

Igor Costarelli

Politiche abitative e giovani generazioni

Il caso di Milano

SOCIOLOGIA DEL TERRITORIO



CITTÀ E TERRITORIO

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

Sociologia del territorio

Collana diretta da Marco Castrignanò

Comitato scientifico: Giandomenico Amendola, Maurizio Bergamaschi, Paola Bonora, Ada Cavazzani, Pier Luigi Cervellati, Matteo Colleoni, Alberto Gasparini, Nancy Holman, Richard Ingersoll, Jean François Laé, Ezio Marra, Antonietta Mazzette, Alfredo Mela, Fiammetta Mignella Calvosa, Harvey L. Molotch, Giampaolo Nuvolati, Fortunata Piselli, Asterio Savelli, Mario L. Small, Simona Totaforti, Francesca Zajczyk.

La collana *Sociologia del territorio* (già collana *Sociologia urbana e rurale*, fondata da Paolo Guidicini nel 1976), attraverso la pubblicazione di studi e ricerche, si propone come luogo di confronto fra studiosi, operatori ed esperti interessati al rapporto che l'uomo intrattiene con il territorio.

La collana si articola in tre sezioni:

- 1) Città e territorio
- 2) Ambiente, migrazioni e sviluppo rurale
- 3) Turismo e loisir

Le trasformazioni del mondo urbano e di quello rurale, le nuove forme dello sviluppo, i fenomeni di impoverimento ed esclusione sociale, i problemi del governo urbano, i movimenti migratori su scala locale e globale, le tematiche ambientali, il turismo e il tempo libero sono solo alcuni degli ambiti di ricerca che la collana intende promuovere attraverso la pubblicazione di monografie e volumi collettanei.

La collana *Sociologia del territorio* si propone di contribuire alla riflessione intorno alle forme contemporanee del territorio su scala locale, nazionale e internazionale.

Sulla base della loro rilevanza all'interno del dibattito scientifico ed accademico, tutte le proposte di pubblicazione vengono sottoposte alla procedura del referaggio (*peer review*), fondata su una valutazione che viene espressa sempre e per ogni lavoro da parte di due referee anonimi, selezionati fra docenti universitari e/o esperti dell'argomento.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Igor Costarelli

Politiche abitative e giovani generazioni

Il caso di Milano



SOCIOLOGIA DEL TERRITORIO

CITTÀ E TERRITORIO

FrancoAngeli

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca e di Fondazione Cariplo nell'ambito del progetto "Milano 2035 - Coalizione per l'abitare giovanile" del programma "Welfare di Comunità e Innovazione Sociale".



Progetto grafico di copertina di Alessandro Petrini

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

| | | |
|--|------|-----|
| Introduzione | pag. | 7 |
| 1. Il welfare abitativo in Europa | » | 13 |
| 1.1. Sistemi abitativi e regimi di welfare | » | 15 |
| 1.2. Dinamiche di mutamento nell'edilizia sociale | » | 22 |
| 1.3. Regimi abitativi locali: tra crisi e innovazione | » | 29 |
| 2. I giovani e la casa | » | 37 |
| 2.1. Lasciare il nido familiare | » | 39 |
| 2.2. Giovani adulti: tra proprietà e affitto | » | 45 |
| 2.3. Transizioni a rischio: verso un nuovo welfare abitativo per i giovani | » | 51 |
| 3. L'abitare a Milano | » | 61 |
| 3.1. I giovani nella Milano attrattiva | » | 63 |
| 3.2. La geografia residenziale dei giovani adulti | » | 67 |
| 3.3. Dall'edilizia pubblica all'abitare collaborativo | » | 74 |
| 4. Il caso studio: Milano 2035 | » | 81 |
| 4.1. L'analisi dell'offerta | » | 85 |
| 4.2. La coabitazione intergenerazionale | » | 95 |
| 4.3. Vivere un'esperienza di vicinato solidale | » | 100 |
| Riflessioni conclusive | » | 105 |
| Riferimenti bibliografici | » | 113 |

Introduzione

Il sesto rapporto sull'esclusione abitativa in Europa, curato dalla Fondation Abbé Pierre e FEANTSA (2021), evidenzia un peggioramento della situazione fra i più giovani. Passaggi fondamentali della transizione all'età adulta, come l'uscita dal nucleo familiare di origine, sono oggi più incerti e problematici a causa della precarietà lavorativa e della scarsa disponibilità di abitazioni a prezzi accessibili.

