

# Edilizia sociale nell'Unione Europea

SAGGIO SU INVITO/  
INVITED CONTRIBUTION

Alice Pittini, CECODHAS Housing Europe Observatory, Brussels

[alice.pittini@housingeurope.eu](mailto:alice.pittini@housingeurope.eu)

**Abstract.** L'articolo che segue riassume i risultati del rapporto «2012 Housing Europe Review» (Pittini and Laino, 2011), pubblicato dallo *European Social Housing Observatory* – il dipartimento di ricerca della comunità internazionale non a scopo di lucro CECODHAS Housing Europe. La ricerca si concentra sull'edilizia abitativa sociale nell'Unione Europea e si propone di fornire un quadro chiaro del modo in cui sono strutturati i sistemi di edilizia popolare in tutta l'UE, pur individuando i principali sviluppi recenti nel settore. In questo articolo si prova a fare una breve analisi del settore dell'edilizia sociale da diversi punti di vista: la diversità delle definizioni a livello nazionale e le caratteristiche comuni in tutta Europa, la dimensione del settore, che tipo di attori sono coinvolti nella fornitura di alloggi sociali, chi può beneficiare di un alloggio sociale nei diversi contesti nazionali, come il settore si finanzia e quali sono le tendenze e le sfide più significative.

**Parole chiave:** Social Housing, Unione Europea, Operatori, Politiche, Modelli di finanziamento

## Introduzione

L'edilizia sociale nell'Unione Europea è caratterizzata dalla diversità delle situazioni nazionali dell'housing, delle concezioni e delle politiche degli Stati membri. Una varietà di approcci sono implementati in tutta l'UE, in termini di dimensioni, di affittuari, fornitori, beneficiari e delle modalità di finanziamento all'interno del settore.

Il tentativo di arrivare a un concetto europeo comune è ulteriormente complicato dal fatto che la maggior parte dei paesi non abbiano adottato una definizione ufficiale di «housing sociale», e che questo termine non sia usato ovunque. Invece, troviamo i termini come «abitazione ad affitto moderato» in Francia (HLM), «residenza condivisa» o «housing senza scopo di lucro» in Danimarca, «promozione residenziale» in Germania, «housing a profitto limitato» o «housing popolare» in Austria, «residenza protetta» in Spagna, «alloggio pubblico» in Svezia, ecc. Il termine «edilizia sociale» è spesso usato come una sorta di scorciatoia per i diversi tipi di possibilità di alloggio, che risponde alle procedure amministra-

tive anziché ai meccanismi di mercato. Inoltre, l'housing municipale/pubblico, in alcuni casi, non corrisponde necessariamente ad alloggi sociali (si veda ad esempio la Svezia e la Repubblica Ceca). Oltretutto, nei nuovi Stati membri dell'Unione Europea, la definizione di alloggio sociale ha subito un cambiamento radicale. Nel sistema socialista, l'housing pubblico includeva diverse forme di conduzione: non solo appartamenti in locazione di proprietà dello Stato o della comunità locale, ma anche settore cooperativo e settore del proprietario-inquilino perché il prezzo, la distribuzione e le dimensioni delle abitazioni erano stati determinati dall'autorità pubblica (a livello centrale o locale). Dopo la transizione, due processi si sono svolti in parallelo: il decentramento delle responsabilità per le politiche abitative, così come la proprietà del patrimonio immobiliare pubblico ai Comuni, e la privatizzazione del parco a prezzi di saldo. Oggi, in pratica, l'edilizia sociale nei nuovi Stati membri dell'UE consiste in alloggi in locazione gestiti dai Comuni (con l'eccezione della Polonia e, in misura minore, della Slovenia dove, oltre agli alloggi comunali, anche le organizzazioni non-profit svolgono un certo ruolo). In molti paesi, tuttavia, i criteri recenti che sostengono la creazione di nuovi alloggi popolari tendono a includere anche i fornitori e/o le cooperative senza scopo di lucro. Si potrebbe obiettare che, in generale, in Europa centrale e orientale le politiche abitative, così come il mercato immobiliare, sembrano essere in una fase di transizione dal retaggio della cultura del 'vecchio' housing, e che in molti casi il risultato è piuttosto frammentato poiché non esiste ancora un quadro normativo stabilito.

Tutti gli elementi di cui sopra contribuiscono a chiarire il motivo per cui è molto difficile accordarsi su una definizione comune del significato di social housing. Tuttavia, è possibile individuare

## Social Housing in the European Union

**Abstract:** The following article summarizes the findings of the report «2012 Housing Europe Review» (Pittini and Laino, 2011), published by the European Social Housing Observatory – the research department of the international not for profit organisation CECODHAS Housing Europe. This Review focuses on social housing in the European Union and aims at providing a clearer picture of the way social housing systems are structured across the EU, while identifying the main recent developments in the sector. In this article we attempt a brief analysis of the social housing sector from different perspectives: the diversity of definitions at the national level and common characteristics across Europe, the size of the sector, which kind of actors are involved in social housing provision, who can benefit from a social dwelling in the different national contexts, how the sector is financed and what are

the most significant trends and challenges.

**Keywords:** Social Housing, European Union, Actors involved, Policies, Financing models

### Introduction

Social housing in the European Union is characterised by the wide diversity of national housing situations, conceptions and policies across member states. A variety of approaches are implemented across the EU, in terms of size, tenures, providers, beneficiaries, and funding arrangements within this sector.

Trying to get to a common European concept is further complicated by the fact that most countries have not adopted an official definition of «social housing», and this term is not used everywhere. Instead, we find the

terms such as «Housing at Moderate Rent» in France (HLM), «Common Housing» or «Not-for-profit housing» in Denmark, «Housing Promotion» in Germany, «Limited-Profit Housing» or «People's Housing» in Austria, «Protected Housing» in Spain, «public utility» housing in Sweden, etc. The term «social housing» is often used as a kind of shortcut for different types of housing provision, which responds to administrative procedures as opposed to market mechanisms. Furthermore, Municipal/Public Housing in some cases does not necessarily correspond to social housing (see for instance Sweden, Czech Republic).

In addition, in the new EU Member States, the definition of social housing has undergone radical change. In the socialist housing system, state hou-

alcuni elementi fondamentali di ciò che caratterizza l'edilizia sociale' in tutta l'UE, al fine di arrivare a una definizione operativa utile. In base alla seconda relazione biennale sui servizi sociali di interesse generale (European Commission, 2010), la fornitura di alloggi sociali comprende «lo sviluppo, la locazione/vendita e manutenzione di abitazioni a prezzi accessibili e la loro assegnazione e gestione, compresa eventualmente la gestione dei complessi residenziali e dei quartieri. Sempre più spesso, la gestione di alloggi sociali può comprendere gli aspetti sociali: ad esempio, i servizi di assistenza sono coinvolti in programmi di edilizia abitativa o di risistemazione dei gruppi specifici o nella gestione del debito per le famiglie a basso reddito. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, istituti di assistenza specifici ricoprono la principale componente e collaborano con gli istituti di social housing». L'accessibilità e l'esistenza di regole per l'assegnazione di abitazioni (cioè assegnazione per via amministrativa, in contrasto con i meccanismi di mercato) costituiscono pertanto le funzionalità di base comuni del social housing nell'UE.

Un'altra importante e fondativa caratteristica del settore dell'edilizia sociale è il forte legame con le politiche pubbliche a livello locale, sia attraverso la fornitura diretta da parte dei Comuni o di fornitori indipendenti in qualità di partner di abitazioni locali, sia dalle politiche sociali, spesso anche tramite la partecipazione attiva degli istituti di social housing nella creazione di un adeguato mix sociale. La garanzia del contratto è un altro elemento che caratterizza l'edilizia sociale, al contrario dei contratti di locazione a breve termine che sono in alcuni casi tipici del settore locativo privato (Ghekiere, 2007). Inoltre, gli istituti di alloggi sociali hanno la missione di fornire un alloggio decente, conforme a standard di qualità sempre più elevati.

sing included several forms of tenure: not only state- or municipal-owned rental apartments, but also the cooperative sector and the owner-occupier sector, because price, allocation and size of the dwellings were decided by public authorities (state/council level). After the transition, two processes took place in parallel: decentralisation of responsibility for housing policies, as well as ownership of the public housing stock to municipalities, and privatisation of the stock at give-away prices. Today, in practice, social housing in the new EU Member States is rental housing managed by municipalities (with the exception of Poland and to a lesser extent Slovenia where, in addition to municipal housing, non-profit organisations play a role as well), although in several countries recent schemes supporting the creation of new social housing

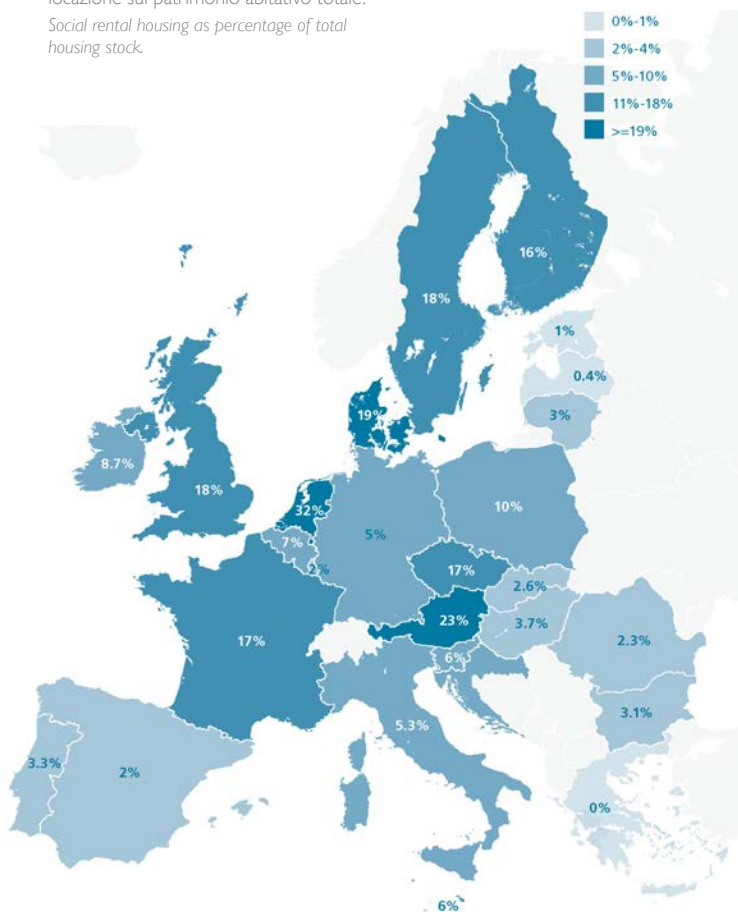
tend to include also non-profit providers and/or cooperatives. One could argue that, in general, in Central and Eastern European countries housing policies, as well as the housing market seem to be undergoing a transition phase from the legacy of the 'old' housing, and in many cases the result is quite fragmented as there is no legal framework in place yet.

