

Edilizia abitativa popolare e governance a più strati Responsabilità, risarcimento e catena dei reclami (*)

di Peter Leyland

Sommario

1. Introduzione. – **2. Dallo Stato di Welfare allo Stato di Contratto.** – **3. Politica di edilizia sociale nel suo contesto.** – **4. Il diritto di acquisto.** – **5. La comparsa del settore volontario indipendente.** – **6. Governo locale ed attuazione della politica abitativa.** – **7. Edilizia popolare e modello di scelta pubblica.** – **8. Costruire con associazioni esistenti.** – **9. Responsabilità legale e non legale: riesame della catena del risarcimento.** – **10. La Carta del Cittadino.** – **11. Conclusioni.**

1. Introduzione

Questo articolo esamina il funzionamento della *governance* secondo gli attuali criteri costituzionali. Inizia da un contesto più generale inquadrando la discussione in termini di politica governativa più ampia e fornendo qualche riferimento generale alle tendenze in ambito di politica abitativa. Tuttavia l'interesse principale è quello di discutere non solo su come determinate strategie sono state utilizzate dal Governo centrale per raggiungere gli obiettivi di politica ma comprendere, dal punto di vista del diritto pubblico, come questo sollevi nuove questioni di responsabilità. Vengono utilizzati aspetti di diritto e di politica abitativa popolare per dimostrare la complessità delle relazioni

(*) Questo articolo si basa su una relazione tenutasi presso l'Università di Venezia, nel Novembre 2003. L'Autore desidera ringraziare Marco Dugato per avere organizzato la conferenza, Barbara Costantini e Lorella Scagliarini per la eccellente traduzione. Un sentito ringraziamento anche a Roberto Bin e a Marina Caporale.

tra il Governo centrale e locale e tra autorità locali e altre organizzazioni indipendenti e società private. Nell'affrontare questi temi, si evidenzierà il tessuto a più strati dello stato contemporaneo. In particolare, la seconda parte si concentra su tre caratteristiche del diritto abitativo, per trarre considerazioni più specifiche. In primo luogo, i criteri dell'appalto concorrenziale e del miglior valore (*best value*) che sono stati adottati dal Governo centrale per imporre limiti alle attività del Governo locale (e relativa capacità di fornire edilizia popolare) al fine di ridurre i costi e di migliorare i servizi. In secondo luogo, il crescente coinvolgimento di più agenzie nella realizzazione di edilizia sociale, collegato sia all'accento posto su un governo integrato che ad un decentramento della politica. Terzo, il ricorso ad accordi associativi con il settore finanziario privato per finanziare la costruzione e la ristrutturazione delle abitazioni popolari mediante la PFI (Iniziativa Finanziaria Privata).

La parte finale dell'articolo esamina in che modo questi sviluppi della politica incidano sui meccanismi di responsabilità sociale e di indennizzi, con particolare riferimento al sorgere di una procedura di reclamo che si attua attraverso: controllo giurisdizionale, difensori civici, e l'iniziativa della "carta del cittadino/inquilino".

2. *Dallo Stato di Welfare allo Stato di Contratto*

Lo Stato nel Regno Unito ha subito varie trasformazioni negli ultimi 25 anni, completando ciò che molti commentatori consideravano come un accordo del secondo dopoguerra su alcune questioni di politica ⁽¹⁾. Il Governo Attlee costruì molti dei caseggiati che hanno spesso identificato lo Stato di *Welfare* ⁽²⁾ e le sue principali caratteristiche vennero accettate per tre

(1) D. FRASER, *The Postwar Consensus: A Debate Not Long Enough*, in *Parliamentary Affairs*, 2000, 53, pp. 347-362.

(2) Ad esempio, P. CALVORCORESSI, *The British Experience 1945-75*, Parte I, *The Welfare State*, Harmondsworth, Penguin, 1979, e D. THOMSON, *England in the Twen-*

decenni dai Governi successivi ⁽³⁾. Questo può essere sintetizzato come la fusione di uno stato centralizzato con un sistema democratico di governo “caratterizzato da universalismo e usurpazione di mercati” ⁽⁴⁾. L’equilibrio del potere economico e politico dipendeva da uno stato interventista che non era nelle mani del *business*/capitale.

Questo voleva dire che molte delle fonti e leve cruciali del potere economico erano state trasferite dal *business* privato al Governo e alle organizzazioni governative. Il Governo applicava principi di gestione della domanda “keynesiana”. Il potere dei datori di lavoro privati era limitato dalla legislazione del Governo in tema di occupazione e i conflitti di gruppo o interessi economici di classe erano spesso risolti a favore dei dipendenti. Veniva data una priorità limitata al raggiungimento del profitto. La conseguenza di una simile distribuzione del potere fu che decisioni economiche in molti settori passarono dalle mani dell’industria privata ad una nuova classe di dirigenti pubblici di industrie nazionalizzate e di società pubbliche e, indirettamente, al Governo. Lo Stato assunse la responsabilità della piena occupazione, del tasso di crescita, della bilancia dei pagamenti e della distribuzione dei redditi mediante tassazione diretta. Lo Stato aveva un ruolo centrale come nel programma di Beveridge, dovendo realizzare un impegno generale che portasse benefici universali. Agiva come un fornitore, offrendo con le parole di Churchill, “assicurazione nazionale obbligatoria per tutte le classi per tutti gli scopi dalla culla alla tomba” ⁽⁵⁾. In altre parole questo assomiglia al tipo di stato instaurato negli anni cinquanta e sessanta durante un periodo di supposta politica del consenso del dopoguerra ⁽⁶⁾.

tieth Century, Harmondsworth, Penguin, 1965, p. 221.

