

Verso lo Stato osmotico. Centralizzazione, liberalizzazioni, *governance*: il governo locale del Regno Unito nell'era dei Conservatori (1979-1997)

LORENZO CASTELLANI

Introduzione

Nel periodo compreso tra il 1979 e il 1997 il governo locale del Regno Unito fu oggetto, sotto l'azione dei governi Conservatori guidati da Margaret Thatcher e John Major, di una serie di riforme che produssero una rimodulazione delle geometrie del potere tanto a livello istituzionale quanto sul piano della finanza pubblica e dei servizi pubblici locali. Si determinò in questa fase un processo di centralizzazione al fine di realizzare le politiche che il partito di Governo si era prefissato, in particolare sul piano economico-finanziario, sotto l'impulso delle idee neo-liberali e del paradigma neo-manageriale nell'amministrazione pubblica¹.

L'accentramento di alcune funzioni del governo locale risultavano funzionali alle politiche dei governi Thatcher e Major: privatizzazioni e liberalizzazioni dei servizi pubblici locali, raggiungimento degli obiettivi di politiche di bilancio e monetarie restrittive, smantellamento del

capitalismo municipale, centralizzazione del *policy-making*, controllo dei risultati amministrativi e finanziari raggiunti dalle autorità locali da parte del governo centrale². Il perseguimento di queste politiche ebbe un notevole impatto istituzionale che si concretizzò nel trasferimento di funzioni e competenze al governo centrale, razionalizzazione degli organi amministrativi locali, rimodulazione dei livelli di governo, creazione di nuovi soggetti di diritto pubblico e privato per la gestione dei servizi pubblici e la costituzione di un nuovo assetto della finanza pubblica locale.

In questo processo, lo Stato britannico è stato protagonista di un forte accentramento nell'esecutivo e, al tempo stesso, si è fatto maggiormente osmotico, integrando in misura crescente poteri pubblici e privati. Alla verticalizzazione delle competenze e delle funzioni, inoltre, è corrisposta una frammentazione degli attori istituzionali ed una depoliticizzazione del governo locale. Un arcipelago di poteri osmotici è stato imposto dal governo centrale, sfruttan-

do la predisposizione genetica del sistema britannico alla flessibilità dei rapporti tra livelli di governo e alla permeabilità tra poteri pubblici e privati³.

In tale scenario, l'obiettivo dell'articolo è di illustrare le trasformazioni istituzionali realizzatesi in quest'epoca come parte di un processo storicamente più ampio e le cui radici affondano nella peculiare tradizione statutale anglosassone. In questa tradizione, infatti, il governo locale si è sempre posto in posizione subordinata rispetto allo Stato centrale. Per alcuni studiosi la relazione tra governo centrale e locale nella storia del Regno Unito si è configurata come un rapporto tra principale e agente, con il governo locale in posizione subordinata, ma ancora capace di mantenere autonomia gestionale ed un certo potere di contrattazione rispetto alle decisioni di policy prese dal centro⁴. Per altri, e questa interpretazione appare più convincente, tra i due piani di governo più che una *partnership* paritaria si è instaurata una *stewardship*, in cui il governo locale assume un mero ruolo esecutivo, di ultimo terminale della macchina governativa⁵. In altre parole, nel sistema istituzionale britannico contemporaneo, è sempre lo Stato a decidere l'ampiezza del perimetro d'azione del governo locale, il suo livello di finanziamento e le politiche che questo deve attuare.

La relazione incardinata tra livelli di governo venne messa in discussione dalla *New Right* dei premier conservatori Thatcher e Major. La gestione dei servizi pubblici *in-house*, esempio di capitalismo municipale impermeabile ai privati, e la spesa sociale dei governi locali erano, per la nuova politica neo-liberale, un bersaglio da colpire con nuove riforme. A queste dovevano sostituirsi politiche di liberalizzazione e l'in-

troduzione di tecniche manageriali mutate dal settore privato nell'amministrazione locale, con conseguente abbassamento dei costi e aumento della produttività⁶.

La tensione tra la maggioranza di *local councils* e le politiche del governo centrale esplose a metà degli anni Ottanta, soprattutto sul piano finanziario e fiscale. La Thatcher, ed il suo successore Major, mostrarono con quale forza nel Regno Unito un governo centrale determinato a realizzare il suo programma poteva vincere le resistenze del governo locale. Una fase che dimostrò come la *partnership* tra governo centrale e locale poteva essere facilmente rovesciata e trasformata in *stewardship* dal primo quando ciò risultava necessario per realizzare un programma politico di lungo corso⁷.

Dunque, alla rottura politica occorsa tra gli anni Settanta e Ottanta con l'avvento della *New Right* thatcheriana non si determinò soltanto una tensione istituzionale tra governo centrale e locale, quanto una riemersione ed amplificazione delle congenite debolezze del governo locale nel sistema politico britannico.

1. Le origini storiche della debolezza del governo locale

Per comprendere la tesi della permeabilità del governo locale britannico all'ideologia dominante nell'esecutivo nazionale è opportuno ripercorrerne brevemente le principali trasformazioni degli ultimi due secoli.

All'inizio del diciannovesimo secolo l'Inghilterra non era ancora il paese europeo con il maggior grado di accentramento statutale. Ciò era dovuto, in particolare, al

ruolo preminente del Parlamento in cui i *landowners*, cioè aristocrazia e grande borghesia proprietaria terriera, gestivano le regole del gioco della cosa pubblica. A questi notabili, nei fatti, veniva lasciata grande libertà nella gestione delle comunità locali. Inoltre, essi tendevano a lasciare fuori dalle amministrazioni locali le altre classi sociali sia stabilendo le regole del sistema sia concedendo privilegi speciali a determinati individui o alle *corporation*⁸.

Tuttavia, con l'avvento della seconda rivoluzione industriale la situazione cambiò radicalmente. Per promuovere politiche di libero scambio invece che di protezione delle rendite fondiarie la nuova borghesia capitalista necessitava di una nuova rappresentanza e di conseguenza di una diversa regolamentazione del diritto di voto. Da un lato con l'*Electoral Reform Act* del 1832 si ottenne l'aumento dei seggi destinati ai centri urbani maggiori che erano anche quelli più industrializzati mentre con il *Municipal Act* del 1835 si attribuiva il diritto di voto per il governo locale ai singoli cittadini sulla base di un certo ammontare di tasse pagate invece che sulla proprietà terriera come avveniva in precedenza. Ciò permise l'ascesa nella politica locale di una nuova classe di industriali e commercianti che volevano gestire le comunità al fine di sviluppare politiche, soprattutto sul piano infrastrutturale, che avvantaggiassero proprio i nuovi attori del capitalismo. Questo cambiamento inoltre invece di rafforzare il ruolo del settore privato nell'erogazione dei servizi pubblici determinò la nascita di un "capitalismo municipale", in particolare nelle più grandi città, dove i governi locali istituirono numerosi enti pubblici al fine di gestire attività come porti, dighe, elettricità, gas e trasporti.

Dopo questa fase si gettarono le basi per la costruzione dello Stato sociale con un processo che venne diretto rigorosamente dal governo centrale. La creazione di una agenzia del governo per gestire la riforma delle *Poor Laws* del 1834 si muoveva verso questa direzione, seppure i risultati sul piano del miglioramento delle condizioni della popolazione rurale non furono particolarmente significativi. Tuttavia sul piano istituzionale la riforma, che venne promossa con il sostegno sia dei liberali che dei conservatori, pur riducendo l'influenza del governo locale rurale (*local parish*) nella gestione delle politiche di assistenza, non riuscì ancora del tutto a scardinare l'influenza della grande proprietà terriera sui governi delle comunità locali⁹. Nello stesso tempo si sviluppò massicciamente il civil service a livello centrale, consolidato dal Northcote-Trevelyan Report del 1854. I numeri dei funzionari di Whitehall crebbero costantemente dalla metà dell'Ottocento all'inizio del Novecento. La seconda metà del diciannovesimo secolo vide, dunque, due spinte opposte: da un lato quelle dell'industrializzazione e della costruzione dello Stato sociale, che miravano alla centralizzazione delle funzioni e alla burocratizzazione per supportare lo sviluppo capitalista e delle politiche sociali, e dall'altro, sul piano politico, proprio per il prevalere della dottrina del *laissez-faire* si formavano movimenti e resistenze anti-centraliste¹⁰. Per fronteggiare queste pressioni vennero create delle strutture locali *ad hoc* finalizzate a gestire specifici servizi. Queste istituzioni erano elettive ed il diritto di voto era assegnato su base censitaria. Fino agli inizi del Novecento resisteva, dunque, un sistema duale basato sulla compartecipazione del nuovo mondo industriale alla gestione

sia del potere centrale che di quello locale, ma in cui quest'ultimo resisteva ancora con consistenti spazi d'autonomia politica.

Furono i primi due decenni del ventesimo secolo a fondare un nuovo centralismo nel Regno Unito. Per fronteggiare la pressione delle masse popolari e delle condizioni imposte da una massiccia industrializzazione la classe politica liberale al governo si trovò a promuovere delle nuove politiche sociali che forgiarono un nuovo ruolo per lo Stato chiamato, da questo momento, a prendersi cura di aspetti sempre più numerosi della vita dei cittadini.

Il relativo benessere di cui godeva la nazione centrale di un vasto impero permetteva al governo britannico, attraverso politiche di redistribuzione, di alleviare le condizioni di vita delle classi lavoratrici erodendo solo relativamente gli interessi delle élite economico-finanziarie. L'impatto sui rapporti tra livelli di governo fu fatale al governo locale. Infatti tanto i liberali quanto i socialdemocratici d'inizio Novecento credevano che le nuove politiche sociali dovessero essere omogenee, finanziate e dirette dal governo centrale. Il governo locale veniva, di conseguenza, visto con sospetto poiché minaccia potenziale all'armonizzazione e all'articolazione delle politiche redistributive. Questo processo di centralizzazione riguardò le politiche previdenziali, sanitarie e persino quelle dell'edilizia popolare che vennero tutte pianificate dai corridoi di Whitehall. Inoltre l'ascesa del Labour Party polarizzò l'offerta politica ed irrigidì il Partito Conservatore che, dagli uffici del governo, temeva che le amministrazioni locali potessero essere utilizzate dai socialisti per promuovere politiche radicali ed egualitarie. In particolare si temeva che le aziende municipalizzate potesse-

ro andare incontro alla socializzazione dei mezzi di produzione e per questo vennero varate numerose leggi volte ad accentrare funzioni e competenze.

Un ulteriore fattore di centralizzazione venne dato dallo sviluppo dei partiti di massa. La rilevanza delle comunità locali nel disegnare i candidati nelle *constituencies*, in particolare quelli dei seggi sicuri, diminuì radicalmente. Infatti, ora erano le segreterie nazionali dei partiti a selezionare i candidati dei collegi e non più, come fino a pochi decenni prima, l'accordo tra esponenti del notabilato locale. La lealtà verso il partito divenne più importante della lealtà verso gli interessi della comunità¹¹.

In definitiva lo sviluppo dell'industrializzazione, della politica di massa e dello Stato sociale avevano contribuito ad accentrare i poteri nel governo centrale come mai accaduto nei secoli precedenti nel Regno Unito introducendo una trasformazione fondamentale nella politica britannica. In questo senso, ne fecero le spese non solo i governi locali, ma anche quelle comunità che già coltivavano una identità nazionale, come la Scozia. Nonostante nel 1885 fosse stato creato lo Scottish Office, poi trasformato nel 1926 in Scottish Secretary of State, quest'ufficio non aveva il potere di prendere decisioni esecutive né la possibilità di ottenere una responsabilità autonoma per il governo della Scozia. Essendo parte del gabinetto del Primo Ministro, dunque legato alla convenzione della responsabilità collettiva del Cabinet, il rappresentante di questo ufficio non poteva discostarsi dalle politiche stabilite dal governo centrale.