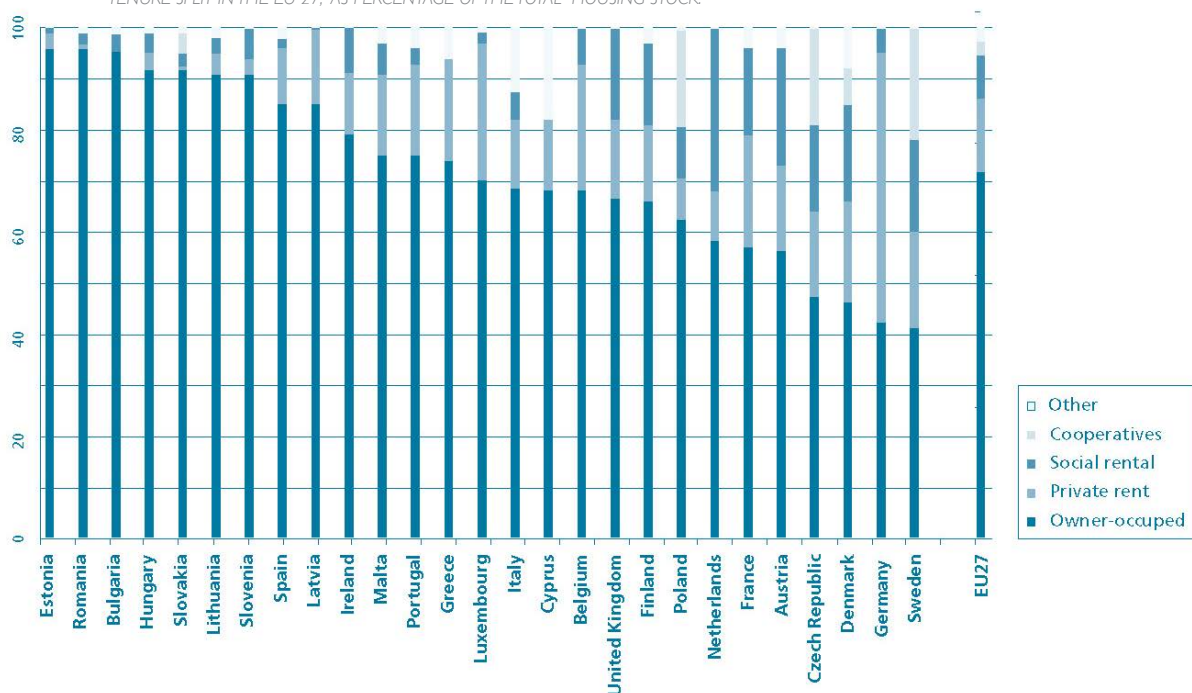
All the elements mentioned above clarify why it is very difficult to agree on any meaningful common definition of social housing. However, it is possible to identify some core elements of what constitutes 'social housing' across the EU in order to get to a useful operational definition. According to the Second Biennial Report on social services of general interest (European Commission, 2010), social housing provision encompasses «development, renting/selling and maintenance of

## Dimensione e proprietà

Sebbene gli alloggi sociali siano forniti principalmente in affitto, in molti paesi è possibile anche la vendita delle abitazioni, così come la costituzione di proprietà intermedie. Quest'ultimo è il caso, ad esempio, del Regno Unito, in cui le soluzioni di proprietà in comune (in cui gli inquilini acquistano una quota della loro abitazione e pagano l'affitto per il resto) sono diventate sempre più importanti. Inoltre, in alcuni paesi del Mediterraneo come la Grecia, la Spagna o Cipro, l'edilizia sociale è fornita solo o prevalentemente nella forma di alloggi a basso costo, in vendita. Date le difficoltà di individuare statisticamente l'insieme di alloggi sociali di proprietà (di particolare importanza in paesi come la Grecia e la Spagna), la dimensione relativa del settore è di solito illustrata dai dati sul complesso di social housing in affitto, in proporzione all'insieme totale di un paese, come indicato nel Grafico 1 (vedi anche Fig. 1).

01 | Percentuale degli alloggi sociali in locazione sul patrimonio abitativo totale.  
Social rental housing as percentage of total housing stock.





I Paesi Bassi sono il paese con la più alta percentuale di alloggi sociali in Europa, pari al 32% del patrimonio edilizio totale, seguito da Austria (23%) e Danimarca (19%). Il Regno Unito, la Svezia, la Francia e la Finlandia hanno anch'essi un settore relativamente grande dell'edilizia sociale e pubblica. Sul lato opposto di questo spettro, la Grecia rappresenta un caso particolare in cui il social housing è previsto solo nella forma di alloggio a basso costo di vendita. La maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale hanno quote estremamente basse di alloggi in locazione sociale, con l'eccezione della Repubblica Ceca e la Polonia (in parte dovuto al fatto che questi paesi hanno mantenuto una quota maggiore delle azioni di proprietà pubblica, anche dopo la transizione ad economie di mercato, in contrasto con la maggior parte dei paesi della CEE in cui il patrimonio immobiliare ex statale è stato quasi interamente privatizzato attraverso il trasferimento del diritto di proprietà agli inquilini).

dwelling at affordable prices as well as their allocation and management, which may also include the management of housing estates and neighbourhoods. Increasingly, management of social housing can encompass social aspects: for example, care services are involved in housing or rehousing programmes for specific groups or in debt-management for low-income households. In most cases, however, specific care institutions cover the care component and collaborate with social housing providers». Affordability and the existence of rules for the allocation of dwellings (i.e. allocation by administrative means, as opposed to market mechanisms) therefore constitute the core common features of social housing in the EU.

Another important and defining characteristic of the social housing sector is the strong link with public policies at

the local level, either through the direct provision by municipalities or by independent providers acting as partners of local housing and social policies, often including active participation by social housing providers in creating social mix. Security of tenure is another element which characterises social housing, as opposed to short term tenancy contracts which are in some cases typical of the private rental sector (Ghekie, 2007). Furthermore, social housing providers have the mission of providing decent housing, complying with increasingly high quality standards.

#### Size and tenures

Although social housing is mostly provided for rent, in many countries sale of dwellings is also possible, as well as the provision of intermediate tenures. The latter is the case for instance in the UK, where shared ownership solutions

La dimensione del settore dell'edilizia sociale si è ridotto dal 1980 nella maggior parte dei paesi per i quali sono disponibili i dati, con poche eccezioni come l'Austria, la Francia e la Danimarca, che hanno sostenuto il loro livello di produzione di alloggi sociali.

Se guardiamo agli ultimi dieci anni, in diversi paesi il numero di candidati per l'housing sociale è aumentato, mentre allo stesso tempo la quota relativa di alloggi sociali sul totale del patrimonio complessivo è diminuita (Andrews, Caldera Sánchez and Johansson, 2011).

In Inghilterra, le liste di attesa per le abitazioni di social housing sono aumentate del 57% tra il 2001 e il 2006, arrivando a oltre 1,6 milioni di famiglie<sup>1</sup>, mentre in Francia sono state registrate 1.200.000 richieste (CECODHAS Housing Europe, 2011). Questa tendenza sarà probabilmente aggravata nella fase di attuale recessione economica. In Irlanda, per esempio, il numero di chi ha bisogno di case popolari nella zona di Dublino è aumentato di oltre

(where tenants buy a share in their dwelling and pay the rent on the rest of it) have become increasingly important. Furthermore in some Mediterranean countries such as Greece, Spain and Cyprus, social housing is provided only or mainly in the form of low-cost housing for sale.

Given the difficulties in statistically identifying the stock of 'social' homeownership (of particular relevance in countries such as Greece and Spain), the relative size of the sector is usually illustrated by data on social rental stock as a proportion of the total housing stock in a country, as reported in Graphic 1 (see also Fig. 1).

