dimensioni del nucleo –. Al tempo stesso però presentano anche alcuni svantaggi, potendo determinare effetti inflazionistici e di poverty trap.

Esiste un'ampia varietà di schemi di housing allowance. Così, ad esempio, in Francia vi è un'alta percentuale di beneficiari, mentre nel Regno Unito – dove minori sono i beneficiari – si ha il più alto ammontare di indennità media per abitante (Fribourg, 2002).

In Francia l'Aide Personnalisée au Logement è rivolto agli affittuari che rientrano nei programmi convenzionati – caratterizzati cioè da un accordo Stato-locatore – ma anche ai proprietari. Il contributo è stabilito tenendo conto delle risorse familiari, della zona geografica, dei soggetti a carico e dell'entità di affitto o mutuo. Anche la normativa tedesca prevede uno strumento – Wohngeld – per la parziale copertura delle spese abitative di affittuari e proprietari.

Nel Regno Unito invece l'Housing Benefit rivolto ai soli affittuari. Il suo ammontare dipende dalle caratteristiche del nucleo familiare e dal tipo di proprietà occupata. Nel 2003 un sistema alternativo di Local Housing Allowance è stato introdotto in via sperimentale in alcuni Comuni: in questo caso il beneficio è pari ad indennità fisse, calcolate sulla base degli affitti privati per alloggi di diverse dimensioni in ciascuna zona. Nella maggioranza dei casi, sono i richiedenti stessi – e non il proprietario dell'alloggio – a ricevere tale importo. L'obiettivo della riforma è stato da un lato quello di semplificare il sistema e dall'altro creare una situazione per la quale i richiedenti hanno maggiori responsabilità per il pagamento delle proprie spese abitative e al tempo stesso possono avere un guadagno se trovano una sistemazione che costa meno rispetto a quanto prevedono le indennità fisse.

L'Housing Benefit previsto dalla normativa olandese – rivolto ai soli affittuari con redditi bassi – è invece strutturato per soglie. Tutti i nuclei familiari pagano parte del proprio affitto, pari al cosiddetto "standard rent"; oltre tale livello, il contributo è pari al 100% fino alla prima soglia, al 75% tra prima e seconda soglia, e al 50% tra seconda soglia e quello riconosciuto come "limite massimo di affitto". Per gli affitti che superano anche quest'ultima soglia non è più pagato alcun sussidio.

I sistemi di rent allowances sono inevitabilmente legati alle modalità per la determinazione dell'affitto sociale. In molti Paesi l'affitto sociale viene determinato sulla base dei costi – al netto degli eventuali sussidi all'offerta – a livello di complesso residenziale o di organizzazione proprietaria. Gli affitti dei singoli alloggi possono poi essere determinati sulla base delle caratteristiche presentate – Paesi Bassi, Regno Unito – o del reddito degli affittuari – Irlanda –. In Svezia gli affitti sono invece decisi all'interno di negoziazioni tra proprietari locatori e affittuari, mentre in Polonia sono fissati come percentuale del valore di rimpiazzo.

In tutti i Paesi sono inoltre previsti strumenti di sostegno pubblici per l'accesso alla proprietà. Alcuni non dipendono da limiti di reddito, come gli sgravi fiscali degli interessi sui mutui ipotecari, o il Prêt Conventionné francese – con il quale si ottiene un tasso di interesse favorevole sulla base di accordi tra Stato e Istituti di Credito –. Le famiglie francesi che invece superano il test dei mezzi possono accedere ad un mutuo convenzionato sociale con tassi ancora più favorevoli. Negli altri Paesi le misure di sostegno alla proprietà sono selettive e consistono alternativamente in contributi monetari – Germania –, in garanzie pubbliche sul mutuo – Paesi Bassi – o in sconti sul valore di mercato – Regno Unito –.

7. Le principali dinamiche demografiche, sociali e di mercato e i loro effetti sul social housing

Il settore del social housing si trova a doversi confrontare con i processi di cambiamento che stanno interessando il mercato e la società. La domanda di alloggi sociali è esposta innanzitutto alle pressioni delle dinamiche demografiche e sociali.

La speranza di vita si è allungata, il tasso di fertilità è diminuito, e di conseguenza la popolazione europea sta invecchiando – secondo stime Eurostat la percentuale di ultraottantenni è destinata a triplicare nel 2050 –. Una popolazione più anziana ha bisogno di maggiore assistenza sociale, e di abitazioni adeguate per standards di sicurezza e assenza di barriere architettoniche. Questo aspetto è particolarmente importante soprattutto alla luce del fatto che una grande percentuale degli anziani vive sola – Eurostat stima che nel 2010 vivrà solo circa un terzo degli ultrasessantacinquenni –.

La dinamica che vede la riduzione della dimensione dei nuclei familiari non riguarda però solo gli anziani, ma la società nel suo complesso: aumenta la percentuale di nuclei composti da una sola persona, e parallelamente aumenta il numero di nuclei familiari che domandano un alloggio. Ciò indipendentemente dal fatto che la popolazione aumenti o diminuisca.

All'aumento della popolazione – o a controbilanciarne la diminuzione – contribuisce l'alto livello di immigrazione verso i Paesi europei, in particolare dell'Europa meridionale e occidentale. La disponibilità di un alloggio adeguato diventa per loro condizione essenziale per evitare un destino di esclusione sociale nel Paese straniero. Gli immigrati e le minoranze etniche esprimono quindi a loro volta nuove domande abitative, che finiscono con l'esercitare pressioni sul settore abitativo sociale.

Sulla base di queste dinamiche demografiche e sociali, cambia dunque il profilo degli utenti di social housing: ci si allontana dal modello tradizionale di famiglia, mentre aumentano le cosiddette famiglie allargate o i nuclei di un solo componente e di genitori soli, e si registra una forte presenza di immigrati. Sempre più spesso le giovani famiglie e gli anziani rientrano nei gruppi target del social housing.

Il social housing deve quindi rispondere a queste nuove domande e bisogni. Gli anziani o i disabili necessitano di alloggi adeguati alle loro condizioni, nonché di servizi tali da poter restare indipendenti nelle proprie abitazioni. Per quanto riguarda gli immigrati, al bisogno abitativo si affianca il problema dell'integrazione: così molti Paesi hanno cominciato a implementare politiche per il mix sociale anche nel settore del social housing.

Se da un lato la domanda per il social housing è cambiata, dall'altro si tratta di una domanda che è fortemente sbilanciata rispetto all'offerta. Sono molti i Paesi – tra cui l'Italia – nei quali la domanda eccede di gran lunga l'offerta. Alcuni dei fattori esplicativi di un tale eccesso di domanda sono quelli di natura demografica e sociale analizzati in precedenza, ai quali si aggiunge un livello di nuove costruzioni che è insufficiente a soddisfare la crescente domanda di alloggi a prezzi accessibili.

All'interno di ciascun Paese questo disequilibrio tende a corrispondere con la divergenza tra offerta abitativa e lavorativa a livello regionale. Anche i Paesi che mostrano un certo equilibrio tra domanda e offerta abitativa a livello nazionale – come la Finlandia – si trovano a fronteggiare un'offerta insufficiente nelle aree – soprattutto le grandi città – a maggior sviluppo economico. E' infatti in tali aree che si concentra la popolazione, attirata dalle maggiori opportunità di lavoro, dai servizi e dalle università. Ciò determina un aumento dei prezzi abitativi oltre le possibilità dei nuclei familiari a basso reddito, diventando un'ulteriore barriera alla loro integrazione nel mercato del lavoro dal momento

che la mancanza di una casa nelle loro possibilità rende difficile la loro presenza nelle aree dove il lavoro è disponibile. Anche un settore dell'affitto non sufficientemente sviluppato contribuisce ad aggravare la situazione in alcuni Paesi, ostacolando la mobilità della forza lavoro.

Nei Paesi dell'Unione Europea tendono quindi a coesistere due mercati: da un lato le regioni sviluppate economicamente e con un eccesso di domanda abitativa, dall'altro le regioni dove invece l'economia ristagna e il mercato abitativo è depresso, con alte percentuali di alloggi vacanti e un processo di deterioramento della loro qualità.

Negli ultimi anni, la liberalizzazione degli affitti e il conseguente aumento dei costi abitativi hanno messo molti nuclei familiari di fronte al problema dell'onerosità della casa, così come la precarizzazione del mercato del lavoro ha contribuito a determinare situazioni di vulnerabilità abitativa.

Un'altra caratteristica comune ai mercati abitativi dei Paesi membri dell'Unione Europea è l'alta e crescente percentuale di case in proprietà. Solo Finlandia e Irlanda sono andate in controtendenza nell'ultimo decennio (CECODHAS, 2006). Le politiche pubbliche hanno certamente giocato un ruolo importante: in parte per la necessità di ridurre la spesa pubblica, in parte nell'ottica di un sistema di welfare "asset-based"⁸ e in parte per ragioni di consenso, hanno infatti sostenuto l'accesso alla proprietà attraverso la vendita di alloggi sociali, politiche fiscali favorevoli, e altre misure pubbliche volte a ridurre i costi dell'acquisto. Tra queste, le più comuni sono gli sgravi fiscali degli interessi sui mutui ipotecari e l'esenzione da tasse sul reddito imputato. Il crollo dei tassi di interesse reali, almeno fino all'esplosione della bolla immobiliare negli Stati Uniti nel 2007, ha contribuito a rafforzare questa tendenza. Parallelamente, però, si è assistito ad una crescita continua dei prezzi, ed è aumentato il rapporto tra valore del prestito e valore dell'immobile. Questo aspetto rende più preoccupante ancora una volta la situazione dei nuclei familiari a basso reddito – per i quali è maggiore l'onerosità delle spese abitative – e di quei nuclei che la fluttuazione dei tassi di interesse e la precarizzazione del mercato del lavoro rende più vulnerabili. Anche altri aspetti sono da considerare: se da un lato l'espansione della soluzione proprietaria può risultare inevitabile e necessaria nell'ottica neo-liberale che persegue la riduzione delle tasse e della spesa pubblica, dall'altro la proprietà può avere effetti negativi sulla mobilità, che è a sua volta una delle determinanti delle cosiddette trappole di povertà (Doling, 2006). Ma soprattutto, la diffusione della proprietà rischia di esacerbare le disuguaglianze tra chi possiede o meno l'abitazione di residenza.

8. Gli sviluppi recenti delle politiche di social housing e l'ampliamento delle aree di intervento

A partire dagli anni '80 si è assistito ad un costante e generale riassetto delle politiche, caratterizzato principalmente da una riduzione dell'intervento

⁸ Quest'ottica vede la casa come un bene economico, che può mettere gli individui in condizione di provvedere più autonomamente a quei bisogni che sono tradizionalmente responsabilità del welfare state (Malpass, 2007).

pubblico – “retreat” –. Decentramento delle politiche abitative, riduzione del finanziamento pubblico e privatizzazione dello stock abitativo pubblico - accanto all’implementazione più in generale di politiche di sostegno alla proprietà – sono i fatti principali che negli ultimi decenni hanno interessato il social housing nei Paesi europei.

Il processo che ha visto il cambiamento del ruolo dello Stato si è affermato a partire dagli anni ’80, e ha comportato il trasferimento – integrale o parziale – delle competenze e responsabilità in materia abitativa dal livello centrale al livello regionale o locale. Si intendeva in questo modo rendere le politiche abitative più flessibili e rispondenti alle esigenze locali, stabilendo interazioni più strette tra attori locali e famiglie beneficiarie. Le housing associations inglesi e olandesi forniscono un esempio di istituti senza scopo di lucro che possono essere più adatti a rispondere alle nuove domande abitative. Per quanto le politiche abitative siano quindi una competenza nazionale e/o locale, e non dell’Unione Europea, esse devono però essere compatibili con le normative comunitarie. Così, non tutti gli alloggi e le attività delle housing associations possono essere considerati Servizi di Interesse Economico Generale. A questo proposito nel 2005 il governo olandese ha proposto una distinzione tra attività sociali e commerciali delle housing associations, identificando come attività sociali quelle rivolte alla sistemazione abitativa dei nuclei familiari con un reddito inferiore a 33000 €. Se gli aiuti pubblici per il social housing non possono essere utilizzati a vantaggio delle attività commerciali, gli utili di queste ultime possono viceversa finanziare le attività di social housing.