In seguito, tra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta il ruolo del governo centrale rimase prevalente e giocò a favore della pianificazione e supervisione anche sulle

politiche di cui le autorità locali rimanevano titolari. I governi conservatori di questi anni temevano che una riforma volta a rafforzare ed ingrandire le amministrazioni locali sul piano dimensionale potesse essere sfruttata dai laburisti per promuovere politiche socialiste sul territorio ed ostacolare il ruolo guida di Downing Street. Di conseguenza fu solo alla fine degli anni Cinquanta che si iniziò a parlare seriamente di riforme per accorpate i governi locali per farne un unico livello di sottogoverno e accrescerli al fine di aumentare la loro capacità di erogazione dei servizi pubblici. Ciò non ridusse però la centralizzazione che divenne addirittura più forte sul piano finanziario, in particolare a partire dagli anni Sessanta, con un crescente aumento dei sussidi dal governo centrale a quello locale, politica che rese le amministrazioni locali maggiormente dipendenti dai finanziamenti del centro. Inoltre, un altro elemento di indebolimento fu che i funzionari pubblici iniziarono a considerare le amministrazioni locali esclusivamente come un trampolino di lancio per arrivare nei più prestigiosi uffici del *civil service* di Whitehall, dove si concentravano gran parte delle decisioni sulle policy e della pianificazione economica. A partire degli anni Settanta il governo locale, pur mantenendo risorse finanziarie e legali di non poco conto, era già stato declassato da agente con un'ampia autonomia gestionale a mero *partner* esecutivo del governo centrale. Le amministrazioni locali venivano considerate, e si consideravano, come dei fornitori di servizi pubblici ausiliari rispetto ad un governo centrale che stabiliva, pianificava, finanziava le loro attività¹². Questa trasformazione, verificata nel corso del Ventesimo secolo, risulta fondamentale per comprendere nel lungo

periodo le trasformazioni subite dal governo locale nell'era thatcheriana. Le riforme della *governance* locale, abilmente imposte e sfruttate dai Conservatori, si nutrivano di condizioni favorevoli che provenivano da lontano e di una posizione istituzionale che si era indebolita oramai da decenni nei confronti del governo centrale.

2. Il contesto della *devolution*

Pur occupandosi della storia del *local government*, e non delle nazioni che compongono il Regno Unito, questa ricostruzione storica risulterebbe incompleta senza inserire i cambiamenti del governo locale nel più ampio contesto del dibattito sulla *devolution* tra gli anni Settanta e Ottanta. Nelle parole del costituzionalista Vernon Bogdanor la *devolution* può essere definita come «il trasferimento di poteri da ministri e parlamento a corpi elettivi subordinati»¹³.

Fino al 1920, tuttavia, la *devolution* veniva chiamata *Home Rule* e riguardava sostanzialmente soltanto l'Irlanda. Con l'indipendenza di quest'ultima, sancita in quell'anno, la *Home Rule* venne data alle sei contee dell'Irlanda del Nord rimaste parte del Regno Unito. Il *Government of Ireland Act* del 1920 stabiliva, infatti, la creazione di un Parlamento nord-irlandese che si occupasse degli affari interni dell'Ulster. Questo Parlamento, sempre dominato politicamente dagli unionisti, rimase in vigore fino al 1972, quando a seguito delle agitazioni e violenze scatenate dai movimenti per i diritti civili di fine anni Sessanta venne sospeso e poi abolito nel 1973 con il *Northern Ireland Constitution Act*. Tra il 1973 ed il 1998 vi furono numerosi tentativi, tutti

falliti, di instaurare una *Northern Ireland Assembly*. Questo percorso terminerà solamente nel 1998 quando a seguito del *Good Friday Agreement* l'Assemblea è stata definitivamente stabilita, per poi entrare definitivamente in vigore nel 2007¹⁴.

Diversa, invece, la storia delle istituzioni locali di Scozia e Galles. Dove la *devolution* non è entrata nell'agenda politica prima degli anni Settanta, quando si determinò una rapida crescita di consensi elettorali per i nazionalisti scozzesi. Il partito laburista, fin dalle sue origini favorevole all'*home ruling*, riaffermò il suo impegno per la *devolution* in Scozia e Galles, formulando una proposta per la creazione di parlamenti locali. Tuttavia, i referendum del 1979 proposti nei due paesi fornirono indicazioni contrastanti: in Galles tre quarti degli elettori si espresse contrariamente alla decentralizzazione; in Scozia vinsero i "Sì" alla *devolution* ma senza raggiungere la soglia del 40% stabilita dal Parlamento di Westminster come necessaria per procedere al trasferimento dei poteri. Quando pochi mesi dopo il referendum Margaret Thatcher vinse le elezioni, la *devolution* sembrava su un binario morto. Il nuovo Primo Ministro, infatti, era contrario alla decentralizzazione ed i Conservatori abrogarono la legislazione preposta alla sua realizzazione¹⁵. Nonostante questa stasi istituzionale, nei diciott'anni di governo conservatore aumentarono le pressioni per una devoluzione di poteri a Scozia e Galles. Durante questo periodo, infatti, in entrambi i paesi il partito conservatore, contrario alle riforme istituzionali, ottenne in tutte le elezioni un netto minor numero di seggi rispetto al Partito Laburista, favorevole alla decentralizzazione. Risultati che indicavano una crescente insofferenza di questi territori nei confronti del Partito Conservato-

re e delle sue politiche di privatizzazione, che colpivano l'industria pesante di quelle regioni.

In conclusione, nei quasi due decenni conservatori sul piano costituzionale vi fu un rafforzamento del governo centrale rispetto alle nazioni del Regno. I tentativi di *devolution* degli anni Settanta erano stati riassorbiti da Londra e, allo stesso modo, l'opinione pubblica e l'élite politica di Scozia e Galles non sembravano ancora mature per una svolta istituzionale. In questo senso, come vedremo, il destino delle nazioni andava di pari passo a quello dei governi locali, entrambi sottoposti ad una spinta centripeta dai governi Thatcher e Major. Tuttavia, l'intransigente centralismo, e l'angolo-centrismo elettorale, dei Conservatori funse da propellente per una nuova fase di spinta alla decentralizzazione, che si concreterà alla fine degli anni Novanta con i governi laburisti.

3. *La prima fase thatcheriana: controllo sulla finanza pubblica e riduzione della spesa pubblica locale*

È molto probabile che quando nel 1979 s'insediò il primo Governo Thatcher il gabinetto non avesse le idee molto chiare né su una possibile riforma del governo locale né sulla funzione istituzionale che questo doveva svolgere. Come ha osservato Kenneth Baker, il Primo Ministro «non aveva molto tempo per i *local councils*, che si aspettava essere degli esecutori del governo centrale»¹⁶. Il Manifesto elettorale dei Conservatori del 1979, inoltre, non indicava alcuna policy relativa al governo locale in quanto tale, pur se vi erano riferimenti relativi alla



Margaret Thatcher nella campagna elettorale del 1979

vendita del patrimonio immobiliare pubblico e alla gestione finanziaria dello stesso. Michael Heseltine era, nel 1979, *Secretary of the State for the Environment* ossia guidava il ministero dell'ambiente, che nel Regno Unito è il dicastero responsabile per i rapporti con il governo locale. Heseltine, in precedenza manager di successo, era un fautore delle politiche liberiste e, nel suo ruolo, mirava a realizzare privatizzazioni, tagli alla spesa pubblica e a migliorare l'efficienza dei servizi pubblici. In termini programmatici, la vendita del patrimonio immobiliare pubblico era in cima alla sua lista seguita dal riordino della finanza e dei controlli del governo locale¹⁷.

Una priorità immediata del Governo era il taglio della spesa pubblica e la riduzione dell'inflazione¹⁸. Nel luglio del 1979 Heseltine annunciò un taglio che riduceva del 5,5% i trasferimenti al governo locale rispetto al governo laburista uscente¹⁹. Inoltre, il ministro preparò una legge intitolata *Local Government Planning and Land Bill* che ottenne il *royal assent* nel novembre 1980²⁰. L'idea fondamentale della legge era quella di inserire un sistema di penalizzazione per quelle autorità locali che avessero speso più dei propri fabbisogni finanziari stabiliti dal governo centrale. Veniva introdotta una soglia annuale oltre la quale venivano attivate delle penalità in forma progressiva che ri-

ducevano automaticamente i trasferimenti a quell'autorità locale nell'anno successivo, di modo che questa fosse costretta a ridurre il proprio livello di spesa onde evitare drastiche riduzioni di finanziamento da parte del governo nazionale.

La strategia del governo Conservatore, in realtà, si poneva in continuità con l'iniziativa del precedente governo Macmillan che aveva stabilito una correlazione tra il finanziamento e la spesa pubblica delle autorità locali. Grazie a questa riforma i trasferimenti di denaro pubblico dallo stato centrale ai governi locali erano scesi dal 58% dell'anno 1980-1981 al 47% dell'anno 1985-1986²¹. Tuttavia, le speranze che questa politica servisse a ridurre drasticamente la spesa locale vennero presto spazzate via. Infatti, la risposta dei governi locali fu semplicemente quella di alzare le tasse locali. Così, nel 1981 vennero ulteriormente inaspriti i meccanismi di penalizzazione per quelle autorità locali che eccedevano i limiti di spesa. Un'ulteriore legge venne promulgata nel novembre del 1981 la quale aggiungeva al meccanismo sanzionatorio per i governi locali che eccedevano i limiti di spesa anche un limite massimo di tassazione sui cittadini. Se il limite di tassazione fissato dal governo centrale veniva superato queste dovevano sottoporre ai cittadini un referendum per esprimersi a favore o contro l'inasprimento della fiscalità locale²².

Tuttavia, la soluzione proposta presentava molti rischi politici e limiti istituzionali. I referendum locali sarebbero stati costosi e complessi e allo stesso tempo si sarebbe creato un precedente per un esteso ricorso alla volontà popolare. Così l'idea venne abbandonata e la legge venne modificata nel 1982 introducendo un meccanismo che impediva al governo locale di

aggiungere tasse supplementari nel corso del medesimo anno finanziario. Inoltre, un emendamento favoriva una maggiore preparazione delle autorità locali rispetto ai tagli di spesa richiesti. Il governo avrebbe, infatti, preventivamente informato quelle autorità locali che si sarebbero viste ridurre i trasferimenti statali per l'anno successivo, invece d'imporre alle stesse dei tagli di spesa solo dopo aver annunciato e stanziato i fondi attraverso la legge di bilancio²³. Questa legge, passata nel luglio del 1982, imponeva una crescente rigidità sui conti pubblici, ma senza limitare realmente quelle autorità con elevati livelli di spesa pubblica²⁴. Il Governo intendeva contrastarle cambiando ogni anno il meccanismo attraverso il quale venivano determinati i livelli di spesa e le penalità. Di conseguenza, la formula prevista dalla legge del 1982 non ebbe successo e venne rimpiazzata nel 1984 con un nuovo meccanismo che rafforzava ulteriormente il controllo del governo sulle soglie della spesa pubblica locale.