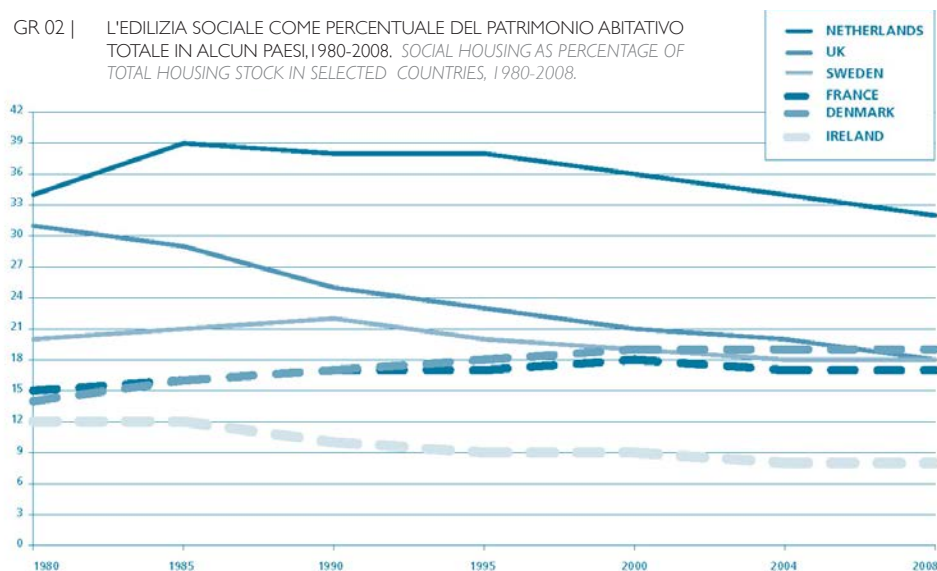
The Netherlands is the country with the highest share of social housing in Europe, accounting for 32% of the total housing stock, followed by Austria (23%) and Denmark (19%). The

UK, Sweden, France and Finland also have a relatively large social and public housing sector. On the opposite end of this spectrum, Greece represents a peculiar case in that social housing is only provided in the form of low-cost housing for sale. Most Central and Eastern European countries have extremely low shares of social rental housing, with the exception of the Czech Republic and Poland (partly due to the fact that these countries kept a bigger share of the stock as publicly owned even after the transition to a free market economy, as opposed to most CEE countries where the formerly state-owned housing stock was almost entirely privatised through transfer of ownership rights to sitting tenants).

The size of the social housing sector has been shrinking since the 1980s in the majority of countries where the information is available, with few



GR 02 | L'EDILIZIA SOCIALE COME PERCENTUALE DEL PATRIMONIO ABITATIVO TOTALE IN ALCUNI PAESI, 1980-2008. SOCIAL HOUSING AS PERCENTAGE OF TOTAL HOUSING STOCK IN SELECTED COUNTRIES, 1980-2008.



il 60% dal 2008, secondo i dati del consiglio comunale<sup>2</sup>.

Al contrario, secondo i dati disponibili, tra il 2000 e il 2008 gli alloggi sociali come quota del patrimonio abitativo totale nei 15 paesi dell'UE sono rimasti costanti in Austria, Belgio, Danimarca e Finlandia e diminuiti negli altri paesi (Dol and Haffner, 2010).

### Organizzazioni di Social Housing

È difficile cercare di riassumere i diversi percorsi che hanno caratterizzato la storia degli alloggi sociali in tutta l'UE. Come spiegato nella letteratura del caso (Levy-Vroelant, 2011), le prime esperienze di edilizia sociale sono state avviate da parte del settore privato, in particolare da parte di imprenditori filantropi interessati alle condizioni di vita dei lavoratori nelle loro fabbriche, come risposta alle richieste di alloggi crescenti causati dall'espansione industriale e urbana nel XX secolo. In seguito, al fine di affrontare le pressanti esigenze abitative del periodo successivo la seconda guerra mondiale,

exceptions such as Austria, France and Denmark which have sustained their level of social housing production.

If we look at the past decade, in several countries the number of applicants for social housing has increased, while at the same time the relative share of social housing in the overall stock has fallen (Andrews, Caldera Sánchez and Johansson, 2011).

In England, housing waiting lists increased by 57% between 2001 and 2006 to over 1.6 million households<sup>1</sup>, while in France 1.2 million applicants are registered (CECODHAS Housing Europe, 2011). This trend is most likely to be exacerbated in the current economic downturn. In Dublin, Ireland, for instance the number of those in need of local authority housing in the Dublin area has increased by over 60% since 2008, according to figures from the city council<sup>2</sup>.

On the contrary, according to available figures, between 2000 and 2008 social housing as a share of the total housing stock in the EU 15 countries has remained constant in Austria, Belgium, Denmark and Finland and diminished everywhere else (Dol and Haffner, 2010).

### Organisations providing Social Housing

It is a very complex task to try and summarise the different paths which characterised the history of social housing throughout the EU. As explained in relevant literature (Levy-Vroelant, 2011), the very first social housing experiences were initiated by the private sector, namely by philanthropist entrepreneurs concerned with the living conditions of workers in their factories, as a response to the emerging housing needs brought about by massive

local, di pari passo con un ritiro degli attori pubblici dalla creazione di alloggi. Come già evidenziato nell'edizione del 2007, nel corso degli ultimi 20 anni c'è stata una tendenza a tornare al coinvolgimento di iniziative private e non-profit attraverso una vasta gamma di servizi sociali, anche se con continue e cospicue sovvenzioni pubbliche, il finanziamento di programmi edilizi e la regolamentazione settoriale.

Oggi, nella maggior parte dei 'vecchi' Stati membri dell'Unione Europea, troviamo una combinazione di attori coinvolti, con la fornitura pubblica (di solito da parte dei Comuni, direttamente o attraverso società dedicate di proprietà pubblica) che spesso coesiste con un settore privato in crescita, principalmente composto da amministratori specializzati senza scopo di lucro o che perseguono fini di lucro limitati. È il caso ad esempio dell'Inghilterra, dove le cooperative edilizie sono oggi i principali fornitori con il 54% del numero totale di alloggi sociali, mentre le autorità locali gestiscono ancora il 46%. Allo stesso modo, nel numero totale di alloggi sociali in Austria, il 60% è di proprietà di Comuni e

industrialisation and urbanisation in the early 20th century. Later on, in order to face the pressing housing needs of the post second World War period, many national states across Europe took over those private initiatives with the aim to generalise them to a wider scale (although it should be noted that in some countries such as Denmark and the Netherlands social housing provision has always remained a prerogative of the private non-profit sector and self-help solutions through cooperatives and associations). The 1990s were characterised by a decentralisation of responsibilities to the regional and local level, paralleled by a retreat of public actors from housing provision. As already pointed out in the 2007 edition, over the past 20 years there has been a trend to come back to the involvement of private and not-for-profit initiatives through a wide range

of social agencies, albeit with continuing large-scale government subsidies and financing housing programming and sector regulation.

Today in most 'old member states' of the European Union we find a combination of actors involved, with public provision (usually by municipalities, either directly or through dedicated publicly owned companies) often coexisting with a growing private sector, mainly consisting of specialised non-profit or limited-profit bodies. This is the case for instance in England, where housing associations are nowadays the main providers with 54% of the total social housing stock, while local authorities still manage 46%. Similarly, out of the total social housing stock in Austria, 60% is owned by municipalities and public companies, but municipalities have withdrawn from new construction over the last decade

TAB 01 | Tipi di fornitori di alloggi sociali nella UE.  
Types of social housing providers in the EU.

società pubbliche, ma i Comuni si sono ritirati negli ultimi dieci anni dalla nuova costruzione e il settore principale è attualmente quello a fine di lucro limitato. Gli ultimi quattro anni hanno visto questa tendenza al rialzo, con gli enti locali nella maggior parte dei casi in ritirata dalla produzione di nuovi alloggi sociali, ma che si concentrano invece sulla gestione del complesso edilizio esistente, lasciando il settore privato come principale responsabile di nuovi sviluppi.

Diverso è il caso dei paesi europei centrali e orientali dove, con l'eccezione della Polonia e della Repubblica Ceca, con la privatizzazione massiccia dell'housing avvenuta dopo il 1990, ai Comuni sono stati lasciati patrimoni di edilizia residenziale pubblica molto piccoli, che in gran parte costituiscono ancora l'unica forma sociale oggi disponibile. Qui non ci sono stati grandi cambiamenti in termini di fornitori negli ultimi quattro anni, nonostante in alcuni casi siano stati creati nuovi regimi giuridici che consentono la creazione di un settore *non profit* di housing (Polonia, Slovenia).

La tabella 1 illustra la varietà dei tipi di soggetti incaricati di fornire alloggi sociali in tutta l'UE.

È interessante notare che gli ultimi anni hanno visto il crescente coinvolgimento nella realizzazione di alloggi sociali di attori non specializzati (gli sviluppatori commerciali e i proprietari privati, in contrasto con fornitori specializzati 'approvati') che sono sta-

and the main sector is currently the Limited-Profit sector. The past four years have seen this trend increasing, with local authorities in most cases retreating from the production of new social housing and concentrating on the management of the existing stock, leaving the private sector as the main one responsible for new developments. Different is the case of most Central and Eastern European countries where, with the exception of Poland and the Czech Republic, with massive housing privatisation after 1990, municipalities were left with a very small public housing stocks, which largely still constitutes the only form of social

ti inseriti come possibili beneficiari di sovvenzioni pubbliche in cambio dell'uso di alloggi per scopi sociali (affitti bassi, locazioni agli inquilini nelle liste di attesa di social housing), di solito per un periodo limitato di tempo. Questo è stato il caso della Germania fino a quando il settore non profit istituzionale è stato sciolto (nel 1989). Il sistema tedesco si basa attualmente sull'assegnazione dei finanziamenti pubblici, in particolare sotto forma di agevolazioni fiscali, a qualsiasi tipo di fornitore di alloggi in cambio dell'utilizzo temporaneo di una abitazione a fini sociali. Allo stesso modo in Spagna tutti i tipi di sviluppatori immobiliari possono accedere a prestiti agevolati se le abitazioni si qualificano come 'case a canone calmierato', e in Italia gli operatori privati possono partecipare ad alcuni programmi di edilizia sociale, previo accordo con il Comune. Alcuni Paesi invece hanno solo di recente iniziato a utilizzare opzioni simili (Czischke and Taffin, 2011).