Ancora dagli anni ’80 si è affermata anche la dinamica di privatizzazione dello stock abitativo sociale. Tale privatizzazione può avvenire con diverse modalità. Una di queste è il trasferimento di tutti i diritti di proprietà agli affittuari residenti. Nel Regno Unito il principio del “right-to-buy” – introdotto nel 1980 e ampiamente diffuso – prevede la possibilità per gli affittuari di acquistare a prezzi scontati gli alloggi di housing sociale nei quali risiedono da un sufficiente periodo di tempo⁹. Ciò ha due effetti particolarmente rilevanti e controversi. Innanzitutto, si può avere un effetto di lungo periodo sull’offerta di alloggi di social housing disponibili per nuovi affittuari: la vendita a prezzi particolarmente scontati dello stock esistente determina una bassa capacità finanziaria per la costruzione di nuovi alloggi. In secondo luogo, può crearsi una situazione per la quale il diritto all’acquisto è esercitato soprattutto dagli affittuari più benestanti e/o che risiedono nelle aree meno degradate. In tempi più recenti una privatizzazione di massa ha avuto luogo nei Paesi in transizione: la maggior parte di essi ha venduto ai residenti il 75-95% dello stock abitativo pubblico in affitto (Whitehead e Scanlon, 2007). Nel passaggio da un sistema abitativo socialista ad uno orientato al mercato, con la vendita dello stock abitativo pubblico si intendeva ridurre la spesa pubblica, realizzare entrate, e liberarsi delle passività che il deterioramento delle abitazioni rappresentava. In controtendenza va invece la Finlandia dove, pur essendo prevista, la vendita degli alloggi agli affittuari residenti non si è mai davvero affermata.

⁹ Cinque anni per i contratti di affitto stipulati a partire dal 18 gennaio 2005, due anni per i contratti precedenti.

Alternativamente sono previste forme di proprietà condivisa – Regno Unito, Irlanda, Finlandia –. In base a questi schemi l'individuo acquista una parte dell'abitazione, e sulla restante paga un affitto scontato all'organizzazione responsabile – spesso l'housing association –. Nel tempo, quote ulteriori possono essere acquisite fino alla completa proprietà dell'abitazione. La legislazione olandese prevede un altro diritto di occupazione intermedio detto "tight ownership": gli alloggi sono venduti con uno sconto del 25-30% sul prezzo di mercato, ma in cambio di tale sconto l'acquirente dividerà ogni futuro incremento (o decremento) di prezzo con l'housing association. L'alloggio inoltre non potrà essere rivenduto sul mercato aperto, bensì all'housing association stessa.

La privatizzazione è infine stata realizzata anche con operazioni di trasferimento dello stock pubblico ad altre entità legali, quali housing associations – Regno Unito – o cooperative – Repubblica Ceca –. Per coprire le passività di bilancio, in Germania diversi Comuni hanno venduto il proprio stock abitativo a fondi di investimento, molti dei quali stranieri.

La privatizzazione dello stock abitativo pubblico, quando volontaria, avviene principalmente per due ordini di motivi: per realizzare entrate che saranno disponibili per una sussidiazione incrociata, e per perseguire l'eterogeneità del diritto di occupazione – "mix tenure" – (Brandsen, Farnell e Cardoso Ribeiro, 2006).

Parallelamente alla privatizzazione – che ha contribuito a restringere il settore del social housing in molti Paesi negli ultimi decenni –, il sistema abitativo si è progressivamente aperto alle pressioni economiche e al mercato, diventando più competitivo. I sussidi all'offerta sono stati affiancati e talvolta sostituiti da sussidi alla domanda. Il decentramento delle politiche e la riduzione dei finanziamenti pubblici hanno nel complesso significato maggiori libertà e responsabilità per molti operatori di social housing, ma anche la sfida di perseguire i propri obiettivi sociali con minori risorse pubbliche (Gruis e Nieboer, 2004). A partire dagli anni '80 il controllo gerarchico e la produzione standardizzata che caratterizzavano il social housing hanno lasciato il posto ad un numero crescente di rapporti contrattuali tra operatori indipendenti e le autorità competenti.

Negli ultimi tempi, tutte queste dinamiche hanno portato i governi dei Paesi europei a rivedere le proprie priorità in materia abitativa. La necessità di ridurre i crescenti costi abitativi ha portato a concentrare la fornitura di alloggi sociali sui gruppi con bisogni speciali – come disabili, anziani e giovani nuclei familiari – o con redditi bassi. La concentrazione delle famiglie più disagiate negli alloggi sociali può avere però alcune conseguenze negative, come l'effetto di stigma sugli utenti o la presenza di barriere all'effettiva integrazione sociale a causa dell'esclusione dai principali servizi.

Per fronteggiare l'insufficiente offerta di alloggi a prezzi accessibili i governi hanno quindi previsto nuovi finanziamenti e programmi per promuovere la costruzione di questo tipo di alloggi. Non solo però nuove costruzioni, ma anche il restauro e il rinnovamento dello stock esistente. In questa direzione si sono mossi ad esempio il Piano per la Coesione Sociale adottato in Francia nel 2004, o il Piano Abitativo per il 2005-2008 sottoscritto in Spagna. Ancora

maggiore deve essere l'impegno dei Paesi dell'Est europeo, per sviluppare di fatto un settore affittuario che rappresenti una reale alternativa alla proprietà.

Gli operatori di social housing hanno infine risposto ai cambiamenti sociali, economici e politici degli ultimi decenni diversificando la propria offerta. L'obiettivo di fondo è quello di accrescere la propria efficienza economica e ottimizzare le risorse, per ovviare alla riduzione dei finanziamenti pubblici. Diversi operatori di social housing – si è detto – ricorrono alla vendita di parte del proprio stock come strumento per generare nuove risorse finanziarie per le proprie attività, oppure a fusioni per realizzare economie di scala e avere più potere contrattuale. Sviluppano anche attività profittevoli, utilizzando gli utili per sussidiare le attività tradizionali legate agli alloggi sociali. Si allarga il campo d'azione degli operatori di social housing, che in misura crescente diversificano il loro portafoglio e intraprendono le cosiddette “non-landlord activities” (NLAs), attività cioè che vanno oltre la fornitura tradizionale di social housing ed i servizi che ad essa sono associati.

Su due aspetti in particolare si concentrano le NLAs: sui bisogni specifici di alcuni gruppi di utenti in termini di assistenza e sostegno, e sulla situazione del territorio urbano in cui l'organizzazione interviene. Questi sviluppi sono conseguenti da un lato alla residualizzazione del settore del social housing – nel quale attualmente tendono a concentrarsi i nuclei familiari a basso reddito e più disagiati – e dall'altro ai problemi sociali e urbanistici legati alla produzione abitativa di massa tra gli anni '50 e '70. Gli edifici di social housing costruiti in larga scala in quegli anni per la classe lavoratrice tendono infatti a concentrarsi in aree urbane dove le infrastrutture economiche e sociali sono scarse o inesistenti, e l'inserimento nel mondo del lavoro difficile. La concentrazione di tali edifici – generalmente omogenei per struttura, utenza e diritto di occupazione – è spesso associata a problemi di alienazione, segregazione spaziale e sociale, vandalismo – in Francia sfociati nelle rivolte delle banlieues nel 2005 –. La partenza delle famiglie che per un miglioramento delle proprie condizioni hanno la possibilità di trasferirsi altrove contribuisce a stigmatizzare ulteriormente queste aree.

I servizi alla persona forniti dagli operatori di social housing mirano a migliorare la qualità della vita degli utenti. Innanzitutto si rivolgono a quegli utenti – anziani e disabili – che hanno bisogno di assistenza e sostegno. Ciò può significare fornire assistenza domiciliare, facilitare l'accesso ai servizi sanitari, o organizzare attività ricreative. In Paesi come Regno Unito e Paesi Bassi spesso sono gli stessi operatori responsabili degli alloggi sociali a provvedere a tali servizi in partnership con altre organizzazioni specializzate; tuttavia, anche laddove non si occupano personalmente della fornitura del servizio, le organizzazioni di housing operano per crearne le basi, adeguando le condizioni strutturali degli alloggi alle esigenze degli utenti – presenza di ascensori, assenza di barriere architettoniche – o prevedendo ad esempio aree comuni dove tali servizi possano essere forniti.

Oltre all'assistenza, gli operatori di social housing offrono o facilitano anche altri tipi di servizi alla persona, che sommariamente possono essere distinti in tre gruppi (Brandsen, Farnell e Cardoso Ribeiro, 2006). Il primo comprende servizi cosiddetti di lusso, rivolti agli affittuari più benestanti per accrescere l'attrattiva dell'unità abitativa. Sono questi servizi piuttosto recenti,

presenti soprattutto nei Paesi Bassi – dove la quota di nuclei familiari a medio reddito nel settore del social housing è maggiore –. Ne sono un esempio i servizi per gli acquisti. Il secondo tipo di servizi persegue invece l'inclusione sociale, aiutando gli utenti a superare i problemi che ostacolano la loro partecipazione alla vita sociale attiva. Ciò comprende la fornitura di servizi per l'infanzia, o di sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro. Infine nel terzo gruppo rientrano quei servizi che rendono possibile una minore spesa per gli affittuari del social housing: ad esempio contratti collettivi per energia o per assicurazioni, e servizi di lavanderia e pulizie.

I servizi al territorio mirano invece a migliorare le condizioni dell'area o della comunità all'interno della quale le associazioni di social housing operano. Ma tali associazioni stanno rivestendo un ruolo crescente anche nel rinnovamento del territorio urbano, e in collaborazione con altri enti locali e regionali lavorano alla sua gestione efficiente – Regno Unito, Paesi Bassi –. Queste attività riguardano l'ambiente, la sicurezza e soprattutto la coesione sociale¹⁰.

In questo senso si interviene per migliorare la qualità e l'aspetto dello stock abitativo, ma anche per migliorare l'efficienza energetica degli edifici – nel rispetto del protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni di CO² e prevenire i cambiamenti climatici –. I servizi al territorio – come ad esempio un circolo ricreativo, un centro ambulatoriale o progetti per le attività dei bambini – possono essere forniti da operatori esterni su basi contrattuali, oppure da squadre di specialisti istituite dagli operatori stessi di social housing.

Negli ultimi decenni la società europea è cambiata: le dimensioni dei nuclei familiari si sono ridotte, si vive più a lungo, l'immigrazione è cresciuta, le famiglie si rompono più facilmente. I prezzi abitativi sono aumentati, cosicché anche i nuclei familiari con redditi medi hanno difficoltà a trovare un'abitazione a prezzi accessibili, e i cosiddetti "key-workers" – coloro, cioè, che svolgono un servizio di pubblica utilità come gli assistenti sanitari, gli insegnanti, le forze di polizia – spesso non possono permettersi una sistemazione appropriata vicino al luogo di lavoro. Al tempo stesso una persistente condizione di disoccupazione contribuisce alle disuguaglianze e alla polarizzazione. Questi sono aspetti che minacciano la coesione sociale. Gli operatori di social housing e i policymakers possono intervenire in direzione contraria fornendo abitazioni di buona qualità e a prezzi accessibili in aree prossime alle opportunità lavorative; riducendo le disuguaglianze nel reddito e nella ricchezza attraverso una redistribuzione che passa per affitti più bassi e il miglioramento della qualità della vita dei nuclei familiari più poveri; favorendo la formazione di comunità eterogenee per le caratteristiche sociali dei componenti – o anche per diritto di occupazione –; fornendo servizi sociali agli individui che presentano bisogni meritevoli di particolare attenzione; stimolando la partecipazione e l'iniziativa sociale al fine di sviluppare un senso di appartenenza.

Per realizzare tutto il proprio potenziale, però, il social housing deve essere integrato con altre politiche pubbliche riguardanti l'occupazione, i

¹⁰ Il Consiglio Europeo definisce *coesione sociale* "la capacità di una società di assicurare il benessere di tutti i suoi membri, minimizzando le disuguaglianze ed evitando polarizzazioni. Una società coesa è una comunità di individui liberi che con aiuto reciproco persegue obiettivi comuni con mezzi democratici".

trasporti, la salute, l'istruzione e la pianificazione urbana: ciò è necessario per soddisfare i bisogni locali di ciascuna area urbana. Un approccio integrato, quindi, per quanto riguarda diversi ambiti delle politiche, ma un approccio integrato anche a livello attori: tali iniziative richiedono infatti il coinvolgimento di attori locali pubblici e privati, quali enti ed associazioni locali, forze dell'ordine, imprese e servizi, scuole nonché la partecipazione dei singoli privati cittadini. Dalla cooperazione e dal coordinamento di tutti questi attori dipende buona parte del successo delle azioni implementate.