In aggiunta alle misure finanziarie il *Local Government and Planning Act* del 1980 imponeva al *Direct Labour Organization* delle autorità locali, le organizzazioni istituite negli anni Sessanta con il compito di gestire l'erogazione dei servizi pubblici, di realizzare contratti d'appalto con il settore privato e di ottenere un surplus economico nell'arco di tre anni. Sempre la stessa legge decretava la sostituzione delle *Direct Labour Organization* con le *Urban Development Corporations* (UDCs), cioè strutture amministrative non-elettive, i cui membri restavano nominati dalle autorità locali, finanziate direttamente dal governo con l'obiettivo di sviluppare gli investimenti privati nei servizi pubblici. Ad esempio, durante il primo governo della Thatcher, queste gestirono lo

sviluppo dei *docklands* di Londra e di Liverpool. Nel 1984, inoltre, il governo creò venti *enterprise zone*, cioè zone in cui i controlli burocratici erano ridotti al minimo e il governo centrale metteva a disposizione dei fondi appositi per iniziare nuovi *business*²⁵. Sempre nel 1980 l'*Housing Act* dava alla maggioranza degli affittuari degli immobili pubblici, con tre o più anni di locazione, il diritto a comprare le case in cui vivevano con forti sconti rispetto al prezzo di mercato. Il "diritto alla proprietà della prima casa" venne rafforzato dalla cancellazione degli incentivi per gli affitti, una politica che fece aumentare i prezzi delle locazioni delle council houses. Nel 1984 i requisiti per accedere al "right to buy" vennero ridotti a due anni di contratto d'affitto. Il Governo inoltre ridusse notevolmente gli investimenti in edilizia pubblica e popolare indirizzando parte dei risparmi di questa riduzione alla ristrutturazione e riqualificazione dell'esistente²⁶.

4. La finanza locale e le trasformazioni istituzionali degli anni Ottanta

Fin dal 1974, quando era ancora una semplice parlamentare del partito conservatore, Margaret Thatcher proponeva di rivedere il sistema della tassazione locale e d'inserire una sistema di *rate-capping*, ovvero la possibilità di stabilire un tetto massimo, da parte del governo centrale, all'imposizione fiscale del *local government*²⁷. Ciò significava che, una volta prefissato da Londra il livello massimo di tassazione locale imponibile dai poteri locali, le autorità locali non avrebbero potuto finanziare ulteriormente la propria spesa attraverso l'aumento delle

tasse municipali. Con questo meccanismo, che imponeva di fatto una centralizzazione della finanza pubblica locale, il governo centrale avrebbe potuto meglio controllare il livello di spesa pubblica delle autorità locali.

Una volta arrivata a Downing Street, la Thatcher mantenne fede alla propria linea politica elaborata negli anni Settanta. Il fallimento del sistema organizzato secondo obiettivi e penalità del 1980, e considerato dalla maggioranza dei ministri come un momento di passaggio, doveva essere sostituito da una soluzione alternativa di lungo periodo riguardo la tassazione locale. Dal 1981 Leon Brittan, Segretario di Stato del Tesoro, assecondò l'idea del Primo Ministro di ridurre la spesa pubblica locale tramite una radicale riforma della finanza pubblica. Il ministro dell'Ambiente Heseltine, al contrario, invitava Brittan e il Primo Ministro ad una soluzione moderata²⁸.

Tuttavia, la pressione dell'ala più intransigente del governo obbligò Heseltine a intraprendere un'indagine ministeriale sul finanziamento delle autorità locali poi sintetizzata in un *Green Paper*, in cui si cercava di frenare, indicando soluzioni alternative, la proposta di *rate-capping* elaborata dalla Thatcher e dal Tesoro²⁹. Il Primo Ministro, poco soddisfatta dei risultati ottenuti fino a quel momento, istituì un apposito *Cabinet committee* presieduto dal ministro dell'Interno William Whitelaw, al fine di valutare tutte le possibili modalità per ridurre la spesa pubblica locale. Una commissione ufficiale suggerì la possibilità d'introdurre il *rate-capping*, ipotesi che venne poi supportata anche da Leon Brittan³⁰. Heseltine e Tom King, suo successore al *Department of Environment*, credevano che una misura del genere potesse essere incostituzionale in

quanto incidere su un antico privilegio del *local government*, quello di finanziarsi autonomamente rispetto al governo centrale³¹. Inoltre questi suggerirono di abolire i governi metropolitani delle maggiori città, che avevano maggiore autonomia funzionale, come il *Great London Council* (GLC) e i *Metropolitan County Councils* (MCCs) per meglio controllare la spesa pubblica locale. Tuttavia, Brittan e Thatcher inserirono, a ridosso delle elezioni, la proposta di controllo della spesa dei governi locali nelle mani laburista nel manifesto conservatore del 1983 nella speranza di guadagnare consenso popolare sulla questione³².

Così dopo le elezioni vinte dalla Thatcher nel 1983, Patrick Jenkins venne nominato *Secretary of the State* del ministero dell'ambiente sia per abolire il GLC e le MCCs sia per introdurre il meccanismo di *rate-capping*. Nell'agosto 1983 il governo pubblicò un *White Paper*, che continuava a difendere il *rate* come il miglior sistema di gestione della finanza pubblica locale, nonostante il costante aumento della tassazione a carico dei cittadini imposto per bilanciare i livelli di spesa pubblica locale. Così l'esecutivo propose che venissero imposti dei limiti massimi alla tassazione che ciascun governo locale poteva imporre sui propri residenti³³. Nel dicembre 1983 venne proposta una legge per limitare il *rate-capping* che la maggioranza approvò nell'estate del 1984³⁴, nonostante le proteste delle autorità locali, incluse quelle controllati dai conservatori³⁵. La limitazione della tassazione locale si applicava a quegli enti locali che pianificavano di spendere oltre il 20% rispetto a quanto ricevevano dal governo centrale o che eccedevano del 4% il livello di spesa pubblica previsto per la loro istituzione³⁶.

Particolarmente aspra fu la reazione dei governi locali scozzesi al meccanismo di *rate-capping*³⁷. I tagli del governo centrale, attraverso l'ufficio dello *Scottish Secretary of State*, al finanziamento delle autorità locali scozzesi determinarono che sette distretti guidati dai laburisti innalzarono notevolmente le tasse locali, violando le nuove regole. Nel 1982, il governo di Londra corse ai ripari rafforzando il potere del Segretario di Stato scozzese, il quale poteva scegliere o di diminuire i finanziamenti diretti oppure di chiedere ai governi locali di ridurre le tasse, oppure una combinazione tra le due. Negli anni successivi questi poteri vennero massicciamente usati per contenere la spesa dei sempre più intransigenti distretti a guida laburista³⁸.

A fianco a queste misure il governo decise per l'abolizione del *Great London Council* (GLC) e dei *Metropolitan Councils* (MCCs), come proposto dal ministro Whitelaw in un *sub-committee* del Gabinetto. La *ratio* dell'esecutivo rimaneva la stessa: ridurre il livello di spesa pubblica a disposizione delle autorità locali. Politicamente le aree metropolitane erano particolarmente deboli poiché insieme alle questioni di finanza pubblica esistevano dei problemi di ripartizione delle competenze nell'erogazione di alcuni servizi pubblici rispetto ai distretti, ovvero gli organi amministrativi sottostanti, i quali non si opposero alla proposta di abolizione avanzata dal governo Thatcher.

L'abolizione del GLC e dei MCCs venne sancita da un *White Paper* del 1983³⁹. Le funzioni del GLC sarebbero state trasferite ai quartieri di Londra (*boroughs*), eccetto per il servizio dei vigili del fuoco e della polizia metropolitana che, costituiti in autonome agenzie, avrebbero risposto direttamente all'*Home Office*, il ministero dell'Interno.

Per quanto riguardava i trasporti di Londra questi passavano sotto la direzione di un *Transport Board* non elettivo. Un simile procedimento venne attuato per lo smembramento dei governi metropolitani, ma in questo caso trasporti, vigili del fuoco e polizia vennero trasferiti a *board* composti dai consiglieri locali, selezionati in modo da rispettare la rappresentanza proporzionale dei partiti nei distretti metropolitani, a cui furono devolute alcune competenze come la riqualificazione economica di alcuni siti e la gestione dei musei. Il governo avrebbe voluto abolire il GLC e le aree metropolitane già a partire dal 1984, ma la *House of Lords* costrinse l'esecutivo a lasciar completare il mandato ai consiglieri del GLC che sarebbe scaduto nell'aprile 1986 e che divenne, quindi, la data ufficiale della soppressione⁴⁰.

I Conservatori mettevano così fine alla vita delle istituzioni locali che essi stessi avevano creato solo dodici anni prima, sostituendole spesso con nuovi *board* dalla *governance* tecnocratica. Il governo Thatcher era riuscito a resistere alla pressione delle proteste dei governi locali, indeboliti politicamente dalla crescente tassazione locale e dalla sovrapposizione di competenze tra i vari livelli di governo, riuscendo a cambiare le regole del gioco nelle relazioni tra livelli governativi attraverso dei semplici provvedimenti legislativi, grazie alla solida maggioranza a *Westminster*. Questi provvedimenti rafforzarono quanto sostenuto dal Widdicombe Report⁴¹, ossia che il governo locale nel sistema costituzionale britannico era subordinato al Parlamento e non era titolare di alcun diritto per opporsi legalmente al volere dello Stato centrale⁴². Nel 1985, una legge impose alle autorità locali di rilasciare informazioni al pubblico sulla

propria situazione finanziaria e amministrativa⁴³. Il report completo sullo stato del *local government* venne rilasciato a giugno ma non provava le corruzioni e le inefficienze che molte pubblicazioni, scritte da istituzioni vicine al partito Conservatore, avevano denunciato⁴⁴. L'avvocato Widdicombe, nel suo rapporto, sosteneva che la democrazia locale fosse essenziale per assicurare un effettivo *policy-making* dei servizi pubblici locali, il governo dei partiti risultava inevitabile ed indispensabile per prendere le decisioni su cui le autorità locali avevano competenza. Tuttavia, benché la *governance* potesse essere migliorata così come l'*accountability*, i rapporti tra governo centrale e locale dovevano leggersi nel solco della tradizione costituzionale britannica, e quindi con una netta prevalenza delle decisioni e delle esigenze del primo rispetto al secondo.

5. *La liberalizzazione dei servizi pubblici*

Una volta aperta una breccia nei rapporti tra governo centrale e governo locale con la centralizzazione delle diverse funzioni sopra esaminate, il governo Thatcher poteva dedicarsi a realizzare le politiche di liberalizzazione. Considerato che nei *local councils* permanevano molte iniziative figlie dell'interventismo statale intraprese fin dai tempi del governo Attlee (1946-1951), questi servizi rappresentavano il terreno ideale per applicare i principi del neo-liberalismo⁴⁵ che ispirava la nuova destra thatcheriana. Infatti, tramite i *local councils*, potevano essere promosse, in termini concreti, *policies* che favorivano la concorrenza e l'iniziativa imprenditoriale privata per la fornitura di

servizi pubblici come trasporti, gas, elettricità, distribuzione dell'acqua, pubblica istruzione. La realizzazione di queste politiche risultava strategica anche per ridurre significativamente il potere dei sindacati, in quel periodo vera forza di opposizione alle politiche del governo conservatore.

Come si è visto, il governo centrale poteva contare su un indebolimento progressivo del governo locale che era iniziato un secolo prima. L'esecutivo Thatcher cercò di sfruttare al massimo la posizione di debolezza istituzionale dei governi locali rispetto a Downing Street. Le liberalizzazioni (*contracting-out*) dei servizi pubblici, tuttavia, almeno nella fase iniziale procedettero in maniera piuttosto asimmetrica e disordinata. Se si esclude la privatizzazione delle *council houses* imposta a livello centrale, gran parte delle altre politiche dipendevano dalla volontà politica delle autorità locali. Così alcune si limitarono a vendere le case dell'edilizia pubblica e a subire le restrizioni di bilancio imposte dal governo centrale, mentre altre avviarono un'ampia liberalizzazione dei servizi pubblici per cui erano competenti⁴⁶. Nel 1983, subito dopo la vittoria elettorale, il governo decise di intervenire sul trasporto pubblico tramite l'azione del nuovo ministro dei trasporti Nicholas Ridley che impose attraverso una serie di interventi durati l'intera legislatura (1983-1987) l'apertura del mercato alle compagnie private, eliminando i sussidi pubblici e liberalizzando i percorsi che potevano essere eseguiti dalle compagnie di trasporto locale e regionale.