COUNTRY	TYPE OF PROVIDER(S)					
	CENTRAL GOVERNMENT	LOCAL AUTHORITY	INDEPENDENT PUBLIC BODY/ PUBLICLY OWNED COMPANY	CO-OPERATIVE	OTHER PRIVATE NON-PROFIT	PRIVATE FOR-PROFIT
Austria		X	X	X	X	X
Belgium		X	X		X	
Bulgaria		X				
Cyprus	X					
Czech Republic		X		X*	X*	X*
Denmark		X		X	X	
Estonia		X				
Finland			X		X	
France			X	X	X	
Germany						X**
Greece			X			
Hungary		X				
Ireland		X		X	X	
Italy		X	X	X	X	X
Malta	X				X	
Lithuania		X				
Latvia		X				
Luxemburg		X	X			
Netherlands					X	
Poland		X		X***	X	
Portugal		X	X	X	X	
Romania		X				
Slovenia		X			X	
Slovakia		X				
Spain		X	X	X		X
Sweden****						
United Kingdom		X	X	X	X	X*

\* = can apply for funding to provide social housing within certain funding schemes  
 \*\* = they also include municipal companies, which are considered as part of the private sector  
 \*\*\* = depending on the definition used  
 \*\*\*\* = there is officially no 'social housing' in Sweden, despite the existence of a municipal publicly owned sector, cooperative housing in the form of tenant ownership, and a system of negotiated rent setting for the whole rental sector

## Modelli di finanziamento diversi

Il costo di investimento e di finanziamento dello sviluppo/costruzione di nuovi alloggi è il problema cruciale poiché il costo di costruzione, nonché quello dei terreni, è alto. I fornitori di alloggi possono gravare solo marginalmente su fondi propri e quindi hanno bisogno di stipulare prestiti e mutui. Inoltre, per ridurre tali costi, esistono diversi regimi di aiuti pubblici che possono essere aperti per gli sviluppatori indipendenti e le autorità locali. Pertanto, in quasi tutti i Paesi, finanziare i progetti di edilizia abitativa significa combinare diverse fonti: prestiti bancari standard (mutui), sovvenzioni pubbliche/prestiti, fondi di organizzazioni per l'edilizia e, talvolta, anche i contributi degli inquilini. Nella maggior parte dei Paesi, l'assistenza finanziaria per sostenere i costi di investimento in nuovi alloggi popolari avviene attraverso fondi pubblici, prestiti o sovvenzioni e garanzie pubbliche, sia a livello nazionale che regionale. Inoltre, i Comuni

possono fornire finanziamenti aggiuntivi e terreni a prezzo ridotto per la costruzione di alloggi sociali. Il sostegno dal settore pubblico può assumere diverse forme:

- sovvenzioni;
- prestiti pubblici di speciali istituti di credito di diritto pubblico;
- tassi di interesse delle sovvenzioni (in caso di prestiti privati);
- garanzie statali (nel caso di prestiti privati).

Inoltre, nei casi in cui gli alloggi sociali siano forniti direttamente da parte delle autorità locali, è diverso se l'onere finanziario ricade interamente sul bilancio comunale o su un finanziamento complementare, attraverso trasferimenti dal bilancio centrale o finanziamenti da programmi specifici.

Infine, va notato che un altro fattore molto importante per incoraggiare l'offerta di alloggi sociali è la disponibilità di terreni a prezzi scontati (come ad esempio in Austria, Italia e Lussemburgo), nonché di privilegi fiscali per i fornitori di alloggi sociali.

Questi ultimi includono una serie di esenzioni o riduzioni di aliquote fiscali per i fornitori, come per esempio sui proventi o detrazioni di investimento, quote di ammortamento, ridu-

	DIRECTLY PROVIDED THROUGH MUNICIPAL/ LOCAL AUTHORITY BUDGET	GRANTS	PUBLIC LOANS	INTEREST RATES SUBSIDIES	PUBLIC GUARANTEES
Austria		From housing promotion schemes of Federal Provinces	From housing promotion schemes of Federal Provinces		
Belgium		From the region			From the region
Bulgaria*	x				
Cyprus			From Housing Finance Corporation		
Czech Republic	x	From State Fund for Housing Development but currently suspended			
Denmark			By municipality		By municipality
Finland				From ARA	From ARA
France		From state and/or local authorities	From CDC through Livret A		
Germany				By federal state and/or the Lander	
Greece**		From the government			
Ireland			From local authorities		
Italy		From the region for subsidised housing		From the region, for assisted housing	
Latvia	x				
Lithuania	x	Transfers from State budget			
Luxemburg		From the State			
Malta		From the Housing Authority			
Netherlands					From central government
Portugal		From central government with co-financing from local authorities	From central government with co-financing from local authorities		
Romania	x	Transfers from State budget			
Slovakia		From State Housing Development Fund			
Slovenia	In the case of municipal housing		From the Housing Fund of the Republic of Slovenia		
Spain		Complementary funding from the regional governments		From central government	From central government
Sweden					
United Kingdom		From government			

\* No investment in new public housing over the past 20 years.

\*\* OEK is an independent public body, financed through contributions by workers and employees

TAB 02 | Tipi di sostegno pubblico al finanziamento di alloggi sociali.  
Types of public support to financing social housing.

housing today. Here there have not been major changes in terms of providers of the past four years, despite in some cases new legal arrangements allowing for the creation of a non-profit housing sector (Poland, Slovenia).

Table 1 below illustrates the variety in the types of actors charged with the mission of providing social housing throughout the EU. Interestingly, recent years have seen the increasing involvement with social housing provision by non-specialised actors (commercial developers and private landlords, as opposed to specialised 'approved' providers) who have been included as possible recipients of public subsidies in exchange for the use of dwellings for social purposes (low rents, tenants from social housing waiting lists), usually for a limited period of time. This has been the case in Germany since the institutional non-profit sector was dissolved (in 1989).

zione delle vendite e tasse di proprietà, esenzione dall'imposta sui redditi di capitale e aliquota IVA ridotta (Laino and Pittini, giugno 2011).

Non tutti i suddetti strumenti possono essere considerati come «finanziamento» in senso stretto, ma hanno un effetto sui costi di finanziamento. Come indicato nella tabella 2, le responsabilità di fornire finanziamenti pubblici per lo sviluppo dell'edilizia sociale possono trovarsi a diversi livelli, spesso combinati: lo Stato centrale, le Regioni (o province federali) e i Comuni. In alcuni paesi, diversi regimi finanziari finanziano diversi tipi di fornitura di alloggi. Sistemi di questo tipo esistono in molti paesi dell'UE, ma non vi è alcun finanziamento pubblico nei Paesi Bassi (solo garanzie statali, come ultima risorsa in un sistema a tre livelli di garanzia), o in Svezia. In Bulgaria, Lettonia, Lituania e Romania, l'edilizia sociale è solo di proprietà pubblica e finanziata esclusivamente con i bilanci comunali o in alcuni casi con limitato finanziamento complementare a carico del bilancio dello Stato. Di fatto, la situazione è la stessa nella Repubblica Ceca.

Infine, è interessante notare che si tratta di una pratica sempre più diffusa quella di fissare una percentuale minima di alloggi sociali in nuovi interventi di sviluppo, come condizione indispensabile per ottenere nuovi permessi di costruire per gli sviluppatori privati. Per esempio in Inghilterra l'accordo Sezione 106 è un accordo giuridicamente vincolante tra l'Autorità di pianificazione locale e gli sviluppatori, che richiede spesso agli sviluppatori di ridurre al minimo gli impatti negativi sulla comunità locale e di svolgere delle attività da cui la comunità possa trarre profitto. Le autorità di pianificazione territoriale locali possono richiedere agli sviluppatori privati di contribuire a rispondere a questa esigenza. Quando gli sviluppatori decidono di dare un contributo, questi sono

resi legalmente vincolanti ai sensi della Sezione 106 del *Town & Country Planning Act* del 1990 come parte del processo per ottenere il permesso di costruzione.

Meccanismi simili sono in atto in molti altri paesi. Per esempio in Irlanda (il 20% degli alloggi deve essere messo a disposizione dell'edilizia sociale), in Spagna (il 30% della superficie edificabile deve essere utilizzato per il social housing), nella regione belga delle Fiandre (il 20% di ogni nuovo sviluppo immobiliare deve essere costituito di oltre 10 case o 50 appartamenti). In Francia, la solidarietà e la legge di rinnovamento urbano (SRU) stabilisce l'obbligo di avere almeno il 20% di alloggi sociali in ogni Comune che conta più di 3500 abitanti. Questi tipi di pratiche consentono la pronta disponibilità di unità adatte ad essere utilizzate come case popolari e sono state adottate allo scopo di aumentare il mix sociale e di evitare la segregazione sociale e spaziale che si verifica quando gli alloggi sociali sono concentrati in alcune aree. Tuttavia, queste implicano che la disponibilità di alloggi sociali sia legata alla fornitura di alloggi sul mercato, non potrebbe quindi essere particolarmente utile per aumentare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili in tempi di crisi e di bassi livelli di costruzione da parte di promotori privati.

L'altra fonte principale di finanziamento di nuovi progetti di social housing consiste nell'indebitamento del mercato privato, che ha sempre più un ruolo cruciale nel finanziamento di alloggi a prezzi accessibili. Come Whitehead sottolinea (Whitehead, 2008), in molti Paesi europei la forma tradizionale di finanziamento del debito era o attraverso il settore pubblico, che consente finanziamenti da fornire a tassi di interesse 'senza rischi', o mediante contributi in conto interessi ai proprietari sociali indipendenti che consentono di intraprendere investimenti a costi ridotti. In molti

The German system is currently based on the allocation of public funding, especially in the form of tax privileges to any kind of housing provider in exchange for the use of a dwelling for social purposes on a temporary basis. Similarly in Spain, all sorts of developers can access preferential loans if the dwellings qualify as 'protected dwellings', and in Italy, private providers can participate to certain social housing schemes upon agreement with their municipality. Some countries on the other hand have only very recently started using similar options (Czischke and Taffin, 2011). See Table 1.

