

Loredana Giani, Professore Ordinario di Diritto amministrativo, Università L'Aquila

loredana.giani@cc.univaq.it

Abstract. L'articolo analizza l'evoluzione normativa del settore del Social Housing in Gran Bretagna, ponendo in risalto gli effetti che il processo di devoluzione ha avuto sul settore. Vengono così richiamate tanto l'esperienza inglese quanto quella scozzese, che sono state recentemente oggetto di un radicale cambiamento teso a garantire una maggiore rispondenza alle esigenze sociali mutate in ragione della crisi economica che ha ampliato la fascia dei soggetti che si rivolgono alle istituzioni pubbliche per la soddisfazione dei loro bisogni abitativi.

Parole chiave: Social Housing, Social policies, Welfare, Privatizzazione

Il settore del Social Housing presenta forti disomogeneità a livello comunitario in ragione delle diverse situazioni abitative nazionali e, soprattutto, delle politiche adottate dai Governi degli stati membri.

Muovendo dall'ampia ed onnicomprensiva definizione adottata dal Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa (CECODHAS), per Social Housing devono intendersi «le soluzioni abitative per quei nuclei familiari i cui bisogni non possono essere soddisfatti alle condizioni di mercato e per le quali esistono regole di assegnazione»¹. Si tratta, come è evidente, di una nozione nella quale vengono in rilievo, ai fini della inclusione nella categoria, i profili funzionali (la soddisfazione di un bisogno abitativo); i profili soggettivi dei destinatari delle provvidenze assistenziali (la previsione di criteri di assegnazione e a monte la individuazione di fasce di destinatari); e non da ultimo i profili organizzativo/gestionali.

I diversi approcci adottati negli stati membri sono stati oggetto di un approfondimento, teso a garantirne una sistematizzazione, da parte del CECODHAS che ha individuato nello studio *Housing Europe 2007 (Review of social...)*, due modelli contrapposti: il modello cosiddetto *targeted* (per obiettivi) che muove da una valutazione delle potenzialità del mercato nella soddisfazione dei

bisogni abitativi della popolazione, con conseguente intervento, o meglio garanzia di accessibilità alle provvidenze pubbliche, solo per quelle famiglie per le quali il mercato stesso non è in grado di garantire una abitazione dignitosa a prezzi accessibili. Il modello universalistico, che esprime una filosofia di stampo diverso, che ruota intorno al concetto di responsabilità pubblica nella garanzia di un'abitazione dignitosa e a prezzi accessibili escludendo così la possibilità di effettuare delle classificazioni in ordine ai possibili destinatari, con l'unica eccezione per le situazioni di emergenza per le quali, ovviamente, sono contemplati dei canali preferenziali per l'assegnazione degli alloggi.

La previsione di classi di aventi diritto, propria del primo modello esaminato, può riferirsi in generale ai nuclei familiari che si collocano al di sotto di una certa soglia reddituale (in questo caso si è in presenza di un approccio 'generalista' tipico delle esperienze dell'Europa occidentale, quali l'Austria, la Finlandia, la Germania, l'Italia e la Grecia) o, al contrario di categorie specifiche quali diversamente abili, famiglie monogenitoriali ecc. (dove la definizione in termini di approccio 'residuale') determinate a livello normativo, centrale o locale.

Da un punto di vista dell'offerta non si può non rilevare un movimento generale, in tutta Europa, e come si vedrà particolarmente significativo per il Regno Unito, teso a decentrare le competenze in materia abitativa anche attraverso il ricorso al settore privato, coinvolto tanto nella fase di finanziamento quanto in quella di costruzione degli interventi, e in particolare alle organizzazioni non lucrative (costruttori, proprietari e gestori degli immobili dedicati all'housing sociale) spesso costituite dalle comunità locali con ambiti di intervento mirati sulle esigenze delle comunità locali.

La comparsa di nuovi soggetti nel panorama dell'housing sociale

Social Housing in
Great Britain. Brief
reflections on an
evolving system

Abstract: The article analyzes the evolution of legislation in the field of Social Housing in Britain, highlighting the effects that the process of devolution has had on the field. Thus we refer to the English experience, as much as the Scottish, which have recently undergone a radical change aimed at ensuring greater responsiveness to the changing social needs due to the economic crisis that has expanded the range of subjects who turn to public institutions for the satisfaction of their housing needs.

Keywords: Social Housing, Social policies, Welfare, Privatization

The Social Housing sector is far from homogeneous at European Community level because of different national housing situations and, above all, the policies adopted by the governments of the member states. Moving from the wide and all-inclusi-

ve definition adopted by the European Committee for the Promotion of Housing Rights (CECODHAS), by Social Housing we mean «housing solutions for those families whose needs cannot be satisfied in market conditions and for which allocation rules exist»¹. This is, as is apparent, a notion which included the survey, for the purposes of inclusion in the category, the functional profiles (the satisfaction of housing needs), the subjective profiles of welfare recipients (the provision of allocation criteria from the outset and the identification of target groups), and not least the organizational/management profiles.

The different approaches adopted in Member States were the subject of a study, aimed at ensuring its systemization, on the part of CECODHAS which identified in the study *Housing Europe 2007 (Review of social...)*,

two contrasting models: the so-called targeted model (by objectives) that moves from an assessment of the market potential for satisfying the housing needs of the population, with a subsequent intervention, or better, a guarantee of accessibility to public subsidies only for those families for whom the market is not able to guarantee decent housing at affordable prices; the universalistic model, which expresses a philosophy of a different mould, which revolves around the concept of public responsibility for ensuring affordable decent housing, thereby excluding the possibility of classifying possible recipients, with the only exception being for emergency situations for which, obviously, are foreseen preferential channels for the allocation of housing.