Nel terzo trimestre del 2022, il costo mensile medio per l'affitto di un monolocale ad Amsterdam e Lisbona superava 2.200 €, nonostante lo stipendio mensile medio di un giovane fra 18 e 24 anni non superasse, rispettivamente, 1.605 e 910 €. Non va meglio altrove, nello stesso periodo a Milano e Parigi il costo dell'affitto di un monolocale si attestava intorno a 1.800 € a fronte di salari medi di 1.267 e 1.541 €¹.

Le spese per l'abitazione assorbono una fetta sempre più consistente dello stipendio disponibile, una sproporzione che non solo rende più difficile l'emancipazione dei giovani dalla famiglia di origine, ma rischia anche di aggravare l'esclusione sociale di quanti progettano un futuro nelle grandi metropoli, dove si concentrano le opportunità di studio, formazione e lavoro.

È in corso una vera e propria crisi abitativa, le cui conseguenze sono molteplici. Per ridurre l'incidenza dei costi, molti giovani sono costretti a condividere casa per periodi prolungati, in età sempre più avanzata e non sempre in condizioni ottimali dal punto di vista degli standard qualitativi. Altri ritardano l'uscita dalla casa dei genitori, un fenomeno che interessa non più solamente i Paesi dell'Europa mediterranea ma anche altre aree geografiche del continente (Arundel e Ronald, 2016).

1. <https://housinganywhere.com/rent-index-by-city>.

La crisi abitativa aumenta così la dipendenza dei giovani dalle risorse della famiglia per quanto riguarda il loro inserimento nel sistema abitativo. Ciò si manifesta sotto molteplici forme: dal trasferimento, o uso gratuito, di unità immobiliari di proprietà dei familiari, alla garanzia sui mutui ipotecari accesi dai figli. Uno dei risvolti dell'attuale crisi abitativa è dunque l'aumento delle disuguaglianze sociali trasmesse per via intergenerazionale, laddove la diversa origine sociale del giovane ha un'alta probabilità di determinare la condizione di vita in età adulta.

Osservando la questione abitativa da una prospettiva generazionale emergono inoltre differenze riguardanti i percorsi di inserimento delle diverse coorti di popolazione. Silent Generation e Baby Boomers, cioè i nati tra il 1928 e 1964, hanno fatto il loro ingresso nel sistema abitativo in condizioni mediamente più favorevoli rispetto alle generazioni nate dagli Ottanta in avanti, come i Millennials, grazie soprattutto alla presenza di politiche abitative pubbliche volte a supportarne l'inserimento.

Nell'Italia del dopoguerra, così come per altri Paesi Europei, lo Stato giocò un ruolo fondamentale nel favorire l'accesso ad un bene essenziale come la casa. Esisteva un sistema di welfare abitativo pubblico che ha visto nell'edilizia popolare il principale strumento in grado di promuovere le condizioni per l'inclusione sociale di giovani famiglie e dei meno abbienti. Questo consentiva di arginare gli effetti delle disuguaglianze socioeconomiche, garantendo a fasce trasversali della società di esercitare il diritto alla città in un periodo di notevole crescita economica. Per le giovani generazioni di oggi, tuttavia, non sussistono più queste premesse.

Dagli anni Ottanta del secolo scorso è in atto un processo di ristrutturazione del welfare abitativo secondo il paradigma neoliberista². Al centro del progetto neoliberista vi è la proprietà della casa e la riduzione ai minimi termini di qualsiasi forma di regolazione del sistema abitativo: dalla calmierazione del mercato delle locazioni alla costruzione di edilizia popolare. Questo paradigma ha sconvolto l'impianto del welfare abitativo costruito dal dopoguerra in avanti e aperto nuove crepe sociali fra (multi) proprietari e affittuari, fra inclusi ed esclusi dal sistema abitativo.

In tutti i principali Stati europei la spesa pubblica per l'edilizia popolare è progressivamente diminuita e, ad oggi, la quota di nuove costruzioni è del tutto residuale. Dal Regno Unito all'Italia, sul finire del secolo scorso, sono stati varati piani di vendita del patrimonio pubblico che hanno portato alla riduzione della disponibilità di abitazioni in affitto a canone sociale (di oltre il 22% nel caso italiano).

2. Una filosofia politico-economica che sostiene la riduzione dell'intervento statale nell'economia, la liberalizzazione dei mercati e della finanza.

