

Rivista Geografica Italiana

Publicata dalla Società di Studi Geografici

Fondata nel 1894

Via San Gallo, 10

50129 Firenze

Tel. (Fax) 055-2757956

Alberta De Luca, Francesca Governa, Michele Lancione, “Politiche della casa in Europa. Differenze nazionali e tendenze unificanti dell'housing sociale.”, *Riv. Geogr. Ital.*, 116 (2009), n. 3, pp. 349-378

The online version of this paper can be retrieved at http://www.rivistageograficaitaliana.it/italiano/ricerca_indici.php inserting “Lancione” in the research field called “Per Autore”, and then click “Cerca”.

English abstract

Housing policies in Europe: national differences and unifying tendencies of social housing. - The features of present housing issue ask for new keys, both from the analytical point of view and from that of the policies. One of the most interesting field of analysis is represented by the kaleidoscope of different experiences of social housing in Europe. This article aims to go in depth into this heterogeneity and to define a possible model of European social housing. The contribution is organized into five parts: the first one aims to clarify the key terms of the debate; the second one highlights the differences that characterize European countries housing management. In the third part the attention is focused on European Union in order to follow the evolution of its role in social housing from the Eighties to nowadays; opportunities and limits of the multilevel relationships between actors are analyzed in the fourth part; finally the focus is on social housing as a way to explain the characters that influence urban spaces of neoliberalism. The changes in housing policies in different European countries, changes that are encouraged by the EU agenda for competitiveness, are evolving towards neoliberal models that rarely assure not only economic but also social and territorial benefits, as the differences between the unitarian and dualistic systems of rental sector prove.

POLITICHE DELLA CASA IN EUROPA.
DIFFERENZE NAZIONALI E TENDENZE UNIFICANTI
DELL'*HOUSING* SOCIALE IN EUROPA.

1. INTRODUZIONE. - L'attuale questione abitativa presenta caratteri e problemi diversi dal passato che richiedono di porre il problema della casa sotto una nuova angolatura o, almeno, di elaborare diverse chiavi di lettura, sia dal punto di vista analitico e interpretativo, sia da quello delle possibili azioni (le politiche). Pur nelle diversità che caratterizzano le diverse situazioni nazionali e locali, i principali elementi che connotano l'attuale questione abitativa in maniera differente dal passato sono costituiti dall'estrema frammentazione della domanda, dalla sempre più stretta relazione fra problemi abitativi e problemi di ordine diverso (immigrazione, precarietà dell'impiego e flessibilità del mercato del lavoro, invecchiamento della popolazione, trasformazione della famiglia tradizionale ecc.) e dalla diminuzione generalizzata della spesa pubblica per il settore, con la progressiva ridefinizione del ruolo del soggetto pubblico e il conseguente cambiamento delle forme e delle modalità attraverso cui si definiscono e si attuano le politiche abitative (Clapham, 2006; Hickman e Robinson, 2006).

In questo quadro, in cui il cambiamento della domanda si confronta con le "spinte" ancora incerte al rinnovamento delle politiche, si situa l'attuale interesse per l'*housing* sociale. Nei Paesi europei a maggiore sviluppo economico l'*housing* sociale rappresenta, in media, circa un quinto dell'intero patrimonio residenziale. La conoscenza delle diverse situazioni è però ancora approssimativa, così come il quadro delle sperimentazioni esiguo e le esperienze in una fase ancora iniziale per poterne fornire una valutazione accurata. Nonostante ciò, l'*housing* sociale sembra prefigurare una delle possibili "risposte" all'attuale questione abitativa, ritornata al centro del dibattito teorico e delle politiche. "Fare ordine" nel complesso insieme di differenze nazionali e caratteristiche comuni che compongono, in Europa, il settore dell'*housing*, e in specifico dell'*housing* sociale, sembra quindi un'operazione necessaria.

Inserendosi all'interno di questo quadro, l'articolo intende presentare e discutere la situazione dell'*housing* sociale nei Paesi europei, individuando i nodi problematici del rapporto tra le diversità delle situazioni e delle politiche nazionali sulla casa e le indicazioni dell'Unione europea. In effetti, nonostante le indicazioni comunitarie sottolineino che l'*housing* sia e

· L'impostazione dell'articolo è frutto di riflessione congiunta, tuttavia si possono attribuire a Francesca Governa i paragrafi 1, 2 e 6; a Michele Lancione i paragrafi 3 e 5 e ad Alberta de Luca il paragrafo 4.

continui a essere di competenza nazionale, l'UE sembra orientata verso una (discutibile) "omogeneizzazione" delle strategie e delle politiche abitative, in relazione agli imperativi della competitività della Strategia di Lisbona.

L'articolo è organizzato in cinque passaggi principali. Il primo traccia brevemente i termini del dibattito sul *social housing*, presentando i temi che saranno sviluppati nei paragrafi successivi e segnalando la necessità di interpretare in maniera critica il tema della casa e delle politiche dell'abitare. Il secondo passaggio chiarisce l'evoluzione del *social housing* in diversi Paesi europei, approfondendo le differenze che li caratterizzano dal punto di vista organizzativo e gestionale. Il terzo passaggio descrive criticamente la trasformazione del ruolo dell'UE nelle politiche di *social housing*, soffermandosi in particolare sulle prospettive più recenti. Il quarto passaggio presenta la transcalarità della politica abitativa o, in altri termini, le possibilità e i limiti che emergono dalle complesse relazioni multilivello che si instaurano fra gli attori delle politiche della casa. Nel quinto e conclusivo passaggio, infine, si riprende il ragionamento seguito, chiedendosi se e come l'*housing* sociale fornisca indicazioni utili per confrontarsi con i caratteri che influenzano gli spazi del neoliberalismo e, in specifico, le città (Peck e Tickell, 2002), anche a fronte delle difficili relazioni fra indicazioni comunitarie e esperienze nazionali.

2. HOUSING SOCIALE IN EUROPA: UNA DEFINIZIONE DI PARTENZA. - La traduzione dell'espressione *social housing*, al di là del suo significato letterale (*housing* sociale o edilizia sociale), non è semplice. Dietro tale espressione si cela infatti una pluralità di temi e di problemi che appaiono anche variamente declinati nei diversi contesti nazionali e nei differenti periodi storici.

Nel 1998, il CECODHAS (Comitato europeo di coordinamento per l'edilizia sociale) propone alla Commissione europea una definizione di *social housing* in cui esso è inteso come «l'insieme delle attività atte a fornire alloggi adeguati, attraverso regole certe di assegnazione, a famiglie che hanno difficoltà nel trovare un alloggio alle condizioni di mercato perché incapaci di ottenere credito o perché colpite da problematiche particolari»¹. Seguendo questa definizione, il *social housing* indica le possibilità abitative che sono offerte in alternativa a quelle disponibili sul mercato, a fronte dell'incapacità dello stesso di rispondere alle esigenze abitative di parte della popolazione.

Le politiche di *social housing* riguardano un insieme di azioni e di iniziative che affrontano il problema abitativo delle categorie sociali che non riescono a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato, per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata, assumendo fra i propri obiettivi non solo la risposta quantitativa al bisogno di casa, ma

¹ Il CECODHAS riunisce 50 organismi nazionali o regionali di 23 paesi europei. Fra le sue funzioni istituzionali figura anche quella, fondamentale, di rappresentare gli organismi membri e i loro utenti presso le istanze europee, promuovendo l'abitazione sociale nell'Europa comunitaria (cfr. Czischke, 2007).

anche (e forse soprattutto) la fornitura dei servizi necessaria per incrementare la qualità degli interventi e rispondere alle complesse esigenze dell'abitare. Il finanziamento, la realizzazione e la gestione dell'edilizia sociale e, in particolare, la definizione delle regole attraverso le quali fornire le abitazioni e gestire le modalità di assegnazione, di accesso e di occupazione degli alloggi e i prezzi degli stessi, è compito del soggetto pubblico (di livello centrale, regionale o locale). Il modo più consueto attraverso cui è gestita l'offerta di *housing* sociale è il *social rented sector* caratterizzato, secondo Harloe (1995), da due tratti distintivi: (i) è fornito a prezzi che non sono determinati unicamente dalla ricerca del profitto e (ii) è distribuito secondo una "concezione amministrativa dei bisogni" (cfr. Tosi, 1994), anche se in alcuni Paesi non è destinato unicamente a coloro che si trovano nelle peggiori condizioni abitative.

Questa concezione di *housing* sociale, per quanto articolata, è, come si vede, piuttosto generale con la conseguente difficoltà di operare un confronto della situazione nei diversi Paesi europei, anche a fronte della sostanziale indeterminatezza dell'approccio comparativo alla base degli studi internazionali sul tema della condizione abitativa e delle *housing policy* (Boelhouwer *et al.*, 2000; Oxley, 2001). Del resto, all'interno dello stesso CECODHAS è attualmente in corso una discussione in merito alle necessità di fornire una definizione di *housing* sociale che tenga conto del significato assunto da tale espressione nei diversi contesti nazionali.

Dal punto di vista del finanziamento pubblico alle politiche di *housing*, l'Europa appare caratterizzata da un modello "tradizionale", a sua volta articolato in varianti nazionali che, secondo lo studio di MacLennan *et al.* (1997), ripreso anche da Gibb (2002), possono essere classificati in quattro tipi principali. Il primo tipo include alcuni Paesi del nord Europa (Paesi Bassi, Gran Bretagna e Svezia), caratterizzati dall'ampia presenza dell'*housing* sociale, anche in relazione all'elevata percentuale di risorse pubbliche destinate alle politiche per la casa (3% o più del PIL). Il secondo tipo, che comprende Austria, Germania, Francia e Danimarca, è contraddistinto dal ruolo dei privati nell'ambito delle politiche abitative a fronte di una spesa pubblica per la casa che varia dall'1 al 2% del PIL. Il terzo tipo riguarda alcuni Paesi del Sud Europa (Spagna, Portogallo e Grecia), nei quali la proprietà privata della casa riveste una notevole importanza e la spesa pubblica per l'*housing* è inferiore all'1% del PIL. Il quarto tipo, infine, comprende Irlanda, Italia, Belgio, Finlandia e Lussemburgo, Paesi nei quali la centralità della proprietà privata delle abitazioni si scontra con la debolezza del settore dell'*housing* sociale e della spesa pubblica nel settore (circa 1% del PIL).