(3) A. SKED, C. COOK, *Post-War Britain: A Political History*, Harmondsworth Penguin, 1979.

(4) D. JAHN, M. HENN, *The “New” Rhetoric of New Labour in Comparative Perspective: A Three Country Discourse Analysis*, in *Western European Politics*, Vol. 23, No.1 (January 2000), pp. 26-46, p. 28.

(5) Si veda ad es. A. CROSLAND, *The Future of Socialism*, 2ª ed., New York, Greenwood Press, 1963.

(6) FRASER [2000] sopra. In questo periodo i principali partiti politici sembrarono ac-

Le aree di politica identificate per l'intervento dello stato universale includevano salute, istruzione, sicurezza sociale e, naturalmente, il settore pubblico delle case popolari, che sarà il tema principale di questo contributo. Tuttavia una caratteristica di questo modello *welfare*, che è di particolare attinenza all'area di politica di cui trattiamo, è che un governo sostanziale e la burocrazia del Governo locale furono incaricati di implementare le politiche sociali di governo. La burocrazia era deliberatamente parte del governo e la responsabilità politica del suo operato spettava direttamente al Parlamento o ai consigli locali.

Nell'ultimo quarto del XX secolo il Regno Unito assistette ad uno spostamento verso ciò che è stato definito "lo stato di contratto" ⁽⁷⁾ sotto l'influenza della teoria di "scelta pubblica" ⁽⁸⁾. Mentre la costituzione stessa rimase in gran parte intatta sotto i Governi conservatori di Margaret Thatcher e John Major, certe caratteristiche di governo democratico furono modificate sostanzialmente. Fondamentalmente c'era una visione completamente diversa del ruolo dello Stato. In generale, i politici del Partito conservatore ritenevano che il potere di stato, piuttosto che avere un'importanza collettivistica, doveva essere gestito in modo da ripercuotersi molto meno sulla libertà individuale e questa opinione ha in sé la resistenza all'ingerenza dello Stato nella libertà individuale. Queste idee si basavano su ciò che Hayek chiamava "la scoperta di un ordine auto-generato o spontaneo nelle questioni sociali" ⁽⁹⁾. L'obiettivo divenne la promozione di organizzazioni spontanee paragonabili ad un li-

ettare i complessi assistenziali e la municipalizzazione dei servizi pubblici ma vi era un forte disaccordo sulla nazionalizzazione. Si veda A. CROSLAND, *The Future of Socialism*, London, Jonathan Cape che nel 1956 sviluppa un'agenda basata su un'economia mista legata all'estensione di opportunità.

(7) I. HARDEN, *The Contracting State*, Buckingham, Open University Press, 1992 e per una discussione più approfondita nel contesto di legge amministrativa si veda anche C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, 2nd. ed., London, Butterworths, 1997.

(8) Per una interessante discussione di queste tendenze dal un punto di vista dell'economia e della politica si rimanda a W. HUTTON, *The State We're In*, London, Vintage, 1995.

(9) M. LOUGHLIN, *Public Law e Political Theory*, Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 84 ss. fornisce un'utilissima discussione sul pensiero politico di Hayek.

bero mercato che genera una pluralità di valori. Transazioni sociali e interpersonali sono costruite a modello gli scambi di mercato ed il ruolo del Governo diventa sempre più limitato. Ad esempio questa teoria nella sua forma più pura vedrebbe il ruolo del Governo limitato al solo mantenimento dell'ordine⁽¹⁰⁾.

In relazione all'area di cui stiamo trattando è chiaro che questo comporta un cambiamento significativo nelle attività dello Stato ed una contrazione delle sue funzioni, con l'obiettivo di massimizzare gli ambiti aperti ad interessi privati. In un modello dove "lo Stato guida e non rema" e uno in cui troviamo una concezione più limitata di governo⁽¹¹⁾. La gestione economica viene indirizzata ad operare meno sul fatto che la tassazione diretta sia una fonte legittima delle entrate dello Stato. Ad esempio, il Governo assume progressivamente meno responsabilità per l'istruzione, salute, assistenzialismo sociale ed edilizia popolare. Cosicché alla fine la norma sarà che l'istruzione è pagata con esborso di spese e che i programmi di assicurazione privata finanziano la salute e le pensioni. I benefici sociali vengono limitati a coprire il minimo assoluto dei bisogni sociali. In un tale sistema il Governo ha una funzione molto più limitata. Il raggiungimento di obiettivi su queste linee nel settore dell'edilizia popolare richiedeva una profonda trasformazione strutturale. Questo perché in primo luogo non vi era più il presupposto che lo Stato, nella forma di governo, dovesse essere il fornitore di edilizia sociale. Secondariamente, anche dove si riconosceva in questa sfera il bisogno impellente di intervento governativo, non era più considerato come inevitabile che un'amministrazione locale fosse direttamente responsabile dell'attuazione di politica e gestione delle abitazioni. Secondo un modello di scelta pubblica, questo ruolo avrebbe dovuto essere svolto da società private appaltate ad eseguire il lavoro e lo strumento di contrattazione con il nucleo centrale del servizio civile e con le autorità locali è chiamato a specificare i parame-

(10) B. GOODWIN, *Using Political Ideas*, Chichester, John Wiley, 1982 p. 53.

(11) C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law e Administration*, 2^a ed., London, Butterworths, 1997, p. 131 ss.

tri di base della fornitura del servizio. Il servizio civile e l'organizzazione amministrativa locale dovevano essere soggette a strategie di gestione privata (*New Public Management*) che premia l'efficienza economica. Inoltre, la maggior parte delle industrie pubbliche sono state privatizzate e sottoposte a regimi di regolamento statutario sotto la supervisione di funzionari. In un sistema in cui i servizi sono erogati privatamente il meccanismo della responsabilità per questi servizi normalmente non è direttamente del Parlamento. La fornitura di servizi governativi spesso si basa sull'esecuzione di obbligazioni contrattuali. Alla fine lo scopo è che il cittadino sia riconosciuto a pieno diritto come un consumatore di servizi così come consumatore di beni.