Il sistema di social housing

La Francia ha una lunga storia e cultura di social housing. Il concetto a cui si lega oggi il social housing è quello di HLM (*Habitations à Loyer Modéré*), introdotto dalla legge quadro del 7 agosto 1957. Esiste un testo legislativo specifico per questo settore: il Codice dell'Edilizia e dell'Abitazione (*Code de la Construction et de l'Habitation, CCH*).

Tale codice stabilisce che gli organismi di HLM possono essere pubblici o privati, registrati come tali dallo Stato. Essi costruiscono, acquistano, rinnovano e gestiscono alloggi destinati all'affitto di nuclei familiari in condizioni modeste, ma operano anche al fine di favorire la coesione sociale ed evitare fenomeni di segregazione. In cambio dei servizi di interesse generale prestati, lo Stato accorda loro esenzioni fiscali e aiuti specifici.

Il ruolo dello Stato è centrale. Oltre a garantire prestiti attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, esso definisce i bisogni abitativi, approva i progetti, e determina l'ammontare dei sussidi destinati al social housing. Tuttavia, sta crescendo anche il ruolo giocato dagli enti locali: essi controllano i proprietari locatori del settore sociale, co-finanziano i programmi di social housing, e sono incaricati della pianificazione urbana. Le normative dipartimentali determinano le regole da rispettare e i criteri di priorità per l'assegnazione degli alloggi da parte delle autorità locali.

Al finanziamento del social housing provvedono quindi lo Stato, gli enti locali e gli attori sociali interessati. Anche le imprese con più di 10 lavoratori dipendenti contribuiscono al finanziamento del social housing con una tassa abitativa sui salari, destinata a favorire la sistemazione abitativa dei loro dipendenti. Chiamata "1% logement", dal 1992 ad essa corrisponde in realtà il versamento dello 0,45% dei salari. Questi fondi sono utilizzati sia per prestiti che per sovvenzioni volte a favorire una sistemazione affittuaria o l'accesso alla proprietà.

Allo Stato, agli enti locali e alle imprese che contribuiscono al finanziamento degli organismi di HLM o portano loro garanzie finanziarie viene riservata la possibilità di proporre propri candidati per una certa quota di alloggi. In ogni caso, l'assegnazione degli alloggi resta competenza dell'apposita commissione di ciascun organismo di HLM.

Chi desidera ottenere un alloggio sociale deve registrare la propria domanda presso gli organismi competenti, e si vedrà assegnato un numero dipartimentale unico.

Dal 2007 gli organismi pubblici di HLM precedentemente esistenti sono stati unificati nell'agenzia pubblica dell'abitazione (*Office Public de l'Habitat, OPH*), mentre sono quattro i tipi di organismi privati di HLM riconosciuti dal codice: le imprese sociali per l'abitazione (*Entreprises sociales pour l'habitat, ESH*); le società anonime cooperative di produzione e le società anonime cooperative di interesse collettivo per HLM; le società anonime di credito immobiliare (*Sociétés Anonymes de Crédit Immobilier, SACI*) e le fondazioni di

HLM. Tali organismi rientrano nel campo di responsabilità del Ministero dell’Abitazione (*Ministère du Logement*), e la conformità delle loro attività rispetto agli obiettivi sociali definiti dallo Stato è controllata.

A livello locale sono attive società di economia mista (*Sociétés d’économie mixte, SEM*), i cui azionisti di maggioranza sono enti locali.

Nel complesso, sono più di 800 gli organismi di HLM francesi. Di questi, il 34% sono OPH, il 36% sono ESH, il 10% SACI e il 20% cooperative. Essi gestiscono oltre quattro milioni di alloggi sociali, nei quali vivono circa dieci milioni di persone – pari a 450000 nuclei familiari – ¹¹.

Le HLM sono distinti in cinque categorie, in base alle caratteristiche tecniche e alle modalità di finanziamento: HLMO (*Habitations à Loyer Modéré Ordinaire*), PSR (*Programme Social de Relogement*), PLR (*Programme à Loyer Réduit*), ILM (*Immeuble à Loyer Moyen*) e ILN (*Immeuble à Loyer Normal*)¹². Tale classificazione incide sul calcolo del canone d’affitto, poiché il canone deve rientrare all’interno di una forbice che varia secondo la categoria.

Per accedere agli alloggi HLM è necessario essere cittadini francesi – o risiedere in maniera permanente e regolare in Francia – e superare una prova dei mezzi. Le soglie di reddito sono fissate in funzione del numero di persone componenti il nucleo familiare, del finanziamento cui sono soggetti gli alloggi suscettibili di essere assegnati a tale nucleo, e della loro posizione geografica. Ad esempio, per l’affitto sociale il reddito imponibile di una famiglia di due componenti senza persone a carico¹³ nell’area di Parigi e comuni limitrofi non deve superare i 21120 euro per un alloggio in regime PLAI, i 35200 euro per un alloggio in regime PLUS e infine 45760 euro in regime PLS.

PLAI (*Prêt Locatif Aidé d’Intégration*), PLUS (*Prêt Locatif à Usage Social*) e PLS (*Prêts Locatif Social*) sono solo alcuni degli aiuti finanziari per alloggi. Essi sono applicabili agli alloggi in affitto gestiti dagli organismi di HLM, con lo scopo di accrescerne l’offerta. Nell’ordine, il primo consiste nel finanziamento di alloggi “molto sociali”, destinati quindi ai nuclei più disagiati; il secondo finanzia alloggi sociali considerati “standard”; il terzo infine finanzia alloggi destinati ad ospitare nuclei familiari le cui risorse eccedono quelle richieste per l’accesso agli alloggi finanziati dai prestiti PLUS, ma che tuttavia incontrano delle difficoltà nella ricerca di una sistemazione, soprattutto nelle aree ad alta domanda abitativa. Nel periodo tra il 2000 e il 2004 le percentuali di alloggi sociali distinti per tali tipi di finanziamenti erano rispettivamente del 9%, 65,5% e 25,5%. Un confronto con gli anni precedenti mostra un elevato aumento della proporzione di alloggi “più che sociali”. Nel 2006, inoltre, è stato introdotto un nuovo incentivo fiscale noto come “Borloo populaire”, volto a stimolare gli investimenti nelle costruzioni destinate al mercato affittuario più che sociale. In cambio di una deduzione fiscale¹⁴, l’investitore si impegna ad affittare l’alloggio per

¹¹ Tali dati sono aggiornati al 31 agosto 2007 e pubblicati da “L’union sociale pour l’habitat”.

¹² Questi ultimi costituiscono una categoria a parte delle HLM: i loro canoni non rientrano all’interno di una forbice, non è necessario rientrare in particolari condizioni di reddito per accedervi, e i locatari non sono passibili di maggiorazioni sul canone di affitto.

¹³ Escluse le giovani coppie – sposate o di fatto – per le quali la somma degli anni è inferiore a 55.

¹⁴ Gli investimenti che rientrano nel programma possono essere ammortizzati al 6% per i primi 7 anni, poi al 4% per 2 anni e infine al 2,5% per 6 anni: nel complesso, il 65% può essere ammortizzato su 15 anni.

almeno nove anni a nuclei familiari il cui reddito è inferiore alle soglie fissate per gli alloggi “più che sociali”. L'affitto deve essere del 30% inferiore al valore di mercato.

In generale, il livello degli affitti nel settore sociale è più basso rispetto al libero mercato, di circa il 30-40%. La differenza tra questi due settori è aumentata contestualmente all'incremento dei prezzi abitativi a partire dal 1997. Ciò ha reso ancora più difficile per gli affittuari lasciare il settore sociale per quello privato, riducendo così il turnover nel settore sociale. Si consideri, tra l'altro, che l'affittuario sociale ha diritto a mantenere l'occupazione dell'alloggio senza limiti di durata se rispetta il suo contratto.

L'ammontare del canone di affitto è determinato moltiplicando il prezzo al metro quadrato per la superficie dell'alloggio. Il prezzo al metro quadrato è fissato dall'organismo di HLM all'interno di una forbice determinata amministrativamente, che tiene a sua volta conto della posizione geografica e della categoria dell'alloggio. Nel 2005 nella zona parigina tale prezzo andava in media dai 4,82 euro al metro quadro per un alloggio “molto sociale” (PLAI), ai 5,43 euro per uno “standard” (PLUS), fino agli 8,14 euro per un alloggio “un po' più che sociale” (PLS). Quanto alla superficie dell'alloggio, viene fatta una distinzione tra alloggi non convenzionati o convenzionati prima del 1° giugno 1996, e gli alloggi convenzionati dopo questa data. Per i primi, si fa riferimento alla “superficie corretta” dell'alloggio, che tiene conto della superficie reale dell'alloggio ma anche del suo equipaggiamento – luminosità, illuminazione, caratteristiche delle stanze – poi tradotto in metri quadrati; per i secondi invece si fa riferimento alla “superficie utile”, vale a dire la superficie abitabile alla quale si aggiunge la metà delle superfici annesse come balconi e cantine.

Un alloggio convenzionato è un alloggio per il quale il locatore ha concluso una convenzione con lo Stato, spesso in occasione di opere di miglioria con contributi statali. Lo Stato si impegna a coprire una parte delle spese di affitto dei locatari attraverso l'aiuto personalizzato all'alloggio (*Aide Personnalisée au Logement, APL*) e, in contropartita, il locatore si impegna a rispettare la convenzione.

Ogni anno, il consiglio di amministrazione dell'organismo di HLM determina gli aumenti dei canoni per l'anno successivo¹⁵. E' infine prevista una maggiorazione del canone d'affitto per quei nuclei residenti in alloggi sociali che nel corso della locazione hanno visto aumentare il proprio reddito fino a superare le soglie fissate per l'assegnazione dell'alloggio.

All'interno degli organismi di HLM, le cooperative sono le specialiste per l'accesso sociale alla proprietà. Le modalità proposte sono tre.

Innanzitutto la vendita allo stato futuro di completamento (*Vente an l'état futur d'achèvement, VEFA*): essa consiste in un contratto in base al quale il venditore cede immediatamente all'acquirente i propri diritti sul terreno così come la proprietà delle costruzioni esistenti. Le opere successive diventano invece di proprietà dell'acquirente a mano a mano che vengono completate:

¹⁵ Tre limiti devono però essere rispettati: tali aumenti non devono superare le soglie previste dal CCH, né possono superare il 10% per semestre, né la percentuale fissata ogni anno dal Ministero responsabile delle politiche abitative.

l'acquirente è tenuto a pagarle in base all'avanzamento dei lavori, mentre il venditore resta responsabile dei lavori fino al ricevimento dell'opera.

In secondo luogo è previsto l'affitto con possibilità di riscatto (*location-accession*), che permette ai nuclei familiari con redditi al di sotto di determinate soglie di diventare progressivamente proprietari del proprio alloggio.

Infine, le cooperative possono impegnarsi nella costruzione di una casa indipendente su un terreno che il futuro proprietario possiede già o che la cooperativa contribuisce a trovare.

Le cooperative di HLM sono anche firmatarie della carta "case a 100000 euro", con cui il governo si propone di dare la possibilità a nuclei familiari con risorse modeste di accedere alla proprietà di alloggi di qualità con 100000 euro. Le misure proposte al riguardo si differenziano in base alla localizzazione degli alloggi¹⁶.

Gli sviluppi recenti

La popolazione francese è aumentata molto velocemente dagli anni '90, e si stima che continuerà a fare altrettanto nei prossimi anni. Aumenta soprattutto il numero di immigrati e di appartenenti a minoranze etniche, che rappresentano una parte importante degli utenti di social housing.

Diminuisce la dimensione ma aumenta il numero dei nuclei familiari che ricercano una sistemazione abitativa. L'invecchiamento della popolazione e un maggior numero di nuclei familiari di single e di coppie senza figli esprimono una domanda crescente per alloggi di piccole dimensioni.

A partire dal 1997 i prezzi abitativi hanno avuto un incremento continuo, superiore alla crescita dei salari. Negli ultimi decenni è così aumentata la concentrazione di famiglie povere nel settore sociale. Nel 2006 il 35% dei nuclei familiari soddisfaceva i requisiti di reddito per accedere agli alloggi "molto sociali", il 71% per accedere agli alloggi sociali "standard" e l'89% per gli alloggi "più che sociali" (Whitehaed e Scanlon, 2007). Ne consegue un turnover nel settore molto basso. Esistono inoltre forti differenze tra gli alloggi in affitto sociale nelle zone urbane e quelli nelle zone periferiche, dove gli edifici sono meno attraenti, la concentrazione di famiglie povere più alta e quindi dove maggiori sono i problemi legati alla segregazione spaziale e sociale.