The forecast of the classes entitled, which refers to the first model exa-

in realtà è espressione, sia pure indiretta, di un sensibile mutamento che si registra, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, nel settore delle politiche per la casa che pur rimanendo nella competenza nazionale/locale scontano il prezzo di una necessaria compatibilità con la normativa comunitaria. Non è un caso, infatti, che proprio nel periodo considerato il settore viene interessato da una forte politica di privatizzazione con relativa dismissione del patrimonio, non solo in favore dei soggetti (privati, *housing associations* nel Regno Unito) subentrati nell'offerta alloggiativa, ma anche in favore degli affittuari. È, ad esempio, quanto accaduto in Gran Bretagna a seguito della previsione del cosiddetto '*Right to Buy*' in favore degli affittuari residenti che potevano acquistare gli alloggi a prezzi scontati. Acquisto che poteva in alternativa avvenire solo per una parte dell'abitazione, con obbligo di corrispondere per la rimanente parte, ancora di proprietà dell'*housing association*, un affitto scontato, con possibilità di acquisire poi l'intera proprietà dell'abitazione.

Dalle *workhouses* all'*housing sociale*

L'esperienza britannica conta un passato che per certi versi non si è distinto in positivo.

Tutti ricordano le immagini dickensiane delle *poorhouses* o *workhouses* del periodo vittoriano, le cui origini risalgono indietro nel tempo al *Poor Law Act* del 1388 emanato per far fronte alle conseguenze negative della *Black Death*. Successivamente, nel 1601, con l'emanazione del *Act for the Relief of the Poor* la responsabilità per la cura di coloro che a causa della loro età o di una infermità erano impossibilitati a lavorare venne posta in capo alle parrocchie. Singolare la classificazione contenuta nel provvedimento: soggetti abili fisicamente, cui veniva offerto la-

voro in una *house of correction* (precursore della *workhouse*), nelle quali i cosiddetti '*persistent idler*' venivano puniti; gli '*impotent poor*', cioè gli anziani e gli infermi, ai quali veniva garantito un '*outdoor relief*' (soldi, cibo, ecc.) con una sistemazione alloggiativa in case realizzate attraverso un finanziamento derivante dal prelievo fiscale.

Il sistema delle *workhouse* si è poi sviluppato, sempre nel quadro della circoscrizione delle parrocchie nell'era georgiana. Un significativo incremento si ebbe nel 1732 con l'emanazione del *Workhouse Test Act* che rendeva obbligatorio, per l'accesso agli ausili, l'ingresso in una *workhouse*. Un'ulteriore spinta alla realizzazione di *workhouses* venne dal *Relief of the Poor Act* del 1782, anche noto come *Gilbert's Act*, dal nome del suo proponente. Ma l'elemento che ne frenò la realizzazione da parte delle parrocchie era rappresentato essenzialmente dalla insostenibilità dei costi di gestione tanto che addirittura si legge in alcuni rapporti di mariti costretti a vendere le proprie mogli per evitare l'onere economico per le parrocchie. Forse il caso più noto è quello di Henry Cook, inserito nella *workhouse* di Effingham, la cui moglie e il figlio furono venduti al mercato di Croydon nel 1814 per uno scellino, e la parrocchia pagò il costo del viaggio e di un '*wedding dinner*'.

Ma la stessa struttura delle *workhouses* rispecchiava evidentemente la filosofia ispiratrice di queste organizzazioni. Emblematiche le parole di F. Eden, nell'opera *The State of the Poor* che le descrive come «an inconvenient building, with small windows, low rooms and dark staircases. It is surrounded by a high wall, that gives it the appearance of a prison, and prevents free circulation of air. There are 8 or 10 beds in each room, chiefly of flocks, and consequently retentive of all scents and very produc-

mined, may refer in general to households which fall below a certain income threshold (in this case we are witnessing a 'generalist' approach which is typical of experiences of Western Europe, such as Austria, Finland, Germany, Italy and Greece) or, in the contrary, of specific groups such as the disabled, single-parent families etc. (hence the definition in terms of the 'residual' approach) determined by regulations, central or local.

From the point of view of supply, we cannot but detect a general movement throughout Europe, and as will see particularly significant in the United Kingdom, aimed at devolving powers over housing, including through the use of the private sector, involved both in the phases of funding and of the construction of the interventions, and in particular non-profit organizations (builders, owners and building mana-

gers dedicated to Social Housing) often made up of the local communities with areas of intervention targeted at the needs of those same local communities.

The emergence of new players in the landscape of Social Housing is actually an expression, albeit indirect, of a perceptible change that has been recorded, since the 1980s, in the field of housing policies which while remaining within national/local competence have to necessarily be compatible with European Community law. It is no coincidence, in fact, that in the period considered the industry was affected by a strong policy of privatization with a related disposal of assets, not only in favour of the subjects (individuals and housing associations in the United Kingdom) which entered the housing sector, but also in favour of tenants. This is, for example, what happened in

Britain following the provision of the so-called 'right to buy' in favour of tenants who could purchase their homes at a discount. A purchase that could alternatively be only for a part of the home, with the obligation to pay for the remaining part, still the property of the housing association, a reduced rent with the option to acquire full ownership of the house later.

From *workhouses* to Social Housing

The British experience has a past that in some ways has not distinguished itself in the positive sense. We can all remember the images of Dickensian *poorhouses* or *workhouses* of the Victorian era, whose origins stretch back into history to the time of the *Poor Law Act* of 1388, introduced to address the consequences of the *Black Death*. Later, in 1601 with the enactment of the *Act for the Relief of*

the Poor, the responsibility for the care of those who because of their age or infirmity were unable to work was placed in the hands of the parishes. The classification contained in the measure is notable: persons able to work, who were offered a job in a house of correction (precursor of the *workhouse*), in which so-called '*persistent idlers*' were punished, the '*impotent poor*', i.e. the elderly and infirm, who were granted an '*outdoor relief*' (money, food, etc..) with housing accommodation in houses built through funding derived from taxation.