3. *Politica di edilizia sociale nel suo contesto*

Durante il ventesimo secolo il Regno Unito ha vissuto una seria carenza di alloggi e una percentuale significativa della popolazione viveva in abitazioni al di sotto della media, con servizi insufficienti. Il coinvolgimento del Governo, in tema di abitazioni popolari, dopo la Prima Guerra Mondiale avveniva in forma di sussidi per sostenere la costruzione di nuove case da parte delle autorità locali. Nel 1939 erano state costruite 3 milioni di abitazioni ⁽¹²⁾. I Governi, nel periodo tra le guerre, erano anche impegnati in una politica di sgombero dei quartieri poveri nelle grandi città e questo divenne un'altra priorità ⁽¹³⁾. La carenza cronica di abitazioni fu più pronunciata dopo la Seconda Guerra Mondiale, dato che più di 475.000 case erano state distrutte dai bombardamenti ed una percentuale anche maggiore era stata danneggiata (3,5 milioni). Nel periodo immediatamente successivo alla Seconda Guerra Mondiale la costruzione di case venne considerata una priorità e più di un milione di case furono completate sotto il Governo laburista 1945-51, un quarto delle quali erano "prefabbricate". *L'Housing (Finance*

(12) Per una visione più completa della politica sociale si veda P. HUGHES, S. LOWE, *Public Sector Housing Law*, 3rd ed., London, Butterworths, 2000, capitolo 1.

(13) Si veda l'*Housing Act* 1930.

Miscellaneous Provisions) Act del 1946 fornì alle autorità locali nuove forme di sussidi e anche un sistema di licenze edilizie studiate per incoraggiare la costruzione di case. I Governi del dopoguerra di entrambi i partiti erano impegnati in programmi di edilizia sociale ed erano in competizione l'uno con l'altro sul numero di case realizzate ogni anno. Harold Macmillan come Ministro delle abitazioni popolari 1951-55 si propose di costruire case per la gente. Per incrementare il tasso di costruzione i livelli di sussidio furono aumentati, per così dire la disponibilità di ipoteche; 327.000 case furono costruite nel 1953 e 354.000 nel 1954. Inoltre, nel dopoguerra erano prioritari in molte città i progetti di sgombero dei quartieri poveri. Allo stesso tempo apparvero in tutto il Paese costruzioni a molti piani ad alta densità abitativa, pesantemente sovvenzionate, realizzate per accogliere le migliaia di cittadini costretti a traslocare dalla demolizione dei quartieri poveri vittoriani ⁽¹⁴⁾. Il programma di costruzione di edifici con molti piani ebbe il suo apice tra il 1956 e il 1967 ⁽¹⁵⁾. Il Governo laburista del 1964 aspirava a produrre mezzo milione di nuove case all'anno. Ad esempio, 382.000 unità furono completate nel 1965. L'impegno a costruire proprietà del Consiglio continuò negli anni settanta, ma il numero di unità completate annualmente diminuì e la cifra calò a 184.000 nel 1990. Ciò nonostante è importante sottolineare che la costruzione di case popolari ebbe un impatto sostanziale. Le abitazioni delle autorità locali che ammontavano all'1% degli alloggi abitativi nel 1914 erano salite al 33% degli alloggi nel 1974. È estremamente rilevante nella discussione che segue il fatto che fornitura di case comunali cambiò enormemente in qualità. Da un lato vi erano quartieri ben progettati e tenuti, spesso costituiti da case bi-familiari con giardino. Come osserveremo brevemente, questo tipo di proprietà era attraente per eventuali acquirenti quando fu introdotto il diritto all'acquisto nel 1980. Si dovrebbe sottolineare che c'è sempre

(14) Le autorità locali furono rese responsabili per il rientro di inquilini nella proprie località laddove questi erano stati trasferiti per progetti di sgombero dei bassifondi.

(15) S. HARRIOTT, L. MATHEWS, *Social Housing: An Introduction*, Harlow, Longman, 1999, p. 7 ss.

stato coinvolgimento del settore privato nella fornitura di case popolari. È più che ovvio che società private erano abitualmente responsabili della costruzione di una percentuale di case comunali e della conversione e ristrutturazione degli alloggi.

4. *Il diritto di acquisto*

Il manifesto elettorale conservatore del 1979 affrontava il tema dell'abitazione nella sezione "Aiutare la Famiglia". L'enfasi era posta su "case di nostra proprietà" e in particolare sulla vendita di case comunali ⁽¹⁶⁾. È importante ricordare che il Governo conservatore, dopo la sua vittoria elettorale, cercò di far rivivere il settore privato degli affitti e, così facendo, diede a tutte le classi di inquilini più scelta ⁽¹⁷⁾; un obiettivo primario dei Conservatori, sotto il premierato della Thatcher, fu quello di ottenere una maggiore autonomia come parte di una democrazia che detiene proprietà e l'espansione intenzionale dell'occupazione da parte dei proprietari fu un elemento chiave della sua politica. Come parte di questo orientamento "si originò un contrasto tra un sussidio debilitante e portatore di dipendenza delle case del settore pubblico da un lato e il supporto dello Stato per l'autonomia dei proprietari delle abitazioni dall'altro" ⁽¹⁸⁾. Il Governo registrava le spese per l'edilizia popolare come spese pubbliche, mentre il fornire sussidi per la proprietà di case con incentivi fiscali era visto con un'ottica diversa. La vendita obbligatoria di case comunali fu introdotta dal Governo Thatcher con l'*Housing Act* del 1980. La legge diede a tutti gli inquilini comunali un diritto statutario di acquistare dal Comune

(16) P. MALPASS, A. MURIE, *Housing Policy e Practice*, 5th ed. London, Palgrave, 1999.