Al welfare abitativo pubblico si è sostituito un modello basato sull'accumulazione di patrimonio abitativo privato (*asset-based welfare*) posseduto dalle famiglie e trasmesso ai figli per via intergenerazionale (Doling e Ronald, 2010). Immesso nel mercato della locazione di breve e medio periodo, l'utilizzo a scopo di reddito di questo patrimonio – che si concentra tra le coorti più anziane – è fra i fattori responsabili dell'attuale crisi abitativa che ostacola l'emancipazione dei giovani.

Oggi i sistemi di welfare abitativo pubblico non sembrano più in grado di assorbire l'aumento della domanda di abitazioni economicamente accessibili, espressa, ormai da diversi anni, da fasce sempre più ampie e trasversali della popolazione, tra cui i giovani.

Il volume si propone dunque di rispondere a due interrogativi: quali sono le possibili soluzioni alla crisi del welfare abitativo pubblico? In che modo un nuovo corso delle politiche abitative può contribuire a rendere le grandi città luoghi più accessibili e inclusivi anche per le generazioni escluse dal welfare abitativo postbellico?

L'aumento e la diversificazione della domanda di alloggi accessibili hanno accelerato i processi di innovazione nel campo delle politiche per la casa, in particolare negli anni successivi alla crisi innescata dai mutui subprime nel 2008³. Da allora si stanno diffondendo modelli abitativi alternativi, basati sulla riscoperta di valori e principi come l'auto-organizzazione, la cooperazione e il mutuo aiuto fra abitanti.

Questi modelli di abitare collaborativo, fra i più noti i *community land trust*, le cooperative d'abitazione e il co-housing, si pongono su un piano alternativo rispetto alle tradizionali formule dell'affitto e della proprietà. Qui gli abitanti sono coinvolti in prima persona nella progettazione e gestione collettiva di uno o più servizi connessi all'abitazione: dalla condivisione di spazi ad uso comune, all'organizzazione di attività sociali che stimolino il senso di comunità (Czischke, Carriou e Lang, 2020).

Nonostante l'ampia diversità, spesso questi modelli trovano nel target giovanile un denominatore comune. Questo avviene non solo perché le giovani generazioni esprimono un bisogno abitativo che non trova risposta nell'attuale sistema di welfare abitativo pubblico, ma anche per una narrazione secondo cui i giovani sarebbero in grado di apportare un bacino di

3. Con il termine subprime ci si riferisce a prestiti finalizzati all'acquisto di abitazioni erogati da istituti di credito a favore di clienti a forte rischio debitorio. L'eccessivo ricorso a questa forma di finanziamento speculativo per l'accesso alla casa, principalmente negli Stati Uniti, ha generato lo scoppio di una bolla immobiliare che nel 2007 ha fatto precipitare il mondo in una delle peggiori crisi finanziarie della storia, a cui è seguita una prolungata fase di recessione economica.

risorse e competenze relazionali utili ad attivare i processi di interazione sociale nel vicinato. Rispetto ad altri gruppi sociali, si ritiene che i giovani siano generalmente più aperti alla condivisione, disposti a socializzare, a dedicare tempo e attenzioni per le cause sociali, a convivere a stretto contatto con la diversità (Costarelli e Melic, 2022).

Nell'abitare collaborativo, infatti, la casa si riconfigura come il perno attorno cui ruotano e si innescano dinamiche di comunità. Qui i giovani sono chiamati a giocare un ruolo chiave attraverso la partecipazione in attività di animazione nel quartiere, di volontariato, forme di aiuto e supporto per vicini di casa in stato di fragilità. Spesso questo coinvolgimento avviene a fronte di un esplicito meccanismo di condizionalità, dove l'erogazione di soluzioni abitative a prezzi calmierati è vincolata all'impegno del giovane beneficiario ad attivarsi in azioni di solidarietà per il vicinato (Costarelli, Kleinhans e Mugnano, 2021).

Il volume ripercorre le trasformazioni del welfare abitativo dalla nascita dei sistemi di edilizia sociale ad oggi, mostrandone la progressiva riconfigurazione in chiave collaborativa e situando tale evoluzione nella doppia cornice *territoriale e generazionale*.

Nel primo capitolo verrà fornito un inquadramento teorico delle principali forme di intervento pubblico attorno alla casa in Europa. L'analisi si focalizza sulla traiettoria di sviluppo dei sistemi di edilizia sociale, mostrando le ragioni per cui, allo stato attuale, il welfare abitativo pubblico, strutturatosi in seno alle politiche abitative postbelliche nella città fordista, non rappresenta più un'opzione percorribile per i giovani che oggi muovono i primi passi nel sistema abitativo urbano.