Nel 1986 sempre sotto l'impulso di Ridley, spostato in quell'anno al Ministero per l'Ambiente, venne imposto il divieto della fornitura *in-house*, cioè senza gara d'appalto, per i servizi pubblici locali.

Vennero imposti i compulsory competitive tendering, le gare d'appalto obbligatorie per lavori e forniture. Così le società a capitalizzazione pubblica e le autorità pubbliche stesse venivano messe in competizione con le aziende private attraverso l'imposizione obbligatoria della gara d'appalto in cui veniva scelta l'offerta economicamente più vantaggiosa per la fornitura del servizio⁴⁷. La legge del 1988⁴⁸ imponeva la gara d'appalto obbligatorio per una moltitudine di servizi come raccolta dei rifiuti, mense scolastiche, manutenzione dei veicoli, delle strade e degli edifici pubblici.

Nei primi anni dopo la sua introduzione la *policy* non creò drammatiche conseguenze economiche in quanto gran parte delle gare competitive veniva vinta da soggetti pubblici controllati dalle autorità locali, che però furono costretti dal nuovo regime concorrenziale ad una razionalizzazione delle risorse e alla riduzione dei margini sul servizio offerto. Il settore che venne maggiormente colonizzato dai privati fu la raccolta e la gestione dei rifiuti dove numerose aziende francesi, specializzate in questo settore, vinsero appalti con le autorità locali⁴⁹.

Anche settori più tradizionalmente pubblici come quello dell'istruzione e quello della sanità vennero toccati dal processo di liberalizzazione. Nel 1988, con l'*Education Reform Act*, il ministro dell'Istruzione Kenneth Baker avviò la realizzazione di un sistema competitivo tra scuole pubbliche e private che considerava i genitori come veri e propri "clienti" dell'istruzione scolastica⁵⁰. Le autorità locali persero il controllo a favore del governo centrale sui programmi scolastici, sul finanziamento delle scuole pubbliche, sulle politiche per il reclutamento degli allievi, sulla gestione ammi-

nistrativa degli istituti. Di conseguenza più che una liberalizzazione degli istituti scolastici, come promesso dalla Thatcher in campagna elettorale, si ebbe una centralizzazione. Nei fatti la gestione delle scuole fu sottratta alle autorità locali e riportata sotto il controllo del governo centrale. Ai genitori, riuniti in associazioni, venne data infatti la possibilità di uscire completamente dalla gestione delle autorità locali e di portare l'istituto scolastico sotto la regolamentazione esclusiva del Ministero dell'Istruzione⁵¹.

Per quanto riguarda la sanità, il *Community Care Act* aprì il mercato sanitario alle aziende locali ed introdusse il principio della gara d'appalto obbligatoria anche per gli acquisti di beni e servizi nel settore sanitario⁵².

Nel 1988 il governo conservatore tornò ad intervenire sul *public housing*⁵³. Con l'*Housing Act* del 1988 venne introdotto il principio di gara d'appalto anche per la gestione dell'edilizia pubblica⁵⁴. Inoltre, vennero costituite delle associazioni indipendenti (*trusts*) finanziate dal governo per gestire il *council housing* e la vendita agli affittuari degli appartamenti⁵⁵. Inizialmente, molte autorità locali si opposero alla politica delle associazioni-gestori, ma nel 1989 il *Local Government and Housing Act* ridusse ulteriormente il finanziamento pubblico ai governi locali per l'*housing* e li costrinse a cooperare con le associazioni indipendenti⁵⁶. Lo schema della legge prevedeva che la gestione e la manutenzione dell'edilizia pubblica venisse curata dai *trusts*, mentre la riscossione degli affitti rimaneva in capo alle autorità locali. Tra il 1988 e il 1999 circa 325.000 *council houses* erano state trasferite ai *trusts* da parte di 86 *local councils*⁵⁷.

In sostanza, la politica del governo conservatore alla fine degli anni Ottanta si

snodava attraverso due principi: da un lato veniva riconosciuta con la legge del 1989 la gestione strategica dei servizi pubblici alle autorità locali e dall'altro lato veniva resa impossibile alle stesse la fornitura di quei servizi senza una cooperazione con il settore privato. In definitiva, il governo Thatcher, nell'arco di un decennio, era riuscito a modificare sostanzialmente il panorama dei servizi pubblici locali.

6. *La poll tax: una centralizzazione fallimentare*

Come molti storici hanno notato, i dissidi interni al partito Conservatore che portarono alla fine del 1990 alla sfiducia verso Margaret Thatcher come Primo Ministro e alla sua sostituzione con John Major esplosero con la controversa scelta di introdurre una *poll tax*. Questa era concepita come una tassa piatta imposta dalle autorità locali, i cui proventi finanziari erano divisi tra governo centrale e governo locale, che doveva essere corrisposta da ogni adulto residente e da ogni attività produttiva basata in un dato territorio. Il nome ufficiale della *poll tax* sarebbe stato *community charge*. Alla base della proposta d'introduzione della *poll tax* vi erano due motivazioni di fondo per il governo Conservatore. La prima era di natura finanziaria, in quanto il sistema di *rate-capping* mostrava notevoli limiti nella sua applicazione pratica e, di conseguenza, molte lacune nel contenere la spesa pubblica del governo locale⁵⁸. La seconda, strettamente correlata alla prima, era di natura politica e aveva l'obiettivo di aumentare il controllo del governo centrale sul governo locale ossia di ottenere una maggiore

accountability sulle autorità locali, in maggioranza controllate dal Partito Laburista⁵⁹. Una *flat tax* per finanziare i servizi pubblici locali avrebbe, in teoria, dovuto aumentare l'attenzione dei cittadini verso il bilancio pubblico dei consigli locali e incrementare la pressione popolare per evitare una eccessiva spesa pubblica che avrebbe aumentato il peso della *poll tax* sui singoli contribuenti⁶⁰. Inoltre, il governo centrale sarebbe rimasto come supervisore della riscossione, oltre che come principale percettore dell'imposta, imponendo un limite massimo al livello della tassazione. La combinazione della pressione dal basso (i cittadini) con quella dall'alto (il governo centrale) avrebbero dovuto incentivare le autorità locali ad una amministrazione virtuosa volta, secondo la visione della Thatcher, a ridurre gli sprechi ed il personale delle autorità locali, e promuovere privatizzazioni e liberalizzazioni dei servizi pubblici locali. La *poll tax*, per gran parte del Partito Conservatore, costituiva l'ultimo tassello di una più ampia riforma della finanza pubblica e del mercato dei servizi.

Il sistema del *rate-capping* venne aspramente criticato da un report dell'*Audit Commission* presso il ministero dell'ambiente, poiché eccessivamente rigido nello schema di contribuzione, e di difficile attuazione. L'aumento della tassazione locale derivante dal sistema di *rate-capping* diede avvio in Scozia, a partire dal 1984, ad una serie di proteste avviate proprio dal partito Conservatore scozzese⁶¹. Kenneth Baker decise così di avviare una inchiesta, commissionata ai *civil servants* di Whitehall, per la riforma della finanza pubblica locale la quale concluse che una *poll tax*, uguale per tutti, in aggiunta alla già vigente tassazione locale (*rate*) potesse essere il sistema più effica-

ce per controllare la finanza locale poiché esponeva i cittadini direttamente all'aumento delle tasse locali e avrebbe, quindi, dovuto rafforzare il controllo di questi sulla spesa pubblica locale⁶². L'idea di una *poll tax* veniva da lontano in quanto Baker l'aveva mutuata dal suo collega di gabinetto William Waldegrave il quale, a sua volta, si era ispirato ad un'idea di Lord Rothschild, l'ex direttore del *Central Policy and Review Staff* durante la premiership del conservatore Ted Heath⁶³. Un elemento centrale di questa *policy* era quello di porre fine alle esenzioni fiscali e assicurarsi che anche i più poveri residenti dei governi locali pagassero almeno parzialmente l'aumento delle tasse locali.

Nel marzo 1985 venne tenuto un meeting tra i ministri competenti e i propri *advisors* in cui si discusse di una riforma complessiva del *local government*. In questa sede venne avanzata la proposta di una tassa sui residenti e che le tasse locali delle attività produttive dovessero essere stabilite dal governo centrale. La proposta di riforma venne accantonata perché considerata troppo complessa, ma l'idea di una tassa per tutti i residenti venne approvata quasi all'unanimità⁶⁴. L'unico scettico restava Nigel Lawson, il ministro del Tesoro, che era allarmato dall'idea di imporre una nuova tassa che avrebbe colpito tutti i cittadini, proprio mentre stava lavorando al piano di semplificazione del fisco e di alleggerimento della tassa sui redditi⁶⁵.

Tuttavia, nel gennaio del 1986 il Gabinetto promosse un *Green Paper* per l'introduzione della nuova imposta denominata ufficialmente "community charge", che sarebbe stata definitivamente introdotta nel 1990 sostituendo gradualmente il *rating system*⁶⁶. Dopo il *Green Paper*, contra-

riamente ad altre *policies* varate dai governi Thatcher, venne previsto un lungo periodo di consultazione e la proposta sarebbe stata votata solo dopo l'eventuale vittoria alle elezioni del 1987. Nel corso di queste consultazioni, con i *local governments* e con i *civil servants*, emersero due caratteristiche che la nuova imposta avrebbe dovuto avere: sarebbe stato un tributo sui residenti e non sui proprietari degli immobili di ciascuna autorità locale, come invece prevedeva il precedente sistema, e avrebbe sostituito direttamente il sistema del *rate*⁶⁷. Questa idea venne particolarmente promossa da Nicholas Ridley in campagna elettorale, il quale voleva scongiurare la retorica e gli attacchi politici degli avversari per l'introduzione di una nuova tassa diretta sui cittadini. La *poll tax* venne presentata dal Governo come una imposta sostitutiva del *rate-capping* e non come un nuovo tributo⁶⁸. Dopo la vittoria dei Conservatori alle elezioni del 1987 la legislazione sulla *poll tax* venne presentata al Parlamento in dicembre e venne subito attaccata dai *backbenchers* dello stesso Partito Conservatore, guidati dall'ex ministro Michael Heseltine. Il momento centrale e più delicato della discussione si ebbe quando Michael Mates, parlamentare vicino a Heseltine, propose un emendamento che voleva rendere la tassa progressiva invece che uguale per tutti⁶⁹. La proposta non venne accolta dal governo soprattutto per le resistenze del Tesoro preoccupato che la *community charge* si trasformasse in una tassa locale progressiva sul reddito, opzione che veniva considerata ancor più difficile da motivare politicamente di una *flat tax* sui residenti. Il governo respinse l'opposizione interna e il Bill passò diventando legge, con una maggioranza risicata, nel luglio 1988⁷⁰. La legge aboliva il sistema del *rate-capping*,

i cui importi si basavano sulla proprietà immobiliare, e introduceva la *community charge*, imposta uguale per tutti i cittadini maggiorenni residenti. Inoltre venne introdotto un ulteriore elemento di centralizzazione in quanto sarebbe stato il governo a stabilire l'ammontare dell'aliquota della *community charge* sulle attività produttive⁷¹. La legge prevedeva che meno del 20% del finanziamento del governo locale dipendesse dalla *poll tax* e che il *Department of Environment* potesse intervenire stabilendo un tetto massimo della *community charge* quando un *local council* non rispettava le direttive del governo centrale sulla spesa pubblica⁷². Tuttavia, ciò che venne aspramente criticato dalle opposizioni sia esterne, i Laburisti, che interne, l'ala dei Conservatori che faceva capo ad Heseltine, fu l'eliminazione delle esenzioni (*rebates*) dall'imposta per i meno abbienti. Infatti, nonostante una riduzione del 20% per studenti e per chi godeva dei sussidi pubblici (disoccupati, invalidi ecc.) ogni cittadino era ora tenuto a pagare la *community charge*.