(17) La politica relativa al settore dell'affitto provato non è pertinente agli argomenti di questo articolo. Tuttavia si precisa che la legislazione permetteva ai proprietari del settore privato di evitare i *Rent Acts* che controllavano affitti e sicurezza delle affittanze con l'emissione di licenze anziché di contratti d'affitto. Questo con l'obiettivo di aprire il settore delle affittanze private.

(18) C. PIERSON, *Social Policy* in D. MARQUE, A. SELDON, *The Ideas that Shaped Post-War Britain*, London, Fontana, 1996, p. 157.

locale con l'incentivo di un notevole sconto, che aumentava con il numero di anni che un inquilino aveva vissuto nell'alloggio ⁽¹⁹⁾. Inoltre, per incoraggiare ulteriormente questa tendenza furono previsti incentivi fiscali disponibili nella forma di sgravi di ipoteca. Le procedure furono ottimizzate e gli sconti aumentarono per mantenere il tasso delle vendite ⁽²⁰⁾ e l'*Housing Act* del 1985 introdusse un diritto statutario ad un'ipoteca per inquilini che cercavano di acquistare le loro case.

La politica del diritto all'acquisto fu indubbiamente popolare per una sezione della classe dei lavoratori che si stava elevando socialmente. Ci fu una lotta iniziale tra inquilini per acquistare le loro case popolari. L'effetto di questa politica per gli inquilini comunali più benestanti fu di acquistare le proprietà più ambite. La vendita di case comunali a inquilini ammontava al 46% della crescita in proprietà di case, tasso che aumentò dal 55% della popolazione nel 1979 al 68% nel 1991. Si stima che 1,3 milioni di inquilini comunali in Inghilterra abbiano usufruito del diritto d'acquisto e comprato le loro case. I politici conservatori credevano che le vendite di case popolari avrebbero ridotto le spese pubbliche, poiché le autorità locali avrebbero ottenuto delle entrate dalle restituzioni ipotecarie e, al contempo, il Comune sarebbe stato alleggerito dai costi di manutenzione. È difficile accertare se l'obiettivo originario di ridurre la dipendenza dall'assistenzialismo aumentando il possesso di proprietà sia stato raggiunto ⁽²¹⁾. Vista in negativo, non vi è dubbio che è stato molto difficile vendere gli edifici più poveri e questi complessi abitativi sono divenuti un fardello crescente da mantenere per le autorità locali. Come osserveremo più avanti, la posizione dell'attuale politica che si rivolge a questo problema cer-

(19) Le autorità locali che si opponeva a tale politica furono obbligate a vendere le proprietà. Gli inadempimenti erano disponibili nella legislazione. Vedasi *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Norwich City Council* [1982] 2 WLR 580.

(20) *Housing e Building Control Act* 1984. V. M. LOUGHLIN, *Legality e Locality*, OUP, 1996, p. 101 che precisa che nonostante questi incentivi le autorità locali possedevano ancora l'80% dei loro possessori originari nel 1987.

(21) Per una recensione critica vedasi R. FORREST, A. MURIE, *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*, London, Routledge e Kegan Paul, 1988.

ca di trasferire la gestione delle proprietà comunali ad altre società. Allo stesso tempo del “Diritto di acquisto”, il Governo Thatcher cercò più generalmente di ridurre il ruolo delle autorità locali nella fornitura di case popolari, sia incoraggiando le Housing Associations che introducendo ciò che equivaleva ad una forma di regolazione economica. Fu introdotta una legislazione che imponeva stretti controlli sulle finanze dell'autorità locale⁽²²⁾.

C'è accordo generale che la politica del “Diritto all'acquisto” fu un successo in termini di voti per i Conservatori. Dapprima i Laburisti vi si opposero energicamente perché riduceva il numero di case comunali disponibili per i membri più svantaggiati della comunità. Tuttavia la politica del “Diritto d'acquisto” è stata avallata anche dal New Labour di Blair ed è in linea con l'*Housing Green Paper Quality and Choice*. L'obiettivo è quello di promuovere la coesione sociale, il benessere e l'autonomia fornendo una casa decente a tutti. L'*Housing and Planning Act* del 1986 aveva aumentato gli sconti fino ad un massimo del 70% del valore di mercato della proprietà. Tuttavia il Governo Laburista ha poi abbassato il limite massimo sugli sconti da Febbraio 1999⁽²³⁾.

Dall'introduzione del “Diritto all'acquisto” si è generato un eccesso di £20 bilioni come risultato delle vendite di alloggi dell'autorità locale. L'*Housing Act* del 1989 pose delle limitazioni alle autorità locali e permise loro di utilizzare solo il 25% per finanziare spese in conto capitale. Queste entrate sono state utilizzate principalmente per ripagare il debito e così i proventi delle vendite di case comunali non erano disponibili per reinvestimento in edilizia sociale. Sebbene i proventi in capitale provenienti dalla vendita di case comunali siano stati congelati sotto i Conservatori, il Governo laburista ha autorizzato £3,6 bilioni di sterline per le autorità locali per istituire programmi di rinnovamento.

(22) Vedasi ad esempio, the *Local Government Finance Act* 1982.