Il secondo capitolo esamina la relazione fra i giovani e la casa, evidenziando le questioni principali che animano il dibattito nella letteratura più recente. Si discuterà l'importanza del ruolo della casa nei percorsi di transizione alla vita adulta dei giovani, così come i principali fattori e le contingenze che strutturano tali percorsi: dal supporto della famiglia nell'accesso alla proprietà, al fenomeno della condivisione delle abitazioni nell'affitto privato.

Il terzo capitolo analizza la situazione dell'abitare giovanile nella città di Milano, sottolineando le crescenti ambiguità di un sistema urbano fortemente attrattivo, grazie al mix di funzioni, servizi e opportunità, che sta tuttavia diventando sempre più esclusivo a causa del vertiginoso aumento dei prezzi delle abitazioni, in particolare dopo il grande evento EXPO 2015. La debolezza del welfare abitativo pubblico aggrava l'esclusione di un numero crescente di giovani mettendone a rischio la partecipazione alle opportunità di studio e lavoro che la città attrattiva offre.

Il quarto capitolo guarda alle possibili soluzioni per contrastare questa tendenza, presentando il caso studio del progetto *Milano 2035 – Coalizione per l’abitare giovanile*, nato nell’ambito del quarto programma Welfare in Azione dalla Fondazione Cariplo. Il progetto riunisce una coalizione di organizzazioni diverse, dalle cooperative di abitazione alle università, dal mondo dell’associazionismo alle amministrazioni locali, unite dall’obiettivo di ripensare il welfare abitativo per le giovani generazioni che provano a costruire il proprio futuro a Milano.

Dopo aver delineato le principali caratteristiche dell’offerta di abitazioni proposte, evidenziandone gli aspetti collaborativi, il capitolo si sofferma su due interventi specifici con l’intento di comprendere da vicino, e attraverso i racconti di operatori, gestori e inquilini, alcune dimensioni del funzionamento di questa nuova proposta e i relativi risvolti territoriali e generazionali.

Nella città postfordista, trainata dall’economia dei servizi e della conoscenza, il welfare abitativo pubblico continua a ricoprire un ruolo marginale nella visione di sviluppo della città. Il tentativo di ricostituirsi su valori e principi ispirati all’abitare collaborativo, di attualità in Europa, cela nuovi dilemmi e criticità a partire, per esempio, dai requisiti di accesso all’offerta di alloggi, formulati non più solo sul bisogno di casa espresso dall’individuo, ma anche sulla dotazione di risorse e competenze sociali da incanalare in attività di vicinato solidale. Queste ed altre riflessioni intorno all’evoluzione delle forme di welfare abitativo, a partire dagli elementi di novità apportati dal caso studio, sono contenute nel capitolo conclusivo.

1. *Il welfare abitativo in Europa*

Come si configura l'intervento pubblico nell'ambito della casa? Per assicurare un più ampio accesso ad un bene ritenuto primario, in particolare modo per le fasce sociali più indigenti, governi, organizzazioni pubbliche e private intraprendono azioni, dette *policies*, in grado di influenzare fenomeni e processi dell'abitare.

Queste *policies* possono assumere diverse forme ed essere realizzate a scale geografiche differenti. Benché l'abitare stia assumendo orizzonti sempre più globali – come mostra la crescente finanziarizzazione immobiliare (Aalbers, 2016) – è solitamente lo Stato centrale a creare il quadro politico, legale e finanziario delle politiche abitative.

Tuttavia, in seguito a processi di decentramento, responsabilità e competenze per la programmazione e implementazione delle politiche abitative sono ormai sempre più spesso in capo ai governi locali (Comuni e Regioni), affiancati da organizzazioni abitative no-profit. Tale configurazione dà luogo ad una strutturazione multi livello e multi attoriale dell'intervento pubblico nelle politiche della casa (Clapham, 2018).