Le prime proteste popolari contro la *poll tax* si ebbero in Scozia nell'aprile del 1989 a ridosso del pagamento della prima rata del tributo. In questo periodo, inoltre, divenne chiaro che l'ammontare dell'imposta sarebbe stato ben più elevato di quanto previsto dal governo. Lo *Scottish National Party* si schierò per il non pagamento della tassa in segno di protesta, mentre il *Labour Party* condannò subito il nuovo tributo, ma chiese ai cittadini di pagarlo per evitare le sanzioni stabilite dalla legge⁷³.

Il governo centrale provò a correre ai ripari nell'anno successivo, quando il ministro Ridley chiese al Tesoro una copertura monetaria per abbassare il contributo medio della *poll tax*. Il Cancelliere dello

Scacchiere Nigel Lawson aveva già espresso preoccupazioni sulla possibilità che si verificasse una simile situazione, ma fu costretto ad aumentare gli stanziamenti pubblici per contenere l'ammontare pro capite della *poll tax*. Alcune stime avevano indicato un valore medio pro-capite di 400 pound annui per la *community charge* che con questo intervento venne fatto scendere a 275 pound⁷⁴. Tuttavia, l'aumento della copertura finanziaria pubblica poco poté contro il montare della protesta. Nel luglio 1989 Ridley venne sostituito da Chris Patten che chiese subito un aumento della copertura pubblica per ridurre il peso fiscale della *community charge*. Era evidente che anche una riduzione dell'ammontare del tributo non avrebbe risolto i problemi politici del rapporto tra cittadini e governo centrale su questo tema. Patten ottenne dal Tesoro solo una piccola parte, in termini monetari, rispetto a quanto richiesto. Quando lo stanziamento di fondi pubblici a copertura della tassa venne discusso, la maggioranza a supporto del governo era notevolmente ridotta. I Conservatori dovevano fare fronte anche alla protesta dei *local councillors* del partito che vedevano empiricamente la perdita dei consensi del proprio partito sul territorio e nell'aprile 1990 i consiglieri locali al governo del West Oxfordshire si dimisero dal partito in segno di protesta⁷⁵. Le proteste esplosero in tutto il Paese, anche con violenza, dalla primavera del 1990. Un segno di quanto fosse trasversale il risentimento verso una tassa considerata ingiusta e non egualitaria. Il ministro Patten stabilì subito un tetto massimo della tassa per venti *local councils*, una revisione della *poll tax* e, considerate le proteste delle imprese, anche della *business rate* sulle attività produttive. Heseltine propose un'ampia esen-

zione transitoria per coloro che erano stati maggiormente colpiti dalla nuova tassa e ripropose una modulazione dell'importo del tributo sulla base del reddito. La Thatcher non volle cedere alle pressioni interne e nel luglio 1990 Patten fu costretto a confermare lo schema della *poll tax* ma stabilì una riduzione dell'importo per coloro che avevano subito gli aumenti più elevati e stabilì un tetto massimo, per tutte le autorità locali, di 400 pound annuali pro-capite⁷⁶.

La difficoltà nella gestione politica e finanziaria della *poll tax* pose fine all'epoca thatcheriana. Il Primo Ministro venne sfiduciato nell'ottobre del 1990 e nel novembre dello stesso anno John Major venne designato come suo successore. Michael Heseltine ritornò al *Department of Environment* come ministro mentre Michael Portillo rimase come sottosegretario al *Local Government*⁷⁷. Il nuovo esecutivo si preparava a riformare la *poll tax*, la cui vicenda offre degli spunti per una prospettiva storico-istituzionale sul *local government*. Probabilmente la "rivolta" contro la *community charge* fu una delle espressioni di maggior scontento popolare nella storia moderna del Regno Unito, tuttavia non fu un'iniziativa popolare a difesa del governo locale che, in questa vicenda, mostrava tutta la sua debolezza come istituzione. I *local councils*, infatti, non erano stati capaci di resistere al processo di centralizzazione né di avanzare pretese "federali" nei confronti del governo centrale, nonostante l'idea della *poll tax* fosse quella di un'imposta volta ad aumentare la responsabilità finanziaria delle autorità locali. Il *Local Government Finance Bill* del 1988 che aveva introdotto la *community charge* predisponeva per i consiglieri locali o per i pubblici ufficiali che dovevano riscuotere l'imposta una serie di

rigide sanzioni nel caso di difficoltà o di rifiuto della riscossione. Inoltre, le autorità locali erano tenute a perseguire gli evasori fino a chiederne il sequestro della proprietà o la detenzione per mancata corresponsione della *community charge*⁷⁸. Questa serie di austere misure da un lato infiammarono la protesta popolare generalizzata, ma dall'altro tennero le autorità locali nel solco del governo centrale in quanto nessuna di esse, nemmeno quelle controllate dai laburisti, contestarono e sabotarono apertamente il pagamento del tributo e la sua riscossione. I *local councils*, prigionieri della paura di rimanere insolventi e di non poter fornire i servizi pubblici per la mancanza di finanziamenti, decisero di non cavalcare la protesta popolare per ridurre il proprio livello di subordinazione istituzionale verso il governo centrale. In definitiva, la vicenda della *poll tax* dimostrava come il processo di centralizzazione si fosse spinto così in avanti da essere ritenuto irreversibile da coloro che amministravano le autorità locali, le quali rimasero in balia delle decisioni del governo centrale.

7. *I governi di John Major: superare la questione fiscale, riformare le istituzioni, riorganizzare i servizi pubblici*

La prima esigenza del nuovo esecutivo fu quella di capire cosa fare della *poll tax*. Il nuovo governo decise di abolirla gradualmente tra il 1991 e il 1992 ma la copertura del suo gettito costò l'aumento di 2,5 punti percentuali di IVA, la tassa sul consumo⁷⁹. Nel marzo del 1992 il *Cabinet* discusse sulle possibili trasformazioni della *community charge* e vennero avanzate quattro ipotesi:

il ritorno al *rating system*; una *poll tax* pesantemente sussidiata; una tassa progressiva sulla proprietà con una *poll tax* ridotta; una tassa progressiva sulla proprietà⁸⁰. Il Primo Ministro optò per quest'ultima opzione considerandola quella sia meno complessa in termini finanziari sia quella politicamente più sostenibile. Lo schema finale prevedeva una divisione in otto livelli dell'ammontare dell'imposta determinati dal valore stimato della proprietà dell'immobile, con una decurtazione dell'importo per gli adulti che vivevano da soli. La riforma della *poll tax* non determinò un alleggerimento della centralizzazione poiché il Governo continuava a mantenere il potere di stabilire un tetto massimo per l'imposta. La legislazione passò in Parlamento e venne approvata proprio a ridosso delle elezioni del 1992 che vedranno l'affermazione dei Conservatori con ampia maggioranza⁸¹.

Una volta risolto il problema della *community charge* il governo Major decise di focalizzarsi sulle riforme istituzionali del governo locale e sulla *governance* dei servizi pubblici. Per quanto concerne il primo aspetto il titolare del *Department of Environment*, Michael Heseltine, propose da un lato di semplificare la *governance* delle autorità locali superando la diversità organizzativa tra le città di maggiori dimensioni (metropolitane) e quelle rurali, organizzate in due livelli istituzionali (*district and county council*), e dall'altro di introdurre l'elezione diretta del sindaco o di un consiglio esecutivo municipale⁸².

Le motivazioni a sostegno della riforma istituzionale erano numerose: la confusione dei compiti e delle responsabilità dei diversi enti; la sovrapposizione di funzioni e la scarsa cooperazione tra livelli di governo; le inefficienze e la moltiplicazione dei costi

determinate dal dualismo tra enti di secondo livello quali distretti e contee; la scarsa identificazione della popolazione con i distretti; l'insufficiente responsabilità politica del *local government*; la necessità di trasformare il *local government* da *providing authority*, che pianificava e gestiva direttamente attività e servizi, ad *enabling authority*, ossia un ente locale che svolgeva una mera funzione coordinamento e assegnazione di servizi erogati da società pubbliche o private⁸³. Ancora una volta le idee di Heseltine erano influenzate dalla dottrina del neo-managerialismo, che immaginava le istituzioni pubbliche organizzate alla stregua delle aziende private⁸⁴. Nel caso di specie il sindaco o il consiglio esecutivo eletto direttamente dai cittadini⁸⁵ avrebbe governato la città con una squadra di *senior committee chairmen* da lui nominati replicando lo schema del settore privato in cui il *Chief Executive Officer* lavora supportato dal consiglio di amministrazione⁸⁶. Inoltre, il Sindaco sarebbe stato affiancato da un *city manager*, un organo monocratico nominato dal consiglio, che avrebbe supervisionato tutta l'attività amministrativa dell'autorità locale. Da un lato sarebbe stata introdotta una forma di governo parlamentare o presidenziale con funzioni politiche e di indirizzo e dall'altro l'attività amministrativa, cioè l'organizzazione burocratica e la fornitura dei servizi pubblici, sarebbero stati affidati ad un organo di vertice con caratteristiche manageriali⁸⁷. Tuttavia, la riforma promossa dal Ministro non passò per l'opposizione dei *backbenchers* del partito di governo, che temevano che i sindaci direttamente eletti dal popolo potessero ostacolare il proprio lavoro nel collegio d'elezione. L'idea, invece, non era avversata dai consiglieri locali che, secondo un sondaggio del «Municipal

Journal», si dichiaravano per il 70% d'accordo con l'approvazione di una formula per eleggere direttamente il Sindaco⁸⁸.

In passato vi erano già stati dei tentativi di abolire il doppio livello istituzionale, ma erano falliti per le resistenze locali a perdere il doppio livello di rappresentanza territoriale. A partire dal 1993 il governo Major cercò di riproporre la riforma con l'istituzione della *Local Government Commission* con il compito di individuare le direttive che avrebbero permesso di superare il dualismo tra distretti (o regioni nel caso scozzese) e contee, uniformandoli, lasciando un *single-tier system* composto dai *local councils* e dalle nuove autorità unitarie⁸⁹. Inoltre, l'esecutivo aveva deciso di procedere con la riforma seguendo modalità diverse a seconda delle aree territoriali. In Inghilterra il Governo aveva stabilito che la riforma sarebbe dipesa da una pubblica consultazione dei cittadini il cui esito avrebbe determinato l'introduzione o meno di una autorità locale unitaria in sostituzione di contee e distretti. La consultazione ebbe successo solo in una decina di casi in cui i cittadini coinvolti decisero di trasformare le contee in un'unica autorità locale di maggiori dimensioni.

Al contrario in Scozia e Galles non si procedette per consultazione pubblica, ma tramite l'impulso degli uffici del governo locale. Inizialmente il governo centrale, in un *White Paper* del 1993, aveva stabilito l'abolizione delle regioni e dei distretti di Scozia e Galles, che sarebbero state sostituite da un unico livello di sottogoverno (*single-tier*), diviso in un certo numero di autorità locali⁹⁰. Il Galles avrebbe potuto scegliere se dividersi in tredici, venti o ventiquattro autorità, mentre per la Scozia ne vennero previste venticinque. Questa

proposta suscitò vibranti proteste da parte dei governi locali scozzesi e gallesi che si rifiutarono di collaborare al disegno della riforma⁹¹. Così nel 1994, trovata una mediazione, in Galles vennero abolite le precedenti otto contee che vennero sostituite da ventitré autorità locali, mentre in Scozia vennero cancellare le regioni in cui era precedentemente divisa, e furono rimpiazzate da trentadue autorità locali⁹². La ristrutturazione mirava a creare un sistema in cui il territorio potesse essere diviso in distretti territoriali più grandi capaci di amministrare i servizi pubblici locali soggetti al controllo di un massimo di tre *local councils* eletti dai cittadini⁹³.