Le differenze fra i diversi Paesi permettono di "situare" le specificità delle situazioni nazionali e identificare i principali modi in cui il *social housing* è promosso, organizzato e gestito nei diversi Paesi europei. Esse permettono, inoltre, di delineare le caratteristiche distintive delle politiche abitative nazionali, individuando le situazioni in cui la politica abitativa ha tradizionalmente svolto un ruolo centrale, così come le evoluzioni più

recenti, anche in relazione al ruolo svolto dall'UE. In effetti, i Paesi del primo e, in parte, del secondo gruppo, costituiscono esempi virtuosi, sia per tradizione sia per i cambiamenti recentemente introdotti nelle pratiche (cfr. Walzer e van der Zon, 2000; MacLennan e More, 2001; Brown, Walker, Jeans e Rowlands, 2002; Andersen e van Kempen, 2003; Sahlin, 2004; Van der Veer e Schuiling, 2005; Pawson e Watkins, 2007).

3. EVOLUZIONE E DIFFERENZE DEL *SOCIAL HOUSING* NEI PAESI DELL'UNIONE.

3.1. Lo Stato si ritira e...il social housing si rinnova - Seguendo la nota periodizzazione proposta da Priemus, Kleinman, MacLennan e Turner (1993), l'evoluzione del *social housing* nei Paesi europei può essere suddivisa in tre periodi (dal secondo dopoguerra agli Sessanta, dagli anni Sessanta alla metà dei Settanta e dalla metà degli anni Settanta a oggi)². Per comprendere le attuali differenze tra i diversi sistemi nazionali, è utile concentrarsi sull'ultima fase.

A cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta le politiche per la casa nei diversi Paesi europei subiscono alcuni profondi cambiamenti, perlopiù riconducibili alle modificazioni derivanti dal processo di "re-distribuzione" del potere politico tra i diversi livelli di governo (nazionale, regionale, comunale) connessi alla transizione dal modello "fordista" a quello "post-fordista" (Brenner, 1999; Mayer, 1994), intesi non solo come modelli di organizzazione della produzione, ma anche come modelli di regolazione economica e sociale (Goodwin e Painter, 1996). In tutti i Paesi europei si innescano in questa fase tre cambiamenti principali, diversi ma collegati, che hanno portato a esiti diversi.

Il primo cambiamento è relativo al passaggio da un approccio esclusivamente "statale" e verticale alla questione della casa a un'espansione delle competenze al livello inferiore (regionale e comunale). Il secondo cambiamento riguarda il rilevante ingresso di capitale privato nel finanziamento dell'*housing* sociale³, spesso voluto e cercato dallo stesso settore pubblico (ad un aumento delle competenze dei livelli inferiori non è infatti corrisposto, in alcuni Paesi, un adeguato incremento delle risorse finanziarie disponibili). Infine il terzo cambiamento, frutto anch'esso dei più generali tagli alla spesa pubblica di quegli anni (Priemus e Boelhouwer, 1999), concerne la direzione del finanziamento pubblico al settore dell'*housing* che passa dall'"oggetto" (il mattone, la casa sociale) al "soggetto" (il sostegno al reddito dei cittadini). Esempi concreti di questi cambiamenti sono l'espansione dei programmi per il sostegno alla proprietà (Doiling, Ford, 2007), la riduzione nella costruzione di alloggi sociali (costosi da gestire e mantenere), lo spostamento della spesa sociale pubblica

² A tal proposito, si veda anche Economic Commission for Europe (2006).

³ Entrambi questi passaggi sono riconducibili, come si è detto, alla transizione da un modello politico-economico fordista a uno post-fordista in cui lo Stato tende a ripensare il proprio ruolo e la finanza pubblica lascia spazio, almeno in parte, ai capitali privati (Bobbio, 2002).

verso servizi dedicati alla persona (Gibb, 2002), l'espandersi delle partnership pubblico-privato e del ruolo degli interessi privati nelle *housing policies* (cfr. Collier, 2005) e la professionalizzazione del settore (cfr. Houben, 2001).

I cambiamenti generali delle politiche abitative nei Paesi europei hanno influenzato sia la "gestione" del problema casa, sia la stessa dimensione del problema. L'ingresso dei privati nel settore dell'*housing* sociale ha contribuito, ad esempio, a "professionalizzare" il settore, portando nel contempo a un aumento generale degli affitti e, in qualche caso, anche alla riduzione della portata delle politiche di *housing* in relazione alla forte influenza dell'interesse privato (cfr. Stephens, Burns, MacKay, 2003)⁴.

Le modificazioni appena viste si sono verificate sia in Paesi con una politica della casa storicamente forte, come Francia e Danimarca, sia in Paesi in cui le politiche per la casa erano, negli anni Ottanta, solamente in formazione (come l'Irlanda) (MacLennan *et al.*, 1997). In termini generali, i cambiamenti indicati hanno riguardato tutti i Paesi, benché la "ritirata" dello Stato dalla politica della casa abbia assunto forme, tempi e modalità diverse all'interno dell'Unione.

A questo proposito sono significativi i casi di Francia e Germania. In Francia, data la tradizionale centralità dello Stato nelle politiche pubbliche, si è avuta effettivamente una ridefinizione del potere e delle competenze verso le scale inferiori; in Germania, l'organizzazione federale ha portato lo Stato a intervenire massicciamente nel settore dell'*housing* soprattutto nella prima metà degli anni Novanta, per far fronte a una crisi economica a cui i Länder difficilmente avrebbero potuto rispondere autonomamente, svolgendo solo in anni più recenti un ruolo più propriamente "direzionale" delle azioni degli altri attori pubblici.

Se quindi è vero che in tutti i Paesi lo Stato si "ritrae" dal campo del *social housing* è anche vero che esso non demanda totalmente il suo potere decisionale ai livelli inferiori. Ciò che accomuna i Paesi della UE è piuttosto una sorta di rivisitazione delle competenze statali sull'*housing* sociale. Come sottolinea Doherty (2004), nella gran parte dei casi europei, gli Stati hanno mantenuto un ruolo di controllo che si affianca all'intervento dei livelli inferiori e dei privati, svolgendo così una funzione rilevante in termini di intervento indiretto sul settore (con la redazione di piani di indirizzo, in cui, ad esempio nel caso svedese, il privato costruttore di alloggi sociali si muove in un sistema fortemente "regolato" dal livello statale). Sembra quindi che, a partire dagli anni Ottanta, gli Stati europei abbiano svolto un ruolo di cerniera tra le politiche locali, i capitali privati, e le necessità dei cittadini. Questo con le debite eccezioni, quali perlopiù quelle dei Paesi mediterranei e soprattutto con forme e modalità diverse nei differenti contesti nazionali.

⁴ Diminuendo, di fatto, il numero degli alloggi a prezzi "sociali" è diminuito anche l'effetto che gli stessi possono avere sul mercato generale dei prezzi delle locazioni.

3.2. *Cogliere le differenze: alcune variabili-chiave* - L'attuale composizione del *social housing* europeo può essere analizzata mediante alcune variabili-chiave, utili anche per cogliere le diverse modalità di gestione nel passaggio da una gestione "verticale" del settore a una "orizzontale".

Le variabili considerate, che vanno lette tenendo in considerazione le più generali differenze tra i Paesi, sono quattro, tre di tipo quantitativo e una di tipo qualitativo:

- a) la percentuale di spesa in *housing sociale* sul totale della spesa sociale⁵;
- b) la percentuale di alloggi sociali in affitto sul totale degli alloggi nel Paese;
- c) la percentuale degli alloggi sociali edificati sul totale delle nuove costruzioni;
- d) le modalità di gestione del patrimonio pubblico di alloggi sociali (in particolare, dal punto di vista degli attori che intervengono nel settore).

Tali variabili, pur non esaurendo l'argomento, permettono di evidenziare le principali differenze dell'*housing* sociale nell'UE. Esse sono state scelte in quanto consentono di capire l'importanza data all'*housing* in termini di spesa e di rappresentare caratteri meno evidenti, quali le dimensioni dell'offerta pubblica, i possibili trend del settore (letti in base alla percentuale di nuovi alloggi costruiti sul totale), le modalità di organizzazione e il rapporto tra i diversi livelli di governo coinvolti. Prima di procedere all'analisi, è però necessario chiarire ancora un aspetto.

La politica per la casa in Europa si differenzia, a partire dagli anni Novanta, anche per l'offerta di servizi alla cittadinanza. In sintesi, non solo "mattoni", ma anche sostegno al reddito e alla persona. Questo aspetto non è però, come si avrà notato, preso qui in considerazione. Ciò dipende essenzialmente da due ragioni. La prima riguarda la difficoltà di reperire dati intorno a politiche, spesso locali, estremamente eterogenee tra loro e quindi poco quantificabili. La seconda ragione è più complessa. Se è indubbiamente vero che può essere limitante analizzare l'offerta pubblica di *housing* solo attraverso il numero di alloggi sociali presenti (e in costruzione) nel territorio nazionale, senza considerare quindi gli altri aspetti della politica pubblica per la casa (quali il sostegno all'affitto e simili), è però anche vero che la consistenza di edilizia residenziale pubblica esistente rimane un parametro minimo e ineludibile per valutare lo stato del *social housing* in un dato Paese. In altre parole anche le "nuove politiche per la casa", quali il sostegno all'affitto o le politiche dedicate a particolari fasce di popolazione, non possono prescindere, per essere attuate, dalla verifica del numero di alloggi sociali presenti sul territorio nazionale.

⁵ *Housing* sociale è qui inteso genericamente come supporto "all'abitare" (costruzione di alloggi sociali, trasferimenti per sostegno all'affitto, promozione della proprietà).