#### Different financing models

Investment cost of financing of development/new construction of housing is the crucial problem as the cost of construction, as well as land, is high. Housing providers can only finance so much

out of own funds and therefore need to borrow through loans and mortgages. Furthermore, to reduce such costs, different public aid schemes exist which may be open for independent providers as well as local authorities. Therefore, in nearly all countries, financing housing projects means combining different sources: standard bank loans (mortgages), public grants/loans, own funds of housing organisations and sometimes also tenants' contributions.

In most countries, there is financial assistance to support the cost of investing in new social housing through public funds extending loans or grants, and public guarantees, at both national and regional level. Furthermore, municipalities may also provide additional funding and land at reduced price for the construction of social housing. Support from the public sector can take various forms:

- grants;
- public loans from special public credit institutions;
- interest rates subsidies (in case of private loans);
- government backed guarantees (in case of private loans).

Furthermore, in cases where social housing is provided directly by local authorities, it makes a difference whether the financial burden lies entirely on the municipal budget or there is complementary funding, through transfers from the central budget or funding from specific schemes.

Finally, it should be noted that a further very important factor in supporting the provision of social housing is the availability of land at discounted prices (such as for instance in Austria, Italy and Luxemburg), as well as tax privileges for social housing providers. With regards to the latter, they include a va-

riety of exemptions or tax rate reduction to providers, for example income and investment deductions, depreciation allowances, reduced sales and property taxes, exemptions from capital gains tax, and reduced VAT rate (Laino and Pittini, June 2011). See Table 2.

Not all the above-mentioned instruments can be considered as «financing», strictly speaking, but they have an effect on the costs of financing. As shown in Table 2 above, the responsibility to provide public funding for social housing development can reside at different levels, often combined: the central state, regions (or federal provinces) and municipalities. In some countries, different schemes finance different types of housing provision. Such schemes exist in most EU countries, but there is no public funding in the Netherlands (only state guarantees, as last resort in a three-level guarantee sy-



casi sono state fornite garanzie aggiuntive da parte sia del governo locale che centrale, per ridurre ulteriormente i costi dei tassi di interesse. Tuttavia, in quasi tutti i paesi europei l'edilizia sociale era molto dipendente da speciali canali di finanziamento in cui i costi erano molto inferiori a quelli di mercato. Nel corso degli ultimi decenni, questo speciale trattamento è stato molto ridotto. Sono stati rimossi i sussidi ai tassi di interesse e si è spinto affinché i costruttori si finanziassero sul mercato privato (anche se spesso con garanzie esplicite o implicite in atto, nonché la sicurezza dei redditi da locazione, grazie ad assegni di alloggio e supporto al reddito). Ghekiere (Ghekiere and Laurent, 2009) definisce questo fenomeno come «banalizzazione» del finanziamento dell'edilizia sociale, vale a dire la tendenza, spinta politicamente ed economicamente verso la soppressione degli intermediari, mettendo il fornitore a diretto contatto con gli attori del mercato finanziario. Ottenere prestiti bancari diventa sempre più difficile in termini di disponibilità decrescente e (attesa) di prezzi più elevati dei finanziamenti bancari. I fornitori di alloggi sociali, in particolare nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, sono ora alla ricerca di altre opportunità attraverso i mercati finanziari. In alcuni casi, per ottenere buone condizioni questi si avvalgono della valutazione di società internazionali di *rating* per mostrare la solidità delle loro attività economiche, della *governance* e dell'affidabilità di gestione. Inoltre, i fornitori in diversi paesi stanno attuando forme innovative di condivisione del rischio. Un esempio è il circuito austriaco di capitali, introdotto nel 1993, che comporta la vendita di obbligazioni tramite «banche abitative» per incanalare gli investimenti in nuovi alloggi a prezzi accessibili e a tassi di interesse favorevoli. Come evidenziato da Ghekiere (Ghekiere, 2009), la crisi finanziaria ha dimostrato che un elemento chiave per la sostenibili-

tà di qualsiasi modello di finanziamento per l'edilizia sociale è l'esistenza di un sistema di intermediazione, che si configura in strutture aventi lo scopo di creare il collegamento tra il mercato ed i fornitori, sotto la supervisione di un'autorità pubblica e con l'obbligo di fornire finanziamenti per l'edilizia sociale. Esempi di questo tipo di intermediazione sono ad esempio il quadro politico e il sostegno in Austria (Bauer, 2009), il circuito protetto di risparmio rappresentato dal *Livret A* in Francia, e il sistema di tripla garanzia di cooperative edilizie olandesi (Garnier, 2009). Una forte regolamentazione e il sostegno implicito da parte del governo alle *Housing Association* nel Regno Unito hanno agito come un indicatore della solidità creditizia.

I fornitori di alloggi possono anche ricorrere all'utilizzo di proprie risorse ed eccedenze. Organizzazioni per l'edilizia 'mature' possono sfruttare i loro bilanci, le riserve e i saldi attivi per investire in nuovi interventi. I fondi raccolti possono essere riuniti per sostenere le organizzazioni più deboli o per promuovere l'innovazione e la concorrenza. È il caso, ad esempio, dei Paesi Bassi, Danimarca e Francia, dove il settore dell'edilizia sociale ha istituito fondi di rotazione che servono come garanzia e, nel caso della Danimarca, come finanziamento delle ristrutturazioni degli alloggi.

Nel corso degli ultimi venti anni, poiché i mercati finanziari sono stati liberalizzati e le opportunità di finanziamento sono aumentate, ci sono stati anche tentativi di privatizzare il patrimonio esistente e quindi di utilizzare il capitale proprio come garanzia per ulteriori prestiti, sia per uso abitativo sia per ridurre l'indebitamento pubblico (Whitehead, 2008). La vendita selettiva dell'edilizia sociale è diventata uno strumento fondamentale, sia per soddisfare le aspirazioni degli affittuari (nel caso di vendita agli inquilini che aspirano a possedere le loro case ma non possono

stem), or Sweden. In Bulgaria, Latvia, Lithuania and Romania, social housing is only publicly owned and financed from the municipal budgets only or in some cases with limited complementary funding from the state budget. De facto, the situation is the same in the Czech Republic.

Finally, it is interesting to note that it is an increasingly widespread practice to set a minimum percentage of social housing in new developments as a condition to obtain building permits for private developers. For instance in England, the Section 106 Agreement is a legally binding agreement between the Local Planning Authority and the developers, which often requires developers to minimise negative impacts on the local community, and carry out tasks that would provide community benefits. Local planning authorities may require private developers to con-

tribute to meeting this need. When developers agree to make contributions, these are made legally binding contracts under Section 106 of the Town & Country Planning Act 1990 as part of the process of gaining planning permission. Similar mechanisms are in place in many other countries. For instance in Ireland (statutory 20% are to be made available for social housing), in Spain (30% of the land must be used for protected housing), in the Belgian region of Flanders (20% of each new real estate development consisting of over 10 houses/50 apartments) In France, the Solidarity and Urban Renewal Law (SRU) sets the obligation to have at least 20% of social housing in every municipality, which counts more than 3500 inhabitants. These types of practices provide for ready supply of suitable units to be used as social housing, and have been adopted

with to the aim of increasing social mix and avoid social and spatial segregation that occurs when social housing is concentrated in certain areas/estates. Nevertheless, they imply that social housing provision is tied to the provision of market housing and therefore might not be particularly useful to increase the availability of affordable housing in times of crisis and low levels of construction by private developers.

The other major source of financing new social housing projects is borrowing in the private market, which is increasingly playing a role in financing affordable housing. As Whitehead points out (Whitehead, 2008), in many European countries the traditional form of debt finance was either through the public sector, enabling funding to be provided at 'risk free' interest rates, or through interest rate subsidies

to independent social landlords enabling investment to be undertaken at lower cost. In many cases, additional guarantees from either local or central government were provided, to further reduce interest rate costs. However, in almost all European countries social housing was very much dependent on special circuits of finance where costs were significantly below market levels. Over the last decades, this special treatment has been much reduced. Interest rate subsidies have been removed and providers have more and more been expected to borrow on the private market (although often with explicit or implicit guarantees in place, as well as the security of rental income thanks to housing allowances and income-related support). Ghekiere (Ghekiere and Laurent, 2009) refers to this phenomenon as «trivialisation» of social housing financing, i.e. the trend,



permetterlo nel libero mercato) sia per generare risorse supplementari per il miglioramento o la costruzione di nuovi alloggi sociali (Czischke and Pittini, 2007). Tuttavia, va notato che le politiche indiscriminate a sostegno dell'acquisto degli alloggi sociali da parte degli inquilini hanno portato alla cessione della parte di maggiore qualità e miglior posizione dell'insieme edilizio ed a una parallela riduzione della disponibilità complessiva di alloggi sociali. Questo è stato il caso, ad esempio, del Regno Unito al punto che, alla luce della carenza di alloggi a prezzi accessibili, il diritto di comprare è stato riformato in Scozia e nel Galles.