Nell'ambito delle politiche abitative i governi hanno a disposizione diversi strumenti, o meccanismi di intervento, fra cui:

1. dispositivi di regolazione dell'azione di soggetti privati, ad esempio proprietari e inquilini nel mercato degli affitti (Flint, 2004);
2. fornitura diretta di alloggi in regime di affitto calmierato, come nel caso dell'edilizia sociale (*social housing*) e altri servizi abitativi temporanei per la grave emarginazione abitativa;
3. erogazione di sussidi agli individui più bisognosi, per sostenere le spese abitative (*housing allowances*), e agevolazioni alle organizzazioni no-profit per stipulare finanziamenti agevolati finalizzati alla realizzazione di edilizia sociale;

4. istituzione di appositi servizi per fornire informazioni qualificate sul processo di acquisto e/o affitto, ad esempio le agenzie sociali per la locazione (Archer *et al.*, 2019; Winters e Van den Broeck, 2022);
5. processi di monitoraggio e *accountability* delle organizzazioni di *social housing* che operano per conto dello Stato.

L'utilizzo, spesso congiunto, di questi meccanismi permette all'attore pubblico di regolare la fornitura di alloggi sociali, o di indirizzare i comportamenti degli attori all'interno del sistema abitativo secondo gli obiettivi prefissati. Questi ultimi dipendono dall'agenda politica e sono dunque variabili a seconda del contesto geografico, istituzionale e storico (Clapham, 2018).

In questa sede si prende in esame il principale strumento di politica abitativa, cioè l'edilizia sociale (nota anche come *social housing*). Sebbene nel panorama europeo non esista una definizione univoca del termine¹, in tutti i contesti *social housing* rimanda ad una tipologia di edilizia abitativa, prevalentemente destinata alla locazione a prezzi inferiori rispetto al libero mercato, e rivolta a nuclei familiari in stato di necessità (Priemus, Dieleman e Clapham, 1999). In questo senso l'edilizia sociale svolge anche una funzione di protezione dai rischi e promozione del benessere sociale.

Il concetto di edilizia sociale (*social housing*) è spesso sovrapposto, non sempre in maniera adeguata, al termine edilizia pubblica (*public housing*). Nel primo caso ci si riferisce ai servizi abitativi erogati attraverso modalità di finanziamento miste (pubblico-privato). Con la seconda accezione, invece, ci si riferisce a quella parte dell'offerta finanziata esclusivamente con fondi pubblici.

Poiché il termine *social housing*, o edilizia sociale, coglie una realtà più ampia di casistiche ed esperienze, si ritiene che possa riflettere meglio il variegato campo delle politiche abitative in Europa che, come si vedrà in seguito, è sempre più caratterizzato dall'ibridazione di attori e logiche di azione.

Chi costruisce il *social housing* sono i cosiddetti *providers*, ovvero organizzazioni di diversa natura giuridica, dalle agenzie pubbliche, o controllate da enti pubblici regionali/locali, alle imprese private no-profit e cooperative, tutte legate a diverso titolo all'attore statale. Generalmente i *providers* si occupano anche delle attività di gestione abitativa: sia quella che riguarda gli aspetti tecnico-finanziari e di gestione dei titoli di godimento (nuove acquisizioni, forme abitative sperimentali, alienazione, manutenzio-

1. Per approfondimenti sulle varie declinazioni del termine *social housing* si veda Braga e Palvarini (2013); Hansson e Lundgren (2019); Priemus (2013); Scanlon, Whitehead e Fernández Arrigoitia (2014).

ne e ristrutturazione del patrimonio, determinazione dei canoni), sia sociali (assegnazione degli alloggi, selezione degli inquilini e cura delle relazioni fra condomini) (Priemus, 2012).

Nella sua storia, lunga oltre un secolo, l'edilizia sociale ha attraversato diverse fasi. Dal Secondo dopoguerra fino alla fine degli anni Settanta, le politiche abitative pubbliche hanno sostenuto fortemente lo sviluppo di questo tipo di edilizia, mentre da anni si registra ormai un'inversione di tendenza su questo fronte.

Le politiche abitative si sono per lo più orientate verso il sostegno alla domanda, erogando cioè sussidi ai cittadini anziché incrementare la costruzione di alloggi sociali². Nel 2009 la spesa pubblica in materia di politiche abitative nei 28 Paesi dell'Unione era mediamente ripartita per il 53% in trasferimenti diretti ai cittadini e per il 47% in sussidi a sostegno della costruzione. Nel 2012 si destinava il 66% ai trasferimenti e il 34% alla costruzione, mentre nel 2015 la spesa in trasferimenti ha raggiunto il 75% contro il 25% destinata alla costruzione (Pittini, Koessel, Dijol, Lakatos e Ghekiere, 2017).