Da un punto di vista meramente quantitativo, come dimostra la tabella 1, i Paesi europei possono essere divisi in quattro grandi categorie a seconda del peso della spesa per *housing* in relazione al totale della spesa sociale. Le differenze fra i diversi Paesi sono rilevanti e non sempre si conferma la classica distinzione tra il modello sociale del Nord Europa, da cui ci si aspetta una spesa maggiore, e quelli del Sud, notoriamente con uno stato sociale meno sviluppato. Belgio e Austria destinano, ad esempio, una percentuale bassa della loro spesa sociale alle politiche di *housing* (intorno allo 0,3%), spesa che è sostanzialmente paragonabile a quella del nostro Paese (0,1%).

TAB. I - STATO DELL'HOUSING SOCIALE NELL'EUROPA A 15

	Stati	% spesa per <i>housing</i> ^a	% alloggi sociali in affitto sul tot. alloggi ^b	% alloggi sociali sul tot. nuove costruzioni ^b	Organizzazione del settore (proprietà dello stock) ^b			
					Stato	Enti pubblici	Settore del no profit	
Spesa per <i>housing</i> (% su tot. spesa sociale)	<0,5%	Portogallo	0,0	3	0,0	X	X	X
		Italia	0,1	5	0,0	-	X	X
		Belgio	0,2	7	6	-	X	-
		Austria	0,4	21	30	X	X	X
	0,5-1%	Lussemburgo	0,7	2	0,6	X	X	-
		Spagna	0,8	1	10,3	X	X	X
	1,1-2%	Finlandia	1,1	18	12	X	X	X
		Paesi Bassi	1,3	35	12,8	-	-	X
		Svezia	1,8	21	16	-	X	X
	>2%	Germania	2,2	6	9	-	X	X
		Grecia (*)	2,2	0,0	0,0	X	X	-
		Danimarca	2,4	20	13,3	-	X	X
		Francia	2,7	19	9	-	X	X
		Irlanda	3,0	8,5	6,3	X	-	X
Regno Unito		5,6	21	11	X	X	X	
	Media EU 15	2,3	13,4	11,4	8	12	12	

Fonte: a: dati EUROSTAT 2005⁶; b: CECODHAS, 2007. La spesa per *housing* è calcolata sul totale della spesa sociale. Con organizzazione del settore si intende evidenziare chi gestisce lo stock di alloggi sociali.

(*) La Grecia è l'unico stato in cui gli alloggi sociali sono dati solo in proprietà (pertanto manca il dato sull'affitto).

Ciò non significa, però, che l'attenzione per le politiche abitative sia la stessa. Prendendo in considerazione anche i dati relativi allo stock di alloggi sociali sul totale degli alloggi in affitto e la percentuale di nuovi alloggi sociali costruiti sul totale delle nuove costruzioni, si può notare infatti come

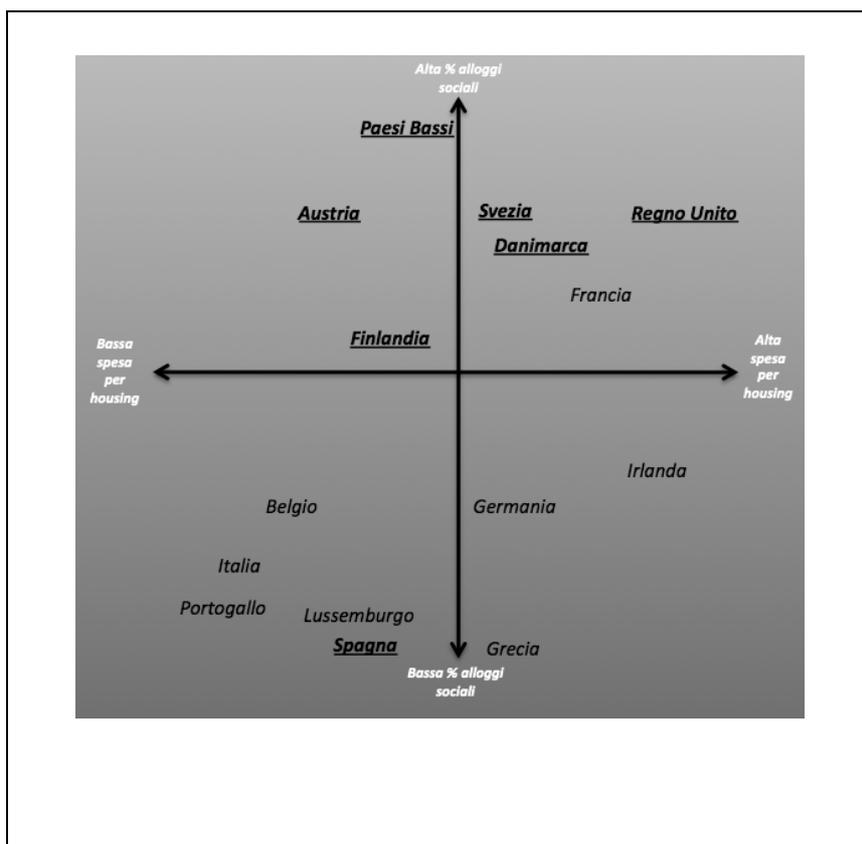
⁶ I dati sono reperibili sul sito Eurostat, nella sezione relativa alla popolazione e condizioni sociali: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136184,0_45572595&_dad=portal&_schema=PORTAL

questi Paesi, pur non investendo molto in *housing*, riescono ad avere un sistema molto più sviluppato e, a una prima analisi, efficiente rispetto ad altri. Alcuni Paesi, quindi, sembrano avere un sistema in cui a una bassa spesa per *housing* sociale corrisponde uno stock di alloggi sociali consistente e si registra un trend di espansione considerevole (CECODHAS, 2007).

Portogallo e Italia hanno un numero di alloggi analogo a quello belga e tedesco, ma se si analizza la percentuale di nuovi alloggi sociali costruiti sul totale dei nuovi edifici ci si rende conto che i primi non incrementano la percentuale di alloggi sociali, mentre i secondi sono caratterizzati da una relativa espansione del settore. Se per spiegare questa diversità ci si può appellare, almeno nel caso di Italia, Portogallo e Germania, alla differente entità della spesa per *housing*, tale discorso non vale più se il raffronto lo si fa tra i due Paesi mediterranei e il Belgio. In questo caso infatti, come si è già detto, la spesa per l'*housing* è praticamente uguale. Qual è, quindi, il discrimine tra i tre Paesi che, a parità di spesa dedicata, impedisce ai primi due di proiettare il settore in un' traiettoria di crescita?

3.3. *Un'Unione solo apparente* - Incongruenze apparenti, come quella appena richiamata, non sono eccezioni all'interno dei Paesi dell'UE. Mettendo in relazione la spesa per *housing* con le altre variabili esaminate è possibile, infatti, evidenziarne altre. La figura 1 pone in evidenza come, a parità di spesa per *housing* sociale (in percentuale), i Paesi dell' UE raggiungano risultati anche molto diversi tra loro, sia in termini di stock esistente, sia in termini di espansione del settore. Gli assi cartesiani rappresentano, infatti, quattro situazioni tipo: a) bassa spesa per *housing*, bassa percentuale di alloggi; b) bassa spesa per *housing*, alta percentuale di alloggi; c) alta spesa per *housing*, alta percentuale di alloggi; d) alta spesa per *housing*, bassa percentuale di alloggi.

Si prendano, ad esempio, i casi di Austria, Svezia e Regno Unito. Questi Paesi, pur avendo una percentuale di alloggi sociali sul totale dello stock abitativo molto elevata e praticamente uguale (21 su 100), hanno una spesa per *housing* (in percentuale della spesa sociale) molto diversa (tra Austria e Regno Unito intercorrono più di 5 punti percentuali). Irlanda, Danimarca e Germania, pur investendo una quota analoga di spesa sociale nell'*housing* (circa il 2,5%), hanno stock di alloggi sociali completamente diversi (quello danese è tre volte quello tedesco).



Fonte: nostra elaborazione su dati CECODHAS 2007.

Il grassetto-sottolineato indica quei Paesi che hanno una percentuale di nuovi alloggi sul totale delle nuove costruzioni superiore al 10%.

Fig. 1 - Le politiche per la casa nella UE: quantità di alloggi sociali e spesa per *housing*.

A una prima analisi, anche se le due variabili (spesa e stock) non sono completamente confrontabili – in quanto la spesa comprende anche altre voci, come il sostegno all’affitto e alla proprietà, che non sono riportate - il grafico mostra l'eterogeneità dell'attuale situazione dell'housing sociale in Europa e, al contempo, i possibili sviluppi futuri.

I Paesi evidenziati nel grafico (in grassetto sottolineato) sono infatti quelli che hanno una percentuale di nuovi alloggi sociali sul totale delle nuove costruzioni maggiore del 10%. Sono quelli, in altre parole, che stanno attualmente investendo di più in questo settore e che, tendenzialmente, continueranno a farlo in futuro⁷.

Esaminando anche tale variabile il quadro si complessifica ulteriormente. Consideriamo ad esempio Francia e Spagna, due Paesi che sembrano essere, nella fase attuale dell’*housing* europeo, praticamente agli

⁷ In termine “investire” è qui inteso in termini di “politiche” più che di “spesa”. Ciò, come si vedrà più avanti, è poi alla base delle differenze evidenziate.

antipodi. Se la Francia ha, infatti, un considerevole stock di alloggi sociali e una lunga storia di *logement sociale* alle spalle, lo stesso non si può dire della Spagna che si assesta all'ultimo posto nell'Unione per numero di alloggi sociali disponibili. Ciò che però è interessante rilevare è che la Spagna si trova tra i Paesi che hanno oggi un trend fortemente positivo (10 nuove abitazioni su 100 sono alloggi sociali). Se in relazione a ciò non si può predire un declino del comunque solido *logement* francese, si può invece certamente dire che, se la Spagna manterrà questo trend, tra qualche anno lascerà il fanalino di coda dell'*housing* sociale a qualche altro Paese del Mediterraneo europeo, come i già citati Portogallo e Italia che hanno trend di crescita pari a zero.

4. IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA.

4.1 - *Gli interventi indiretti degli anni Ottanta e Novanta.* - La politica per la casa, com'è noto, non è fra le competenze dirette dell'Unione Europea, la cui attività in questo campo è sottoposta ai vincoli di sussidiarietà e addizionalità. Secondo il primo dei due principi, l'UE non è legittimata a intervenire nel settore abitativo, essendo quest'ultimo di pertinenza esclusiva dei governi nazionali. Inoltre, fino all'adozione dell'Atto Unico, è stato impossibile destinare finanziamenti al settore, in quanto i Fondi strutturali da un lato dovevano perseguire obiettivi economici e non sociali e dall'altro, in base al principio di addizionalità, non potevano sostituire la spesa dei governi nazionali.

I medesimi vincoli, tuttavia, non hanno inibito l'ingerenza comunitaria in materie come l'agricoltura o l'impiego, tanto che oggi si discute dell'opportunità di un intervento anche nel campo delle politiche abitative, soprattutto da quando, con l'adozione dell'Atto Unico, l'Europa si è impegnata a perseguire obiettivi non solo economici ma anche sociali.

L'attività dell'UE nel settore della casa conosce due fasi distinte. La prima si riferisce agli anni Ottanta e Novanta e si concretizza in interventi realizzati in maniera sostanzialmente indiretta (Parlamento Europeo, 1996)⁸. La seconda fase corrisponde al momento attuale, caratterizzato dal tentativo di monitorare e, laddove possibile, coordinare le politiche nazionali in tema di *housing*⁹.

L'interpretazione restrittiva dei principi di sussidiarietà e di addizionalità non consente all'istituzione comunitaria di legiferare in materia di edilizia residenziale né di finanziare direttamente gli investimenti in questo settore. Tuttavia, affermare che l'Europa, paralizzata dai principi richiamati, non abbia operato in questo campo non è esatto. L'UE, infatti, è intervenuta in maniera indiretta, ovvero sostenendo progetti che, sebbene

⁸ Parte di queste riflessioni sono contenute in un lavoro della Presidenza europea che analizza il ruolo dell'Ue in materia di *housing* dalla metà degli anni Ottanta alla metà dei Novanta, evidenziando anche le nuove esigenze –suscitate dall'adozione dell'Atto Unico– cui far fronte per un'effettiva integrazione economica e sociale. Si veda: Parlamento Europeo (1996).

⁹ Si veda anche: Scenari Immobiliari (2007).

non esplicitamente dedicati all'alloggio, erano ad esso legati. Una sorta di *policy* ufficiosa o, utilizzando l'espressione di Doiling (2006), "a stealth housing policy". Gli strumenti che hanno consentito all'Europa di esplicitare il proprio contributo sono stati il fondo sociale, il fondo per lo sviluppo regionale, il Programma Povertà (in vigore dal 1989 al 1994) e alcune iniziative comunitarie.

Nel lavoro di Stephens *et alii* (1996), riportato nel lavoro curato dal Parlamento Europeo (1996), sono illustrati alcuni interventi nel campo delle politiche per la casa, realizzati in forma indiretta (tab. 2). La schematizzazione, di carattere esemplificativo, aiuta a individuare le modalità con cui si è articolato l'intervento dell'Europa nelle politiche di edilizia abitativa tra gli anni Ottanta e Novanta.

Una prima categoria è rappresentata dal sostegno offerto a progetti non esplicitamente rivolti all'edilizia, ma orientati verso aree caratterizzate dalla carenza di alloggi. Sono un esempio di questo tipo gli interventi realizzati nell'ambito del programma Urban nelle bidonville di Perama in Grecia o a Pilton, vicino Edimburgo.

Un'altra modalità di intervento è costituita dal sostegno a progetti privi di riferimenti specifici al settore dell'edilizia residenziale ma gestiti da società di *housing* che hanno diversificato la propria missione svolgendo attività idonee ad ottenere finanziamenti comunitari. È questo il caso della Partick Housing Association di Glasgow, coinvolta in un progetto di ristrutturazione di un vecchio immobile per la costituzione di alcuni laboratori. Questo intervento ha inoltre stimolato l'erogazione di ulteriori finanziamenti da parte delle autorità locali che, nel medesimo immobile, hanno ristrutturato altri locali destinandoli ad abitazioni.

La ricaduta di tale operazione permette di cogliere la terza modalità di intervento comunitario che consiste nel sostegno a progetti in cui i fondi europei sono utilizzati per incentivare finanziamenti supplementari a favore di investimenti nell'edilizia abitativa. Questo tipo di intervento si può ritrovare, oltre che nel progetto della Partick H.A., nel progetto WOHNforum di Monaco e ad Eimsbüttel, nei pressi di Amburgo.

Esiste, infine, una quarta modalità di intervento indiretto, rappresentata dal sostegno a progetti i cui obiettivi non hanno a che vedere con l'edilizia abitativa ma in cui i finanziamenti "filtrano" verso questo settore. Il progetto Share condotto in Scozia, per esempio, ha riguardato attività di formazione per il rilascio di qualifiche nel campo dell'edilizia residenziale. Dalla sua attivazione, Share si è consolidato ed è diventato un progetto stabile che assiste le persone disabili, fornendo loro una serie di supporti, tra cui quelli connessi all'abitazione.

Dal 1999, inoltre, l'UE ha elaborato altri progetti che, in forma e misura diversa, hanno intercettato le politiche abitative: il programma Ceet, relativo a tecnologie energetiche pulite ed efficienti, e il sottoprogramma Thermie II finalizzato a sostenere soluzioni abitative caratterizzate da un uso efficiente dell'energia; i programmi Elios II e Tide che assistono le persone disabili e

gli anziani e collaborano con i fornitori di alloggi destinati a gruppi con esigenze specifiche.

TAB. II - INTERVENTI INDIRETTI DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE IN MATERIA DI HOUSING

Localizzazione dell'intervento	Finanziamento europeo	Attori coinvolti	Contenuti del progetto
Perama (Grecia)	Urban	Autorità locali	Riqualificazione delle <i>bidonvilles</i> .
Pilton (Edimburgo)	Urban	Autorità locali	Recupero urbano.
Monaco	Programma Povertà	Istituti benefici e autorità locali	Formazione e partecipazione alla progettazione e al ripristino di edifici per scopi residenziali e direzionali (Progetto WOHNforum).
Eisembüttel (Amburgo)	Programma Povertà	Volontariato e Ministeri statali	Progetto multisettoriale, volto alla lotta contro l'emarginazione sociale.
Tenever (Brema)	Progetto Pilota Urbano	Partenariato regionale e società di <i>housing</i>	Progetto multisettoriale, volto alla lotta contro l'emarginazione sociale, con particolare attenzione alla valorizzazione delle competenze e delle qualifiche.
Glasgow	Reveal (iniziativa comunitaria finanziata dal FESR)	Partick H. A., Scottish Homes, Glasgow Development Agency	Fornitura di laboratori (Progetto della Partick Housing Association).
Glasgow	Fondo sociale europeo	Autorità locali, agenzie di formazione, dipartimenti governativi	Attività di formazione mediante progetti socialmente utili, come l'isolamento di alloggi (Progetto del Wise group).
Scozia	Fondo sociale europeo	Share, Scottish Homes	Attività di formazione per il rilascio di qualifiche nel campo dell'edilizia abitativa (progetto Share).

Fonte: nostra elaborazione da Stephens, Bennett e Smith (1996)

Tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, con l'adozione dell'Atto Unico, e l'aggiunta di obiettivi di carattere sociale a quelli economici, l'interesse dell'UE per la questione abitativa è cresciuto notevolmente. Del resto, i processi di allargamento, nel 1981 alla Grecia e nel 1986 a Spagna e Portogallo, avevano accresciuto i divari interni: basti pensare che prima dei nuovi ingressi solo un cittadino su dieci percepiva un

reddito inferiore del 30% alla media comunitaria, mentre dopo l'allargamento tale situazione riguarda cinque cittadini su dieci. Il disagio abitativo, che rappresenta uno degli aspetti più significativi di questa nuova marginalità, è al centro di una crescente attenzione. Portano il segno di questa nuova sensibilità alcune iniziative significative come la creazione, nel 1988, del Comitato europeo per il diritto alla casa, il primo incontro ufficiale fra tutti i Ministri "della casa" degli Stati membri nel 1989 e la pubblicazione dei primi lavori della Commissione europea centrate sul tema dell'*housing* sociale.

La Strategia di Lisbona, nel 2000, fa da spartiacque tra il vecchio e il nuovo corso della politica abitativa di stampo europeo. Dal punto di vista formale, la strategia, rafforzata qualche anno dopo da quella di Göteborg, ha rilevato la necessità di integrare le politiche economiche e le politiche sociali, al fine di promuovere uno sviluppo più omogeneo e duraturo. La politica della casa è così entrata, seppure ancora in modo indiretto, fra quelle da armonizzare, essendo interpretata dall'Unione come un veicolo per arginare e combattere i fenomeni di esclusione sociale e di povertà. In questo modo, la politica della casa diventa un terreno di interesse concreto delle istituzioni comunitarie. Per il prossimo futuro, l'Unione si pone obiettivi ambiziosi: disporre e fornire relazioni, statistiche e banche dati nazionali comparabili, revisioni di conti e valutazioni dei progetti finanziati; incoraggiare i governi nazionali a elaborare e distribuire ai fornitori di alloggi una rassegna dei progetti comunitari connessi all'edilizia abitativa, fornendo le informazioni necessarie su come accedere a tali programmi; elaborare e divulgare i progetti, attraverso strumenti audiovisivi e Internet; sviluppare un sistema di premialità per i progetti integrati rilevanti; favorire lo sviluppo di reti di fornitori di servizi e professionisti; incoraggiare la costituzione di un forum europeo di interscambio di esperienze relative alla politiche abitative dei diversi Paesi.