(23) Questi sono stati limitati a: £38.000 London e South East, £34.000 Eastern Region, £30.000 South-West, £26.000 North-West e West Midles, £24.000 Wales, East Midles, Yorkshire e Humber, £22.000 North-East.

Dall'altro lato, la situazione era molto diversa. Alla metà degli anni Settanta era già chiaro che, lungi da essere una soluzione per la richiesta di abitazione della nazione, i complessi abitativi di blocchi di torri in molte città stavano già dimostrando di essere una nuova fonte di problemi. Ad esempio, l'idea era stata quella di fornire il maggior numero di unità possibile per ogni sterlina spesa e questo significava che molti progetti erano stati studiati malamente e costruiti poveramente. Per questo erano molto costosi da mantenere. Il tentativo di ridurre al minimo gli oneri della manutenzione per i Comuni locali è una delle caratteristiche delle politiche introdotte dalla fine degli anni Ottanta in poi, che cercarono di puntare sul coinvolgimento del settore privato nella gestione delle proprietà. Comunque le conseguenze sociali non previste che comportarono queste nuove forme di alloggi sociali economici, in particolare le abitazioni a molti piani, furono forse più serie. Molti di questi nuovi complessi abitativi furono afflitti da vandalismo e criminalità. Viste a posteriori, le ragioni di questi problemi sembrano ovvie. I blocchi di torri alloggiavano spesso famiglie ma le unità di alloggio disponibili erano spesso piccole e mancavano negozi, strutture ricreative e parchi. Quel genere di strutture essenziali che erano state accessibili per i residenti di abitazioni povere, che ora si trovano rialloggiati in un ambiente estraneo. I livelli di disfunzione sociale in alcune aree di sviluppo urbano "a torre" era così pronunciato che molti dei blocchi di torri degli anni Cinquanta e Sessanta sono stati demoliti negli anni Ottanta e Novanta. In quasi tutti i rimanenti quartieri comunali le proprietà sono state ristrutturate e sono stati aggiunti negozi e altre strutture. È anche importante sottolineare che la legislazione abitativa e di giustizia criminale hanno cercato sempre più di affrontare la questione della criminalità e del vandalismo ad es. con vigilanza sui comportamenti anti-sociali. I critici hanno concluso che più che mai "sembra ora chiaro che l'alloggio comunale è un diritto di possesso per i più emarginati socialmente" ⁽²⁴⁾. Per di più si rivolge ad una parte della popola-

(24) D. COWAN, *Housing Law e Policy*, Basingstoke, Macmillan, 1999, p. 144.

zione i cui bisogni sono sostanziali e permanenti e si dovrebbe tener presente che l'assegnazione di alloggi dell'autorità locale è basata su un accertamento di bisogno ⁽²⁵⁾.

5. *La comparsa del settore volontario indipendente*

Le abitazioni sociali non sono state erogate solo da autorità locali. Le Housing Associations sono organizzazioni senza fini di lucro fondate per fornire abitazioni a persone in condizioni di bisogno ⁽²⁶⁾. Sono controllate da membri del comitato volontario non remunerati, e le associazioni più grandi hanno uno *staff* professionale che le gestisce. Più di 40 anni fa l'*Housing Act* del 1961 erogò dei fondi per le associazioni delle case popolari. Tuttavia un grande spostamento nella politica ebbe luogo nel 1987 quando fu deciso dal Ministro conservatore Nicholas Ridley che le associazioni per le abitazioni dovessero acquisire un ruolo dominante nel fornire nuove abitazioni ⁽²⁷⁾. Associazioni abitative e locatori sociali registrati (RSLs) hanno sostituito le autorità locali nella fornitura di abitazioni per chi era in stato di necessità. Questo intendeva spezzare il quasi monopolio del Governo locale e creare un mercato competitivo tra i locatori. I numeri aumentarono dal 2,3% del mercato abitativo che ammontava a 422.000 proprietà nel 1981. Questo salì al 4,6% della quota di mercato che ammontava al 20,6% del settore delle abitazioni sociali. Gestivano 946.000 proprietà. I locatori RSLs sono stati responsabili dello sviluppo di proprietà da affittare agendo poi come locatori ⁽²⁸⁾. Se prendiamo Liverpool come

(25) Si veda ad es. s.167 dell'*Housing Act* 1996 che richiede ad ogni autorità locale sociale di avere un piano di assegnazione per determinare le priorità e stendere procedure.

(26) La sezione 1 dell'*Housing Act* 1985 definisce una associazione abitativa come "una comunità, un ente di amministratori o società : (a) che è fondata con lo scopo di, o che tra i suoi obiettivi e poteri include quelli di, fornire, costruire, migliorare o gestire o facilitare incoraggiare la costruzione di alloggi e che (b) non ha finalità di profitto...".

(27) P. MALPASS, A. MURIE, cit., p. 147.

(28) D. COWAN, *Housing Law e Policy*, Basingstoke, Macmillan, 1999, p. 104 ss.

esempio, ci sono 15 associazioni abitative operative nella città e il Comune mantiene stretti contatti con loro su tutti gli aspetti della gestione abitativa. Il Comune ha diritti di nomina su una parte di tutti gli affitti dell'associazione (di solito 50%, che significa che la gente sul registro può essere ri-alloggiata dalle associazioni). La Housing Corporation è il maggior ente finanziatori per le Housing Associations e il Governo decide l'importo totale da rendere disponibile. La Housing Corporation assegna i fondi in risposta ad appalti delle Housing Associations secondo una formula dettagliata. È da notare che la Scozia ha un *range* paragonabile di Associazioni per la casa che tendono a essere più collaborative e basate sulla comunità rispetto a quelle in Inghilterra. Alla metà degli anni Novanta queste possedevano 94.000 case.