The *workhouse* system was then developed, still under the jurisdiction of the Georgian-era parishes. A significant increase occurred in 1732 with the emanation of the *Workhouse Test Act* which made entry into a *workhouse* mandatory in order to have access to assistance. A further push came to

tive of vermin. The passages are in great want of whitewashing. No regular account is kept of births and deaths, but when smallpox, measles or malignant fevers make their appearance in the house, the mortality is very great. Of 131 inmates in the house, 60 are children».

La riorganizzazione del sistema delle workhouses fu resa così essenziale anche dagli elevati costi di gestione delle stesse, insostenibili anche in ragione della crisi economica successiva alle guerre napoleoniche. È così che nel 1832, dopo gli *Swing Riots* del 1830, venne creata una Commissione (Royal Commission) con il compito di verificare le soluzioni percorribili per far fronte alla crescente povertà. Gli esiti furono rappresentati dalla creazione, attraverso il *Poor Law Amendment Act* del 1834 (*New Poor Law Act*), di una Commissione (*Poor Law Commission*) di cui Edwin Chadwick fu nominato segretario, per l'Inghilterra e per il Galles, che cercava di scoraggiare l'ingresso all'interno delle *workhouses*. Tra i suoi contenuti vi è la previsione di una assegnazione di alloggi a favore degli indigenti. Sebbene a prima vista l'intervento sembri possa essere ricondotto nell'ambito di quella che oggi definiremmo la categoria degli interventi di edilizia economica e popolare, l'idea di fondo ad esso sottesa palesa in realtà come esso debba essere diversamente inquadrato. Le *workhouses*, non a caso criticate per il loro valore assolutamente ghetizzante, venivano considerate dai sostenitori della legge come uno strumento per spingere al lavoro i disoccupati, espressione di una filosofia per cui l'assistenza pubblica doveva essere la *less eligible*, cioè la soluzione meno preferibile. Dunque, una scelta non invitante in modo da spingere chiunque fosse in grado di provvedere a se stesso di farlo autonomamente, senza dover ricorrere all'ausilio pubblico.

the construction of workhouses came from the Poor Relief Act of 1782, also known as Gilbert's Act, after its proponent. But the element that put a brake on the activities of the parishes was represented mainly by the unsustainable management costs, so much so that it can even be read in some reports of husbands forced to sell their wives to avoid an economic burden for the parishes. Perhaps the best known case is that of Henry Cook, who entered the workhouse in Effingham, whose wife and son were sold at Croydon Market in 1814 for a shilling, and the parish paid the cost of travel and a 'wedding dinner'.

But the structure itself of the workhouses reflected clearly the philosophy behind these establishments. The words of F. Eden, in his work «The State of the Poor» are symbolic when he describes them as «an inconvenient

building, with small windows, low dark rooms and staircases. It is Surrounded by a high wall, That it Gives the appearance of a prison, and Prevents free circulation of air. There are 8 or 10 beds in Each room, chiefly of Flocks, and consequently of all scents retentive and very productive of vermin. The passages are in great want of whitewashing. No regular account is kept of births and deaths, but When smallpox, measles or malignant fevers Make Their appearance in the house, the mortality is very great. Of 131 inmates in the house, 60 are children.» The reorganization of the system of workhouses became so essential also because of the high costs of managing them, which were unsustainable also because of the economic crisis that followed the Napoleonic Wars. And so in 1832, after the *Swing Riots* of 1830, a Royal Commission was esta-

L'ingresso nella *workhouse* rappresentava, infatti, un momento particolarmente duro. È significativo il fatto che l'entrata della *workhouse* di Birmingham fosse denominata «*the Archway of Tears*». Basti pensare alla rigida disciplina prevista per l'ingresso e per la permanenza nella *workhouse*. Preliminare all'ingresso era un colloquio teso a verificare la sussistenza dei requisiti per l'ammissione. Le persone ammesse venivano sottoposte a visite e quelle malate collocate in sezioni speciali e veniva loro data un'uniforme. La suddivisione nell'ambito delle sezioni in cui ciascuna *workhouse* era suddivisa avveniva in base a sette criteri: uomini anziani o infermi; uomini abili al lavoro e ragazzi sopra i 13 anni; maschi tra i 7 e i 13 anni; donne anziane o inferme; donne abili al lavoro e ragazze sopra i 16 anni; donne tra i 7 e i 16 anni; bambini di età inferiore ai 7 anni. Era infatti previsto che l'alloggiamento, letteralmente la segregazione, dei poveri all'interno delle *workhouses* fosse disposto almeno secondo 4 distinte categorie: *the aged and impotent, children, able-bodied males, and able-bodied females*.

Ciascuna categoria veniva assegnata a un'area specifica e nessun rilievo veniva dato all'appartenenza a un determinato nucleo familiare.