Di fronte a questa tendenza comune vi sono tuttavia ampi divari fra i singoli Stati membri. In Paesi come Svezia, Danimarca, Francia, Paesi Bassi la spesa pro capite per trasferimenti diretti ai cittadini è quasi doppia rispetto alla spesa in costruzione (215,94 € contro 126,95 €) attestandosi su livelli più alti rispetto a Italia, Spagna, Croazia, Polonia dove in media sono destinati 28,75 € all'ampliamento del parco locativo e 5,32 € in sussidi ai cittadini (Pittini, Dijol, Turnbull e Whelan, 2019). Come spiegare queste differenze? Quale relazione con le dinamiche di inserimento abitativo delle giovani generazioni? Per rispondere a queste domande è necessario approfondire la relazione fra sistemi abitativi e regimi di welfare.

1.1. Sistemi abitativi e regimi di welfare

Il concetto di sistema abitativo indica l'insieme delle diverse componenti – domanda, offerta e istituzioni – coinvolte nel processo di produzione, regolazione e consumo dell'abitare. Individui e nuclei familiari, con le loro preferenze abitative, costituiscono la componente della *domanda*. Gli attori che producono alloggi ed erogano servizi abitativi, quali imprese di costruzione, promotori immobiliari e proprietari sociali, formano l'*offerta*.

2. I sussidi alla persona includono contributi per il sostegno degli affitti o acquisto di prima casa, benefici fiscali per le rate d'affitto versate o per gli interessi sul mutuo. Per approfondimenti sugli strumenti di politica abitativa si veda Poggio e Boreiko (2018).

L'insieme di regole, normative e politiche attraverso cui funziona il sistema costituisce invece la componente *istituzioni*. Le tre parti entrano in relazione sul mercato determinando i fenomeni abitativi (*housing outcomes*).

Il sistema abitativo è a sua volta parte di un più ampio sistema sociale. Come tale, domanda, offerta e istituzioni sono a loro volta influenzate da fattori di natura economica, socioculturale e demografica esterni al sistema abitativo stesso. Di particolare interesse è la relazione fra sistema abitativo e stato sociale (*welfare state*) (Bourne, 1981; Van der Heijden, Dol e Oxley, 2011).

Partendo dalla considerazione che la casa costituisce uno dei pilastri fondamentali dei diritti sociali, del benessere individuale, e dunque del welfare di una nazione, gli *housing studies* hanno da sempre dialogato – e tratto beneficio per lo sviluppo teorico di questo campo di studi – con i *welfare studies* (Kemeny, 1995).

La teoria dei regimi di welfare di Esping-Andersen³ (1990) rappresenta infatti uno dei principali riferimenti per gli studi, soprattutto comparativi, dei sistemi abitativi (Hoekstra, 2003; Matznetter, 2002; Allen *et al.*, 2004; Arbaci, 2007), nonostante l'edilizia sociale non rientrasse fra gli ambiti considerati dallo studioso danese nell'elaborazione della sua teoria.

Il connubio abitare-welfare è stato spesso contestato per le caratteristiche intrinseche dell'abitazione che, rispetto ad altri ambiti come la sanità, le pensioni e il sistema educativo, presenta marcatamente i tratti di una *commodity*. Oltre che una funzione di riparo essenziale per il benessere individuale, nell'economia capitalista la casa è soprattutto un bene di mercato (Harloe, 1995), diventato più recentemente un *asset class* di investimento finanziario. È quindi una posizione estremamente ambigua quella dall'abitazione.

Tale ambiguità emerge chiaramente dalla discussione teorica che ha animato questo campo di studi, dove si possono distinguere due principali correnti: la scuola della divergenza – di cui Jim Kemeny ha rappresentato il principale esponente – e la scuola della convergenza – di cui Micheal Harloe è il teorico di riferimento.

Kemeny (1992; 2001) e Harloe (1995) hanno proposto due diverse spiegazioni dell'evoluzione dei sistemi abitativi assumendo prospettive contrap-

3. Esping-Andersen individua tre regimi di welfare: il social-democratico, dove i servizi di welfare vengono erogati prevalentemente dallo Stato ed hanno carattere universale (Paesi scandinavi); il conservatore o corporativo, in cui lo Stato eroga servizi a beneficiari specifici insieme ad altri attori, quali famiglia, organizzazioni no-profit, chiese, sindacati, (Austria, Germania, Italia e Belgio); il regime liberale dove lo Stato garantisce livelli minimi di sussistenza ai soli gruppi a reddito basso e l'erogazione di servizi avviene prevalentemente attraverso il mercato (Stati Uniti, Australia e Regno Unito).

poste. Il primo ha indagato la relazione con il modello di welfare mentre il secondo ha osservato gli sviluppi dei sistemi abitativi alla luce dell'evoluzione del contesto politico-economico.