Un'altra caratteristica della politica del Governo conservatore fu un tentativo diretto di smantellare i complessi di case comunali nelle mani del Consiglio mediante trasferimenti volontari su larga scala. Essenzialmente questo intendeva incoraggiare le autorità locali a trasferire parte o tutto il loro *stock* di abitazioni comunali ad una associazione. La legge forniva poteri per la disposizione obbligatoria al settore indipendente degli interi quartieri abitativi ⁽²⁹⁾. Il Governo laburista ha continuato a sostenere questa iniziativa. Il sostegno al progetto fu molto meno di quanto previsto inizialmente per via di problemi di finanziamento, con solo 250.000 proprietà trasferite tra il 1988 e il 1998. Da quando iniziò il programma di trasferimento degli *stock* nel 1988 sono state trasferite più di 780.000 case in 142 autorità locali attirando £12 bilioni di investimento privato. Il programma di trasferimento 2004 dovrebbe vedere il raggiungimento di 1 milione di case trasferite alla fine del 2005. Ci sono stati trasferimenti simili al possesso della comunità come ad es. le Housing Associations basate sulla comunità in Scozia.

(29) Si veda l'*Housing Act* 1988 section 8 ss.

6. Governo locale ed attuazione della politica abitativa

La politica abitativa del Governo centrale è attuata a livello di Governo locale. Per le aree rurali il LGA fornì nel 1972 una divisione dei poteri principali tra Consigli di contea e Consigli di distretto⁽³⁰⁾. L'Act del 1972 creò originariamente 39 Consigli di contea. Queste autorità erano responsabili per l'istruzione, pianificazione strategica, servizi sociali alla persona, grandi strade, trasporto pubblico, protezione del consumatore, servizi di pompieri e polizia (questi ultimi possono estendersi a più di una autorità). Le aree di contea furono suddivise in 296 Consigli di distretto non metropolitani con responsabilità per gli alloggi, salute ambientale, salute pubblica e igiene e raccolta della spazzatura. Il *Local Government Act* del 1992 permette alla Commissione del Governo locale di raccomandare cambiamenti di confine, cambiamenti strutturali o elettorali: "avendo rispetto del bisogno *a*) di riflettere le identità e gli interessi delle comunità locali e *b*) di assicurare un Governo locale efficiente ed efficace" ⁽³¹⁾. L'effetto più importante di questo provvedimento è stato di eliminare uno strato del Governo locale in una serie di aree. Questa riorganizzazione fu essenzialmente completata nel 1997. La conseguenza è stata un numero sostanziale di autorità a 2 file che si sono fuse in autorità singole, che sono oggi 46 ⁽³²⁾. Il risultato è che non vi è uniformità con la struttura del Governo locale per le parti non metropolitane dell'Inghilterra ⁽³³⁾.

Ci sono diversi accordi in atto per Londra e le grandi città. Ci sono 32 Distretti a Londra e 36 Consigli di distretto metro-

(30) Inoltre vi sono consigli municipali in aree rurali che hanno responsabilità per questioni minori quali piste pedonali e campi sportivi.

(31) Sezione 13(1).

(32) Questo portò all'abolizione di alcune contee create artificialmente sotto la LGA 1972 es., Avon, Humberside e Cleveland, e alla fondazione di nuove autorità unitarie per aree urbane quali Peterborough, York e Milton Keynes.

(33) Per casi concernenti le raccomandazioni della Commissione di Governo locale per Blackpool, Blackburn e Berkshire, vedasi *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Lancashire County Council*, *The Times*, 9 December 1995; *R v Secretary of State for the Environment, ex parte Berkshire Royal County Council* (1996) 95 LGR 249.

politano (incluse tutte le grandi città inglesi es. Birmingham, Manchester, Leeds, Liverpool, Sheffield, Newcastle, Bristol, Nottingham, Leicester, Wolverhampton) che costituirono un livello singolo di Governo locale in aree urbane (fino all'introduzione della Mayor and Greater London Authority nel 1999) e questi consigli sono responsabili per l'istruzione (ad eccezione di quelle scuole distaccate), servizi sociali per la persona, autostrade e trasporti, smaltimento rifiuti, pianificazione cittadina e del Paese, protezione del consumatore, parchi e attività ricreative, biblioteche. Hanno responsabilità statutaria per l'amministrazione della politica abitativa sebbene qualche o parte della loro fornitura possa essere erogata dal settore volontario indipendente. Vi è anche stata una riforma strutturale nel Galles e in Scozia. Prima dell'introduzione del decentramento il *Local Government Act* (Galles) del 1994 realizzò una nuova struttura unitaria per il Governo locale nel Galles. Tutte le Contee e Distretti esistenti furono aboliti e sostituiti da 22 autorità unitarie, note come "Consigli principali". Il *Local Government Scotland Act* del 1994 stabilì la creazione di 32 autorità a livello singolo in Scozia. Queste autorità sono responsabili della fornitura di edilizia sociale.

7. Edilizia popolare e modello di scelta pubblica

Avendo impostato il quadro identificando tendenze verso l'amministrazione e il coinvolgimento del settore indipendente nell'edilizia popolare, questa parte dell'articolo si concentrerà a valutare 3 aspetti della politica. Vale la pena tenere a mente che, dall'introduzione dell'agenda Thatcher ⁽³⁴⁾, le relazioni tra la sfera pubblica e quella privata sono diventate più complesse

(34) Questo fa seguito all'introduzione del New Public Management, "privatizzazione" di utili "pubblici", appalto di fornitura di servizi "pubblici", progetti infrastrutturali "pubblici/privati" (ad es. Sotto la Private Finance Initiative (PFI)), realizzazione di imprese d'affari governative, creazione di agenzie amministrative (Next Steps) e "mercati interni" (per lo più all'interno di NHS), ed una grande varietà di alternative "valide" al regolamento tradizionale di comando e controllo.

e sfaccettate, cosicché qualsiasi distinzione precedente di legge pubblica/privata ha molto meno rilevanza nell'analisi dello Stato contemporaneo ⁽³⁵⁾. Come ha suggerito recentemente Cane: "piuttosto, le due sfere si sono intrecciate in modo inestricabile in un processo che ha più analogie con lo strapazzare un uovo che con l'intreccio di una fune a 2 capi" ⁽³⁶⁾. Questo risulterà evidente dagli esempi discussi a seguire.