Soltanto a partire dal 1847 le coppie sposate ultrasessantenni ebbero la possibilità di richiedere di vivere insieme e dal 1842 le madri di essere autorizzate a far visita ai propri figli di età inferiore ai 7 anni, mentre fino a 2 anni i bambini rimanevano con le madri. Ciò in quanto l'ingresso nella *workhouse* veniva considerato come una vera e propria rinuncia a qualsiasi responsabilità per la propria famiglia

La *workhouse* era concepita come un piccolo villaggio autosufficiente i cui abitanti venivano impiegati in diversi lavori e la vita

blished with the task of verifying viable solutions to address the growing poverty. The results were represented by the creation, through the Poor Law Amendment Act of 1834 (*New Poor Law Act*), of a Commission (*Poor Law Commission*), of which Edwin Chadwick was appointed secretary for England and Wales, which sought to discourage entry into the workhouses. Among its contents was a provision for an allocation of housing in favour of the needy. Although at first glance the intervention appears to be one that can be traced back to the field of what we today would define as the category of popular and low-cost construction operations, the basic idea underlying it reveals in reality how it should be framed differently. The workhouses, not surprisingly criticized for their constructing absolute ghettos, were regarded by supporters of the law as a

tool to push the unemployed towards work, the expression of a philosophy by which public assistance should be less eligible, i.e. the least preferable solution. Therefore, it was an uninviting choice aimed at push anyone able to fend for themselves to do so autonomously without having to turn to public assistance.

Entering the workhouse was, in fact, a particularly difficult moment. It is significant, the fact that the entrance of the workhouse in Birmingham was named «*the Archway of Tears*». Suffice to think of the rigid set of regulations for entry and residence in the workhouse. Prior to entry there was an interview, to verify the existence of the requirements for admission. The persons admitted were subject to medical controls and those who were ill were placed in special sections and given a uniform. The division within the

era scandita secondo i programmi determinati dalla *Poor Law Commission*, che stabiliva anche le regole di condotta e le sanzioni per la loro violazione. Persino la dieta era meticolosamente disciplinata dalla commissione.

I costi, comunque, continuarono a gravare sulla fiscalità locale, e non è un caso, infatti, che si preferì il ricorso ai cosiddetti *outdoor relief* i cui costi erano evidentemente inferiori. Questi ultimi strumenti furono ulteriormente limitati nel 1844, con l'emanazione dell'*Outdoor Relief Prohibitory Order* il quale riguardava, in maniera restrittiva, anche gli aiuti per i poveri considerati in grado di lavorare (*able-bodied poor*).

L'impostazione generale si riflette anche sullo stesso stile architettonico, ispirato al panopticon di Bentham, cioè un edificio a forma radiocentrica che consente ad un unico guardiano (*optikon*) di vedere tutti, e trova la propria espressione in due progetti tipo di cui quello di Sampron Kempthorne, fortemente criticato da alcuni, suddiviso in quattro sezioni, fu considerato dalla Commissione quello che meglio esprimeva anche un paventato diverso approccio al problema della povertà. Un modello poi abbandonato verso il 1870 in favore di edifici costruiti sullo stile degli ospedali realizzati durante la guerra di Crimea. Nel 1842 Edwin Chadwick redasse il *Report on an Enquiry into the Sanitary Conditions on the Labouring Population of Great Britain* che rappresenta la base sulla quale è stata elaborata poi non soltanto la normativa urbanistica del 1844, ma anche lo stesso *Public Health Act* del 1848 cui segue la istituzione del *General Board of Health* (soppresso poi nel 1854). E una *inquiry* (*Andover Workhouse*) nel 1845 pose in evidenza le inaccettabili condizioni in cui si viveva all'interno delle *workhouses*. Così la *Poor Law Commission* fu sostituita dal *Poor Law Board* nel 1847,

anno in cui fu emanato anche il *Consolidated General Order* nel quale venivano rigidamente disciplinati aspetti quali dieta, vestiario, istruzione, disciplina, ecc.

Provvedimenti seguiti poi, nel 1890, dall'emanazione dell'*Housing of the Working Class Act* con il quale le autorità locali (responsabili per le *workhouse*) furono spinte a migliorare l'edilizia delle proprie aree demolendo le vecchie dimore e ricollocando gli abitanti. Nel 1905 una *Royal Commission* rilevò l'inadeguatezza del modello, raccomandando la creazione di istituzioni specifiche per ogni tipologia di poveri e riservando le '*deterrent workhouses* soltanto per quelle categorie considerate '*incorrigibles*' quali '*drunkards, idlers and tramps*'. Inadeguatezza sottolineata ancor più da Beatrice Webb nel suo *Minority Report* del 1909 nel quale si evidenziava come le negatività delle *workhouses* fossero lo specchio del fallimento di un'intera politica evidenziando degli aspetti quali la mancanza di un'indagine e di un intervento sulle cause della povertà, ignorate anche dalla stessa *Royal Commission* di cui il *Report* rappresentava uno dei risultati, accanto all'altro *Report* (*Majority Report*). L'idea espressa nel *Minority Report* è egregiamente sintetizzata nelle parole della stessa Webb che ebbe a sottolineare che il suo obiettivo era «to secure a national minimum of civilised life [...] open to all alike, of both sexes and all classes, by which we meant sufficient nourishment and training when young, a living wage when able-bodied, treatment when sick, and modest but secure livelihood when disabled or aged».

E così nel 1929, con il *Local Government Act*, fu conferito alle autorità locali il potere di trasformare le infermerie delle *workhouses* in ospedali locali e a partire dal 1 aprile 1930 venne abolito il sistema delle *workhouses*, alcune delle quali, rinomi-

sections in which each workhouse was divided was according to seven criteria: elderly or infirm men, able-bodied men and boys over the age of 13; males between 7 and 13 years old; elderly or infirm women; able-bodied women and girls over the age of 16 year; girls between the ages of 7 and 16 years; children under the age of 7. Indeed, it was expected that the accommodation, literally the segregation, of the poor in the workhouses should be provided at least according to 4 distinct categories: the aged and impotent, children, able-bodied males and able-bodied females. Each category was assigned to a specific area and no attention was given to membership of a particular family. Only from 1847 onwards did married couples over the age of 60 have the opportunity to request to live together and from 1842 were mothers allowed to visit their children under the age of

7, while up to the age of 2 the children remained with their mothers. This is because entry into the workhouse was considered truly as a renunciation of any responsibility for one's own family. The workhouse was conceived as a small self-sufficient village whose inhabitants were employed in various jobs and life was marked according to the programmes determined by the Poor Law Commission, which also established the rules of conduct and penalties for their violation. Even the diet was carefully regulated by the commission.