Livelli di costruzione insufficienti hanno da parte loro determinato una crisi abitativa, che colpisce soprattutto le famiglie a reddito medio-basso e i centri urbani. La costruzione di nuovi alloggi sociali è diminuita percentualmente dalla metà degli anni '90, e anche se ora sta aumentando nuovamente resta controbilanciata da opere di demolizione.

¹⁶ Nei quartieri in "rinnovamento urbano" l'acquirente può beneficiare sovvenzione fino a 10000 euro, di un prestito a interessi zero o di un tasso IVA ridotto pari a 5,5% (invece di 19,6%);

nei comuni che non sono in "rinnovamento urbano" ma dove il costo dell'imposta fondiaria resta moderato, le case a 100000 euro possono essere realizzate nel contesto del programma di affitto con possibilità di riscatto;

negli altri comuni infine i nuclei familiari con risorse modeste avranno la possibilità di diventare proprietari del proprio alloggio senza dovere, almeno in un primo tempo, acquistare il terreno.

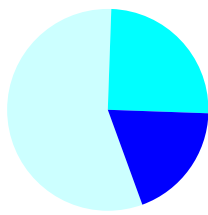
Il Piano per la Coesione Sociale adottato nel giugno del 2004 interviene quindi per sviluppare l'offerta di alloggi in affitto a prezzi accessibili sia nel settore pubblico che privato, per promuovere l'accesso sociale alla proprietà, e per contrastare la segregazione spaziale e sociale che affligge alcune aree, in particolare quelle in cui si concentra il social housing.

A tale segregazione è stata indubbiamente legata la rivolta delle banlieues del 2005, cui ha fatto seguito un'intensificazione delle politiche di rinnovamento urbano. Un'apposita agenzia nazionale (*Agence Nationale de Rénovation Urbaine, ANRU*) si occupa di programmi quali la demolizione e il rimpiazzo di almeno un quarto del milione di alloggi sociali nelle peggiori condizioni, e il rinnovamento di altre 400000 unità. L'obiettivo che questi programmi si pongono è quello di accrescere e migliorare il mix sociale demolendo e ricostruendo lo stock abitativo non più adeguato, migliorando gli impianti pubblici, e incoraggiando le attività commerciali locali.

Da parte loro, già nel 2003 gli operatori di social housing si erano impegnati per accrescere e valorizzare la qualità dei servizi forniti ai residenti.

Una legge del marzo 2007 infine istituisce l'opponibilità del diritto all'alloggio. Si prevede che i titolari del diritto all'alloggio possano ricorrere alla giustizia amministrativa qualora il loro diritto non venga soddisfatto. La legge riconosce titolari di tale diritto a partire dal 1° dicembre 2008 alcune categorie prioritarie – senza tetto, sotto sfratto, in sistemazione temporanea, inadeguata o insalubre, e nuclei familiari con figli minori in sistemazioni inadeguate –; dal 1° gennaio 2012 si prevede invece di estenderlo a tutti coloro che, pur eleggibili per un alloggio sociale, dopo un intervallo di tempo sufficientemente lungo non lo hanno ancora ottenuto. L'autorità amministrativa, accettando il ricorso, potrà ordinare la sistemazione, la risistemazione o l'accoglienza in un'apposita struttura, accompagnate da un risarcimento monetario pubblico.

Tabella 2: FRANCIA

SETTORE DI SOCIAL HOUSING	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa ai nuclei familiari al di sotto di certe soglie di reddito e aumentare il mix sociale	 <p>56% proprietà 25% affitto privato 19% affitto sociale</p>	
	Criteri di assegnazione	Soglie di reddito Sistema di registrazione con numero unico di registrazione Commissione per l'assegnazione Sistema di quote gestito dai comuni, dallo Stato e dagli organismi di social housing		
	Forma giuridica dei providers	Organismi pubblici e privati Organizzazioni senza scopo di lucro e cooperative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: le cooperative partecipano alla fornitura di alloggi sociali in affitto (nel grafico a fianco, gli alloggi forniti dalle cooperative sono inclusi in "affitto sociale")		
	Finanziamento	Banche pubbliche Fondi di investitori Sussidi pubblici, garanzie pubbliche o prestiti IVA ridotta Esenzioni fiscali		
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative		
	Stock di social housing	Stock abitativo totale	29 495 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale	19%	2005
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto	43%	2005
		Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti	71	2005
	Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	9%	2005
DINAMICHE DI MERCATO	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	513	2004
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	23,5%	2000
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	-1,3%	1995-2004
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+28%	2000-2006
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di: - proprietà - affitto privato - affitto pubblico/sociale	+4% 0% 0%	1991-2005
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	98%	2002	
SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Rilanciare le costruzioni nel settore dell'affitto sociale e rinnovamento urbano delle aree di social housing depresse		2007
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	1,63%	2004
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0,3%	2004
DINAMICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE	Popolazione	Crescita della popolazione	+12,7%	1980-2005
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,3	2003
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	9,5%	2005
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	4,4‰	2004
Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%) % 15-64 anni (media eur = 67,1%) % > 64 anni (media eur = 16,5)	18,6% 65,1% 16,4%	2004	

INGHILTERRA

Il sistema di social housing

Gli enti locali e le *Housing Associations* (HAs) sono gli attori che operano nel settore di social housing inglese. Le HAs sono organizzazioni indipendenti e senza scopo di lucro regolate dalla Housing Corporation, l'agenzia governativa che assegna anche i sussidi pubblici. Le HAs registrate nella Housing Corporation sono dette *Registered Social Landlords* (RSLs), e su di esse gli enti locali non esercitano alcun controllo. Nel 2007 il settore era così diviso (dati CECODHAS, 2007): 1938615 alloggi gestiti da organizzazioni senza scopo di lucro, e 2087456 alloggi dagli enti locali, direttamente o tramite ALMOs¹⁷ (*Arm's-Length Management Organisations*). Nel complesso, HAs e enti locali nel Regno Unito gestivano nel 2005 circa il 21% dello stock abitativo totale del Paese.

Le dimensioni del settore delle HAs si sono ampliate molto dall'inizio degli anni '80 ad oggi: se nel 1979 esso rappresentava solo l'1% dello stock abitativo totale, nel 2005 raggiungeva invece l'8% (Whitehead e Scanlon, 2007). Ciò è stato dovuto al fatto che dalla fine degli anni '80 si è affermata in larga scala una politica di trasferimenti volontari dagli enti locali alle HAs – quasi il 10% delle circa 2000 HAs attuali sono nate a seguito di tali trasferimenti –, e al tempo stesso anche le nuove costruzioni destinate all'affitto sociale si sono concentrate nel settore delle HAs. La proporzione del settore relativo agli enti locali è invece destinata a ridursi ancora – in termini assoluti e percentuali – se le politiche non saranno modificate. Sono circa 200 gli enti locali che non hanno trasferito tutto il loro stock abitativo alle HAs.

Il settore di social housing comprende alloggi in affitto sociale, schemi di proprietà condivisa, e schemi per i lavoratori del settore pubblico impiegati nelle aree dell'educazione, salute o sicurezza – i cosiddetti *key-workers* –. Ma la grande peculiarità del sistema di social housing inglese è rappresentata dal *Right to Buy*, il diritto all'acquisto: introdotto nel 1980, consiste nel diritto, per i locatari degli enti locali e di alcune HAs, di acquistare a prezzi scontati l'alloggio in cui risiedono da un sufficiente periodo di tempo (cinque anni per le locazioni iniziate dal 18 gennaio 2005 in poi, solo due anni in precedenza).

Il social housing vuole fornire una sistemazione abitativa che sia nelle possibilità dei nuclei familiari con redditi bassi. I fattori discriminanti per determinare l'assegnazione o meno di un alloggio sociale sono la disponibilità di tali alloggi – che varia all'interno del Paese: nella zona di Londra, ad esempio, la domanda supera di gran lunga l'offerta – e l'eleggibilità del richiedente – non possono essere utenti di social housing gli immigrati il cui

¹⁷ Una ALMO è una società creata per la gestione e il miglioramento dello stock abitativo pubblico. Essa è posseduta dall'ente locale ma opera separatamente da esso, sulla base di un accordo di gestione.

status non comporta pieni diritti, e chi (pur avendo pieni diritti) ha vissuto per un lungo periodo all'estero –. Gli enti locali sono liberi di determinare le proprie politiche per l'assegnazione, ma restando all'interno di alcune linee guida. Per legge, essi devono rendere pubbliche le procedure e le priorità in base alle quali effettueranno l'assegnazione. Ad alcuni gruppi sociali deve essere garantita una "ragionevole preferenza": i senzatetto o chi rischia di diventarlo, le persone che vivono in condizioni insalubri, insoddisfacenti o di sovraffollamento, e coloro che devono trasferirsi per motivi di salute o altri bisogni particolari. In genere i candidati sono classificati sulla base di un sistema a punti, che considera il tempo passato in lista d'attesa per il social housing – nel cosiddetto registro abitativo –, il livello di bisogno abitativo e altre priorità. Le HAs hanno le proprie liste d'attesa e politiche locative, ma si prevede che una percentuale dei loro alloggi sia resa disponibile ai candidati approvati dagli enti locali. E' infine previsto un accesso preferenziale al social housing per coloro che si trovano in "bisogno prioritario", come ad esempio le donne incinte, i nuclei familiari con figli a carico, le persone vulnerabili a causa di disabilità mentali e fisiche, o per l'età (in particolare tra i 16 e i 21 anni), e le persone in cura, in prigione o in servizio nelle forze armate.

Un nuovo approccio per l'assegnazione degli alloggi è stato introdotto nel 2000, sul modello olandese della città di Delft. Nell'aprile del 2006 era applicato nel 32% degli enti locali, in genere per i tre-quarti dei propri alloggi. L'obiettivo è quello di estenderlo su tutta la scala nazionale entro il 2010. Questo sistema – *Choice-Based Lettings* – è strutturato così da tenere in considerazione le preferenze degli utenti, oltre ai criteri di priorità. Esso prevede che i candidati per il social housing – o i locatari di social housing che desiderano trasferirsi – possano presentare domanda per l'alloggio che meglio risponde alle loro esigenze tra quelli – vacanti – che le HAs pubblicano su giornali e siti internet specializzati. Per l'effettiva assegnazione si utilizzano criteri di priorità e, se possibile o necessario, si considera il tempo di attesa nelle liste.

Dal 2002, i canoni di affitto di enti locali e HAs (e i loro aumenti) sono fissati sulla base di una formula nazionale – "*rent restructuring*" –, che considera il valore della proprietà, il salario medio locale, e la dimensione delle camere da letto. Prima di allora le HAs erano libere di fissare i propri canoni d'affitto, coi quali coprivano i costi e accumulavano riserve tali da consentire loro di ottenere prestiti a tassi di interesse relativamente bassi. Dalla fine degli anni '80 tali affitti erano aumentati ben di più dell'inflazione. Il governo inglese ha introdotto questa formula con l'obiettivo di rendere più trasparente la determinazione dei canoni d'affitto, di eliminare le differenze tra i canoni di affitto degli enti locali e delle HAs in un periodo di dieci anni, e – in generale – di assicurare affitti sociali più bassi degli affitti privati.

Nel 2007 Whitehead e Scanlon hanno stimato che la differenza tra gli affitti medi sociali e privati (senza distinguere per posizione e qualità dell'alloggio) è di circa il 40% nel settore delle HAs e di quasi il 50% nel settore degli enti locali. Tali differenze, però, si ampliano o si riducono nelle diverse aree: in alcune regioni dell'Inghilterra del Nord esse sono relativamente piccole, mentre nelle aree ad alta pressione abitativa come Londra possono superare il 60%.