Al di là degli aspetti meramente formali, il varo della strategia di Lisbona, con la sua enfasi sulla competitività e la coesione, crea non pochi problemi interpretativi dal punto di vista delle politiche abitative. L'Europa, com'è noto, s'impegna ad accrescere la competitività economica e a costruire una società più coesa: il rapporto tra competitività e coesione, in specifico in ambito urbano, appare però tutt'altro che lineare (Mayer, 1994; Le Galés, 2006). La questione va inserita all'interno del più ampio dibattito sul modello sociale europeo. Davoudi (2005) individua, in Europa, due modelli sociali, distinti in base alla diversa combinazione di politiche pubbliche, meccanismi di mercato e relazioni di solidarietà familiare o di gruppo. Questa visione riconosce, da un lato, il modello continentale, basato sulle istituzioni pubbliche e su un sistema di scelte collettive; dall'altro lato, il modello britannico, fondato sul mercato e le scelte individuali. Tale separazione, sia pur semplificata rispetto alle differenze che caratterizzano le società europee, restituisce nel complesso l'immagine di un modello sociale fondato su un'economia di mercato regolamentata, con un sistema

di sicurezza sociale che garantisce i cittadini rispetto alla precarietà economica e alle diseguaglianze sociali.

Tale modello svolge una funzione rilevante all'interno della dialettica competitività/coesione. Una visione semplicistica, che trapela dai documenti comunitari, interpreta tale rapporto in chiave complementare e sinergica secondo la quale la coesione è unicamente una preconditione per raggiungere gli obiettivi della competitività e non, quindi, o solo molto velatamente, un valore in sé. Secondo Fainstein (2001), tuttavia, la competitività (urbana) genera spesso fenomeni di segmentazione, esclusione sociale e diseguaglianze (Sassen, 2000), così come appare non dimostrato la capacità di specifiche *policies* di raggiungere sviluppo economico e di mantenere elevati livelli di *welfare*.

In questo quadro, estremamente incerto, come sottolinea ancora Fainstein (2001), la (r)esistenza dei sistemi previdenziali nazionali dimostra che è possibile salvaguardare la coesione all'interno di un contesto di competitività globale: «the continued existence of the European National welfare states in the face of ideological assaults on their viability demonstrates the possibility of retaining social benefits even within the context of heightened global competition» (p. 887).

Se, quindi, a livello nazionale, i sistemi di welfare costituiscono uno strumento in grado di far dialogare competitività e coesione, cosa succede alla scala europea? A livello istituzionale, sono stati recentemente adottati due documenti importanti: la Carta europea sulla casa elaborata nel 2006 da un gruppo di lavoro del Parlamento europeo e il rapporto sulle relazioni tra il “problema della casa” e le politiche regionali europee, curato dal Comitato per lo sviluppo regionale e approvato dal Parlamento nel 2007¹⁰. Un altro significativo documento, varato qualche anno prima, rappresenta un tassello importante per la comprensione del ruolo europeo nel settore abitativo: il rapporto della Commissione europea del 2004, conosciuto come “Documento Kok” (European Commission, 2004).

4.2 *Il Documento Kok: verso una politica abitativa europea?* - Nella primavera del 2004, un gruppo di esperti guidati dall'ex-ministro olandese Wim Kok è incaricato di analizzare lo stato di avanzamento della Strategia di Lisbona in vista della scadenza di medio termine. Il documento *Facing the challenge* (European Commission, 2004), noto come Documento Kok, costituisce l'esito di tale lavoro.

Il rapporto rileva, in primo luogo, un considerevole ritardo nel raggiungimento degli obiettivi. Per farvi fronte, esso propone una revisione della strategia, ponendo l'accento su due aree principali: la produttività e l'occupazione. Per incidere su questi due ambiti, il documento suggerisce

¹⁰ La Carta europea sulla casa sottolinea come tutti i residenti nell'UE abbiano il diritto ad avere un'abitazione, sia essa in affitto o in proprietà, decente e conferma inoltre che le politiche per la casa sono fra i prerequisiti fondamentali per arrivare a raggiungere in tempi brevi gli obiettivi della Strategia di Lisbona.

l'integrazione dei mercati finanziari e la crescita della mobilità lavorativa¹¹. Tali linee strategiche esplicano, a loro volta, notevoli effetti nel campo delle politiche abitative, tra cui l'aspetto più significativo è il decisivo sostegno alla proprietà (Doiling, 2006). Secondo il rapporto, la riduzione dei costi di transazione, effetto dell'auspicata integrazione dei mercati finanziari, farebbe calare i costi per l'acquisto della casa e aumentare la mobilità abitativa e, quindi, lavorativa.

Molte esperienze nazionali dimostrano, tuttavia, come l'automatismo di questi passaggi non sempre superi la prova dei fatti: in Svezia, la maggiore accessibilità dei mutui non ha determinato la crescita della proprietà (Stephens, 2003); nei Paesi Bassi, Van Leuvenstejin e Koning (2000) osservano come i proprietari cambino casa e abitazione meno frequentemente di quanto si possa immaginare. La stessa Banca centrale europea ha sottolineato come l'affitto nel mercato immobiliare privato, piuttosto che quello a canone sociale o la proprietà, costituisca spesso la soluzione più semplice e veloce, e dunque da preferire, per accrescere la mobilità e la produttività (European Central Bank, 2003).

Molto dipende, dunque, dai sistemi nazionali e dalla convergenza di una serie di fattori (istituzionali, normativi, finanziari ecc.) rispetto ai quali la casa riveste un ruolo di variabile non più dipendente, ma piuttosto autonoma. In questo senso sarebbe auspicabile, come riconosce ancora Doiling (2006), un ruolo più incisivo dell'Europa sia in termini politici, per fissare standard abitativi minimi, sia economici, attraverso i Fondi Strutturali¹².

Resta da chiarire, in seno all'Unione, verso cosa orientarsi. Sicuramente il Rapporto Kok riflette pienamente l'attuale strategia comunitaria, attenta agli aspetti legati alla crescita per la competitività piuttosto che agli obiettivi di coesione. Si tratta, però, di una strategia per molti versi azzardata (Scanlon e Whitehead, 2004): la maggiore accessibilità ai mutui ha come conseguenza il prolungarsi dei periodi di rischio (Allan *et al*, 2004); la diffusione della proprietà, inoltre, tende ad acuire il divario tra chi può accedervi e chi, al contrario, ne è escluso (Mercer Oliver Wyman, 2005).

¹¹ L'integrazione dei mercati finanziari è un'ipotesi ancora molto incerta: se la costituzione dell'Eurozona costituisce un passo in tale direzione, non si può dimenticare che non vi fanno parte due Paesi significativi come il Regno Unito e la Danimarca.

¹² Nel nuovo ciclo di programmazione 2007-2013, è particolarmente interessante lo strumento Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Area). Si tratta di un'iniziativa congiunta della Commissione, la Banca europea per gli investimenti e la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa. Con la firma del memorandum Urban/Jessica, le banche, che hanno maturato un'esperienza consolidata nelle erogazioni di prestiti per lo sviluppo e la riqualificazione urbana, compreso il settore dell'edilizia popolare, collaborano con la Commissione nell'ambito dei nuovi programmi legati al FESR. Esse si impegnano a razionalizzare le procedure per l'ottenimento di prestiti nel settore dello sviluppo urbano, in modo da renderli più facilmente fruibili da parte dei soggetti interessati. Se, abitualmente, i finanziamenti comunitari arrivano al termine dei progetti, attraverso Jessica essi vengono anticipati. Il campo di azione non è, tuttavia, l'intero territorio comunitario, bensì le sole aree di nuova annessione (in particolare, i Paesi dell'Est).

L'orizzonte indicato sembra essere rappresentato dai mercati statunitense e del Sud-Est asiatico. È proprio quello il modello sociale, prima ancora che economico e politico, cui l'Europa intende ispirarsi?

5. COMPRENDERE LE DIFFERENZE: LA TRANSCALARITÀ DEL *SOCIAL HOUSING* IN EUROPA - La fotografia dello stato del *social housing* nell'UE che emerge è quanto mai composita. In termini di spesa, di stock e di trend futuri, la situazione è frantumata. L'eterogeneità appare ancora maggiore, e a tratti di difficile interpretazione, se si mettono in relazione le diverse variabili: come e perché, in Europa, a parità di spesa in *housing* sociale, vi sono Paesi con risultati, in termini di stock e di trend, così diversi?

Per rispondere a questa domanda è forse utile fare riferimento ai cambiamenti intercorsi nella terza fase dell'evoluzione del settore dell'*housing*. Oggi la politica della casa in Europa è caratterizzata essenzialmente da un maggiore potere dei governi locali, da un ruolo defilato ma importante del governo centrale e dall'intervento dei privati (profit e no-profit) (Priemus, Dieleman, 2002). Per comprendere le differenze di cui si è detto è quindi necessario prestare attenzione alle relazioni che intercorrono tra i diversi attori (governi locali, nazionali, attori privati e UE) all'interno dei singoli Paesi. Se sono questi attori, in definitiva, a fare *housing* sociale oggi in Europa è nella relazione tra di essi che va ricercata la risposta al quesito che ci si pone¹³.

Se, infatti, gli Stati si sono ritagliati (o si sarebbero dovuti ritagliare) per lo più il ruolo di definire politiche "quadro" a livello nazionale, diviene determinante, nel definire il successo o meno di una politica per la casa, il ruolo giocato dagli altri attori istituzionali e non: le Regioni e le città che devono farsi carico dell'attuazione di politiche abitative concrete sul territorio, gli attori privati che, a diverso titolo, perseguono i loro obiettivi anche in partnership con i primi, e l'Unione Europea che, seppur indirettamente, interviene concretamente nel settore. A conferma di ciò, e alla luce dello schema proposto in precedenza, si può affermare che nei Paesi in cui questa relazione tra diversi livelli è più forte, i risultati delle politiche sembrano essere migliori.

Si prenda, a questo proposito, l'esempio austriaco. L'Austria ha una spesa per *housing* molto bassa (0,3% della spesa sociale) ma è uno dei Paesi più "virtuosi" nel settore (bassa spesa/alta percentuale di alloggi). Ciò sembra accadere essenzialmente grazie alla notevole sinergia nel settore *housing* sociale tra i soggetti pubblici (alle diverse scale: locale e nazionale) e i soggetti privati. La Città di Vienna, ad esempio, all'interno di un quadro di leggi nazionali molto precise, impone ai costruttori di destinare ad alloggi sociali il 30% di ogni nuovo edificio costruito sul territorio cittadino e i privati entrano in tali operazioni poiché la stessa municipalità concede loro agevolazioni fiscali ed edilizie.