The costs, however, continued to weigh on local taxes, and it is no coincidence, in fact, that there was a preference for the use of so-called outdoor relief whose costs were evidently lower. These instruments were further limited in 1844, with the enactment of the Outdoor Relief Prohibitory Order

which referred, in a restrictive manner, to aid for the poor considered able to work (the able-bodied poor).

The general approach is also reflected on the architectural style itself, inspired by Bentham's panopticon, i.e., a radiocentric building that allows a single guard (*Optikon*) to see everyone, which finds its expression in two types of projects of which that of Sampron Kempthorne, strongly criticized by some, divided into four sections, was considered by the Commission the one that best expressed a proposed different approach to the problem of poverty. This model was abandoned around 1870 in favour of buildings built in the style of the hospitals constructed during the Crimean War.

In 1842, Edwin Chadwick wrote the *Report on The Sanitary Conditions of the Labouring Population of Great Britain*, which represents the basis on

which was then drawn up, not only the urban planning regulations of 1844, but also the Public Health Act of 1848 which was followed by the establishment of the General Board of Health (then abolished in 1854). And an inquiry (*Andover Workhouse*) in 1845 highlighted the unacceptable conditions in which people lived in the workhouses. Thus the Poor Law Commission was replaced by the Poor Law Board in 1847, the year which also saw emanation of the Consolidated General Order which closely regulated aspects such as diet, clothing, education, discipline, etc.

These measures were followed in 1890 by the Housing of the Working Class Act under which the local authorities (responsible for the workhouse) were pushed to improve housing in their areas by demolishing old houses and relocating residents. In 1905, a Royal

nate *Public Assistance Institutions*, continuarono ad operare sotto il controllo dei local *county councils*. Ma bisognerà attendere il 1948, anno di emanazione del *National Assistance Act*, per la completa scomparsa delle *workhouses* in favore di un riassetto del sistema in linea con i principi racchiusi nel *Piano Beveridge* del 1946 che si pone per certi versi quale la naturale evoluzione dei principi delineati 37 anni prima dalla Webb. Significative le parole riportate in un editoriale del Guardian del 2009 in occasione del centenario del *Minority Report*: «the seed that was to grow into the welfare state was planted [in the *Minority Report*] [...] Workhouses lingered on in various forms and the poor law itself lasted until 1948 - but Beatrice had already written its obituary in 1909».

Le council houses

Il problema abitativo è stato al centro dell'attenzione dei governi che si sono succeduti sin dagli anni Cinquanta quando Harold Macmillan fu nominato *Minister for Housing* del Governo Churchill. E subito prima vedono la luce il *New Towns Act* (1946) e il *Town and County Planning Act* (1947) nei quali viene regolato il tema delle «council houses». Va subito precisato, però, che nella legislazione dell'epoca scompaiono i richiami alle classi operaie o di lavoratori in favore di un più ampio concetto di «general needs construction», ampliando implicitamente la categoria dei destinatari dei servizi e ispirando gli interventi ad una filosofia diversa ben sintetizzata dalle parole di Aneurin Bevan, *Minister for Health and Housing*: «the working man, the doctor and the clergyman will live in close proximity to each other». Filosofia abbandonata dal governo conservatore verso la fine degli anni Cinquanta in cui gli interventi abitativi risultavano es-

senzialmente finalizzati alla pulizia dei bassifondi (inner city slum clearance), modello anch'esso abbandonato in favore della costruzione dei cosiddetti *tower blocks* al posto dei nuovi quartieri decentrati. Va rilevato, comunque, che la realizzazione di edifici destinati all'edilizia residenziale pubblica era, a partire dagli anni Settanta, rigidamente disciplinata anche in termini di standard costruttivi (Parker Morris Standards).

Nell'epoca thatcheriana si assiste a un rapido declino degli interventi nel settore, a fronte del tentativo del Governo di favorire la proprietà della casa, seguendo lo schema normalmente definito come «*Right to Buy*».

A tal fine furono sensibilmente limitati gli investimenti pubblici nel settore, impedendo il reperimento di fondi dalla tassazione locale, e agli inquilini fu riconosciuto il «*Right to Buy*» (*Housing Act*, 1980), il diritto di riscattare la proprietà della casa, a un prezzo ridotto del 60% rispetto al prezzo di mercato per le case e del 70% per gli appartamenti, anche in rapporto al periodo di permanenza (cinque anni per i contratti stipulati a partire dal 18 gennaio 2005 e due anni per i contratti stipulati anteriormente a tale data). Era inoltre previsto il divieto di reinvestire i proventi delle vendite in abitazioni da destinare al Social Housing.

Un atteggiamento che ha evidentemente portato alla graduale dismissione del settore in favore di associazioni senza scopo di lucro (*Housing Associations* o *Private Registered Providers of Social Housing* - PRPs) a carattere prevalentemente locale i cui servizi, da un punto di vista dell'utenza, sono meno vantaggiosi rispetto a quelli offerti dal soggetto pubblico (*district* o *borough councils*). Le *housing associations* sono essenzialmente associazioni indipendenti, che operano senza scopo di lucro, facenti capo alla *Housing corporation* (da cui la definizione RSLs, *Re-*

Commission highlighted the inadequacy of the model, recommending the creation of specific institutions for each type of poor reserving the 'deterrent' workhouses only for those groups considered 'incorrigible' such as 'drunkards, idlers and tramps'. The inadequacy was emphasized even more by Beatrice Webb's *Minority Report* in 1909, which highlighted how the negativities of the workhouses reflected the failure of an entire policy pointing out aspects such as the lack of investigation into and intervention on the causes of poverty, ignored also by the Royal Commission itself of which the Report was one of the results, along with the Majority Report. The idea expressed in the *Minority Report* is very well summarized in the words of Webb herself who had to stress that her goal was «to secure a national minimum of civilized life ... open to all

alike, and all classes of Both Sexes, by Which We Meant When sufficient nourishment and training young, a living wage When Able-bodied, treatment When sick, and modest but secure livelihood When disabled or aged.»