Il governo inglese accorda sussidi monetari agli operatori di social housing – enti locali, HAs, e un numero poco elevato di cooperative – per il loro sviluppo e il pagamento di una parte dei costi. Così, le nuove costruzioni nel settore delle HAs sono finanziate sia dai prestiti ottenuti sul mercato privato sia dalle sovvenzioni statali, che arrivano a coprire fino al 50% circa dei costi. Di fatto il sussidio consiste in un prestito subordinato all'assunzione di un prestito presso le istituzioni finanziarie private, e verrà ripagato solo quando la proprietà sarà rivenduta. Ciò consente da un lato di ridurre i costi del prestito sul mercato privato, e dall'altro la possibilità per il governo di recuperare il sussidio. I sussidi agli enti locali coprono invece ogni differenza tra le spese sostenute e i redditi da locazione stimati.

Attualmente la politica abitativa inglese è definita dal Piano per le comunità sostenibili del 2003, in cui sono esposti i provvedimenti del governo inglese affinché tutti gli alloggi sociali soddisfino i *Decent Homes Standard* entro il 2010. I sussidi dal lato dell'offerta agli enti locali sono così aumentati negli ultimi anni per conformare a tali standard lo stock esistente, invertendo il trend che li aveva visti diminuire fin dagli anni '80.

Nel complesso, tuttavia, i sussidi pubblici tendono a concentrarsi sui locatari a basso reddito. Essi beneficiano del cosiddetto *Housing Benefit*, sussidio volto a ridurre l'onerosità del canone d'affitto. Il suo ammontare dipende da una serie di fattori tra cui: il reddito familiare e i risparmi, il numero di persone a carico, e l'ammontare del canone di affitto. I nuclei familiari con redditi e risparmi più alti ricevono un Housing Benefit più basso: oltre una certa soglia di reddito il sussidio si riduce del 65%, e si riduce anche per risparmi superiori alle 6000 £ fino in genere ad annullarsi per risparmi superiori alle 16000 £. L'Housing Benefit è pagato dagli enti locali, che quindi lo scalano direttamente dall'affitto dovuto dai propri locatari.

Per i giovani single al di sotto dei 25 anni si utilizza un sistema detto *Single Room System*, basato sull'assunzione che essi condividano il proprio alloggio indipendentemente dal tipo di sistemazione in cui effettivamente vivono. Ciò significa che un giovane con meno di 25 anni che beneficia dell'Housing Benefit e sceglie di vivere solo – ad esempio in un monolocale – difficilmente riuscirà a coprire i propri costi abitativi.

Nel 2003 un nuovo sistema di indennità – la cosiddetta *Local Housing Allowance* – è stato introdotto in via sperimentale in nove Comuni (altri nove si sono aggiunti nel 2005); dall'aprile del 2008 è diventato il sussidio destinato ai locatari privati. In questo caso il beneficio è pari ad indennità fisse calcolate sulla base degli affitti privati in ciascuna zona, distinguendo per dimensione dell'alloggio, numero di occupanti, e dimensione del nucleo familiare. Nella maggioranza dei casi sono i richiedenti stessi – e non i proprietari dell'alloggio – a ricevere tale importo. L'obiettivo del nuovo sistema è da un lato quello di semplificare la prassi, e dall'altro creare una situazione per la quale i richiedenti hanno maggiori responsabilità per il pagamento delle proprie spese abitative e al tempo stesso possono avere un guadagno se trovano una sistemazione che costa meno rispetto a quanto prevedono le indennità fisse.

Per i locatari di enti locali e HAs, per i *key-workers* e per chi acquista la prima casa sono inoltre previsti alcuni schemi volti a dare sostegno nell'accesso alla proprietà. Si è già accennato al *Right to Buy*: i locatari degli enti locali – ma

tale diritto viene mantenuto anche per i locatari degli alloggi trasferiti dagli enti locali alle HAs – hanno il diritto di acquistare a prezzi scontati l'alloggio in cui risiedono da almeno due anni (oppure da cinque anni, se il contratto di affitto è successivo al 18 gennaio 2005). Lo sconto dipende dalla durata della condizione di affittuario nell'alloggio che si vuole acquistare: si va dal 35% di sconto dal valore di mercato per chi vi risiede da cinque anni fino al 50% di sconto per chi vi ha vissuto venti anni. In ogni caso sono fissati dal Segretario di Stato dei livelli di sconto massimo applicabili in ciascuna area, che sono stati modificati nel tempo. Il *Right to Acquire* – introdotto nel 1996 – è l'analogo del Right to Buy per i locatari dei Registered Social Landlords.

Gli schemi di proprietà condivisa che prendono il nome di *HomeBuy* sono i più recenti introdotti dal governo inglese per favorire l'accesso alla proprietà di quei nuclei familiari che non possono permettersi l'acquisto di una casa sul libero mercato, in particolare: locatari sociali, *key-workers* e coloro che acquistano la prima casa. Esistono tre tipi di HomeBuy: *New Build HomeBuy*, *Open Market HomeBuy* e *Social HomeBuy*.

Il *New Build HomeBuy* prevede la condivisione della proprietà con una HA: gli acquirenti acquistano almeno il 25% di una nuova costruzione, e pagano un affitto – pari al 3% del valore – sulla restante parte posseduta dalla HA. E' prevista anche la possibilità di acquistare quote aggiuntive in tranches pari ad almeno il 10% del valore della proprietà.

In base all'*Open Market HomeBuy*, l'acquirente acquista il 75% della proprietà attingendo ai propri risparmi e contraendo un prestito sul mercato dei capitali, mentre il restante 25% è finanziato a condizioni più favorevoli. Fino all'ottobre del 2006 questo 25% è stato finanziato con risorse pubbliche attraverso la HA, che agisce come *HomeBuy Agent*. Non erano previsti interessi, né rate mensili: il prestito veniva ripagato quando l'alloggio veniva rivenduto, in misura pari al 25% del valore corrente della proprietà in quel momento. Dall'ottobre del 2006 – sotto il cosiddetto *Expanded Open Market HomeBuy* – l'*HomeBuy Agent* finanzia il 12,5% del prezzo di acquisto alle condizioni precedenti, e l'altro 12,5% è finanziato da un prestatore qualificato e riconosciuto. Su tale prestito non vi sono interessi per i primi cinque anni, dopodiché possono raggiungere il 3% fino ad essere pari al normale tasso variabile del prestatore dopo dieci anni.

Il *Social HomeBuy* rappresenta invece una nuova opportunità per quei locatari che non possono beneficiare del Right to Buy o Right to Acquire – o che non possono permetterselo –. Essi possono così acquistare una quota iniziale minima pari al 25% della loro casa, mentre sulla restante parte – che il proprietario locatore continua a possedere – pagano un affitto pari in genere al 3% annuo. Gli acquirenti godono di uno sconto – il cui ammontare può andare dalle 9000 £ alle 16000 £ a seconda della zona, come per il Right to Acquire – solo sulla quota iniziale. L'utilizzo dei livelli di sconto del Right to Acquire significa che il Right to Buy offre condizioni migliori per coloro che sono eleggibili e hanno la possibilità di esercitarlo, dal momento che lo sconto è maggiore in quasi tutte le aree – va dalle 16000 £ alle 38000 £ – ed è calcolato sull'intero valore della proprietà, non solo sulla prima quota acquistata. I locatari di proprietà condivisa in case indipendenti sono responsabili di tutta la manutenzione, mentre nei condomini devono provvedere alla manutenzione del

proprio appartamento e contribuire finanziariamente a quella degli spazi esterni comuni curata dal proprietario locatore. Qualora il locatario di proprietà condivisa apporti migliorie all'alloggio tali da aumentare il suo valore, ciò sarà tenuto in considerazione quando vorrà acquistare ulteriori quote dell'alloggio.

Gli sviluppi recenti

Si è detto che in Inghilterra la missione del social housing è quella di fornire una sistemazione abitativa ai nuclei familiari che ne hanno maggiormente bisogno, in genere quelli con redditi bassi. Non deve quindi sorprendere che nel settore di social housing tendano a concentrarsi – più che in ogni altro diritto di occupazione – nuclei familiari con componenti molto giovani o molto anziani, pensionati o economicamente inattivi, immigrati e genitori soli. Ciò è conseguenza anche del Right to Buy, che ha messo i nuclei familiari più economicamente attivi nella condizione di acquistare il proprio alloggio. Tra il 1979 e il 2006 circa 1650000 alloggi di enti locali sono stati venduti in questo modo. Il settore sociale è così passato dal rappresentare circa un terzo dello stock abitativo totale all'inizio degli anni '80 all'attuale 20% circa. L'aumento dei prezzi abitativi degli ultimi decenni e la carenza di alloggi a prezzi accessibili hanno però aumentato la pressione sul settore sociale e le liste di attesa si sono allungate.

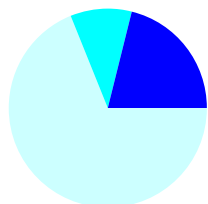
Da un'analisi delle caratteristiche dello stock di social housing, emerge che esso si distingue per un maggiore sovraffollamento e un minore spazio per persona. Vi sono forti differenze regionali nella percentuale di alloggi vacanti, alta nelle vecchie zone industriali e nulla nelle zone ad alta domanda abitativa. Le politiche si sono quindi concentrate sul recupero e rinnovamento in particolare delle aree urbane del Nord, a bassa domanda abitativa. Negli ultimi dieci anni vi sono comunque stati grandi miglioramenti per ciò che riguarda gli standard degli alloggi sociali. Il governo inglese ha infatti fissato alcuni standard minimi di decenza – *Decent Homes Standard* – che gli alloggi sia pubblici sia privati devono soddisfare entro il 2010, prevedendo a tale proposito alcuni sussidi.

Il professor John Hills, nella sua pubblicazione approfondita sul social housing inglese (2007), ne riconosce il miglioramento in termini di qualità e accessibilità, ma sottolinea anche i punti su cui è necessario intervenire con efficacia. In particolare, vi è la necessità di implementare politiche per promuovere la creazione di comunità sostenibili *mixed-income*, così come di recuperare e rinnovare le aree degradate.

In questa direzione si muove la programmazione economica e finanziaria più recente, per il 2008-2011, in cui sono stanziati somme per il finanziamento di: la costruzione di 45000 alloggi all'anno entro il 2011 (6,5 miliardi £); la realizzazione delle infrastrutture nelle aree di crescita (1,7 miliardi £); le sovvenzioni per incentivare gli enti locali ad aumentare l'offerta abitativa (550 milioni £); programmi per il rinnovamento urbano e la realizzazione di comunità miste (2 miliardi £); programmi per la promozione della integrazione e coesione sociale (50 milioni £). La nuova agenzia nazionale per l'housing e il rinnovamento creata nel 2007 lavora a come realizzare questi obiettivi.

Le HAs, da parte loro, alla fornitura di alloggi in affitto a prezzi accessibili affiancano l'offerta di abitazioni per le persone vulnerabili o anziane, di case in proprietà a prezzi accessibili e, in misura crescente, di case destinate alla vendita sul mercato aperto. Le HAs stanno facendo ingenti investimenti per il rinnovamento di alcune aree e per la fornitura di una vasta gamma di servizi locali come asili, doposcuola, e centri di riqualificazione professionale. L'obiettivo è quello di contribuire al successo dei percorsi educativi e lavorativi di chi risiede nelle aree in cui esse operano, di promuovere l'integrazione e di rendere tali aree un luogo salubre e sicuro in cui la gente desidera vivere.

Tabella 2: REGNO UNITO

SETTORE DI SOCIAL HOUSING	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa alle persone che si trovano in situazioni di bisogno	<p>69% proprietà 10% affitto privato 21% affitto sociale</p> 			
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa con criteri di priorità gestite dagli enti locali Assegnazione da parte delle organizzazioni dei proprietari locatori				
	Forma giuridica dei providers	Comuni ALMOs Proprietari locatori sociali approvati Società private e investitori (in misura marginale) Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: No				
	Finanziamento	Banche commerciali Sussidi pubblici (50% dei costi) Esenzione da IVA				
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative personali				
	Stock di social housing	Stock abitativo totale			25 617 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale			21%	2005
Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto		68%	2005			
Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti		86	2005			
Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	11%	2005			
DINAMICHE DI MERCATO	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	430	2000		
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	18,7%	2004		
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+1,6%	1995-2004		
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+72%	2000-2006		
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di: - proprietà - affitto privato - affitto pubblico/sociale	+4,5%	1990-2005		
			+11%			
-12,5%						
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	99%	2001			
SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Riforma del mercato abitativo e accesso alla proprietà; migliorare la qualità abitativa e l'efficienza energetica. Raggiungere standard di decenza (Decent Homes Standard), favorire il recupero urbano e rurale, promuovere abitazioni a prezzi accessibili, costruire una comunità più solida, fornire migliori servizi pubblici		2007		
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	N. D.	2004		
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	N. D.	2004		
DINAMICHE SOCIO-	Popolazione	Crescita della popolazione	6,7%	1980-2005		
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,4	2004		

DEMOGRAFICHE	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	4,6%	2005
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+4,4‰	2004
	Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%)	18,2%	2004
		% 15-64 anni (media eur = 67,1%)	65,6%	
% > 64 anni (media eur = 16,5)		16%		

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

PAESI BASSI

Il sistema di social housing

In nessun altro Paese europeo il settore di social housing arriva a rappresentare il 35% del mercato abitativo come nei Paesi Bassi (dati CECODHAS, 2005). Tale percentuale corrisponde ad un numero di circa 2,4 milioni di alloggi, forniti da circa 500 *housing associations* e fondazioni. Solo una parte residuale degli alloggi sociali è di proprietà pubblica: nel corso degli anni '90 infatti molte compagnie abitative municipalizzate sono state privatizzate.