¹³ Le diverse forme di cooperazione tra gli attori coinvolti nell'elaborazione e gestione delle *policies* urbane, tra cui quelle abitative, è illustrata da Jacquier (2005).

Un altro esempio è quello dei Paesi Bassi. Qui la sinergia tra i diversi livelli, pur essendo meno evidente poiché, a differenza del caso austriaco, lo Stato non può essere proprietario di alloggi sociali sembra essere ancora più forte (CECODHAS, 2007). A fronte di una spesa per *housing* contenuta (1,3%, un punto inferiore rispetto alla media europea), si è arrivati, attraverso la messa in atto di meccanismi analoghi a quelli austriaci, ad avere uno dei più avanzati sistemi di *housing* sociale in Europa (35% di alloggi sociali sul totale degli alloggi in affitto, la più alta percentuale nel continente)¹⁴.

Entrambi i Paesi sono esempi in cui le politiche abitative sono esito di interazioni e sinergie tra attore locale (Città), privato (costruttori che accettano le condizioni imposte dalla legge) e Stato (che fornisce lo schema legislativo di riferimento).

Esempi di questa relazione transcalare “virtuosa” si possono ritrovare anche in Stati, come quelli dell’Europa meridionale, in cui tradizionalmente la politica per la casa è stata più debole. A questo proposito, si possono prendere nuovamente in esame le situazioni di Spagna e Italia, in cui balza subito all’occhio un dato. Se è vero che la Spagna ha uno stock di alloggi sociali (1%) inferiore all’Italia (5%), è anche vero che in Spagna il Piano Casa 2005-2008 ha colmato un vuoto che ancora permane nel nostro Paese¹⁵: ovvero, l’adozione di un quadro nazionale di riferimento, cioè di una politica per la casa statale, tale da fornire il necessario supporto agli interventi locali (di istituzioni e non) e tale da recepire concretamente i “suggerimenti” europei (cfr., ad esempio, Nel.lo, 2007)¹⁶. Il provvedimento dello Stato spagnolo ha quindi permesso di accrescere notevolmente la spesa pubblica per l’*housing*, fornendo inoltre un forte impulso, attraverso

¹⁴ Alla solida situazione del *social housing* nei Paesi Bassi contribuisce anche il sistema fondario che, messo al riparo da meccanismi speculativi, è dominato dall’attore pubblico il quale fornisce il quadro legislativo di riferimento che agevola l’azione da parte degli operatori privati.

¹⁵ Il secondo governo Prodi, a pochi mesi dalla caduta, aveva inserito nella Finanziaria 2008 alcuni interventi per la casa. Tali interventi però, data la loro esiguità finanziaria, non possono considerarsi un vero e proprio “piano casa nazionale”. A questo si aggiungono inoltre le nuove normative introdotte dal terzo governo Berlusconi. In particolare l’introduzione del dl n.112 del 25 Giugno 2008, senza per altro contribuire alla creazione di un “piano nazionale”, presenta almeno due aspetti preoccupanti. In primis, se da un lato l’art. 11 di tale decreto introduce strumenti finanziari e di partenariato utili per la costruzione di nuova ERP, dall’altro l’art. 13 prevede espressamente l’alienazione del patrimonio esistente a prezzi “commisurati al canone versato” e, quindi, a prezzi molto al di sotto di quelli di mercato. In altre parole: venduto cinque, si potrà costruire uno. In secondo luogo, l’art. 11 ai commi 5 e 7 concede “ai privati di costruire ERP su aree pubbliche (destinate dai PRC ad agricoltura o spazi pubblici standard), fatta salva la possibilità per gli stessi di rivendere l’immobile dopo dieci anni a prezzi di mercato. In altre parole: il privato costruisce, garantisce edilizia agevola per un decennio, e poi può disporre dell’immobile come vuole (fonte: Lavoce.info, del 15 Luglio 2008 e DL 112/2008).

¹⁶ Tale piano della casa è stato varato in accordo con più di venti diverse associazioni, da quelle dei consumatori a quelle legate al mondo giovanile in un contesto, quello spagnolo, in cui l’autonomia regionale e locale è fortemente accentuata. Per visionare il piano: http://www.mviv.es/en/index.php?option=com_content&task=view&id=396&Itemid=33

speciali forme di partenariato pubblico-privato, alla costruzione di nuovi alloggi sociali (10,3 ogni 100; per l'Italia il dato è fermo allo zero).

Gli esempi riportati confermano quindi che, se da un lato le politiche per la casa sono cambiate negli Stati europei, prediligendo forme di decentramento istituzionale, d'altra parte senza uno scenario nazionale chiaro e una relazione sinergica tra i diversi attori e livelli di governo difficilmente si può giungere a una politica per la casa che sia allo stesso tempo efficace (cioè che raggiunga il più alto numero di utenti) ed efficiente (in termini di costi in rapporto ai risultati raggiunti).

6. CONCLUSIONI. - Le differenze nazionali nel campo dell'*housing* sociale si inseriscono all'interno di un quadro di cambiamenti che coinvolge tutti i Paesi europei e che riguardano sia la questione abitativa sia le politiche della casa.

Se consideriamo i cambiamenti della domanda, l'aspetto principale di trasformazione è costituito dalla crescente articolazione delle fasce sociali che "chiedono" casa e dalla diversificazione dei luoghi in cui si manifestano situazioni di tensione abitativa¹⁷. Il disagio abitativo, in tutte le sue declinazioni, si è infatti progressivamente frammentato e complessificato, andando a toccare fasce di popolazione fino ad ora estranee a questo problema: marginalità e precarietà abitativa che riguardano le fasce più deboli della popolazione; chiusura del mercato degli alloggi per i soggetti economicamente più fragili o meno tutelati; crescente domanda di affitto dei giovani esclusi dal credito a causa della diffusione di forme flessibili di impiego; progressivo invecchiamento della popolazione, anche nelle città; aumento di nuclei familiari monoparentali e monoreddito; disagio "ambientale" di alcuni dei quartieri tradizionali di edilizia sociale; declino di parti di città (spesso centrali) in cui si concentra l'immigrazione (Clapham, 2006; Tosi, 2006). La casa sembra dunque porsi come emergenza sociale e come discriminazione della povertà. Se questo è evidente (chi non ha casa o ha una casa al di sotto di determinati standard quantitativi e qualitativi, è povero), meno evidente è il fatto che i senza casa (o gli abitanti di case troppo piccole o qualitativamente inadatte) sono in costante aumento. Questo dato, per tanti versi comune a tutti i Paesi europei, assume per l'Italia un valore particolarmente critico. Le stime del disagio abitativo, in tutte le sue forme e manifestazioni, raggiungono infatti in Italia livelli più elevati che negli altri Paesi europei, anche a fronte dell'altissima percentuale di famiglie che abitano in proprietà (Ministero delle Infrastrutture, 2007).

Nel complesso, dunque, la "nuova" questione abitativa coinvolge un numero di famiglie in costante aumento, non solo nelle fasce sociali più

¹⁷ Questa complessificazione può essere riscontrata anche all'interno delle fasce di popolazione colpita da precarietà abitativa. Si pensi, ad esempio, agli immigrati il cui disagio, spesso considerato erroneamente come omogeneo, presenta in realtà situazioni molto diverse, con differenti livelli di gravità, tanto da richiedere analisi specifiche a scala micro che, in questa sede, non è possibile effettuare. Per un inquadramento generale del fenomeno in Italia, si veda Amato (2008).

deboli ma anche, e sempre di più, nelle classi medie. La crescente articolazione della domanda si scontra con la necessità di un cambiamento delle politiche pubbliche per la casa. Tuttavia, benché la necessità di un cambiamento sia ormai un dato acquisito (Kemeny, 1995; Minelli, 2004), la direzione verso la quale indirizzarlo appare quanto mai incerta. La difficoltà e l'incertezza di definire quello che Clapham (2006) chiama *a social democratic housing policy in a globalised context* appaiono anche amplificate dal rapporto di “scambio elusivo” (Tosi, 2004) fra *housing* e riqualificazione urbana. L'assunzione acritica dell'approccio integrato e delle opportunità offerte dall'azione locale (cfr. Geddes, 2000; Purcell, 2006), aspetti ampiamente sostenuti dall'Unione Europea, ha infatti portato ad una sorta di delegittimazione degli approcci settoriali rivolti ad affrontare problemi specifici e concreti come, appunto, quello della casa. Non si tratta ovviamente di discutere la bontà dell'integrazione e l'importanza di pratiche e azioni locali per l'intervento nei cosiddetti “quartieri in crisi” (Governa e Saccomani, 2004), quanto piuttosto di sottolineare come, in alcuni casi, l'enfasi un po' retorica su tali aspetti abbia portato a trascurare domande e bisogni pressanti.

Centrando l'attenzione sull'*housing* sociale, possiamo comunque chiederci se alcune interpretazioni ed esperienze possano permetterci di identificare cambiamenti virtuosi nell'ambito delle attuali politiche dell'abitare. In realtà, secondo Priemus e Dieleman (2002), l'*housing* sociale è unicamente una formula oscura, un insieme eterogeneo di esperienze che si situano a cavallo tra intervento pubblico e spontaneismo “sociale”, con riferimenti e strumenti tutti da costruire. In termini positivi e un po' ottimistici, l'*housing* sociale può invece essere inteso come parte di un vasto insieme di iniziative che tendono ad agire sul versante dell'offerta e della domanda, mettendo in relazione le azioni di diversi livelli istituzionali e di diversi attori. Il progressivo coinvolgimento di una pluralità di attori e interessi nell'ambito delle politiche di *housing* può quindi essere interpretato come tentativo di costruire sinergie e interazioni fra pubblico e privato, fra politiche abitative e politiche sociali. Vanno in questa direzione, ad esempio alcune sperimentazione avviate nel nostro Paese da amministrazioni locali e regionali, anche a fronte dei processi di decentramento che hanno trasferito le competenze nel settore abitativo a Comuni e Regioni¹⁸. Queste nuove politiche abitative sono denominate politiche di *housing* sociale o *social housing*, con l'esplicita intenzione di tenerle distinte dalle politiche tradizionali nel settore abitativo¹⁹. In questo

¹⁸ In Italia, il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha portato al decentramento delle funzioni amministrative sull'Edilizia Residenziale Pubblica alle Regioni e ai Comuni; inoltre, ai sensi della legge sull'affitto n. 431 del 1998, lo Stato ha ridotto il suo impegno finanziario sulle politiche per la casa, privilegiando lo strumento indiretto del sostegno alla persona (tramite il Fondo sociale per l'affitto) piuttosto che l'investimento edilizio in nuove costruzioni o recuperi (de Luca *et al.*, 2007).