Thus in 1929, with the Local Government Act, local authorities were given the power to transform the infirmaries of the workhouses into local hospitals and from 1 April 1930 the system of workhouses was abolished, some of which were renamed Public Assistance Institutions and continued to operate under the control of the local county councils. But it was not until 1948, the year of enactment of the *National Assistance Act*, that the complete disappearance of the workhouses took place in favour of a reorganization of the system in line with the principles embodied in the *Beveridge*

Plan of 1946 which in some ways appears like the natural evolution of the principles outlined 37 years earlier by Webb. The words contained in an editorial in the *Guardian* in 2009 on the centenary of the *Minority Report* are significant: «the seed that was to grow into the welfare state was planted [in the *Minority Report*] ... Workhouses lingered on in various forms and the poor law itself lasted until 1948 - but Beatrice had already written its obituary in 1909».

Council houses

The housing problem had been the focus of attention for governments since the 1950s when Harold Macmillan was appointed Minister for Housing in the Churchill government. And it was just before this period that the *New Towns Act* (1946) saw the light of day along with the *Town and County*

Planning Act (1947) in which the theme of «council houses» was regulated. It needs to be clarified immediately, however, that in the legislation of the time the references to the working classes or workers disappear in favour of a broader concept of «general needs construction» implicitly expanding the category of recipients of services and inspiring the interventions to a different philosophy summarized well in the words of Aneurin Bevan, Minister for Health and Housing: «The working man, the doctor and the clergyman will live in close proximity to each other. » This philosophy was abandoned by the Conservative government in the late '50s when housing interventions were primarily aimed at inner city slum clearance, a model which was also later abandoned in favour of the construction of tower blocks rather than new decentralized

gistered Social Landlords) e sottratte al controllo delle autorità locali.

Il settore dell'housing sociale comprende,alloggi in affitto sociale i cui canoni sono determinati sulla base di un «rent restructuring» che considera il valore della proprietà, il salario medio locale e la dimensione delle camere da letto; modelli di cosiddetta proprietà condivisa (*HomeBuy*)², in cui l'inquilino acquista una parte dell'abitazione, continuando così a pagare un canone ridotto; alloggi per i cosiddetti key-workers, impiegati nel settore dell'educazione, della salute e della sicurezza.

Cenni sulla riforma del 2011

Attualmente la situazione è notevolmente mutata nel panorama britannico in parte in ragione della devolution, differenziando sensibilmente le realtà inglesi e gallese da quella scozzese. Dal 1 aprile 2012 la responsabilità per la disciplina del settore è passata, in Inghilterra, in capo alle *Homes and Communities Agencies* che rispondono a un *Indipendente Regulatory Committee* istituito in base alle previsioni contenute nel *Localism Act* del 2011 i cui membri sono stati nominati dal *Secretary of State*. Le *Agencies* hanno il compito di incrementare l'offerta e la qualità delle abitazioni in Inghilterra predisponendo un *National Affordable Housing Programme* che include un complesso di interventi anche sul patrimonio edilizio esistente.

Al *Regulatory Committee* sono attribuite funzioni relative alla disciplina degli aspetti economici e della tutela dei consumatori. Avuto riguardo ai soggetti operanti nel settore il *Committee* è incaricato della tenuta di un registro dei soggetti, pubblici e pri-

vati, che operano nel settore. I soggetti privati possono essere organizzazioni con o senza scopo di lucro.

Ad essi si applica la disciplina degli aspetti economici emanata dal *Committee* essenzialmente allo scopo di garantire il rispetto degli standard stabiliti dallo stesso regolatore rispetto a profili quali la governance e la sostenibilità. Inoltre deve garantire che essi svolgano la propria attività in modo efficiente e nel rispetto del principio di economicità e sostenere l'offerta di alloggi popolari in modo da soddisfare in maniera adeguata la domanda, anche incoraggiando e sostenendo gli investimenti privati nel settore e garantendo il value for money degli investimenti pubblici, evitando oneri ingiustificati sul soggetto pubblico e un uso improprio dei fondi pubblici. A differenza di quest'ultima la disciplina relativa alla tutela dei consumatori si applica anche ai 'providers' pubblici e riguardano principalmente i servizi che offrono agli inquilini. Essa è finalizzata essenzialmente a garantire la fornitura di alloggi secondo determinati standard qualitativi, garantendo gli inquilini tanto in termini di scelta degli immobili, quanto in termini di partecipazione alle scelte relative agli immobili in cui risiedono, incoraggiando investimenti nell'area interessata anche per garantire una migliore qualità di vita a livello ambientale e sociale.

Non molto diversa la situazione in Scozia dove il settore è ancora prevalentemente nelle mani di soggetti pubblici (prevalentemente *councils*) e housing associations (*Registered Social Landlords*). Il settore del Social Housing conta alcuni interessanti interventi normativi: l'*Housing (Scotland) Act*, 2001; l'*Housing and Regeneration Act* del 2008; l'*Housing Act* del 2010 che innova sensibilmente il *Right to Buy* cercando di garantire le future generazioni ed eliminandolo per i nuovi soggetti che

districts. It should be noted, however, that the construction of buildings for public housing, starting from the 1970s, was rigidly disciplined also in terms of building standards (Parker Morris Standards).