Le *housing associations* – in lingua olandese "*corporaties*", "*toegelaten instellingen*" o "*woningbouwverenigingen*" – sono associazioni private senza scopo di lucro. Il loro numero è destinato a diminuire per via delle fusioni, sempre più frequenti per ragioni di efficienza e di economie di scala.

Da un lato le *housing associations* devono essere riconosciute a livello governativo come attori nel settore dell'housing sociale, e operano sotto la supervisione del Ministero dell'Abitazione. Il riconoscimento sancisce le responsabilità delle associazioni: esse devono avere la priorità di alloggiare quelle persone che – a causa del proprio reddito o di altre circostanze – si trovano in difficoltà nel trovare una sistemazione dignitosa, in particolare anziani e disabili; devono garantire gli standard qualitativi del proprio stock abitativo; assicurare la propria solidità finanziaria; provvedere alla consultazione dei propri affittuari e contribuire alla vivibilità delle aree in cui operano.

Dall'altro lato – e questa è sicuramente la peculiarità principale del sistema olandese di social housing – le organizzazioni di social housing sono finanziariamente indipendenti dal governo centrale: nel 1993, siglando un accordo che diventerà legge nel 1995 e conosciuto col nome di "*Brutering*", il governo dà il via ad un'imponente operazione finanziaria che prevede l'estinzione tutta in una volta dei prestiti pendenti e dei sussidi tra Stato e organizzazioni di social housing, rompendo così la relazione finanziaria che intercorreva tra essi. Alle *housing associations* restano riconosciuti solo benefici fiscali, come l'esenzione dall'imposta sulle società e dall'IVA.

L'indipendenza finanziaria ha comportato quindi una maggiore responsabilità nella gestione dei capitali e del rischio da parte delle *housing associations*, che non hanno più la copertura dei sussidi pubblici e per il finanziamento delle proprie attività devono rivolgersi al libero mercato dei capitali. Tuttavia, per il settore dell'housing sociale esistono due organismi di sicurezza in grado di attirare prestiti ad un tasso di interesse inferiore dallo 0,5% all'1,5% rispetto a quello ottenuto sul mercato dei capitali da altri istituti

quali ad esempio gli ospedali: il Fondo di garanzia per gli alloggi sociali – WSW – e il Fondo centrale dell’abitazione – CFV –.

Il WSW è un’organizzazione senza scopo di lucro finanziariamente indipendente dal governo che agisce come garante per i prestiti alle *housing associations*: nel 2004 partecipava al WSW il 93% di tali associazioni. Qualora una *housing associations* si ritrovi in una situazione finanziaria incompatibile con le esigenze del Fondo e sia giudicata rischiosa, può rivolgersi al CFV.

Il CFV è un ente pubblico che fornisce assistenza finanziaria alle associazioni in difficoltà, con l’obiettivo di ripristinarne la solidità e continuità finanziaria, e permettere loro di tornare a far parte del WSW. Il CFV riferisce inoltre al Ministero dell’Abitazione della situazione di tali associazioni.

Il governo centrale non opera quindi da garante diretto, sebbene sia prevista da parte sua e dei Comuni una “contro-garanzia” nel caso in cui i Fondi stessi incorrano in difficoltà finanziarie. Se da un lato il sistema olandese può essere considerato estremamente solido, tanto da poter considerare la “contro-garanzia” come uno strumento solo teorico, dall’altro è grazie soprattutto a questa stessa “contro-garanzia” che il rating dei Fondi è molto alto e le *housing associations* riescono ad ottenere tassi di interesse più favorevoli.

Gli alloggi gestiti dalle *housing associations* sono destinati ad ampi gruppi della popolazione. Nei Paesi Bassi infatti il settore di social housing non ha un carattere residuale, e ciò implica tra l’altro la positiva assenza di un effetto di stigma per chi vi risiede. Le *housing associations* stesse gestiscono il processo di assegnazione degli alloggi, basandolo su considerazioni relative alla dimensione dell’alloggio e del nucleo familiare, oltre che al livello di reddito. In particolare, poiché gli alloggi a basso costo sono ancora un numero limitato nonostante l’incremento delle nuove costruzioni, le *housing associations* hanno la responsabilità di assegnarli a chi presenta effettivamente i redditi più bassi. Anche i Comuni possono intervenire per regolare l’assegnazione di tali alloggi. In genere, si richiede che i candidati soddisfino criteri di reddito massimo e dimostrino l’esistenza di legami economici o personali nella Regione.

Nella pratica, l’assegnazione viene effettuata in base a liste d’attesa o tramite un sistema di offerte. Le liste di attesa tradizionali prevedono l’iscrizione dei richiedenti presso gli enti locali o il proprietario locatore stesso, e la reinscrizione ogniqualvolta si modifichi la loro situazione personale. La posizione all’interno della lista è determinata da un sistema di punti basato sulle caratteristiche dei richiedenti, con criteri di priorità.

Il sistema di offerte, oggi ampiamente diffuso, si basa invece sul modello di Delft, che prevede che le *housing associations* pubblicino su un giornale specializzato gli annunci relativi ai propri alloggi vacanti. Successivamente, i candidati potranno comunicare la sistemazione preferita via internet, telefono o posta. L’obiettivo è dunque quello di realizzare un sistema basato non solo su criteri di bisogno, ma anche sulle preferenze degli utenti. Alcuni alloggi sono riservati per gruppi specifici come ad esempio gli anziani e i disabili, o anche coloro che entrano nel primo alloggio e coloro che vogliono disporre di un alloggio migliore. Qualora vi siano più candidati per uno stesso alloggio, i criteri per l’effettiva assegnazione possono essere di età – come nel caso di chi è al suo primo alloggio – o di durata dell’occupazione – nel caso di chi desidera il trasferimento –. Alternativamente, l’alloggio vacante può essere assegnato in

base ad un sistema di punti che consideri anche la durata della registrazione. Sono inoltre riconosciute alcune situazioni di emergenza temporanea, per le quali è assegnata una carta prioritaria e garantita l'assegnazione di un alloggio entro 3 mesi. Nel caso il beneficiario rifiuti, perde il diritto di priorità.

Non meno del 95% degli alloggi in affitto ricade nel settore regolato. Sono, questi, gli alloggi con un affitto mensile inferiore alla soglia conosciuta come "limite di liberalizzazione", pari a 621,78 euro nel 2007. Al di sopra di questa soglia, gli affitti sono invece considerati "liberalizzati", determinati individualmente da locatore e locatario in base alle regole del mercato.

"Regolato" significa che i livelli di affitto sono regolati dal governo centrale, così come gli aumenti massimi – legati ora al tasso d'inflazione –. Il livello di affitto considerato ragionevole per un'abitazione indipendente è determinato da un sistema di valutazione a punti. Il totale dei punti utilizzati per valutare i diversi aspetti dell'abitazione può andare da 40 a 250: nel 2006, la traduzione in valore monetario di 40 punti era pari a circa 166 euro, mentre un alloggio da 250 punti aveva un affitto mensile di circa 1107 euro. In media, un'abitazione olandese ottiene attorno ai 131 punti, cui corrisponde un affitto mensile di circa 570 euro; il 70% dei punti assegnati riguarda la superficie dei vani – compresi bagno e cucina – mentre il restante 30% viene dalla valutazione di riscaldamento, isolamento termico, servizi sanitari e cucina, spazi esterni privati, tipo di abitazione, posizione – prossimità a parchi, fermate di mezzi pubblici, scuole, negozi, etc. –, ma anche di condizioni sfavorevoli – come il degrado del quartiere o l'inquinamento acustico e dell'aria – e di servizi come la presenza di sistemi di allarme o di attrezzature per disabili. Al contrario, non sono considerati aspetti quali l'efficienza energetica e l'ammontare degli investimenti effettuati per migliorare l'alloggio: in questa direzione vanno quindi i tentativi di modernizzazione del sistema.

Questo sistema di valutazione ha un ruolo anche nel determinare le indennità di affitto per i nuclei familiari a basso reddito – più di un milione di famiglie nel 2007, pari a circa il 30% degli affittuari –. L'indennità di affitto può essere ottenuta dagli affittuari delle *housing associations*, ma anche da quelli del settore privato. Per individuarne i beneficiari, sono fissate innanzitutto soglie massime di reddito e ricchezza, che distinguono per numero di componenti del nucleo familiare e per età: ad esempio, per un nucleo familiare di più persone con meno di 65 anni tali soglie sono rispettivamente pari – nel 2007 – a 27575 euro e 32850 euro. Successivamente, per determinare l'ammontare delle indennità, si applica una struttura per soglie. Tale struttura prevede che tutti gli affittuari – indipendentemente dal reddito – siano in grado di pagare una parte del proprio affitto: nessuna indennità è quindi riconosciuta per i livelli di affitto fino a 199,52 euro (nel 2007). Per i livelli di affitto che ricadono tra questa soglia e la successiva – fissata a 339,08 nel 2007 – è prevista un'indennità del 100% dell'ammontare che ricade all'interno di questo margine. Analogamente, le due soglie successive determinano il diritto ad indennità pari al 75% e al 50% dell'ammontare dell'affitto all'interno dei rispettivi margini. Oltre il cosiddetto "limite di liberalizzazione" – pari a 615,01 euro nel 2007 – non è più riconosciuta alcuna indennità. Queste regole sono valide a livello nazionale. Tuttavia, in alcuni Comuni (pochi, ad esempio Amsterdam e Zoetermeer) esiste un sistema di indennità aggiuntivo, finanziato da fondi comunali.

Gli sviluppi recenti

Se dopo la Seconda guerra Mondiale il problema da affrontare con priorità era la scarsità di abitazioni da un punto di vista quantitativo, ora hanno invece acquistato crescente importanza gli aspetti qualitativi. E nel complesso, la qualità risulta buona: un'indagine del 2000 stima che il 92% degli alloggi sia di qualità "buona" o "molto buona", e solo il 2% "cattiva"¹⁸. Più della metà degli alloggi in affitto sociale sono abitazioni monofamiliari, spesso a schiera, e in generale lo stock abitativo è piuttosto giovane rispetto a quello di altri Paesi europei.

Le *housing associations*, che originariamente si occupavano della costruzione e della gestione degli alloggi in affitto sociale, sono ora attive anche nella costruzione di alloggi destinati alla proprietà, diversificano la propria offerta sviluppando "non-landlord activities" (NLAs) nel campo dell'occupazione, dell'istruzione e dell'assistenza alla persona, e operano per migliorare la vivibilità delle aree in cui sono presenti. L'obiettivo è quello di favorire la coesione sociale e migliorare la qualità della vita degli utenti e di chi vive nelle aree interessate. Negli ultimi anni è in corso di implementazione un ampio programma di recupero dei centri cittadini e delle periferie degradate.

L'indipendenza e la solidità finanziaria delle *housing associations* fanno infatti sì che esse possano sviluppare le proprie politiche, concentrandosi sulle priorità a livello locale. Esse possono intraprendere anche attività commerciali nel libero mercato, a condizione che restino ben distinte dalla attività sociali, non interferiscano con esse o contribuiscano al loro sviluppo. In particolare, per la compatibilità con le norme europee che riconoscono l'housing come un servizio di interesse economico generale (SGEI), nel 2005 il Ministro dell'Abitazione ha definito il gruppo target delle attività sociali come quei nuclei familiari con un reddito inferiore ai 33000 euro.