¹⁹ Il “Piano Casa 2007/2008” della città di Torino, ad esempio, prevede azioni di *housing* sociale articolate nelle seguenti iniziative: (i) Garanzie per i giovani; (ii) Edilizia agevolata sperimentale per la realizzazione di alloggio per l'affitto a soggetti con redditi di non oltre

modo, *housing* sociale diviene una etichetta attraverso la quale identificare una nuova stagione delle politiche abitative, un cambiamento di approccio che comprende il riconoscimento della frammentazione e complessificazione della domanda e, di conseguenza, la diversificazione dei soggetti cui sono rivolte le azioni; il passaggio dalla risposta quantitativa al problema delle abitazioni a una risposta qualitativa e differenziata che comprende anche percorsi di accompagnamento per le persone e le famiglie; il cambiamento del ruolo del soggetto pubblico, chiamato non tanto a predisporre direttamente soluzioni, anche a fronte della riduzione della capacità di investire risorse economiche dirette, quanto a porre in essere le condizioni affinché si attivino le risorse (non solo economiche) della società civile, dei soggetti privati, del terzo settore.

L'*housing* sociale nei diversi Paesi europei presenta però alcune rilevanti differenze che derivano principalmente dal livello e dalle modalità di relazione e interazione fra le politiche di *housing* e le strutture economiche nazionali, i regimi di *welfare*, le politiche fiscali, sociali e migratorie, ma anche dalle priorità fissate nelle agende politiche dei diversi Paesi (Maclennan *et al.*, 1997), nonché dalle relazioni transcalari tra i diversi attori e i diversi livelli istituzionali ormai pienamente coinvolti nelle politiche di *housing*. Anche dal punto di vista dell'utilizzo degli alloggi, l'Europa è un caleidoscopio di situazioni diverse, nelle quali appaiono variamente combinate le percentuali di abitazioni in affitto e in proprietà; l'affitto sul libero mercato e la quota di edilizia residenziale pubblica; il ruolo dei diversi livelli istituzionali e il ricorso al "terzo settore" sociale. In definitiva, e come era ovvio aspettarsi, la questione abitativa si manifesta in diversi modi nei differenti Paesi, così come diverse sono le politiche nazionali di *housing* messe in atto per affrontarla, con approcci e soluzioni estremamente differenziati (Priemus, 2006).

Nel complesso, i principali caratteri delle attuali politiche abitative sembrano indicare l'affermarsi di una *neo-liberal housing policy* (Clapham, 2006): deregolamentazione del settore pubblico, centralità del mercato privato e, in specifico, della proprietà, progressivo ritiro dello Stato. Nell'ambito delle politiche della casa, il modello neo-liberista si attua fondamentalmente nella ristrutturazione degli *urban housing markets* (Brenner e Theodore, 2002), in cui si alternano momenti di distruzione («razing public housing and other forms of low-rent accomodation; elimination of rents control and project-based construction subsidies») e momenti di creazione («creation of new opportunities for speculative

il 30% dei limiti per l'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica convenzionale; (iii) Case per giovani e single. A sua volta, le "Linee guida per il *social housing* in Piemonte" (del novembre 2007) prevedono la realizzazione di *residenze temporanee* (alloggi individuali, residenze collettive, alloggi per l'inclusione sociale, quali microcomunità protette o pensioni/alberghi sociali) e *alloggi individuali* per i cittadini che pur avendo redditi superiori al limite di permanenza nell'edilizia sovvenzionata, non riescono ad accedere al mercato della libera locazione o della proprietà. Una più completa presentazione di questi esempi è in de Luca *et al.*, 2007.

investment in central-city real estate market; emergency shelters become “warehouses” for the homeless; introduction of marked rents and tenant-based vouchers in low-rent niches of urban housing markets», p. 379).

I cambiamenti della questione abitativa, la sua crescente complessità e articolazione, evidenziano la necessità di modificare le politiche della casa in modo da renderle maggiormente coerenti a un quadro sociale, economico e politico del tutto mutato (Clapham, 2006). Tuttavia, molti dei segnali di cambiamento che si riscontrano nelle politiche della casa nei Paesi europei appaiono incapaci di definire un’alternativa al modello delle politiche abitative neo-liberiste, anche in relazione al ruolo non trascurabile esercitato in questo settore dalle spinte europee verso la competitività. Consideriamo, ad esempio, il caso dei Paesi Bassi, in cui le politiche abitative hanno una lunga storia di sperimentazioni e innovazioni (Priemus, 2001; 2003; van Bortel e Elsinga, 2007). Le politiche abitative olandesi sono frutto di una tradizione “forte”, in cui il rapporto fra diverse forme di risorse finanziarie, l’entità della spesa pubblica nel settore e il coinvolgimento di una pluralità di attori ha portato a costruire una politica di *social housing* in cui la quantità delle realizzazioni di edilizia sociale si coniuga con la qualità delle abitazioni e dei servizi. Particolarmente rilevante è però soprattutto la strategia soggiacente tale politica basata, in particolare, sul chiaro sostegno all’affitto, sul ruolo delle *housing associations* nella gestione del patrimonio edilizio e sulla varietà dei destinatari delle abitazioni (non solo le famiglie più svantaggiate o a basso reddito, ma un insieme di soggetti estremamente variegato e differenziato per età, classe, reddito, etnia, ecc.) (Gruis e Priemus, 2008). Quest’ultimo aspetto costituisce un elemento particolarmente rilevante, poiché sembra indicare che, nei Paesi Bassi, le politiche di *housing* abbiano in qualche modo “anticipato” alcune delle soluzioni più innovative in ambito europeo. In effetti, Kemeny (1995; 2001), centrando l’attenzione sul ruolo dell’affitto, distingue due sistemi principali di *housing*: i sistemi “dualistici” e i sistemi “unitari”, cui corrispondono due diverse, e tendenzialmente contrastanti, concezioni sul ruolo dello Stato nei moderni sistemi di *welfare* e, in specifico, nelle politiche abitative. Secondo Kenemy (2001) infatti, «in one philosophy, the state takes upon itself the direct responsibility of providing rental housing for households in need. To this end, non-profit rental housing is organised in the form of the state or local government monopoly. (...) Access is in terms of “need”, - the definition of which varies over time and also between countries. (...) In the other philosophy, the state is either not a major provider itself or, if it is, access to such housing – often provided on a “not-for-profit” basis – is not limited to households in need» (p. 66). In sostanza, nei sistemi “dualistici”, come ad esempio in Italia, il sistema di affitto pubblico e quello privato sono nettamente separati; viceversa, nei sistemi “unitari”, come appunto nei Paesi Bassi, le differenze fra *profit* e *non-profit* sono minimizzate. I vantaggi dei sistemi unitari sono sia di natura economica (come, ad esempio, la diminuzione del costo degli affitti e le maggiori possibilità di investimento nel settore dell’abitare), sia di natura

sociale e territoriale (come il superamento di fatto dei problemi connessi alla ghettizzazione e alla mancanza di mix sociale negli interventi di edilizia residenziale pubblica). Paradossalmente, tuttavia, nonostante il riconosciuto “vantaggio” dei sistemi unitari di *housing* sociale, le tendenze in atto spingono verso il sistema dualistico che appare maggiormente in linea con le politiche per la competitività promosse a livello europeo e, in quanto tale, si presenta come sistema “vincente”.

BIBLIOGRAFIA

- ALLAN F., CHIU M. K., MADDALONI A., “Financial systems in Europe, the USA and Asia”, *Oxford Review of Economic Policy*, 20, 2004, 4, pp. 490-508.
- AMATO F., *Atlante dell'Immigrazione in Italia*, Roma, Carocci, 2008.
- ANDERSEN H. T., VAN KEMPEN R., “New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark”, *Cities*, 20, 2003, 2, pp. 77-86.
- BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza, 2002.
- BOELHOUWER P. J., HAFFNER M. E. A., VAN DER HEIJDEN H. M. H., “Putting comparative housing research into practice”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 15, 2000, 1, pp. 3-9.
- BRENNER N., “Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union”, *Urban Studies*, 36, 1999, 3, pp. 431-451.
- BRENNER N., THEODORE N., “Cities and the geographies of ‘actually existing neoliberalism’”, *Antipode*, 34, 2002, 3, pp. 349-379.
- BROWN T., WALKER R., JEANES E., ROWLANDS R., “Managing Public Service Innovation – The experiences of English Housing Associations”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 17, 2002, 2, pp. 203-205.
- CECODHAS, *Social housing and structural funds*, Ue, 2007. Reperibile sul sito www.cecodhas.org
- CLAPHAM D., “Housing policy and the discourse of globalization”, *European Journal of Housing Policy*, 6, 2006, 1, pp. 55-76.
- COLLIER P., “Governance and the quasi-public organization: a case study of social housing”, *Critical Perspectives on Accounting*, 16, 2005, pp. 929-949.
- CZISCHKE D., “A policy network perspective on Social Housing Provision in the European Union: the case of CECODHAS”, *Housing, theory and Society*, 24, 2007, 1, pp. 63-87.
- DAVOUDI S., “Understanding territorial cohesion”, *Planning, Practice and Research*, 20, 2005, 4, pp. 433-441.
- DE LUCA A., GOVERNA F., LANCIONE M., SERVILLO L., *Torino. Il problema abitativo come problema di giustizia sociale. Esperienze utili per ripensare le politiche della casa*, Rapporto di Ricerca Siti-Eupolis, Torino, 2007.
- DOHERTY J., “European housing policies: bringing the State back in”, *European Journal of Housing Policy*, 4, 2004, 3, pp. 253-260.
- DOILING J., “A European Housing Policy?”, *European Journal of Housing Policy*, 6, 2006, 3, pp. 335-349.
- DOILING J., FORD J., “A Union of Home Owners”, *European Journal of Housing Policy*, 7, 2007, 2, pp. 113-127.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, *Guidelines on Social Housing*, United Nations, New York and Geneva, 2006.
- EUROPEAN CENTRAL BANK, *Structural Factors in the EU Housing Markets*, Frankfurt, European Central Bank, 2003.
- EUROPEAN COMMISSION, *Facing the Challenge: the Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