The Thatcher era witnessed a rapid decline of the interventions in the sector, with the attempt by the Government to encourage home ownership, following the model usually referred to as «right to buy».

To this end public investment in the sector was substantially limited, preventing the use of funds from local taxation, and the tenant was granted the «right to buy» (*Housing Act*, 1980), the right to redeem the ownership of the house, at a price 60% lower than the market price for houses and 70% for apartments, also in relation to the period of residence (five years for contracts concluded since 18 January

2005 and two years for contracts entered into prior to that date). There was also a ban on reinvesting the proceeds of sales in dwellings to be allocated to Social Housing.

This attitude obviously led to the gradual disposal of the sector in favour of non-profit organizations (Housing Associations or Private Registered Providers of Social Housing - PRPs) of a predominantly local character, whose services, from the point of view of the users, are less favourable than those offered by the public body (district or borough councils). The housing associations are essentially non-profit making, independent associations, headed by the Housing Corporation (hence the term RSLs, Registered Social Landlords) and not subject to the scrutiny of local authorities.

The social-housing sector includes social rented housing whose rents are

determined on the basis of a «rent restructuring» which considers the value of the property, the local average wage and the size of the bedrooms; models of so-called shared ownership (*Home-Buy*)², where the tenant buys a portion of the dwelling, thereby continuing to pay a reduced rent; housing for so-called key-workers, employees in education, health and law enforcement.

References to the reform of 2011

The situation has considerably changed in the UK in part because of devolution, significantly differentiating the situation in England and Wales from that in Scotland and since 1 April 2012 responsibility for the regulation of the sector has passed in England, to the *Homes and Communities Agencies* who respond to an Independent Regulatory Committee established under the provisions contained in the

Localism Act of 2011 whose members are appointed by the Secretary of State. The agencies are responsible for increasing the supply and quality of housing in England by setting up a *National Affordable Housing Programme*, which also includes a range of measures on the existing building stock.

Functions are attributed to the Regulatory Committee relating to regulating the economic aspects and consumer protection. As regards the parties involved, the Committee is responsible for maintaining a register of subjects, public and private, who operate in the field. Private entities can be non-profit organizations or otherwise.

To these are applied the regulation of the economic aspects emanating from the Committee primarily for the purpose of ensuring compliance with the standards set by the regulator with

accedono al servizio; e la *Scottish Social Charter*, entrata in vigore il 1 aprile 2012, prevista dall'art. 31 della legge del 2010 il cui obiettivo generale è quello «improve the quality and value of the services that social landlords provide, and support the Scottish Government's long-term aim of creating a safer and stronger Scotland». Divisa in 7 sezioni (*equalities; the customer/landlord relationship; housing quality and maintenance; neighbourhood and community; access to housing and support; getting good value from rents and service charges; and other customers*) la Carta contiene degli standards che si applicano tanto ai soggetti pubblici quanto a quelli privati, con eccezione di specifiche previsioni (n. 12) per i soggetti pubblici e per quei soggetti pubblici (n. 16) nel cui territorio sono collocati siti per Nomadi e viaggiatori.

Da un punto di vista soggettivo, lo schema è simile a quello Inglese. È prevista infatti la creazione di uno *Scottish Housing Regulator*, garante dell'applicazione della Carta, a tutela dei soggetti (affittuari, senza tetto e altri utenti) che accedono ai servizi. Il grosso elemento di novità è indubbiamente rappresentato dal passaggio ad una forma di coregolazione che a sua volta contempla anche l'autoregolamentazione dei proprietari: un approccio coordinato con le altre autorità operanti nel settore in modo da evitare sovrapposizioni o contrasti nella disciplina. E a tal fine rilevante è la predisposizione di protocolli d'intesa con gli organi competenti. Si tratta di un approccio già individuato dalla dottrina (Cave, 2007) che aveva posto l'accento sul rapporto provider/inquilino. Ma in realtà l'elemento critico è rappresentato dalla mancanza di una reale attribuzione di potere alle costituenti autorità in relazione alla garanzia degli utenti i quali hanno la possibilità di rivolgersi ad un ombudsman che

sarà istituito a partire dal 2013 e la applicazione della normativa in materia di tutela dei consumatori dovrebbe trovare applicazione soltanto in caso di violazione di standards tali da arrecare un danno grave agli inquilini o agli aspiranti tali.

In teoria, dunque, gli inquilini hanno un potere più ampio in quanto coinvolti nella determinazione degli standard, e legittime paiono le loro aspettative in termini di opportunità di essere coinvolti non solo nelle decisioni più importanti ma anche nel controllo delle prestazioni erogate dai soggetti operanti nel settore. Ma lo stesso movimento degli inquilini ha posto in evidenza l'assenza di norme che disciplinano queste aspettative e pertanto tutto dipende dall'approccio che sarà garantito anche in sede di co-regolamentazione con il rischio che in caso di fallimento sarà ripristinato il tradizionale approccio verticistico.

NOTE

¹ «Housing for households whose needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households», Salonicco, Novembre 2006.