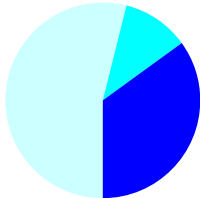
Le dinamiche demografiche di aumento del numero dei nuclei familiari e di invecchiamento della popolazione portano nuovi bisogni nel mercato abitativo e influenzano le attività di costruzione e ristrutturazione, volte a far sì che gli anziani possano restare indipendenti nelle proprie abitazioni il più a lungo possibile. Un altro importante sviluppo riguarda gli immigrati e i richiedenti asilo: nel 2007 il governo olandese ha approvato un'amnistia generale per quelli tra loro che hanno vissuto per un certo numero di anni nei Paesi Bassi senza status legale. Ciò ha importanti implicazioni per il mercato abitativo e le *housing associations*, che devono fronteggiare la domanda espressa da queste persone ma anche contribuire al processo di integrazione. A questo proposito, le *housing associations* partecipano attivamente all'organizzazione di alcuni festival a carattere multiculturale, ad esempio, e in alcuni quartieri di Amsterdam si è cercato di adattare i progetti di costruzione alle preferenze di determinati gruppi etnici: è questo il caso del quartiere di Zuidooost, dove i palazzi sono stati costruiti con la forma di un recinto all'interno del quale si

¹⁸ Dati del Ministero dell'Abitazione, Pianificazione del Territorio, e Ambiente, 2000.

trovano gli spazi comuni, perché gli abitanti africani avevano mostrato una preferenza in questo senso.

Il coinvolgimento degli utenti del social housing riveste un ruolo fondamentale sia dal punto di vista dell'integrazione sia da quello del miglioramento dei servizi offerti. Il rapporto che si cerca di instaurare è bilaterale: da un lato le *housing associations*, talvolta anche in partnership con agenzie specializzate, forniscono servizi volti a migliorare la qualità della vita dei propri utenti – ne sono esempio gli sportelli di aiuto all'ingresso nel mondo del lavoro, i centri per l'infanzia o per l'apprendimento, i servizi di assistenza domiciliare –, ma dall'altro gli utenti si fanno parte attiva e propositiva per contribuire al decoro e alla sicurezza del quartiere, e al buon funzionamento dei servizi.

Tabella 2: PAESI BASSI

SETTORE DI SOCIAL HOUSING	Obiettivo	Dare sistemazione abitativa alle persone con redditi bassi e ai gruppi intermedi	<p>54% proprietà 11% affitto privato 35% affitto sociale</p> 	
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa con criteri di priorità gestite dalle organizzazioni dei proprietari locatori Sistema di quote per l'assegnazione da parte dei Comuni (1%)		
	Forma giuridica dei providers	Società abitative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: No		
	Finanziamento	Banche commerciali Fondi propri di investitori Garanzie pubbliche sui prestiti Esenzione da IVA e imposta sulle società		
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative		
	Stock di social housing	Stock abitativo totale	6 811 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale	35%	2005
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto	77%	2005
		Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti	147	2005
	Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	12,8%	2005
DINAMICHE DI MERCATO	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	422	2000
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	23,2%	2005
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+25%	1995-2005
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+18,5%	2000-2006
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di:	+20%	1990-2005
		- proprietà	-21%	
- affitto privato	-15%			
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	100%	2002	
SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Garantire prezzi abitativi accessibili e promuovere la ristrutturazione e la rivitalizzazione delle aree centrali e dei quartieri decaduti		2007
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	0,6%	2004
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0%	2004
DINAMICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE	Popolazione	Crescita della popolazione	+15,7%	1980-2005
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2,3	2003
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	4,7%	2005
Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+1,2%	2004	

Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%)	18,5%	2004
	% 15-64 anni (media eur = 67,1%)	67,6%	
	% > 64 anni (media eur = 16,5)	13,8%	

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

SVEZIA

Il sistema di social housing

Nel periodo del dopoguerra le politiche abitative si affermano in Svezia come importante componente del sistema di welfare state. Esse hanno l'obiettivo di garantire un alloggio di buona qualità all'intera popolazione, piuttosto che a gruppi specifici. Il principio alla base di tale approccio universalistico vuole che migliorando la situazione abitativa nel suo complesso, anche le condizioni dei gruppi più vulnerabili migliorerebbero. Piuttosto che di social housing, per quanto riguarda la Svezia può essere appropriato parlare di public housing: il termine svedese *allmännytt*a significa in senso letterale "utile per tutti".

Un importante cambiamento nell'ambito delle politiche abitative è intervenuto all'inizio degli anni '90, con la riforma fiscale che tagliò le sovvenzioni pubbliche e al tempo stesso ridusse l'imposta sul reddito. Ciò ha determinato un aumento dei costi abitativi e ha modificato la posizione dei diversi attori: da una parte lo Stato, che non deve più sostenere gli alti costi di un tempo e per il quale anzi il settore abitativo si è trasformato in una fonte di reddito grazie al gettito proveniente dalle imposte legate agli immobili, e dall'altra i nuclei familiari con reddito basso o nullo, che si trovano ad affrontare maggiori difficoltà.

Attualmente il governo centrale definisce le politiche abitative nel loro complesso – fissando le regole legali e finanziarie che devono essere rispettate –, mentre i Comuni sono responsabili della pianificazione e dell'offerta di alloggi a livello locale. Per creare le condizioni affinché coloro che risiedono nel territorio possano vivere in un alloggio di buona qualità a costi ragionevoli, quasi tutti i Comuni possiedono una propria compagnia abitativa.

Tali compagnie abitative pubbliche affiancano alla propria responsabilità sociale altre attività commerciali, ma con alcune restrizioni: esse devono riguardare la fornitura di beni o servizi per i residenti nel territorio, e soprattutto – essendo società senza scopo di lucro – gli eventuali profitti devono essere reinvestiti per il consolidamento della società.

Nel complesso le compagnie abitative pubbliche sono più di 300, gestiscono il 20% dello stock abitativo totale – pari a circa 830000 unità – e alloggiavano 1,4 milioni di persone (dati SABO, 2007). L'associazione che le rappresenta a livello nazionale è la SABO.

Fino agli anni '90 le compagnie abitative pubbliche si dividevano più o meno equamente tra società a responsabilità limitata e fondazioni, ma i cambiamenti intervenuti nel mercato hanno fatto sì che molte fondazioni

comunalmente fossero trasformate in società a responsabilità limitata. Oggi restano solo una trentina di fondazioni, molte delle quali di piccole dimensioni.

I capitali per la costruzione di unità abitative sono acquisiti sul mercato finanziario, e non più con prestiti statali di lungo periodo come invece avveniva prima della riforma. In genere il prestito – di 40 anni o più – copre l'80-90% dei costi di costruzione, mentre le risorse proprie della compagnia abitativa coprono il resto. Per quanto siano presenti forti differenze regionali, la situazione di tali compagnie è economicamente solida.

La riorganizzazione del sistema di finanziamento non è stata tuttavia priva di problemi, tanto che lo Stato ha lanciato nel 2001 e nel 2003 dei programmi di aiuto finanziario con l'obiettivo di aumentare il numero di nuove costruzioni destinate alla locazione di 2000-5000 unità ogni anno.

Poiché la politica abitativa svedese vuole garantire un alloggio dignitoso a tutta la popolazione, l'allocazione degli alloggi delle compagnie pubbliche non si basa su soglie di reddito bensì su liste di attesa: è data sistemazione a tutte le categorie di affittuari, cercando piuttosto di evitare fenomeni di segregazione sociale.

Le famiglie con redditi bassi possono tuttavia ottenere un aiuto finanziario individuale così da poter vivere a prezzi ragionevoli in un alloggio di buona qualità e dagli spazi adeguati. Il sistema svedese di indennità abitative comprende tre diversi schemi, validi sia per l'affitto che per la proprietà: il primo si rivolge ai nuclei familiari con figli, il secondo ai giovani nuclei familiari – nei quali tutti i membri hanno meno di 29 anni – anche senza figli, il terzo infine si rivolge ai pensionati. L'OCSE ha stimato che nel 2007 la percentuale del canone di affitto coperta dalle indennità abitative andava dal 20% al 33%, e che circa un terzo dei nuclei familiari in locazione ne beneficiava. Gli elementi considerati per determinare il massimo ammontare delle indennità sono le caratteristiche del nucleo familiare – componenti ed età –, l'ammontare dei costi abitativi e del reddito familiare. Sono inoltre posti dei limiti massimi alla dimensione degli alloggi per i quali l'indennità viene richiesta.

Il canone di affitto degli alloggi viene fissato nell'ambito di negoziazioni – locali e collettive – tra le compagnie abitative pubbliche e le associazioni degli affittuari presenti nel territorio. Solo nel caso in cui non si riesca a raggiungere un accordo ci si rivolgerà alla SABO e alle associazioni degli affittuari a livello centrale. Innanzitutto nelle negoziazioni si fissa un livello di canone di affitto complessivo tale da coprire i costi sostenuti, e successivamente si definiscono i canoni delle singole unità dello stock abitativo in base alle loro caratteristiche, come qualità e posizione. Il principio secondo cui alloggi con uguali caratteristiche devono avere lo stesso canone d'affitto porta ad un altro turno di contrattazioni tra le associazioni locali degli affittuari e le associazioni dei proprietari, nelle quali i livelli dei canoni d'affitto nel settore pubblico sono utilizzati come benchmarks per gli affitti privati: questi ultimi possono essere superiori agli affitti pubblici al massimo in misura del 5%. Nel complesso, le differenze principali tra il settore affittuario pubblico e privato stanno nel fatto che lo stock in affitto privato tende ad essere più vecchio ma meglio posizionato, e nelle responsabilità sociali. La legislazione enfatizza in ogni caso il diritto di occupazione degli affittuari, e prevede che il proprietario locatore non

possa aumentare l'affitto di un livello irragionevole per indurre il trasferimento del locatario.

Sebbene ogni tipo di nucleo familiare possa risiedere negli alloggi delle compagnie abitative pubbliche, il profilo sociale degli affittuari del settore pubblico si differenzia da quello di chi rientra negli altri diritti di occupazione. Nel settore pubblico tendono ad essere maggiormente presenti nuclei composti da un solo genitore, anziani soli, immigrati, e nel complesso nuclei il cui reddito ricade sotto la soglia di povertà (Whitehead e Scanlon, 2007).

In Svezia esiste infine un importante sistema cooperativo, che ha i suoi principali attori nelle società *Riksbyggen* e *HSB*. Gli alloggi che fanno capo a tali cooperative sono circa 700000, vale a dire il 17% dello stock abitativo totale (dati CECODHAS, 2007).

Coloro che risiedono negli alloggi cooperativi sono membri della cooperativa stessa: insieme, essi ne possiedono e gestiscono le proprietà e gli spazi comuni. Il diritto di occupazione di cui godono è illimitato, e le quote – cioè la condizione di membro – possono essere vendute, ereditate o trasferite così come altri beni economici. La cooperativa deve coprire i propri costi, che annualmente il consiglio di amministrazione provvede a ripartire tra i vari membri in base alle quote possedute.

Gli sviluppi recenti

Il mercato abitativo svedese, così come quello di molti altri Paesi europei, è messo sotto pressione dalle recenti dinamiche demografiche. La più importante è rappresentata dall'incremento percentuale degli anziani e dei pensionati, che domandano alloggi adeguati alle proprie necessità. Non a caso, la costruzione di case protette per gli anziani è oggi la sola a ricevere sussidi pubblici. Le case protette sono soluzioni abitative pensate per gli anziani che possono avere bisogno di assistenza generica, e a questo scopo prevedono la fornitura di una serie di servizi e spazi comuni.

Una seconda importante dinamica riguarda le migrazioni interne dalle aree rurali a quelle urbane, che hanno determinato squilibri nel mercato abitativo a livello regionale. Poiché la popolazione tende a concentrarsi dove le opportunità in termini di istruzione e lavoro sono maggiori, nelle grandi città tende ad esservi un'offerta abitativa insufficiente e di conseguenza prezzi più alti. Per i nuclei familiari con reddito basso ciò rappresenta un'ulteriore barriera all'integrazione, poiché l'assenza di un alloggio a prezzi accessibili ostacola la loro presenza in tali aree. Al contrario, nelle aree rurali o depresse tende ad esservi un eccesso di offerta di alloggi pubblici: circa 50000 sono quelli vacanti, e i costi ad essi legati stanno diventando insostenibili. Circa 5000 alloggi vengono demoliti ogni anno (dati CECODHAS, 2007).