Inoltre, al fine di essere in grado di adempiere ai loro obblighi sociali finalizzati a fornire case per i gruppi più vulnerabili, alcune organizzazioni di edilizia sociale cercano sempre più di diversificare i loro portafogli realizzando le cosiddette attività collaterali come mezzo per sovvenzionare le loro abitazioni sociali tramite lo sviluppo di attività redditizie (ad esempio costruzione di immobili commerciali). In alcuni paesi, come il Regno Unito e i Paesi Bassi, i fornitori di alloggi sociali forniscono unità residenziali a prezzi accessibili per una casa di proprietà o attraverso forme di proprietà intermedie per famiglie a basso o medio reddito. Tuttavia, in Inghilterra, in seguito alla crisi finanziaria globale, la possibilità di sovvenzionare in modo incrociato nuove iniziative immobiliari con i proventi derivanti dalla vendita di immobili a basso costo è drasticamente diminuita.

Infine, alcuni modelli di finanziamento incorporano un piccolo contributo di equità per l'inquilino (in alcuni casi il patrimonio degli inquilini è più alto e consente il diritto di acquistare l'abitazione). Questo è il caso, per esempio, della Danimarca, dell'Austria e della Slovenia. Si potrebbe anche prevedere l'assistenza del governo per famiglie a basso reddito utile a pagare questo contri-

buto. Il peso relativo di tutti gli elementi di cui sopra dipende da molti fattori, diversi ma interconnessi, tra cui la capacità dei proprietari di indebitarsi sul mercato, i limiti delle plusvalenze passate incorporate nel patrimonio abitativo, le strutture normative, gli strumenti per garantire i contributi (in particolare dai proprietari terrieri) e il grado di impegno del governo nel social housing. In quasi tutti i Paesi troviamo un mix delle diverse fonti di finanziamento di cui sopra per le nuove costruzioni e ristrutturazioni e le differenze tra i Paesi sono così importanti che è impossibile fare riferimento a un tipico modello di finanziamento per l'edilizia sociale.

Per quanto riguarda i costi di gestione, che comprendono le spese di funzionamento, la manutenzione e i rinnovamenti, queste sono in gran parte coperte dagli affitti pagati dagli inquilini. Gli affitti di alloggi sociali in Europa sono impostati utilizzando una vasta gamma di metodi. L'approccio più comune è quello di affitti basati sul costo di costruzione, che richiede ai costruttori il pareggio o di raggiungere un obiettivo di rendimento delle attività (sia valutati al costo storico che attualizzato). Questi vincoli finanziari possono operare: a livello del settore sociale nel suo complesso (Paesi Bassi), a livello del fornitore (Inghilterra), oppure al livello di proprietà (Danimarca) (Whitehead, 2008). In alcuni casi, vengono applicati dei *plafond* per garantire che gli affitti siano tenuti al di sotto dei valori di mercato. Questo è il caso ad esempio della Francia, unita al fatto che il canone aumenta quando aumenta il reddito familiare. Canoni di locazione collegati al reddito (che sono applicati in Belgio, Italia, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo) sollevano questioni importanti per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria, soprattutto se le famiglie ospitate sono particolarmente concentrate tra i gruppi a basso reddito.

pushed politically and economically, towards suppressing the intermediaries and putting the provider in direct contact with the financial market actors. Obtaining bank loans gets more and more difficult in terms of decreasing availability and (expected) higher prices of bank funding. Social housing providers, notably in the UK and the Netherlands, are now looking for other opportunities in the financial markets. In some cases, to obtain good conditions, they are getting rated by international rating agencies to show the soundness of their economic activities and their governance and management reliability. Furthermore, providers in different countries are implementing innovative ways of pooling risk. One example of this is the Austrian special circuit of capital involving the sale of bonds via «Housing Banks» to channel investment into

new affordable housing at favourable interest rates, introduced in 1993. As highlighted by Ghekiere (Ghekiere, 2009), the financial crisis has shown that a key element for the sustainability of any financing model for social housing is the existence of a system of intermediation, i.e. structures meant to make the link between the market and the providers, supervised by public authorities and under an obligation to provide funding for social housing. Examples of this type of intermediation are for instance the strong policy framework and support in Austria (Bauer, 2009), the protected savings circuit represented by *Livret A* in France, and the triple guarantee system of Dutch housing associations (Garnier, 2009). Strong regulation and implicit support by the government to housing association in the UK also acted as an indicator of credit strength.

Housing providers can also resort to using their own resources and surpluses. Mature housing organisations can leverage their balance sheets, reserves and surpluses to invest in additional housing. Funds raised may be pooled to support weaker organisations or to promote innovation and competition. This is the case for instance in the Netherlands, Denmark and France, where the social housing sector has established revolving funds which serves as guarantee and, in the case of Denmark, to finance housing renovation.

Over the last twenty years, as financial markets have been deregulated and opportunities for borrowing have increased, there have also been movements to privatise the existing stock and thus use the equity capital as collateral for further borrowing either for housing purposes or to reduce public

borrowing elsewhere (Whitehead, 2008). Selective sale of social housing has become a key tool for both satisfying the aspirations of tenants (in the case of sale to sitting tenants who aim to own their homes and could not afford it in the free market) and for generating extra resources for the improvement or new construction of social housing (Czischke and Pittini, 2007). Nevertheless, it should be noted that policies supporting indiscriminately the right to buy social dwellings by sitting tenants have eventually led to sale of the better located and better quality part of the stock and a reduction of the overall availability of social housing. This has been the case for instance in the UK, to the point that in the light of the current shortage of affordable housing the right to buy has been reformed in Scotland and Wales.

Infine, per quanto riguarda la spesa pubblica, abbiamo fino ad ora parlato solo dell'aspetto dell'offerta delle sovvenzioni direttamente tese a ridurre i costi di nuovi sviluppi. Tuttavia esistono anche sovvenzioni dal lato della domanda, principalmente sotto forma di sussidi per gli alloggi agli inquilini a basso reddito che vengono così aiutati nel pagamento dell'affitto. Per diversi Paesi, come i Paesi Bassi e la Germania, il dibattito domanda-offerta ha dominato le politiche sulla casa a partire dalla metà degli anni Ottanta (Lawson, 2009). Questo ha portato a cambiamenti che generalmente si sono tradotti in un calo dei sussidi per 'mattoni e malta' e un notevole aumento della domanda di strategie di assistenza. L'argomento più comune a favore della concentrazione

della spesa pubblica sul lato dei sussidi alla domanda è che in questo modo si possano meglio indirizzare le risorse verso le famiglie in stato di bisogno e che tali strumenti possano facilmente essere adattati per rispondere ai cambiamenti delle condizioni socio-economiche. Dall'altra parte i sussidi non hanno un impatto diretto sulla disponibilità di alloggi, che in alcuni casi è veramente pressante e, se vengono resi disponibili anche per inquilini nel mercato privato, possono finire per aumentare il livello dei canoni di locazione. Non vogliamo entrare in questo dibattito, ma è importante sottolineare che le indennità di alloggio sono complementari ai finanziamenti per la realizzazione degli alloggi sociali. Essi rappresentano una fondamentale fonte di finanzia-

	INCOME-BASED	COST-BASED	VALUE-BASED	FIXED RENT CEILING(S)	+ HOUSING ALLOWANCES
AUSTRIA		X			X
BELGIUM	X				
CZECH REPUBLIC		X*			
DENMARK		X			X
FINLAND		X			X
FRANCE		x		X*	X
GERMANY	X in parts of Germany			X	x
HUNGARY		x			x
IRELAND	X				(Not in social housing, but in private rental sector)
ITALY	X for public providers			X for private providers	x
LATVIA				x	For utility costs
LUXEMBURG	X				
NETHERLANDS	x		x		x
POLAND		X*			
PORTUGAL	X			X	
ROMANIA	x			x	
SLOVAKIA		X*			x
SLOVENIA			x		x
SWEDEN***					X
UK			X****		X

TAB 03 | Gli affitti del social housing e le indennità di alloggio. Social housing rents and housing allowances.

Furthermore, in order to be able to fulfil their social obligations to provide homes for the most vulnerable groups, some social housing organisations are increasingly diversifying their portfolios and undertaking so-called non-landlord activities as a means to cross-subsidise their social dwellings via the development of profitable activities (e.g. building of commercial properties). In some countries, such as the UK and the Netherlands, social housing providers provide affordable housing for home ownership or through

intermediate tenures to low to middle-income households. Nevertheless, in England following the global financial crisis, opportunities to cross subsidise new development from the sale of low cost home ownership properties has drastically diminished. Finally, some funding models incorporate a small tenant equity contribution (in some cases tenants' equity is higher and implies right to buy the dwelling). This is the case for instance in Denmark, Austria and Slovenia. There might be government assistance

for low-income households to pay this contribution. The relative importance of all the elements mentioned above depends on many different but interactive factors, including the capacity of owners to borrow on the market; the extent of past capital gains embedded in the housing stock; regulatory structures; instruments to ensure contributions, particularly from landowners; and the extent of government commitment to social housing. In almost all countries we find a mix of several of the above-

mentioned sources of financing for new construction and renovation, and the difference between countries are so significant that it's impossible to refer to a one, typical financing model for social housing. As regards running costs, which include the costs of operation, maintenance and renewal, these are mainly covered by rents paid by tenants. Rents in social housing in Europe are set using a wide range of methods. The most usual approach is to base rents on the cost of construction, requiring provi-

mento indiretto al settore dell'edilizia sociale, in quanto assicurano l'effettivo pagamento degli affitti.

### **Beneficiari di edilizia sociale**

Anche relativamente ai gruppi di destinatari e beneficiari che possono accedere ai servizi di edilizia sociale troviamo differenze significative tra i vari Paesi. Il modo più comune per definire l'ammissibilità per l'assegnazione di un alloggio sociale è la fissazione di massimali di reddito. Il reddito massimo è abbastanza alto per consentire la miscelazione del reddito in alcuni paesi tra cui Francia, Austria e Germania, mentre altrove è fissato a livelli significativamente bassi, per esempio in Italia. I criteri di accesso possono anche essere definiti secondo criteri di necessità (condizioni abitative al momento della domanda: senza fissa dimora, alloggio insalubre, sovra-occupazione, convivenza forzata, ecc) e anche i criteri relativi ai beneficiari e ai gruppi obiettivo (giovani, anziani o persone disabili, famiglie numerose, persone disabili di mente, dipendenti di alcune imprese, ecc.)