² Esistono 3 tipi di *HomeBuy*: il *New Build HomeBuy* in cui viene acquistato almeno il 25% di una nuova costruzione con corresponsione di un affitto pari almeno al 3% del valore della restante parte di proprietà dell'HA, con possibilità di acquisto da parte dell'inquilino di quote aggiuntive per un valore pari almeno al 10% della proprietà residua; l'*Open Market HomeBuy*, nel quale viene acquistato il 75% della proprietà anche attraverso l'erogazione di un mutuo, mentre il rimanente 25% viene finanziato a condizioni più favorevoli; il *Social HomeBuy*, nel quale a coloro i quali non possono esercitare il *Right to Buy* viene data la possibilità di acquistare una quota minima pari al 25% della proprietà della casa, con il pagamento di un affitto pari al 3%, anche in questo caso gli acquirenti godono di uno sconto sulla quota iniziale.

respect to profiles such as governance and sustainability. It also needs to be ensured that they perform their tasks efficiently and in compliance with the principle of inexpensiveness and support the provision of popular housing to adequately meet demand, also by encouraging and supporting private investment in the sector and ensuring the value for money of public investments, avoiding unjustifiable burdens on the public body and a misuse of public funds. Unlike the latter the legislation on consumer protection also applies to the public 'providers', mainly as regards the services provided to tenants. It is aimed primarily at ensuring the provision of housing according to certain quality standards, ensuring tenants both in terms of choice of the property, and in terms of being involved in decisions relating to property in which they re-

side, encouraging investments in the area concerned also to ensure a better quality environmental and social life. The situation in Scotland is not very different where the sector is still largely in the hands of public bodies (mainly councils) and housing associations (Registered Social Landlords). The social-housing sector has some interesting normative interventions: the Housing (Scotland) Act, 2001; the Housing and Regeneration Act 2008; the Housing Act of 2010 that significantly innovates the right to buy trying to provide guarantees for future generations and eliminating it for new subjects who access the service; and the Scottish Social Charter, which came into force on 1 April 2012, under Article 31 of the Law of 2010 whose overall goal is to «improve the quality and value of the services That social landlords provide, and

support the Scottish Government's long-term aim of creating a safer and stronger Scotland». Divided into 7 sections (*equalities; the customer/landlord relationship; housing quality and maintenance; neighborhood and community; access to housing and support; getting good value from rents and service charges, and other customers*), the Charter contains the standards that apply to both public and private subjects, with the exception of specific provisions (no. 12) for the public subjects and for those public subjects (no. 16) in whose territory are located sites for nomadic and traveller groups. From a subjective point of view, the system is similar to the English one. In fact the establishment of a Scottish Housing Regulator is foreseen, to ensure the implementation of the Charter, to protect individuals (tenants, homeless and other users)

who access the services. The greatest novelty is undoubtedly the transition to a form of co-regulation which in turn also includes the self-regulation of the owners: a coordinated approach with other authorities working in the field so as to avoid overlaps or conflicts in the regulations. And for that purpose the preparation of the memoranda of understanding with the relevant agencies is significant. This is an approach which has already been identified by the doctrine (Cave, 2007) which had stressed the provider/tenant relationship. But in reality the critical element is represented by the lack of real empowerment of the established authority in relation to the guarantee for users who have the opportunity to contact an ombudsman to be established in 2013 and the application of consumer-protection legislation should be applied only in cases

REFERENCES

- AA.VV. (2009), *From the Workhouse to Welfare*. What Beatrice Webb's 1909 Minority Report can teach us today, The Fabian Society.
- Allen, C. (2008), *Housing market renewal and social class*, London, Routledge.
- Cave, M. (2007), *Every Tenant Matters*, A review of Social Housing Regulation London, Department for Communities & Local Government.
- Greenhalgh, S. and Moss, J. (2009), *Principles for Social Housing Reform*, Localis.
- Hills, J., *Ends and means: the future of social housing in England*, Case report 34, available at: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cr/CASereport34.pdf>
- Lawson, J. and King, P. (2011), *Housing policy transformed*, in *Journal of Housing and the Built Environment*, n. 26, pp. 103 ss.
- Lupton, R., Tunstall, R., Sigle-Rushton, R., Obolenskaya, P., Sabates, R., Meschi, E., Kneale, D. and Salter E. (2009), *Growing up in social housing in Britain. A profile of four generations, 1946 to the present day*, Institute of Education, Centre for Research on the Wider benefits of Learning, London School of Economics and Political Science.
- Rodger, R. (Ed.) (1989), *Scottish housing in the twentieth century*, Leicester University Press, Leicester.
- Stone, M. E. (2003), *Social Housing in the UK and US: Evolution, Issues and Prospect*.
- Williams, N. (2003), "The right to buy in Britain", in O'Sullivan, T. and Gibb, K. (Eds.), *Housing economics and public policy*, Basil Blackwell, Oxford, pp. 235 ss.
- Wilcox, S. and Fitzpatrick, S. (2010), *The impact of devolution. Housing and Homelessness*, available at: <http://www.jrf.org.uk>.

of the violation of standards such as to cause serious damage to the tenants or would-be tenants.

In theory, then the tenants have a wider power insofar as they are involved in the setting of the standards, and their expectations seem legitimate in terms of the opportunity to be involved not only in the most important decisions but also in the control of the services provided by the subjects operating in the sector. But the same movement of tenants has highlighted the absence of rules governing these expectations and therefore everything depends on the approach that will be guaranteed in the seat of co-regulation with the risk that in the event of failure the traditional top-down approach will be restored.

NOTES

¹ "Housing for households whose needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households", Salonicco, November 2006.

² There are 3 types of HomeBuy: New Build HomeBuy in which at least 25% of a new building is purchased with a rental payment of at least 3% of the value of the remaining part of the property owned by the HA, with the possibility of purchase by the tenant of additional shares up to a value of at least 10% of the residual ownership; Open Market HomeBuy, in which is acquired a 75% ownership also through the use of a mortgage, while the remaining 25% is financed on more favourable terms; Social HomeBuy, where those

who cannot exercise the Right to Buy are given the opportunity to purchase a minimum of 25% of the ownership of the home, with the payment of a rent equivalent to 3%, and also in this case buyers receive a discount on the initial fee.