Kemeny (1995) si è interrogato sulle ragioni alla base delle differenze fra i sistemi abitativi, ritenendo che il ruolo dell'abitare fosse fortemente incorporato alle strutture sociali, culturali e di potere precedenti alla creazione del *welfare state* (Kemeny, 1981; 1992; Lowe, 2004). Secondo questa prospettiva, l'abitare rappresenta una variabile che ha contribuito a disegnare la traiettoria di sviluppo del *welfare state* nei diversi Paesi sin dalle origini (Malpass, 2008b).

La tesi è stata sostenuta a partire dall'osservazione della relazione inversa fra tassi di proprietà e spesa pubblica per lo stato sociale (Malpass, 2008a), a sua volta influenzata dal clima politico e culturale.

Dove prevale una visione individualista e privatistica della società, o anche familistica, come nei contesti mediterranei o con una forte tradizione liberista, gli individui sarebbero meno propensi ad accettare una maggiore pressione fiscale per finanziare servizi di welfare per la collettività, tra cui l'edilizia sociale, dovendo già sostenere autonomamente le spese per l'acquisto dell'abitazione. La ricchezza abitativa, accumulata su base individuale-familiare attraverso l'agire sul libero mercato, costituisce una risorsa fondamentale per soddisfare il fabbisogno della famiglia.

Dall'inclinazione a provvedere autonomamente ai bisogni del nucleo deriverebbe una configurazione di welfare abitativo dove l'edilizia sociale ricopre un ruolo residuale. A fronte di un'ampia diffusione di case di proprietà, l'intervento statale si rivolge alle sole fasce sociali più deboli. Oltre che nei Paesi mediterranei, Italia, Spagna, Grecia, Portogallo e Malta, queste caratteristiche si riscontrano nei Paesi anglosassoni a regime di welfare liberale, come il Regno Unito o gli Stati Uniti.

Kemeny (1995; 2006; Kemeny, Kersloot e Thalmann, 2005) identifica in questi contesti un modello di mercato della locazione duale (*dualist rental market*), caratterizzato dalla coesistenza di due forme distinte di affitto: privato e sociale. Il primo funziona secondo principi di mercato, è orientato al profitto, e presenta minimi livelli di regolazione statale. Il secondo è un mercato controllato dall'attore pubblico, destinato esclusivamente ai più poveri. Fra i due mercati non c'è competizione in quanto sono regolati diversamente e si rivolgono a target differenti.

Al modello di mercato della locazione duale, Kemeny contrappone il modello unitario (*unitary rental market*)⁴, caratterizzato dalla competizione

4. Prevede anche una variante: il mercato dell'affitto integrato. Per approfondimenti: Kemeny, Kersloot e Thalmann (2005).

virtuosa, in un unico mercato, fra attori no-profit (organizzazioni pubbliche o del privato sociale) e profit. Tale competizione ha l'effetto di abbassare il costo degli affitti, a parità di standard qualitativi e sicurezza, facendo dell'affitto una valida alternativa alla proprietà. È il caso di Paesi come Germania, Paesi Bassi, Svezia, Finlandia, caratterizzati da regimi di welfare di tipo social-democratico e conservatore⁵.

Micheal Harloe (1995), esponente della scuola della convergenza, propone una lettura prettamente politico-economica, che risulta particolarmente utile ad analizzare la traiettoria evolutiva dei sistemi abitativi nel tempo. Egli sostiene che, nelle società ad economia capitalista, l'effetto delle forze di mercato appiattisce le differenze fra nazioni, riconfigurando simili strategie di intervento pubblico nelle politiche abitative.

In altre parole, i governi nazionali assumerebbero decisioni simili, cui risultato è la convergenza di tutti i sistemi verso modelli residuali di edilizia sociale e la prevalenza di case di proprietà. Le ricerche più recenti condotte nei maggiori Paesi Europei sembrano confermare questa tendenza (si veda Angel, 2021).

L'esito di politiche volte a favorire l'accesso alla casa di proprietà, disincentivando la locazione sociale, è la trasformazione del *social housing* da un modello di massa (*mass social housing*) ad uno residuale (*residual social housing*). Nel primo caso gli alloggi sociali sono indirizzati a nuclei famigliari con redditi medi e bassi, nel secondo è destinata ai più svantaggiati (Harloe, 1995).