(1) Appalto concorrenziale e iniziativa del migliore valore.

Un aspetto importante della riforma dell'amministrazione locale, che risale all'epoca Thatcher, fu l'introduzione dell'appalto concorrenziale per i servizi forniti dai consigli locali. Questo fu centrale alla strategia generale di introdurre le discipline di mercato nel Governo e a più livelli possibili. Appalto concorrenziale obbligatorio (CCT) significava che molte funzioni svolte direttamente dal Governo locale furono eseguite successivamente da aziende indipendenti, di privati. Ad esempio, queste includono smaltimento rifiuti, rifacimenti stradali, costruzione e manutenzione delle autostrade. Particolarmente rilevante per questa discussione, include anche gestione e ristrutturazione delle case popolari del Consiglio locale ⁽³⁷⁾. L'introduzione del CCT ebbe importanti conseguenze legali per via dell'applicazione continua di rapporti contrattuali che significa che, quando una parte privata sigla un contratto per fornire un dato servizio sarà negoziato un accordo esecutorio solo tra il fornitore del servizio e il Dipartimento, agenzia o autorità locale. D'altra parte il consumatore, che non è parte dell'accordo, non può ricorrere in giudizio ed è quindi privato di un rimedio legale. È da notare tuttavia che, sotto la legislazione recente, gli inquilini hanno avuto diritti statutari di recuperare i costi dai loro padro-

(35) Vi è un ulteriore riferimento alla distinzione tra legge pubblica/privata nella sezione relativa alla revisione giudiziaria sottostante.

(36) V. P. CANE in P. LEYLAND e N. BAMFORTH, *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Hart Publishing, 2003. v. anche M. FREEDLAND, *Public Law and Private Finance - Placing the Private Finance Initiative in Public Law*, 56. P. CANE in BAMFORTH e LEYLAND. M. FREEDLAND, *Public Law e Private Finance - Placing the Private Finance Initiative in a Public Law Frame*, 1998, PL 288.

(37) I. LEIGH, *Law, Politics e Local Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 309 ss.

ni di casa relativamente alle riparazioni fatte all'abitazione ⁽³⁸⁾.

L'appalto per i servizi del Governo locale è stato controllato strettamente dalla legislazione che fornisce potenziale indennizzo ad un partecipante insoddisfatto ⁽³⁹⁾. Ad esempio, la sezione 2 del *Local Government Act* del 1988 specificava un range di servizi per i quali doveva avere luogo un appalto concorrenziale obbligatorio.

La sezione 17 dell'Act del 1988 imponeva alle autorità locali di esercitare questi poteri su basi strettamente commerciali e li forza ad ignorare considerazioni non-economiche ⁽⁴⁰⁾. Alle autorità locali, come parti del CCT, fu richiesto di sottoporre ad appalto le loro funzioni di gestione delle case popolari. Questo richiedeva una nuova concentrazione sia sulla portata dell'erogazione che sullo *standard* dei servizi.

Un elevato livello di dettagli fu richiesto come parte del processo di offerta e di appalto. Questo è importante specialmente dal momento in cui l'esecuzione del contratto diventa il mezzo tramite cui una società privata è responsabilizzata alla fornitura del servizio. È anche il meccanismo con cui le autorità locali sono in grado di stabilire e raggiungere i loro obiettivi di *budget*. Il Governo laburista si è impegnato fortemente in politiche di mercato per ottenere valore per il contribuente attraverso il settore pubblico. Tuttavia ha abolito i (CCT) per le autorità locali a favore di un nuovo sistema di grande complessità che si presenta più flessibile ⁽⁴¹⁾. Il *Local Government Act* del 1999 ha

(38) La sezione 96 dell'*Housing Act* 1985 permette agli inquilini sicuri di recuperare i costi delle riparazioni che sono costretti ad effettuare dai loro locatori. Questo punto fu rafforzato dalla s. 121 del Leasehold Reform, *Housing e Urban Development Act* 1993 che dà agli inquilini sicuri il diritto di avere certe riparazioni eseguite a spese del proprietario.

(39) P. CRAIG, *Administrative Law*, 5th ed., (London, Sweet & Maxwell, 2003) p. 141 ss.; T. DAINITH, *The Techniques of Government* in JOWELL & OLIVER, 3rd ed., 1994 di cui sopra p. 231.

(40) Il Governo laburista ha indicato una diluizione del costo più basso solo teoricamente.