Il paesaggio istituzionale sul finire del ventesimo secolo si presentava, dunque, in modo ancora articolato e asimmetrico. In Galles e Scozia, sotto l'impulso dei rispettivi *Office of Government*, erano state superate le contee e i distretti in favore di autorità unitarie che gestivano i servizi pubblici locali su aree più vaste rispetto a quelle precedenti. In Inghilterra questo modello stentava invece ad affermarsi poiché il governo aveva scelto una consultazione popolare che non aveva portato ai risultati sperati. Inoltre, i progetti per introdurre l'elezione diretta del Sindaco erano stati abbandonati dal governo centrale. Sotto le autorità unitarie si trovavano i *local councils* che erano responsabili dell'attuazione delle politiche stabilite dalle nuove *authorities* unitarie e svolgevano una funzione di controllo (*accountability*) rispetto all'operato delle stesse. Il sistema si presentava articolato in due livelli di rappresentanza politica: quello ad elezione diretta dei *local councils* e quello di secondo livello, ad elezione indiretta e controllato dai *local councillors* sottostanti, con il compito di elaborare e stabilire le

policies in materia di servizi pubblici locali. Il panorama, comunque, restava confuso e con una formula istituzionale ibrida perché in tutto il Regno Unito continuavano a convivere le nuove autorità unitarie con i distretti e le contee di quelle aree che non avevano voluto eliminare il *two-tier system*, e con i *local councils*, cioè l'istituzione elettiva più prossima ai cittadini.

Per quanto riguarda le politiche relative ai servizi pubblici il governo Major si pone in continuità con il precedente esecutivo. Nel 1992 il *Local Government Act* estendeva l'obbligo della gara anche ai servizi professionali forniti alle amministrazioni pubbliche locali⁹⁴. Inoltre, la maggiore idea di riforma del governo Major per i servizi pubblici risiedeva nella *Citizen's Charter*, la carta dei servizi che fissava gli standard minimi di prestazione che il *provider* doveva rispettare nell'erogazione del servizio⁹⁵. Le amministrazioni locali vennero chiamate dal governo centrale a fissare gli standards delle prestazioni nell'ambito dei servizi pubblici locali. Nel momento in cui gli standards promessi non venivano rispettati i cittadini che usufruivano di quel servizio avevano diritto ad un risarcimento monetario⁹⁶. Questa iniziativa s'inseriva in un pacchetto di riforme che a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta mirava da un lato ad aprire sempre di più i mercati dei servizi pubblici, e dall'altro a "ripolitizzare" la pubblica amministrazione attraverso un'azione del governo centrale sia d'impulso nel fissare gli obiettivi delle *policies* sia di controllo, cioè premiando o sanzionando le amministrazioni ad esso sottoposte in base ai risultati raggiunti nella fornitura dei servizi⁹⁷. Sempre nel 1992, a questo proposito, venne introdotta la *Charter Mark*, un riconoscimento che il governo

centrale conferiva a quelle amministrazioni che erano riuscite a rispettare gli standards di servizio promessi ai contribuenti⁹⁸. Inoltre, il governo propose una politica di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali. Questi vennero affidati a società private, a *partnership* tra pubblico e privato oppure a *public trusts* separati dalla amministrazione pubblica di appartenenza e volti all'esclusiva erogazione dei servizi pubblici. Iniziava così un processo di svuotamento delle funzioni pubbliche locali sempre più destinate al mercato e a organismi ibridi tra regime pubblico e privato⁹⁹.

Questo tipo di processo riguardava anche il sistema dell'istruzione. Nel 1992 il *Further and Higher Education Act* aveva eliminato le competenze residue del governo locale sulle università spostando tutti i *colleges* sotto l'autorità statale del *Further Education Funding Council*. Nel 1993 l'*Education Act* creava l'agenzia centrale per l'istruzione denominata *Funding Agency for Schools* che finanziava, gestiva e regolava le scuole che erano uscite dal sistema scolastico locale¹⁰⁰. Il governo Major, inoltre, aveva creato un sistema d'incentivi finanziari per il passaggio degli istituti scolastici dalla *Local Education Authority* alla centralizzata *Funding Agency for Schools*¹⁰¹. Nel 1997 venne anche introdotto un nuovo sistema d'ispezione del sistema scolastico denominato OFSTED che aveva sostituito gli *Her Majesty's School Inspectors*¹⁰².

Da ultimo, una serie di attività come infrastrutture, attività culturali e sportive vennero "esternalizzate" rispetto alle amministrazioni locali dal governo centrale che agiva sia con strumenti regolatori che finanziari. Ciò significava porre queste attività sotto la gestione di società private o miste (infrastrutture) oppure sotto la guida di

agenzie pubbliche locali indipendenti dal governo locale (*housing*) o ancora affidate a dei trust indipendenti con l'obiettivo di stabilire *partnership* con il privato o di introdurre pratiche manageriali nella gestione dei servizi, come ad esempio nel settore dello sport e della cultura¹⁰³.

Conclusioni

Per concludere possiamo tracciare i principali cambiamenti che si sono determinati nel governo locale del Regno Unito nel corso della stagione conservatrice degli anni Ottanta e Novanta.

Prima di tutto è bene sottolineare che questo periodo sembra porsi alla conclusione di un processo di cambiamento di lungo periodo, iniziato alla fine del diciannovesimo secolo, che ha posto definitivamente fine alla contrattazione paritaria di riforme tra governo centrale e autorità locali. Il rapporto di *stewardship* tra Londra e i governi locali si è ulteriormente rafforzato e consolidato. In quest'epoca si registra una minore dialettica tra le due istituzioni a favore del governo centrale che, nella maggioranza dei casi, ha preferito esercitare le proprie prerogative imponendo cambiamenti strutturali, giuridici e organizzativi senza cercare un accordo con le autorità locali. Come si è visto molte competenze e funzioni dei governi locali sono state svuotate passando al governo centrale e avviando uno svuotamento verso l'alto¹⁰⁴.

Tuttavia, non sono mancati gli svuotamenti laterali, cioè l'affidamento ad enti indipendenti dal governo centrale e locale, e svuotamenti verso il basso, sarebbe a dire il conferimento ai privati di numerosi ser-

vizi pubblici locali, grazie all'imposizione delle liberalizzazioni da parte del governo centrale. La centralizzazione sembra così legarsi ad un processo di depoliticizzazione delle autorità locali del Regno Unito¹⁰⁵ volto a favorire l'azione di enti pubblici e privati, non elettivi e politicamente meno controllabili, funzionali al raggiungimento degli obiettivi fissati dall'esecutivo. Il governo conservatore, infatti, considerava il *local government* un problema per gli equilibri della finanza pubblica e per le politiche restrittive del governo centrale poiché sovraccarico di interessi corporativi e di socialismo municipale¹⁰⁶. Per i governi Thatcher e Major le autorità locali spendevano troppo, in maniera inefficiente e alimentavano la sindacalizzazione delle aziende pubbliche locali. La soluzione a questo problema, nel rapporto tra istituzioni centrali e locali, venne trovata nella trasformazione del *local government* in *local governance*, indebolendo l'autonomia degli enti locali, la loro democrazia e moltiplicando gli attori istituzionali pubblici e privati deputati alla gestione dei servizi.

Come si è visto le autorità locali vennero razionalizzate in autorità unitarie, con il compito di regolare e assegnare i servizi pubblici locali a fornitori esterni¹⁰⁷, e *local councils*, declassati oramai a mera espressione di una democrazia municipale con sempre minori competenze di programmazione e gestione. Accanto a queste due istituzioni si affiancavano una miriade di società miste tra pubblico e privato, autorità indipendenti, associazioni regolate e sussidiate dal governo centrale, *trusts* pubblici e società private per gestire servizi pubblici. Avvenne così uno svuotamento della democrazia locale che passò da un regime già frammentato e disfunzionale, ma so-

stanzialmente politico-rappresentativo ad una articolazione istituzionale policentrica, tecnocratica ed esclusivamente volta a promuovere privatizzazioni, liberalizzazioni e a controllare le performance dei servizi pubblici locali da parte del governo centrale o dalle sue emanazioni¹⁰⁸. Tale processo avrà un impatto di lungo periodo che proseguirà anche nella successiva stagione laburista, anch'essa profondamente influenzata dalle politiche neo-liberali e dal paradigma della *governance*¹⁰⁹.

Queste riforme hanno comportato una semi-contrattualizzazione dei rapporti interni alle autorità locali sia tra diversi soggetti del settore pubblico sia tra pubblico e privato¹¹⁰. Il risultato di queste trasformazioni, viste in prospettiva storica, è stato la creazione di un arcipelago di istituzioni miste tra regime pubblico e privato, un policentrismo nella fornitura dei servizi pubblici sempre sotto la direzione generale del governo centrale, lo svuotamento delle competenze gestionali degli attori istituzionali pubblici e l'incentivazione alla ricerca delle soluzioni di mercato per soddisfare il cittadino contribuente-consumatore¹¹¹.

In definitiva, due sommovimenti travolgevano la geometria dei livelli di governo nel Regno Unito: uno di centralizzazione, con l'ulteriore limitazione del perimetro d'azione del governo locale, declassato ulteriormente a sottosistema esecutivo; ed uno di disgregazione dell'unità amministrativa delle autorità locali, con le privatizzazioni e l'apertura al mercato dei servizi pubblici locali. Da questo approccio istituzionale discesero quattro cambiamenti fondamentali che caratterizzarono gli anni Ottanta e Novanta. In primo luogo, si mostrava il "paradosso del centralismo neoliberalesimo" secondo cui per aumentare lo spazio del

mercato i governi furono di fatto costretti ad aumentare anche l'attivismo dello Stato centrale rispetto alla società e alle altre istituzioni. Infatti, nonostante i programmi politici fossero prevalentemente focalizzati sulla riduzione dell'interventismo statale nella società e nell'economia, lo Stato assunse un protagonismo per molti versi superiore ad altre epoche. Il processo di centralizzazione rispetto al governo locale, che s'inseriva come si è visto in una tendenza di più lungo periodo, è stato sicuramente un segno in tal senso¹¹². In secondo luogo il governo centrale ha agito direttamente nei confronti delle autorità locali sul piano finanziario, penalizzando con il meccanismo di *rate-capping* quelle che si rifiutavano di tagliare la spesa pubblica. Downing Street stabiliva non solo il finanziamento al governo locale, ma anche il livello delle imposte municipali. Le autorità locali, di fatto, controllavano meno di un quarto dell'ammontare totale della tasse che ricevevano dai cittadini. Terzo, l'esecutivo si è assunto la responsabilità di determinare su quali tipologie di servizi pubblici i governi locali dovevano concentrarsi, ha stabilito quali regole e forme di *governance* queste autorità dovevano seguire e, di conseguenza, su come essi dovessero allocare le risorse a loro disposizione¹¹³. Quarto, il governo ha scavalcato il *local government* in alcuni specifici settori, come la scuola, lo sviluppo urbano e l'edilizia pubblica, arrogandosi il controllo di risorse e regolamentazione.