Harloe (1995) sostiene, inoltre, che ad ogni fase di espansione del capitalismo corrisponda una particolare organizzazione della società e dell'edilizia sociale stessa. Utilizzando questo *framework*, si vuole qui ripercorrere brevemente l'evoluzione del *social housing*, dalle sue origini ad oggi.

Nella fase del capitalismo liberale, che va dalla rivoluzione industriale di fine Ottocento, alla recessione economica degli anni Trenta, ha dominato un modello residuale (fatta eccezione per una breve parentesi tra il 1914 e il 1920 in cui vi fu un'apertura verso modelli di massa). In questa fase nacquero le prime forme di edilizia sociale per operai (Czischke e Pittini, 2007) su iniziativa di organizzazioni caritatevoli, filantropi e personalità di spicco dell'allora borghesia industriale, come Joseph Rowntree, George Peabody, Octavia Hill in Inghilterra.

Queste iniziative, sebbene ridotte dal punto di vista numerico, diedero un notevole impulso allo sviluppo successivo delle politiche abitative.

5. Per ulteriori approfondimenti si veda Lennartz (2010), Castles e Ferrera (1996).

Gradualmente lo Stato iniziò ad assumere un ruolo centrale nella fornitura di alloggi creando le cornici normative⁶ necessarie a regolare le iniziative private.

Il coinvolgimento dello Stato ebbe l'effetto di subordinare l'interesse privato, di proprietari e costruttori, all'interesse pubblico. Tra il 1919 e il 1934 la politica per l'abitare sociale a Vienna (nota come Red Vienna) portò alla costruzione di 64 mila alloggi dagli standard qualitativi e funzionali molto alti per l'epoca. Tra 1915 e il 1921 i Paesi Bassi costruirono più di 30 mila alloggi secondo modelli urbanistici e architettonici ispirati al movimento della città giardino e della Scuola di Amsterdam. Già nel 1920 in Francia si contavano circa 452 società private e 38 uffici pubblici per la costruzione e gestione di alloggi per lavoratori (*Habitations à Bon Marché*) (Reinprecht, Levy-Vroelant e Wassenberg, 2008).

Tuttavia, fu solo nella fase successiva, quella del fordismo o *welfare capitalism*, che i sistemi di edilizia sociale diventarono a tutti gli effetti modelli di massa. Dal 1945 alla metà degli anni Settanta, lo Stato giocò un ruolo centrale nell'economia nazionale e nello sviluppo del *welfare state*.

In quegli anni, noti come i "trent'anni gloriosi", si registrò la massima espansione dell'edilizia sociale. Le politiche abitative di *social housing* accompagnarono lo sviluppo del *welfare state* in stretta relazione con la politica economica dell'epoca. L'avvio di programmi per la costruzione di edilizia sociale su larga scala, si pensi al Plan Courant in Francia (1953) o al Piano Fanfani in Italia (1949), contribuì a migliorare la condizione abitativa di milioni di famiglie di classe media e operaia giunte in città dalle campagne e impiegate nelle industrie e nei servizi.

La produzione edilizia dell'epoca doveva rispondere ai principi di funzionalità, accessibilità e uniformità. Nelle aree periferiche⁷ delle grandi città, dove il costo del suolo era più basso, sorsero rapidamente grandi complessi di edilizia sociale, multipiano e di stampo modernista, costituiti per

6. Già dalla fine del 1800 iniziarono a essere varate una serie di leggi in materia di abitare. L'apripista fu il Belgio nel 1889, seguito dall'Inghilterra nel 1890 (Housing of the Working Class Act), poi dalla Francia, prima con la Loi Siegfried del 1894, poi con la Loi Ribot del 1908 e a seguire la Loi Bonnefoy (1912). Nei Paesi Bassi la prima legge sulla casa (Woningwet) risale al 1901 e in Austria al 1910. In Italia, il primo esempio fu la legge Luzzati (1903) che istituì gli Istituti Autonomi Case Popolari.

7. Nel 1957 il governo francese introdusse le *Zones à Urbaniser en Priorité* (ZUP), uno strumento di zonizzazione che permetteva di individuare delle zone della città destinate alla costruzione dei *grands ensembles*. Il corrispettivo di questa politica in Italia può essere individuato nella legge 167 del 1962 che imponeva ai Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, o capoluoghi di Provincia, di provvedere alla pianificazione delle zone da destinare alla costruzione di alloggi di tipo economico o popolare (Piani di edilizia economico-popolari).