L'ammissibilità non è sempre limitata. In Danimarca, ad esempio, la registrazione nelle liste di attesa di edilizia popolare è aperta a tutti. Ci sono, tuttavia, dei limiti per i costi di costruzione e per le dimensioni delle abitazioni, il che rende questo tipo di abitazioni particolarmente adatto per determinati gruppi in relazione al reddito medio basso. Di conseguenza i disoccupati, gli anziani, le famiglie monoparentali e gli immigrati sono in numero ampiamente superiore nel settore dell'edilizia sociale danese. Allo stesso modo in Svezia, per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale di aziende pubbliche, non sono utilizzati limiti di reddito. Questa è una conseguenza del principio volto a

evitare la segregazione sociale fornendo l'accesso alle abitazioni pubbliche a tutti i segmenti della società.

Una volta completata la registrazione, alcuni criteri di priorità vengono utilizzati per stabilire l'ordine di assegnazione ai diversi candidati in lista. I criteri mirano a garantire che le persone con le maggiori esigenze siano servite per prime. I criteri possono anche variare a seconda delle esigenze locali e delle carenze nei mercati immobiliari locali, ad esempio per la necessità di attirare certi tipi di lavoratori dei settori chiave, professionisti, per fornire alloggi per studenti e giovani con l'obiettivo di rivitalizzare le aree, per l'invecchiamento della popolazione, ecc.

Inoltre, molti Stati membri rafforzano le possibilità per un ente a destinare abitazioni direttamente in base a propri criteri di priorità. Nella maggior parte dei casi questo sistema di prenotazione è normalmente controllato dal Comune, con l'obiettivo generale di garantire e accelerare l'accesso agli alloggi sociali per i gruppi destinatari e i casi di emergenza (persone senza fissa dimora, famiglie che incontrano difficoltà, persone a basso reddito), nel contesto generale di politica sociale del Comune e nel suo obbligo legale di fornire alloggi alle persone escluse (Germania, Danimarca, Irlanda, Regno Unito, Paesi Bassi, Svezia).

Vi è una tendenza generale protesa a limitare la fornitura di alloggi sociali mediante la definizione di rigorose categorie di beneficiari. Questo è in particolare il caso dei Paesi Bassi, dove fino a poco tempo fa l'accesso agli alloggi popolari non era mai stato limitato in base al reddito ed era stato praticamente aperto a tutti i cittadini. Tuttavia, il sistema è stato recentemente riformato – a seguito di una decisione della Commissione Europea del 2010 – in modo tale da consentire la fornitura di alloggi sociali solo alle persone svantaggiate o ai gruppi sociali più svantaggiati,

ders to break-even or to achieve a target rate of return on assets (whether valued at historic or current cost). These financial constraints may operate at the level of the social sector as a whole (the Netherlands); the provider (England); or the estate (Denmark) (Whitehead, 2008). In some cases, caps apply to ensure that rents are held below market values. This is the case for instance in France, combined with the fact that rent increases when the household's income increases. Income related rents (which are applied in Belgium, Italy, Ireland, Luxemburg and Portugal) raise major issues with respect to financial viability, especially if the households accommodated are particularly concentrated among lower income groups.

Finally, as government spending is concerned so far we have mentioned only supply-side subsidies, i.e. those

directly aimed at reducing the costs of new developments. Nevertheless there are also demand-side subsidies, mainly in the form of housing benefits to low income tenants to help them with paying the rent. For several countries, such as the Netherlands and Germany, the supply-demand debate has dominated housing policy since the mid-1980s (Lawson, 2009). It has led to changes, which generally included a decline in 'bricks and mortar' subsidies and a substantial increase in demand assistance strategies. The most common argument in favour of concentrating government spending on demand-side subsidies is that they can better target households in need and that they can quickly be adjusted to respond to changes in socio-economic conditions. On the other hand, they do not have a direct impact on housing supply, which in some cases

is badly needed, and if they are available also to tenants in the private rental market they can end up increasing the level of rents. We do not want to enter this debate here, but it is important to point out that housing allowances are complementary to financing social housing supply. They represent a fundamental source of indirect funding to the social housing sector as they help ensuring rents are actually paid.

#### **Social housing beneficiaries**

Also in terms of target groups and beneficiaries who can access social housing services we find significant differences across countries. The most common way to define eligibility to the allocation of a social dwelling is the use of income ceilings. The maximum income is set high enough to permit income mixing in some countries including France, Austria

and Germany, while it is set at significantly low levels for instance in Italy. Access criteria can also be defined according criteria of need (housing conditions at the time of the application: homelessness, unhealthy accommodation, over-occupation, forced cohabitation, etc) and even criteria relating to the beneficiaries and target groups (youths, elderly or disabled persons, families with many children, mentally disabled persons, employees of certain undertakings, etc).

The eligibility is not always absolutely restricted. In Denmark, for instance registration on social housing waiting lists is open to anyone. There are nevertheless limits for costs of construction and size of the dwellings, which makes this type of dwellings particularly suitable for certain groups on low to middle income. As a result unemployed people, elderly, single parents,

TAB 04 | Criteri che consentono l'accesso in alloggi sociali nell'UE-27.  
Criteria determining access to social housing in the EU 27.

COUNTRY	ELIGIBILITY	PRIORITY	+ RIGHT OF PRE-EMPTION BY PUBLIC AUTHORITIES (IN CASE OF NON-PUBLIC PROVIDERS)
Austria	<b>Income ceilings</b>	<b>Additional social criteria</b> (for Limited-Profit providers)	By <b>Federal Provinces and municipalities</b>
Belgium	<b>Income ceilings and no housing property</b> (combined with the household size).	Additional priority criteria based on <b>urgency of needs</b>	NA
Bulgaria	<b>Low-income, no housing or other property, permanent residence in the municipality</b>	Priority to <b>special needs + tenants in restituted properties,</b>	NA
Czech Republic	Varying across different housing types/schemes	Usually priority to <b>low-income people</b>	NA
Cyprus	<b>Displaced families and refugees +</b> (new schemes) for low-income families, large families, disabled	NA	NA
Denmark	Registration on waiting list <b>not absolutely restricted</b>	Priority categories, <b>based on local conditions</b>	By <b>municipalities</b>
Estonia	People with <b>low income</b> and no means to solve their housing needs	Households <b>most in need</b> , such as elderly people or tenants of "restituted" homes, disabled persons.	NA
Finland	On the basis of <b>social needs and urgency</b>		NA
France	<b>Income ceilings</b>	<b>DALO</b> established priority access for homeless people and others based on <b>urgency of needs</b>	By the <b>Préfet.</b>
Germany	<b>Income ceilings</b> decided by each Lander.	Vulnerable households <b>most in need</b>	By <b>municipalities</b>
Greece	<b>Workers and employees +</b> special programmes targeting vulnerable groups	NA	NA
Hungary	No central regulation, but usually <b>income limits and no own housing property</b>	No central regulations, but usually priority to <b>families with children.</b>	NA
Ireland	<b>Income ceilings</b>	Social criteria determining vulnerability	NA
Italy	<b>Income ceilings, occupational or residential link with the municipality, and nationality.</b>	Point system based on <b>housing conditions and number of dependent children</b>	By <b>local authorities, the regions and the central government</b>
Latvia	<b>Low-income households</b>	Priority to <b>elderly</b>	NA
Lithuania	<b>Vulnerable groups</b>	<b>NA</b>	NA
Luxemburg	<b>Income ceilings and no housing property</b>		
Malta			
The Netherlands	Varying across regions and municipalities. Currently <b>income ceilings</b> apply <sup>88</sup> .	<b>Households on relatively lower incomes</b>	By <b>municipalities</b>
Poland	Varying across municipalities, usually <b>income brackets</b>	<b>Homeless, low-income</b> families and families who were <b>evicted.</b>	By <b>municipalities,</b> varying across different types of housing/schemes
Portugal	Varying <b>according to the different programmes</b>	NA	NA
Romania	Varying across municipalities, usually <b>low-income households +</b> (new schemes since 2009) young professionals and Roma families	<b>Disadvantaged groups and tenants in restituted properties</b>	NA
Slovenia	<b>Income ceilings</b> (low income but still able to afford rents) and <b>poor housing conditions.</b>	<b>Additional social criteria</b>	NA
Slovakia	Varying across municipalities	Priority on the basis of need	NA
Spain	<b>Income ceilings and no housing property.</b> In addition, disabled people and dependent persons.	Other priority criteria are established by the Comunitàades autonomas <b>on the basis of local situation</b>	NA
Sweden	Access to municipal housing is in principle <b>open for all</b>	NA	In case of serious shortage, the municipal housing company may organize a waiting list, sometimes covering dwellings provided by both private and public landlords
UK	Persons/Households in <b>need</b> and with <b>residential link to the municipality</b>	Priority to homeless and others based on <b>urgency of needs</b>	NA



nonché a talune categorie chiave di lavoratori, principalmente individuati in termini di reddito.