Le preferenze abitative sembrano non aver subito grossi cambiamenti negli ultimi anni, e ricadono per la maggior parte sulla proprietà e sugli alloggi cooperativi. Il trasferimento a livello comunale di molti poteri decisionali in ambito abitativo ha dato inizio ad un processo di privatizzazione dello stock abitativo pubblico: i Comuni decidono autonomamente se vendere la propria compagnia abitativa – tutta o in parte – a investitori privati o a nuove società

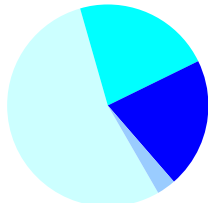
cooperative. Spesso, però, le famiglie povere non dispongono delle risorse necessarie per riscattare l'alloggio in cui risiedono in affitto quando questo viene messo in vendita. In genere, inoltre, gli investitori acquistano gli alloggi pubblici a prezzi favorevoli e li rivendono a prezzi più alti, aumentando il rischio di speculazione nel mercato abitativo.

Il governo di centro-destra eletto nel 2006 ha voluto promuovere l'uscita dei nuclei familiari a basso reddito dal settore affittuario, attraverso la previsione di un sistema di garanzie pubbliche al credito. Gli schemi più popolari per il passaggio alla proprietà sono quelli attraverso i quali gli alloggi in affitto sono trasformati in cooperative. Il governo ha negli ultimi anni affermato che particolare importanza deve essere riservata al passaggio dall'affitto alla proprietà cooperativa nei quartieri con meno attrattive. L'obiettivo è quello di combattere la segregazione e favorire il *tenure-mix*.

L'aumento dei costi abitativi degli ultimi anni ha infatti reso più netta la distinzione tra famiglie agiate e povere. Il rischio è che alcune aree diventino sempre più depresse, se ogni famiglia di reddito medio-alto che se ne va viene rimpiazzata da una famiglia con reddito basso e spesso con maggiori difficoltà sociali.

Il ruolo degli attori che operano nel settore abitativo è ora più attivo per ciò che riguarda la creazione di una "società sostenibile". Benché gli standard tecnici degli alloggi svedesi siano comparativamente molto alti, i proprietari locatori investono nella manutenzione e nel rinnovamento al fine di mantenere gli edifici e le aree in buone condizioni e assicurare il valore dei loro beni immobili. Gli aspetti su cui è attualmente prioritario intervenire riguardano le modifiche strutturali necessarie per i bisogni espressi da disabili e anziani, così come le misure per il risparmio energetico e la tutela dell'ambiente. Particolare attenzione viene riservata anche agli aspetti qualitativi, e molti attori del settore abitativo sono sempre più coinvolti nella fornitura di servizi nelle aree più esposte al rischio di segregazione sociale e spaziale. L'assistenza domiciliare a anziani e malati – si è accennato prima alle case protette per gli anziani – o servizi di pulizia sono tra i più diffusi.

Tabella 2: SVEZIA

SETTORE DI SOCIAL HOUSING*	Obiettivo	Dare a tutti una sistemazione abitativa decente e a prezzi accessibili Politica sociale che riguarda l'housing	<p>54% proprietà 22% affitto privato 21% affitto sociale 3% altro</p> 			
	Criteri di assegnazione	Liste d'attesa Assegnazione da parte delle organizzazioni di proprietari locatori Sistema di quote per l'assegnazione da parte dei Comuni				
	Forma giuridica dei providers	Società municipali Cooperative Diritto di occupazione cooperativo, per affitto e proprietà: nel grafico a fianco, gli alloggi forniti dalle cooperative sono inclusi in "proprietà"				
	Finanziamento	Banche commerciali Garanzie pubbliche Esenzione dall'imposta sulle società				
	Aiuti pubblici agli affittuari di social housing	Indennità abitative				
	Stock di social housing	Stock abitativo totale			4 351 000	2004
		Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo totale			21%	2005
Stock in affitto sociale come % dello stock abitativo in affitto		48%	2005			
Numero di alloggi sociali in affitto ogni 1000 abitanti		95	2005			
Produzione di social housing	Alloggi di social housing in % delle nuove costruzioni	16%	2005			
DINAMICHE DI MERCATO	Disponibilità	Numero di alloggi ogni 1000 abitanti	486	2000		
	Accessibilità	Consumo abitativo come percentuale del consumo totale dei nuclei familiari (media europea = 21,2%)	28,2%	2005		
		Evoluzione della % del consumo abitativo dei nuclei familiari sul consumo totale	+12%	1995-2005		
	Costi di costruzione	Evoluzione dei costi di costruzione	+29%	2000-2006		
	Evoluzione del mercato abitativo	Evoluzioni nelle percentuali di: - proprietà - affitto privato - affitto pubblico/sociale	-2,5%	1990-2005		
			+10%			
+5%						
Qualità dello stock abitativo	% di alloggi con bagno/doccia sul totale dello stock abitativo	100%	2005			
SVILUPPI DELLE POLITICHE ABITATIVE	Priorità per le politiche abitative nel 2007	Sviluppare soluzioni abitative per giovani e anziani		2007		
	Impegno dello Stato	Spesa pubblica per sussidi abitativi come % del PIL	0,64%	2004		
		Spesa pubblica per prestiti abitativi come % del PIL	0%	2004		
DINAMICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE	Popolazione	Crescita della popolazione	+8,5%	1980-2005		
		Numero medio di persone per nucleo familiare (media eur = 2,4)	2	2004		
	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione	6,3%	2005		
	Immigrazione	Immigrazione netta sul totale della popolazione	+2,8‰	2004		
		Struttura d'età	% < 15 anni (media eur = 16,4%)	17,8%	2004	
% 15-64 anni (media eur = 67,1%)	65,1%					
% > 64 anni (media eur = 16,5)	17,2%					

La tabella è tratta dalla pubblicazione del CECODHAS European Social Housing Observatory "HOUSING EUROPE 2007".

* Il concetto di social housing non è più usato in Svezia

BIBLIOGRAFIA

- Allen, J.; Barlow, J.; Leal, J.; Maloutas, T.; Padovani, L.
2004 *Housing & welfare in southern Europe*, Blackwell Publishing
- Boelhouver, P.
2003 *Social Housing Finance in the Netherlands: the road to independence*
http://www.housingfinance.org/pdfstorage/hfi/0306_Net.pdf
- Bosswick, W.; Lüken-Klaßen, D.; Heckmann, F.; CLIP research team
2007 *Housing and integration of migrants in Europe*,
<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/94/en/1/ef0794en.pdf>
- Brandsen, T.; Farnell, R.; Cardoso Ribeiro, t.
2006 *Housing associations diversification in Europe: profiles, portfolios and strategies*, The Rex Group, Coventry.
[http://www.futurawonen.nl/data/files/algemeen/Housing%20association%20diversification%20in%20europe%20versie3%20\(final%20in%20pdf\).pdf](http://www.futurawonen.nl/data/files/algemeen/Housing%20association%20diversification%20in%20europe%20versie3%20(final%20in%20pdf).pdf)
- CECODHAS European Social Housing Observatory
2006 *First colloquium, Current developments in housing policies and housing markets in Europe: implications for the social housing sector, colloquium proceedings*, edited by D. Czischke.
http://www.cecodhas.org/images/stories/research/collPPP/cecodhas%20observatory%201st%20colloquium%20on%20the%20future%20of%20social%20housing%20in%20the%20eu_proceedings%20en.pdf
- CECODHAS European Social Housing Observatory
2007 *Housing Europe 2007, Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member States*,
http://www.cecodhas.org/images/stories/research/he2007_en.pdf
- CECODHAS European Social Housing Observatory
2007 *Second colloquium, Welfare transformation and demographic change in Europe: challenges for the social housing sector, colloquium proceedings*, edited by D. Czischke.
http://www.cecodhas.org/images/stories/research/colloque2007/colloquium2_final.pdf
- Ditch, J.; Lewis, A.; Wilcox, S.
2001 *Social housing, tenure and housing allowance: an international review*, In-house report 83

<http://www.dwp.gov.uk/asd/asd5/IH83.pdf>

Doling, J.

2006 *Home-ownership policies in Europe: limits to growth?*, in *Second colloquium, Welfare transformation and demographic change in Europe: challenges for the social housing sector, colloquium proceedings*, edited by D. Czischke, CECODHAS European Social Housing Observatory

Economic Commission for Europe

2006 *Guidelines on social housing, Principles and examples*, United Nations
http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/social%20housing/ECE_HBP_137%20Social%20Housing%20final.pdf

Federcasa; Ministero delle Infrastrutture

2006 *Housing statistics in the European Union 2005/2006*,
http://www.federcasa.it/news/housing_statistics/Report_housing_statistics_2005_2006.pdf

Fribourg, A.M.

2002 *Le logement en Europe*, Paris: DGUHC.

Fribourg, A.M.

2006 *Rapports nationaux réguliers sur les évolutions en matière de politiques du logement dans les pays européens, Synthèse*.
<http://www.liberationdelacroissance.fr/files/rapports/Pouvoir%20d'achat/DGUHC%20-%20Politiques%20du%20logement%20en%20Europe.pdf>

Ghekière, L.

2007 *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, CECODHAS-USH-Dexia. Dexia Editions. Paris.

Gruis, V.; Nieboer, N.

2004 *Asset management in the social rented sector. Policy and practice in Europe and Australia*, Kluwer Academic Publishers.

Heino, J.; Czischke, D.; Nikolova, M,

2007 *Managing social rental housing in the European Union; experiences and innovative approaches*
<http://www.cecodhas.org/images/stories/research/manag%20study.pdf>

Hills, J.

2007 *Ends and means: the future roles of social housing in England*, CASEreport 34
<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASEreport34.pdf>

Malpass, P.

2007 *The transformation of welfare and housing: reflections from a British perspective*, in *Second colloquium, Welfare transformation and demographic change in Europe: challenges for the social housing sector, colloquium proceedings*, edited by D. Czischke, CECODHAS European Social Housing Observatory.

Priemus, H.; Dieleman, F.

2002 *Social housing policy in the European Union*, *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, 191-200.

<http://www.anst.uu.se/jiche227/International%20Housing%20Finance/Overview%20%20and%20Data/Social%20Housing%20Policy%20in%20the%20European%20Union%20Past,%20Present%20and%20Perspectives.pdf>

Priemus, H.; Kleinman, M.; Maclennan, D.; Turner, B.

1993 *European monetary, economic and political Union: consequences for national housing policies*, in *Housing and urban policy studies*, Delft University Press.

RISC Research

2008 *European housing review 2008*,

<http://www.rics.org/NR/rdonlyres/FBD0E635-692D-4234-AF36-2FE5F60396B7/0/Fullreport2008EuropeanHousingReview.pdf>

Scenari Immobiliari

2007 *Social housing in Europa*,

http://repository.demaniore.com/galleries/mercati_immobiliari/C--Documents-and-Set-20070702150256-0.pdf

Whitehead, C.; Scanlon, K.

2007 *Social housing in Europe*,

<http://www.lse.ac.uk/collections/LSELondon/pdf/SocialHousingInEurope.pdf>

<http://english.wsw.nl/>

<http://www.direct.gov.uk/en/HomeAndCommunity/index.htm>

<http://www.gouvernement.fr/fr/>

<http://www.housing.org.uk/>

<http://www.housingcorp.gov.uk/>

<http://www.hsb.se/hsb/jsp/polopoly.jsp?d=30332>

<http://www.logement.org/>

<http://www.riksbyggen.se/RBtemplates/GeneralContent.aspx?id=2125>

http://www.sabo.se/om_sabo/english/Sidor/default.aspx

<http://www2.vrom.nl/pagina.html?id=7557>

Social Housing in Europe

Abstract

This paper presents a review of social housing in Europe. Since the EU countries are characterised by a great heterogeneity in the development of housing markets and policies, we start defining a definition of social housing that allows to perform a comparative analysis.

After a brief historical sketch, the paper analyses: the role of social housing, the admission criteria, the subjects involved on the supply side, the sources of financing. Then the effects of some recent social and economic changes on social housing are examined. Recent trends have made more important to guarantee the supply of houses at affordable prices, but also induced suppliers – not all belonging to the public sector - to diversify and broaden their areas of intervention. Finally, the paper provides some in-depth explanatory boxes that illustrate the social housing sectors in some relevant EU countries: France, UK, Netherland and Sweden.

Keywords: social housing, European countries.

Jel codes: R31, R28, I38.