In definitiva i governi conservatori non solo hanno stabilito cosa dovessero fare o meno le autorità locali, ma anche come dovessero svolgere le restanti funzioni. Questa interferenza così precisa e dettagliata nell'erogazione dei servizi pubblici e nella gestione della finanza locale è stata

la politica fondamentale portata avanti dai governi conservatori di questi due decenni. Un processo che, completando una parabola di lungo periodo, ha ridefinito in modo asimmetrico e subordinato il rapporto tra governo locale e governo centrale.

- ¹ Sulle riforme neo-liberali ed il New Public Management si veda la ricostruzione offerta da C. Hood, *A Government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- ² Come nota A. Gamble, *The Free Economy and the Strong State: the Politics of Thatcherism*, Basingstoke, Macmillan, 1988, la *New Right* mostrò un volto liberista solamente rispetto alla politica economica, mentre rimase saldamente centralista per quanto riguardava l'assetto delle istituzioni statali.
- ³ Uno studioso italiano, il costituzionalista Alberto Predieri, ha parlato di "Stato osmotico" per descrivere l'ordine istituzionale delle democrazie occidentali alla fine del ventesimo secolo. Egli così lo definiva: «Lo stato osmotico gestisce, o cerca di gestire, la ricerca del continuo equilibrio fra organizzazioni politiche, sociali, economiche, fra stato e mercato, fra pubblico e privato, fra associazioni, partiti, mercati, imprese, tutte organizzazioni della *politeia*, dello spazio pubblico, che sta fra stato apparato e società». A. Predieri, *L'eromper delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, Passigli Editori, 1997, p. 7.
- ⁴ S. Horton, *Local Government: 1979-'89. A decade of change*, in S. Savage, L. Robins, *Public Policy under Thatcher*, London, Macmillan, 1990, p. 184.
- ⁵ J.A. Chandler, *Explaining Local Government. Local government in Britain since 1800*, Manchester, Manchester University Press, 2007, p. 316. Per il concetto di *stewardship* Chandler fa riferimento al rapporto tra il grande proprietario terriero ed il suo *steward*, il quale aveva poteri gestionali molto ampi sulle proprietà. Tuttavia, il *landowner* poteva sempre decidere di intervenire, in qualsiasi momento, per cambiare le decisioni e l'organizzazione
- imposte dallo *steward*. Secondo l'autore questo rapporto, in senso metaforico, nel Regno Unito può applicarsi anche a quello tra governo centrale e governo locale.
- ⁶ Si veda sul punto L. Castellani, *The rise of managerial bureaucracy. Reforming the British Civil Service*, London, Palgrave Macmillan, 2018.
- ⁷ Questa dinamica veniva anche facilitata dalla stabilità del sistema politico di Westminster che permise ai Conservatori di governare continuamente per diciotto anni. In questo contesto la resistenza del governo locale poteva essere più facilmente piegata grazie a politiche omogenee di lungo periodo.
- ⁸ K.B. Smellie, *History of Local Government*, London, George Allen & Unwin, 1946.
- ⁹ J. Reddlich, F.W. Hirst, *Local Government in England*, London, Macmillan, 1903, vol. 2, p. 102.
- ¹⁰ Ad esempio la Anti-Centralization Union di Toulmin Smith o i movimenti degli agrari radicali.
- ¹¹ Sul punto si veda B. Keith-Lucas, P.C. Richards, *History of Local Government in the Twentieth Century*, London, Croom Helm, 1980, p. 39.
- ¹² Per una panoramica sulla riforma del 1972 si veda C. Cross, *The Local Government Act 1972*, in «Anglo-American Law Review», n. 2, vol. 3, 1973, pp. 351-362.
- ¹³ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, London, Hart Publishing, 2009, Kindle Ed., pos. 2135.
- ¹⁴ G. Caravale, *Family of Nations. Asimmetrie territoriali nel Regno Unito tra devolution e Brexit*, Napoli, Jovene, 2017.
- ¹⁵ Bogdanor, *The New British Constitution* cit., pos. 2187.
- ¹⁶ K. Young, N. Rao, *Local Government since 1945*, Oxford, Blackwell, 1997, p. 235.
- ¹⁷ M. Heseltine, *Where there's a will*, London, Bloomsbury Reader, 1986.
- ¹⁸ Come riportato da R. Lowe, *The Official History of the British Civil Service*, London, Routledge, p. 235.
- ¹⁹ T. Travers, *The Politics of Local Government Finance*, London, Allen & Unwin, 1986, pp. 81-82.
- ²⁰ The Local Government Planning and Land Act, Elizabeth II, c.65, 1980.
- ²¹ Travers, *The Politics of Local Government Finance* cit., p. 133.
- ²² Chandler, *Explaining Local Government* cit.
- ²³ Travers, *The Politics of Local Government Finance* cit., p. 111.
- ²⁴ The Local Government Finance Act, Elizabeth II, c. 32, 1982.
- ²⁵ Introdotta dal Local Government Planning and Land Act, 1980, par. 79 and Scheduled 32. Sul punto si veda J.A. Chandler, P. Lawless, *Local Authorities and the Creation of the Employment*, Gower, Aldershot, 1985, p. 223.
- ²⁶ Sul punto J. Kelly, *The Audit Commission: guiding, steering and regulating local government*, «Public Administration», n. 81, 3/2003.
- ²⁷ M. Thatcher, *The Path to Power*, London, Harper Collins, 1995, p. 247.
- ²⁸ M. Crick, *Michael Heseltine: A Biography*, London, Penguin Books, 1997, p. 215.
- ²⁹ DoE, *Alternatives to Domestic Rates*, Cmnd 8449, London, HMSO, 1981.
- ³⁰ D. Butler, A. Adonis, T. Travers, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax*, Oxford, Oxford University Press, 1994, p. 37.
- ³¹ Crick, *Michael Heseltine: A Biography* cit., p. 215.
- ³² Ivi, p. 216.
- ³³ Cmnd 9008, *Proposals for rate limitation and reform of the rating system*, London, HMSO, 1983.
- ³⁴ Per un'analisi sulla finanza pubblica si veda Travers, *The Politics of Local Government Finance* cit., pp. 152-164.
- ³⁵ Alle proteste aderirono personalità di spicco del mondo conservatore come l'ex Primo Ministro Edward Heath e l'ex Ministro dell'Ambiente Geoffrey Rippon. Sul punto si veda Chandler, *Explaining Local Government* cit., p. 274.
- ³⁶ «The Times», 25 July 1984, p. 1.

- ³⁷ Parallelamente all'Inghilterra, il meccanismo venne introdotto con il Local Government Scotland Act del 1981.
- ³⁸ A. Midwinter, C. Monaghan, *From Rates to the Poll Tax*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1993, p. 45.
- ³⁹ DoE, *Streamlining the Cities*, Cmnd 9063, London, HMSO, 1983.
- ⁴⁰ Sul punto Chandler, *Explaining Local Government* cit., p. 255.
- ⁴¹ L'avvocato David Widdicombe nel febbraio del 1985 era stato nominato dal governo a capo di una Inquiry sul ruolo politico del *local government*. Il Report è il prodotto della inchiesta condotta da Widdicombe.
- ⁴² D. Widdicombe, *The Conduct of Local Authority Business: Report of the Committee of Inquiry into the Conduct of Local Authority Business*, Cmnd. 9797, London, HMSO, 1986, pp. 45-47.
- ⁴³ The Local Government Access to Information Act, Elizabeth II, c. 43, 1985.
- ⁴⁴ Chandler, *Explaining Local Government* cit., p. 256.
- ⁴⁵ Sulle idee neo-liberali e il Thatcherismo si vedano Gamble, *The Free Economy and the Strong State* cit., e S. Letwin, *The Anatomy of Thatcherism*, London, Routledge, 1993; sulle teorie riguardanti il governo e la burocrazia nell'epoca thatcheriana risultarono fondamentali le opere di F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, London, Routledge, 1944; J.M. Buchanan, R.E. Wagner, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Indiana, Liberty Fund, 1977 e W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- ⁴⁶ Come nota Chandler, *Explaining Local Government* cit., p. 257.
- ⁴⁷ Come sottolinea S. Troilo, "Le tendenze di riforma", *Il governo locale in Francia, Gran Bretagna, Germania*, ISAP, Milano, Giuffrè, 1988, p. 352: «Le autorità locali hanno così dovuto distinguere, all'interno del loro apparato – pur senza creare strutture giuridica-
- mente autonome – i dipartimenti che devono programmare la fornitura dei servizi pubblici e scegliere i fornitori da quelli che li devono erogare direttamente, una volta che abbiano vinto una gara d'appalto sui privati: i rapporti fra due tipi di ufficio sono regolati da specifici accordi di servizio, simili alle convenzioni stipulate fra i dipartimenti governativi e le agenzie esecutive, mentre quelli fra l'ufficio responsabile della scelte ed i fornitori privati sono disciplinati da veri e propri contratti. In sintesi, anche i rapporti interni agli enti locali tendono a trasformarsi da gerarchici in semi-contrattuali».
- ⁴⁸ The Local Government Act, Elizabeth II, c. 9, 1988.
- ⁴⁹ Chandler, *Explaining Local Government* cit., p. 258.
- ⁵⁰ The Education Reform Act, Elizabeth II, c. 40, 1988.
- ⁵¹ Sul punto si veda K. Jones, *Education in Britain 1944 to the Present*, Cambridge, Polity Press, 2003, p. 131.
- ⁵² Department for Health and Social Security, *Community Care: Agenda for Action in 1988*, London, HMSO, 1988; Department for Health and Social Security, *Caring for People: Community Care in the Next Decade and Beyond*, Cm 849, London, HMSO, 1989; The National Health Service and Community Care Act, Elizabeth II, c. 19, 1990.
- ⁵³ Department of the Environment, *Housing: The government's Proposals*, Cm 214, London, HMSO, p. 214.
- ⁵⁴ The Housing Act, Elizabeth II, c. 50, 1988.
- ⁵⁵ P. Malpass, *Housing Associations and Housing Policy: An Historical Perspective*, Basingstoke, MacMillan, 2000, pp. 191-192.
- ⁵⁶ The Local Government and Housing Act, Elizabeth II, c. 42, 1989.
- ⁵⁷ Audit Commission, *The Impact on Local Authorities' Economy: Efficiency and Effectiveness of the Block Grant Distribution System*, London, HMSO, 1984; Malpass, *Housing Associations and Housing Policy* cit., p. 237.
- ⁵⁸ Come sottolineato dall'Audit Commission nel suo report, *The Impact on Local Authorities' Economy: Efficiency and Effectiveness of the Block Grant Distribution System*, London, HMSO, 1984.
- ⁵⁹ Sulla politica locale nel periodo thatcheriano, si veda Vinen, *Thatcher's Britain* cit.
- ⁶⁰ Young, Rao, *Local Government since 1945* cit., 1998.
- ⁶¹ Per una ricostruzione politica della vicenda si veda Butler, Adonis, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax* cit., pp. 61-65.
- ⁶² Ivi, pp. 41-46; Baker, *The Turbulent Years* cit. pp. 120-121.
- ⁶³ N. Lawson, *The View from No.11*, London, Bantam Press, 1992, p. 570.
- ⁶⁴ Come riportato da Butler, Adonis, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax* cit., pp. 70-87; Baker, *The Turbulent Years* cit., pp. 124-125; N. Lamont, *In Office*, Little, Brown & co, 1999, p. 43.
- ⁶⁵ Lawson, *The View from No.11* cit., p. 561.
- ⁶⁶ DoE, *Paying for Local Government*, Cmnd 9714, London, HMSO, 1986.
- ⁶⁷ Butler, Adoni, Travers, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax* cit., pp. 101-104.
- ⁶⁸ Baker, *The Turbulent Years* cit., pp. 124-125; Lamont, *In Office* cit., p. 43.
- ⁶⁹ Butler, Adoni, Travers, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax* cit., p. 119; Chandler, *Explaining Local Government* cit., p. 261.
- ⁷⁰ Local Government Finance Act, Elizabeth II, c. 41, 1988.
- ⁷¹ Come notato da Chandler, *Local Government Today*, Manchester, Manchester University Press, 2001, p. 56.
- ⁷² Id., *Explaining Local Government* cit., p. 56.
- ⁷³ Per una ricostruzione storico-politica, si veda R. Vinen, *Thatcher's Britain*, London, Simon & Schuster, 2009.