- FAINSTEIN S., "Competitiveness, Cohesion, and Governance: Their Implications for Social Justice", *International Journal of Urban and Regional Research*, 25, 2001, 4, pp. 884-888.
- GEDDES M., "Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 2000, 4, pp. 782-800.
- GIBB K., "Trends and Change in Social Housing Finance and Provision within the European Union", *Housing Studies*, 17, 2002, 2, pp. 325-336.
- GOODWIN M., PAINTER J., "Local Governance, the crises of Fordism and the changing geography of regulation", *Trans. Ist. Br. Geogr.*, 21, 1996, pp. 635-648.
- GOVERNA F. E SACCOMANI S. (2004), "From Urban Renewal to Local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries", *Planning Theory & Practice*, 5, 2004, 3, pp. 327-348.
- GRUIS V., PRIEMUS H., "European competition and national housing policies: international implications of the Dutch case", *Housing Studies*, 23, 2008, 3, pp. 485-505.
- HARLOE M., *The people's home: social rented housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell, 1995.
- HICKMAN P., ROBINSON D., "Transforming social housing: tacking stock of new complexities", *Housing Studies*, 21, 2006, 2, pp. 157-170.
- HOUBEN P. P. J., "Changing Housing for Elderly People and Co-ordination Issues in Europe", *Housing Studies*, 16, 2001, 5, pp. 651-673.
- KEMENY J., *From public housing to the social market: rental policy in comparative perspective*, London, Routledge, 1995.
- KEMENY J., "Comparative housing and welfare: Theorising the relationship", *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, 2001, 1, pp. 53-70.
- JACQUIER C., "On relationship between integrated policies for sustainable urban development and urban governance", *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 96, 2005, 4, pp. 363-376.
- LE GALÈS P., *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2006
- MACLENNAN A., MORE A., "Changing social housing in Great Britain: a comparative perspective", *European Journal of Housing Policy*, 1, 2001, 1, pp. 105-134.
- MACLENNAN D., STEPHENS M., KEMP, P., "Housing Policy in the EU Member States", *Working document of the European Parliament – Social Affairs series*, 1997.
- MAYER M., "Post Fordist City Policy", in Ash Amin (a cura di), *Post Fordism: A Reader*, London, Blackwell, 1994, pp. 316-337
- MERCER OLIVER WYMAN, *Risk and Funding in European Residential Markets: Responding to Changes in Mortgage demand*, London, Mercer Oliver Wyman, 2005.
- MINELLI A. R. (2004), *La politica per la casa*, Bologna, Il Mulino, 2004.
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE-NOMISMA, *La condizione abitativa in Italia. Fattori di disagio e strategie di intervento*, Roma, 2007.
- NELLO O., "Contro la segregazione urbana per la coesione sociale: la Ley de Barrios della Catalogna", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 90, 2007, pp. 33-46.
- OXLEY M., "Meaning, science, context and confusion in comparative housing research", *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, 2001, 1, pp. 86-106.
- PARLAMENTO EUROPEO, *La politique du logement dans les États membres de l'Union Européenne*, Direzione Generale Studi, Documento di lavoro W-14, 1996.
- PAWSON H., WATKINS D., "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment*, 22, 2007, 2, pp. 149-175.
- PECK J., TICKELL A., "Neoliberalizing space", *Antipode*, 34, 2002, 3, pp. 380-404.
- PRIEMUS H., "A new housing policy for the Netherlands (2000-2010)", *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, 2001, 3-4, pp. 319-332.
- PRIEMUS H., "Public housing policy in a housing market without general shortages", *European Journal of Housing Policy*, 2, 2002, 1, pp. 65-86.

- PRIEMUS H., "Social housing management concerns about effectiveness and efficiency in the Netherlands", *Journal of Housing and the Built Environment*, 18, 2003, 3, pp. 269-279.
- PRIEMUS H., "European policy and national housing systems", *Journal of Housing and the Built Environment*, 21, 2006, 3, 271-280.
- PRIEMUS H., BOELHOUWER P., "Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities", *Urban Studies*, 36, 1999, 4, pp. 633-645.
- PRIEMUS H., DIELEMAN F., "Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives", *Urban Studies*, 39, 2002, 2, pp. 191-200.
- PRIEMUS H., KLEINMAN M., MACLENNAN D., TURNER B. (1993), *European monetary, economic and political union: consequences for national housing policies*, Housing and Urban Policy Studies, 1993, 6, Delft, Delft University Press.
- PURCELL M., "Urban democracy and local trap", *Urban Studies*, 43, 2006, 11, pp. 1921-1941.
- SAHLIN I., "Central State and homelessness policies in Sweden: new ways of governing", *European Journal of Housing Policy*, 4, 2004, 3, pp. 345-367.
- SASSEN S., *Cities in a word economy*, II ed., Pine Forge, Thousand Oaks, CA, 2000.
- SCANLON H., WHITEHEAD C., "Housing tenure and mortgage systems. A survey of nineteen countries", Paper to ENHR Conference, 2004, Cambridge.
- SCENARI IMMOBILIARI, *Social Housing in Europa e focus sull'Italia*, Roma, 2007. Reperibile anche sul sito www.scenari-immobiliari.it, nella sezione Studi e Ricerche.
- STEPHENS M., "Globalisation and housing finances systems in advanced and transition economies", *Urban Studies*, 40, 2003, 5-6, pp. 1011-1026.
- STEPHENS M., BENNET A., SMITH F., *European Funding: the Independent Social Housing Sector and the European Structural Funds in England*, The Housing Corporation and National Housing Federation, 1996
- STEPHENS M., BURNS N. E MACKAY L., "The Limits of Housing Reform: British Social Rented Housing in a European Context", *Urban Studies*, 40, 2003, 4, pp. 767-789.
- TOSI A., *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- TOSI A., *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Milano, CLUP, 2004.
- TOSI A., "Povertà e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie della politica", *la Rivista delle Politiche Sociali*, 2006, luglio-settembre, pp. 61-78.
- VAN BORTEL G., ELSINGA M., "A network perspective on the organization of social housing in the Netherlands: the case of urban renewal in The Hague", *Housing, Theory and Society*, 24, 2007, 1, pp. 32-48.
- VAN DER VEER J., SCHUILING D. (2005), "The Amsterdam housing market and the role of housing associations", *Journal of Housing and the Built Environment*, 20, 2, pp. 167-181.
- VAN LEUVENTSTEJN M., KONING P., *The Effects of Home Ownership on Labour –Mobility in the Netherlands: Oswald's Thesis Revisited*, Research Memorandum, 2000, 173, The Hague, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- WALZER R. M., VAN DER ZON F. M. J., "Measuring the performance of social housing organizations in England and the Netherlands: a policy review and the research agenda", *Journal of Housing and the Built Environment*, 15, 2000, 2, pp. 183-194.

Torino, Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico e Università.

ABSTRACT: *Housing policies in Europe: national differences and unifying tendencies of social housing.* - The features of present housing issue ask for new keys, both from the analytical point of view and from that of the policies. One of the most interesting field of analysis is represented by the kaleidoscope of different experiences of social housing in Europe. This article aims to go in depth into this heterogeneity and to define a possible model of European social housing.

The contribution is organized into five parts: the first one aims to clarify the key terms of the debate; the second one highlights the differences that characterize European

countries housing management. In the third part the attention is focused on European Union in order to follow the evolution of its role in social housing from the Eighties to nowadays; opportunities and limits of the multilevel relationships between actors are analyzed in the fourth part; finally the focus is on social housing as a way to explain the characters that influence urban spaces of neoliberalism.

The changes in housing policies in different European countries, changes that are encouraged by the EU agenda for competitiveness, are evolving towards neoliberal models that rarely assure not only economic but also social and territorial benefits, as the differences between the unitarian and dualistic systems of rental sector prove.

RÉSUMÉ: Les politiques du logement en Europe. Différences nationales et tendances unifiantes de l'habitat social. - Les caractères de l'actuelle question du logement exigent, soit du point de vue analytique et soit du point de vue des politiques, des nouvelles clefs de lecture. Un des domaines les plus intéressants pour cet exercice est celui-là concernant l'habitat social où l'Europe apparaît comme un tableau de expériences très différentes. Cet article veut approfondir cette hétérogénéité et s'interroger sur le modèle vers auquel on est en train de s'adresser.

Cette contribution se déroule autour de certains passages principaux: après avoir clarifié les termes du débat, on analyse les différences qui caractérisent, du point de vue de l'organisation et de la gestion, les Pays européens. Dans le troisième passage l'attention se concentre sur le niveau de l'Union européenne pour reconstituer l'évolution de son rôle dès les années Quatre-Vingts jusqu'à aujourd'hui. Ensuite on va souligner les possibilités et les limites qui se dégagent dès les relations multi-niveau entre les acteurs engagés. Dans le dernier passage on s'interroge si et dans quelle façon l'habitat sociale offre des outils efficaces pour développer des raisonnements sur les caractères des espaces urbains du néolibéralisme.

Les changements des politiques du logement dans les différents Pays européens, encouragés par les impulsions vers la compétitivité de l'Union européenne, sont en train de évoluer vers des modèles du néolibéralisme qui n'arrivent pas toujours à garantir des avantages économiques et, au même temps, sociaux et territoriaux, comme on peut le voir dans les différences entre les systèmes unitaires et dualistiques dans le domain de la location.

Termini chiave: housing sociale, politica per la casa, governance delle politiche abitative.

Key words: social housing, housing issue, governance of housing policies.