In Francia, i massimali di reddito per accedere agli alloggi sociali sono diminuiti del 10,3% nel 2009. Inoltre, la legge sul diritto alla casa (comunemente indicato come DALO) introdotta nel 2007, prevede l'accesso prioritario per i senzatetto e per altre categorie svantaggiate in particolare necessità. La legge consente alle persone di far causa all'autorità locale nel caso in cui la richiesta di un alloggio non riceva risposta. Una tendenza simile verso l'istituzione di un diritto legale alla casa può essere riscontrato anche in altri Paesi. Il primo a introdurlo fu la Scozia: nel 2003 venne adottato l'*Homelessness Scotland Act*: i Comuni vennero impegnati non solo a reperire semplicemente una sistemazione, ma una dimora permanente per le persone bisognose. Attualmente il sistema funziona sulla base di categorie prioritarie, ma verrà progressivamente esteso fino alla sua applicazione a tutte le persone che ne hanno bisogno entro il 2012. A partire da tale data, tutti i cittadini scozzesi non adeguatamente alloggiati saranno in grado di sporgere denuncia in tribunale per ottenere un alloggio permanente dalle loro autorità locali qualora la loro domanda di alloggio permanente non sia stata presa in considerazione.

## Conclusioni

In questo articolo abbiamo illustrato la complessità e la diversità dei regimi che caratterizzano il settore dell'alloggio sociale nei 27 Stati membri dell'Unione europea. Tuttavia, una serie di tendenze e sfide comuni per il settore può essere oggi identificata, come ad esempio la necessità di adattarsi al mutare delle condizioni socio-demografiche e di aumentare la qualità e l'efficienza energetica del patrimonio.

and immigrants are by number largely overrepresented in the Danish social housing sector. Similarly, in Sweden in the allocation of dwellings from public housing companies, no income ceilings are used. This is a consequence of the principle of avoiding social segregation by providing access to public dwellings to all segments of society.

Once registration is completed, criteria of priority are often used to establish the order of allocation to different registered applicants. These criteria aim to guarantee that persons with the greatest needs are served first. Criteria can also vary according to the local needs and gaps in local housing markets, for instance the need to attract certain types of key workers or professionals, to provide housing for students and young people with the aim of revitalizing areas with an ageing population, etc.

Furthermore, many member states implement the option of an entity to allocate dwellings directly according to its own criteria of priorities. In most cases this system of reservation is normally controlled by the municipality, with the overall objective of guaranteeing and accelerating access to social housing for target groups and emergency cases (homeless people, households facing difficulties, low-income persons) in the general context of the municipality's social policy and activities and its legal obligation to provide housing for excluded persons (Germany, Denmark, Ireland, United Kingdom, Netherlands, Sweden).

There is a general trend towards restricting the provision of social housing by defining stricter categories of beneficiaries. This is notably the case in the Netherlands, where up until recently access to social housing was never

In generale, in tutta Europa vi è la necessità di politiche che permettano di rispondere alla crescente domanda di alloggi sociali e di altre opzioni di alloggi a prezzi accessibili, in particolare alla luce della crisi attuale. Nell'Unione Europea, nonostante le notevoli differenze tra i vari Paesi, tutte le statistiche disponibili sottolineano il fatto che la spesa connessa agli alloggi sta assorbendo una parte crescente delle risorse finanziarie delle famiglie. Le spese per la casa (compreso il costo dei servizi) stanno colpendo più duramente i poveri, che stanno attualmente spendendo in media fino al 41% del loro reddito per l'edilizia abitativa. Un certo numero di statistiche indicano la maggiore difficoltà di accesso e di mantenimento di un alloggio adeguato, come un aumento di senzatetto, di persone in debito su affitti e mutui, di ri-possedimenti, e del numero di persone iscritte nelle liste di attesa per gli alloggi popolari.

Il settore dell'edilizia sociale è oggi di fronte a una duplice sfida: da un lato esso è chiamato a rispondere alle crescenti esigenze abitative che non sono soddisfatte dal mercato, dall'altro, sono in diminuzione le risorse che sono state generalmente utilizzate per finanziare il settore, anche in Paesi che storicamente hanno una grande quota di alloggi sociali; queste, in alcuni casi hanno subito tagli drammatici nel quadro dei piani di austerità fiscale. È ancora da vedere se gli Stati membri europei sceglieranno di sacrificare il settore dell'alloggio sociale per attenersi a rigorose politiche di spesa o se invertiranno la tendenza all'abbandono del sostegno all'edilizia sociale da parte dello Stato che ha caratterizzato nella maggior parte dei casi gli ultimi due decenni, e che ha portato a una disponibilità insufficiente e al crescente rischio di esclusione abitativa per i cittadini dell'UE.

restricted on the basis of income and was virtually open to all citizens. However, the system was recently reformed – following a decision by the European Commission in 2010 – so that social housing provision is currently set to target disadvantaged people or socially less advantaged groups, as well as to certain categories of key workers, primarily defined in terms of income.

In France, income ceilings to access social housing were decreased by 10.3% in 2009. Furthermore, the Law on the Right to Housing (commonly referred to as DALO) introduced in 2007, establishes priority access for homeless people and other disadvantaged categories in particularly urgent need. The law allows for people to seek legal redress vis-a-vis the local authority in case their request for an accommodation is not answered. A similar trend towards the establishment

of an enforceable right to housing is also to be found in other countries. The first to introduce it was Scotland: in 2003, the Homelessness Scotland Act was adopted, compelling municipalities not only to supply simple accommodation, but a permanent dwelling for people in need. Currently the system works on the basis of priority needs categories, which are to be extended in stages until it applies to all persons in need by 2012. As of that date, all Scottish citizens who are not adequately housed will be able to file claims in court to obtain permanent housing from their local authorities if their application for permanent housing is not dealt with.

## Conclusions

In this article we illustrated the complexity and diversity of arrangements which characterise the social housing

## NOTE

<sup>1</sup> National Housing Federation. Home Truths. [www.housing.org.uk](http://www.housing.org.uk).

<sup>2</sup> Vedi <http://www.rte.ie/news/2011/0920/housing.html>.

## REFERENCES

Andrews, D., Caldera Sánchez, A. and Johansson, Å. (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, n. 836, OECD Publishing, available at <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk8t2k9vf3-en>

Bauer, E. (2009), "Housing finance and housing providers in Austria: performance in the light of the financial and economic crisis", in *Financing social housing after the economic crisis*, Proceedings of the CECODHAS Seminar Brussels, 10 September 2009.

CECODHAS *Housing Europe* (2011), Third General Survey.

Czischke, D. and Pittini, A. (2007), *Housing Europe 2007. Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*, CECODHAS Housing Europe Observatory, Brussels.

Czischke, D. and Taffin, C., "Les politiques européennes de financement du logement social", in Houard, N. (Ed.) (2011), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats, La documentation Française*, Paris.

Dol, K. and Haffner, M. (2010), *Housing Statistics in the European Union 2010*. OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University.

European Commission, (2010), *Second Biennial Report on social services of general interest. Commission Staff Working Document*, Brussels, 22.10.2010 SEC (2010) 1284 final.

Garnier, S. (2009), "Financing of Dutch social housing", in *Financing social housing after the economic crisis*, Proceedings of the CECODHAS Seminar Brussels, 10 September 2009.

Ghekiere, L. (2007), *Le développement du logement social dans l'Union Européenne. Quand l'intérêt général rencontre l'intérêt communautaire*, Dexia Editions, Paris.

Ghekiere, L. (2009), "Institutional mechanisms and social housing finance: a European comparative perspective", in *Financing social housing after the economic crisis*, Proceedings of the CECODHAS Seminar Brussels, 10 September 2009.

Laino and Pittini (2011), *Fiscal treatment of social housing providers*, CECODHAS Housing Europe Observatory research briefing, Year 4/ Number 9, June 2011.

Lawson, J. (2009), "European Housing strategies, financing mechanisms and outcomes", in *Financing social housing after the economic crisis*, Proceedings of the CECODHAS Seminar Brussels, 10 September 2009.

Levy-Vroelant, C., (2011), "Le welfare vu du logement: logement social et Etat-providence en question", in Houard, N. (Ed.), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses Etats. La documentation Française*, Paris.

Pittini, A. and Laino, E. (2011), *Housing Europe Review 2012*, CECODHAS Housing Europe Observatory, Brussels.

Whitehead, C. (2008), "Financing social housing in Europe", in *Scanlon and Whitehead, Social housing in Europe II – A review of policies and outcomes*, LSE London.

sector in the 27 Member States of the European Union. Nevertheless a number of common trends and challenges for the sector can be identified today, such as the need to adapt to changing socio-demographic conditions and to increase quality and energy efficiency of the stock.

In general, everywhere in Europe there is a need for policies which can adequately respond to the increasing demand for social housing and other affordable housing options, especially in the light of the current crisis. In the EU, despite significant differences across countries, all available statistics point to the fact that housing-related expenditure is absorbing an increasing part of households' financial resources. Housing costs (including the cost of paying for utilities) are hitting hardest the poor, who are currently spending on average as much as 41%

of their income on housing. A number of trends point to increased difficulty in accessing and maintaining suitable accommodation such as an increase in levels of homelessness, rent and mortgage arrears, re-possession, and in the number of people registered on social housing waiting lists.

The social housing sector is today faced with a double challenge: on the one hand it is called upon to respond to increasing housing needs which are not satisfied by the market, on the other hand resources which have typically been used to finance the sector are decreasing – even in countries which historically have a large share of social dwellings – and in some cases they have undergone dramatic cuts in the framework of fiscal austerity plans. It remain to be seen whether European member states will choose to sacrifice the social housing sector to stick to

strict spending policies or to reverse the trend of state retreat from support to social housing which has in most cases characterized the past two decades and which has led to insufficient supply and increasing risk of housing exclusion for EU citizens.

## NOTES

<sup>1</sup> National Housing Federation. Home Truths. [www.housing.org.uk](http://www.housing.org.uk).

<sup>2</sup> See <http://www.rte.ie/news/2011/0920/housing.html>.