- ⁷⁴ Così i dati riportati da Chandler, *Explaining Local Government* cit., p. 262.
- ⁷⁵ Travis, *Poll Tax fears leave Prime Minister cold*, «Guardian», 2 April 1990, p. 4.
- ⁷⁶ Butler, Adonis, Travers, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax* cit., pp. 165-166.
- ⁷⁷ Crick, *Michael Heseltine: A Biography* cit., p. 368.
- ⁷⁸ Così nel Local Government Finance Bill, Part I, 1988.
- ⁷⁹ Vicenda ricostruita da J. Major, *John Major: The Autobiography*, London, Harper Collins, 1999, p. 218.
- ⁸⁰ Butler, Adonis, Travers, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax* cit., p. 174.
- ⁸¹ Local Government Finance Act, Elizabeth II, c. 14, 1992.
- ⁸² Sul punto sono intervenuti il report dell'Audit Commission, *We Can't Go On Meeting Like This: The Changing Role of Local Authority Members*, Management Press No.8, London, 1990; il documento presentato nel 1991 da Micheal Heseltine alla House of Commons, *The Internal Management of Local Authorities*, Hansard, vol. 900, col. 401, 21 March 1999; DoE, *Community Leadership and Representation: Unlocking the Potential*, report of the Working Party on the Internal Management of Local Authorities in England, HMSO, London, 1993.
- ⁸³ R. Leach, *Restructuring Local Government*, «Local Government Studies», vol. 20, n. 3, 1994, pp. 346-347.
- ⁸⁴ Sullo sviluppo storico del neo-managerialismo (New Public Management) nel settore pubblico si vedano Castellani, *The rise of managerial bureaucracy. Reforming the British Civil Service*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018; C. Hood, *The art of the state: Culture, rhetoric, and public management*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Castellani, *Le riforme del Civil Service britannico: dal Fulton Report del 1968 al Constitutional Reform and Governance Act del 2010*, «Le Carte e la Storia», vol. 21, 1/2015, pp. 117-128.
- ⁸⁵ Il *consultation paper* del Department of Environment prevedeva la scelta tra due forme di governo: o un organo esecutivo collegiale oppure un sindaco, prevedendo in entrambi i casi l'elezione diretta dal popolo. In entrambi i casi il consiglio del *local councils* avrebbe dovuto approvare il bilancio e le proposte dell'esecutivo nonché svolgere funzioni di controllo su di esso e sui funzionari dell'ente locale, attraverso apposite commissioni. Se veda anche J. Stewart, *The Internal Management of Local Authorities*, in J. Stewart, G. Stocker (eds. by) *Local Government in the 1990s*, Basingstoke, MacMillan, 1995.
- ⁸⁶ Crick, *Michael Heseltine: A Biography* cit., p. 370.
- ⁸⁷ Così il *consultation paper* del Department of Environment, "The internal management of Local Authorities in England", London, HMSO, 1991.
- ⁸⁸ J.E. Kingdom, *Centralisation and fragmentation: John Major and the reform of local government*, in P. Dorey (ed. by), *The Major Premiership*, Basingstoke, Macmillan, 1999, p. 56.
- ⁸⁹ Dopo aver studiato le aree inglesi del *local government*, e in particolare quelle rurali, la Commissione era giunta alla prudente conclusione che per queste sarebbe stato opportuno mantenere il *two-tier system*. Più in generale la Commissione aveva preso atto che la sola revisione strutturale non sarebbe stata sufficiente per risolvere i problemi delle autorità locali. Questa posizione "conservatrice" aveva fatto sorgere uno scontro con il Governo che aveva portato il Sottosegretario di Stato per l'ambiente ad emanare nuove direttive e a rinnovare l'organo costringendo il primo presidente, Sir John Banham, alle dimissioni. Il nuovo Presidente, Sir David Cooksey, aveva individuato 21 aree all'interno delle quali poteva darsi vita ad autorità unitarie in sostituzione di contee e distretti. Il 14 marzo 1996 la Commissione ha presentato le proprie raccomandazioni che sono state accettate dall'esecutivo.
- ⁹⁰ Welsh Office, *Local Government in Wales*, Cm 2155, London, HMSO, 1993; Scottish Office, *The Structure of Local Government - Shaping the Future. The New Councils*, Cm 2267, London, HMSO, 1993.
- ⁹¹ S. Leach, *The strange case of the Local Government Review. Local Government in the 1990s*, London, Palgrave, 1995, p. 54.
- ⁹² The Local Government Wales Act, 1994, Eliz. II, c.19; The Local Government Scotland Act, 1994, Eliz. II, c. 39.
- ⁹³ J. Banham, *The Anatomy of Change: Blueprint for a new Era*, London, Weidenfeld&Nicolson, 1994, p. 78.
- ⁹⁴ Si recepissero le raccomandazioni del Paper del Tesoro, *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, Cm 1730, London, HMSO, 1991.
- ⁹⁵ Per approfondimenti sulla Carta dei Servizi, si veda Chandler (ed.), *The Citizen's Charter*, Aldershot, Dartmouth, 1996, pp. 139-142.
- ⁹⁶ Ciò, nonostante legalmente non vi era in capo al cittadino singolo nessun diritto azionabile qualora gli standards fissati nelle *Charter* non fossero stati rispettati, ma tutto era rimesso al risarcimento volontario da parte dell'amministrazione pubblica nei confronti del cittadino-consumatore. Sul punto si veda P. Barberis, *The Civil Service in an Era of Change*, Aldershot, Dartmouth, 1997.
- ⁹⁷ Per le trasformazioni del rapporto tra politica e amministrazione nonché per i cambiamenti organizzativi occorsi negli ultimi quarant'anni nel Regno Unito, si veda Castellani, *Le riforme del Civil Service britannico* cit., pp. 117-128.
- ⁹⁸ Sul punto, R. McAdam, T. Walker, *An inquiry into balanced scorecards within best value implementation in UK local government*, «Public administration», n. 81, 4/2003, pp. 873-892.

- ⁹⁹ Vasta la letteratura politologica anglo-americana sul punto: B.G. Peters, *Managing the hollow state*, in «International Journal of Public Administration», n. 17, 3-4, 1994, pp. 739-756; B.G. Peters, J. Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, in «Journal of public administration research and theory», n. 8, 2/1998, pp. 223-243; R. Rhodes, *The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain*, in «The Political Quarterly», n. 65, 2/1994, pp. 138-151.
- ¹⁰⁰ The Education Act, Elizabeth II, c. 35, 1993.
- ¹⁰¹ P. Dorey, *The 3Rs - reform, reproach and rancour: education policy under John Major*, in Dorey (ed.), *The Major Premiership* cit., pp. 148-150.
- ¹⁰² The Education Act, Elizabeth II, c. 44, Sections 38-41.
- ¹⁰³ J.E. Kingdom, *Centralisation and fragmentation: John Major and the reform of local government*, in Dorey (ed.), *The Major Premiership* cit., p. 61.
- ¹⁰⁴ Nella letteratura politologica del periodo esaminato si veda: B.G. Peters, *Managing the hollow state*, in «International Journal of Public Administration», n. 17, 3-4 (1994), pp. 739-756; B.G. Peters, J. Pierre, *Governance without government? Rethinking public administration*, in «Journal of public administration research and theory», 8, n. 2 (1998), pp. 223-243; R. Rhodes, *The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain*, in «The Political Quarterly», n. 65, vol. 2, 1994, pp. 138-151; H. Milward Brinton, K. C. Provan, *The Hollow State: Private Provision of Public Services*, in «Public policy for democracy», 1993, p. 222.
- ¹⁰⁵ Sul punto è ampia la letteratura politologica: H. Best, J. Higley, *Democratic elitism in transition*, Leiden, 2009; M. Blyth, *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, 2002; J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel, *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, 1995; M. Thatcher, *Internationalisation and Economic Institutions: Comparing European Experiences*, Oxford, 2007; S. Tormey, *The End of Representative Politics*, Cambridge, 2015; F. Vibert, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge, 2007; P. Rosanvallon, *Controdemocrazia*, Roma, Castelvecchi, 2012; M. Flinders, J. Buller, *Depoliticisation: Principles, tactics and tools*, in «British Politics», n. 1, 3/2006, pp. 293-318.
- ¹⁰⁶ Sul socialismo municipale si veda H. Butcher, I.G. Law, R. Leach, M. Mullard, *Local Government and Thatcherism*, London, Routledge, 1990; e K. Young, N. Rao, *Local Government since 1945*, Oxford, Blackwell, 1997.
- ¹⁰⁷ Ciò significa passare da una funzione di gestione diretta dei servizi pubblici ad una funzione di programmazione economico-finanziaria e di regolazione degli stessi.
- ¹⁰⁸ Sottolinea Troilo, *Le tendenze di riforma* cit., p. 365: «In tale situazione [...], il Governo centrale tende ad assumere compiti non operativi ed esecutivi, ma di direttiva, guida e indirizzo, nonché di controllo e verifica, della concreta attività esecutiva, lasciata a privati o ad istituzioni pubbliche quali le autorità locali, le *public corporations*, gli enti funzionali *ad hoc* ed i molti organismi dai variabili poteri».
- ¹⁰⁹ Sul piano della *governance* locale si registra sostanzialmente una continuità tra l'era conservatrice e quella laburista guidata da Tony Blair e Gordon Brown. L'approvazione della *devolution* ha valorizzato i parlamenti delle nazioni ma non ha favorito la riappropriazione di nuove competenze e maggiore autonomia da parte delle autorità locali. Si veda sul punto D. Richards, *New Labour and the Civil Service*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008.
- ¹¹⁰ Così Troilo, *Le tendenze di riforma* cit., p. 363.
- ¹¹¹ L'*accountability* di nuovi enti e organismi non elettivi come le associazioni, i trust, le *public corporations*, i *quangos* e le società private che forniscono i servizi pubblici risultava problematica e dava vita ad una nuova tecnocrazia manageriale che gestiva il processo amministrativo. Inoltre, il superamento del *two-tier system* dimezzava il numero di consiglieri eletti, un fenomeno che, pur aumentando la rappresentatività dei consiglieri rimanenti, di fatto ne accentuava la distanza dai cittadini. Sul punto si veda P. John, *Central-local government relations in the 1980s and 1990s: Towards a policy learning approach*, in «Local Government Studies», n. 20, 3/1994, pp. 412-436.
- ¹¹² Come ha notato Antonio Masala, in un saggio sull'era della Thatcher, «fu un governo fortemente 'intrusivo', nella società ma anche nella regolamentazione del mercato, dove realizzò una sorta di 'pianificazione al contrario', per 'costringere' il mercato a funzionare secondo i principi della concorrenza. Al contempo avviò un processo di accentramento nelle mani del governo nazionale, a discapito del *local government*. [...] La conseguenza fu appunto un progressivo accentramento e rafforzamento del potere del governo centrale», in A. Masala, *Stato, società e libertà. Dal liberalismo al neoliberalismo*, Soveria Manelli, Rubettino, 2018, pp. 239-240.
- ¹¹³ Si fa riferimento prevalentemente alle politiche di liberalizzazione dei servizi pubblici, di introduzione dei *compulsory competitive tenders* e delle forme di *partnership* pubblico-privato.