(41) Vi è un forte disaccordo sul fatto se certe iniziative di politica riescano in realtà a produrre valore. In particolare laddove vi sono *partnerships* di pubblico e privato. Ad es., il Sindaco Livingstone tentò senza successo di opporsi in tribunale allo schema PFI del Governo per la metropolitana di Londra. Si veda *R v (1) London Underground Ltd (2) London Regional Transport, ex parte Transport for London* [2001]

richiesto alle autorità locali di predisporre per “il miglior valore” nell’esecuzione delle loro funzioni ⁽⁴²⁾. Questo è definito nella sezione 3 come “continuo miglioramento garantito nell’esercizio di tutte le funzioni in cui si è impegnata l’autorità, siano esse statutarie o no, tenendo in considerazione la combinazione di economia, efficienza e efficacia”. Sono stati applicati una serie di indicatori di esecuzione e gli *standard* relativi possono essere fissati dal Ministro Segretario di Stato tenendo conto dei suggerimenti ricevuti dalla Audit Commission. Alle autorità è altresì richiesto di fornire i programmi di esecuzione “miglior valore” per ogni esercizio finanziario alla sezione 6 e il sistema fu introdotto completamente nell’Aprile 2000. La nuova legislazione è intesa a permettere efficienza avanzata ed efficacia nell’uso di risorse, ma anche a raggiungere miglioramenti significativi nella qualità dei servizi. Questo significa che per i servizi appaltati un’autorità locale è in grado di valutare l’idoneità del contraente per quel dato servizio ed esercita una grande flessibilità nella negoziazione di diverse forme di contratto e rapporto contrattuale. Allo stesso tempo la legislazione propone di aumentare la responsabilità finanziaria locale con riferimento a nuovi indicatori e *standard* d’esecuzione, le autorità locali possono però sviluppare propri indicatori locali per rispecchiare le priorità locali ⁽⁴³⁾. Il miglior valore conserva l’obiettivo di raggiungere un sistema di continuo miglioramento dei servizi ⁽⁴⁴⁾ e un’implicazione di questo è che ogni anno

EWHC Admin 637.

(42) La struttura aggiornata, incluso il Comprehensive Performance Assessment (CPA), è delineata nella circolare ODPM 03/2003 (*Best Value e Performance Improvement*). La nuova struttura cerca di integrare i regimi statutari con l’approccio alla spesa pubblica descritto nella Revisione del Governo della Spesa 2002, e rispecchiato negli Accordi di servizio pubblico locale e nazionale (PSAs).

(43) Ad es. Per il 2000-01 si veda S.I. 2000 No. 896.

(44) La circolare 03/2003 spiega come i messaggi della Byatt Taskforce e Government’s Best Value Review dovrebbero essere integrati nell’approccio del Consiglio al Miglior Valore. “Ogni appello a commissionare, procurare e provvedere servizi che sfidino lealmente le modalità esistenti di fare le cose e permettano agli utilizzatori, *staff* e gestione del servizio di sentirsi impegnati e coinvolti in tutto il processo. La revisione trasversale del Ruolo del Settore Volontario e di Comunità nella fornitura di servizi, riecheggiò questo tra i fornitori del servizio volontario”.

un'autorità deve sottoporsi a revisione per vedere come può migliorare le proprie prestazioni con un riesame di tutte le sue funzioni da completare per il 2005 ⁽⁴⁵⁾. Gli obiettivi d'esecuzione dell'analisi del miglior valore sono poi portati insieme ad altri obiettivi di servizio in un programma esecutivo annuale ⁽⁴⁶⁾. Questo può essere visto come parte di una tendenza più ampia che introduce un regolamento per risultati più che per *input* e che dà alle organizzazioni di successo più libertà per gestire i loro servizi, sebbene più avanti si noterà che questa apparenza di flessibilità possa essere ingannevole data l'ampiezza ed estensione dei poteri del Ministro Segretario e del Welsh Assembly ⁽⁴⁷⁾.

Per citare un esempio, il borgo londinese di Camden sotto miglior valore e la sua analisi di spesa globale, in relazione alla propria politica di edilizia popolare afferma la sua intenzione di bilanciare la qualità del servizio con i costi di erogazione del servizio: "uno dei temi chiave della strategia di edilizia popolare è fornire servizi eccellenti e questo può essere in conflitto con i tentativi di ridurre i costi. I nostri inquilini hanno sempre chiarito che alcuni dei servizi più costosi es. servizi di guardia sono tra i più stimati". Inoltre il ruolo di gestione dell'edilizia popolare è in continua espansione ed include un ampio ruolo nel recupero sociale di edifici ⁽⁴⁸⁾. Anche a Camden la revisione "di miglior valore nella gestione abitativa ha portato a raccomandazioni per la riorganizzazione del sistema tra squadre di *customer service* e squadre di *service repair*. Ma il punto principale da sottolineare è che la responsabilità sotto il sistema è raggiunta mediante un processo di identificazione di obiettivi e poi di valutazione della prestazione nei termini di raggiungimento degli obiettivi.

(45) Questo è stipulato come parte della guida statutaria. Si veda V. Jenkins, *Learning from the Past: Achieving Sustainable Development in the Reform of Local Government*, in *Public Law*, 2002, pp. 130-151, in particolare a p. 148.

(46) La guida per la forma del progetto si trova nel DETR Circ. 10/99.

(47) P. VINCENT-JONES, *Central-Local Government Relations under the Local Government Act: A New Consensus?*, in *Modern Law Review*, 2000, pp. 85-103, in particolare a p. 99 e ss.

(48) *People, Property, Choice e Challenge, Camden's Housing Business Plan 2001*.

È abbastanza evidente che la realizzazione del miglior valore si sta rivelando problematica. L'Audit Commission ha fatto un rapporto sulle difficoltà di un approccio variabile tra le autorità e ha messo in dubbio la capacità di produrre miglioramenti. Questo rapporto veniva dopo 500 ispezioni effettuate fino al settembre 2001 ⁽⁴⁹⁾. Secondo un commentatore: "il miglior valore rischia di diventare un processo di lunga durata e ipercontrollato dove le procedure sono divenute più importanti che la sfida che il miglior valore si era prefissato" ⁽⁵⁰⁾. Altri hanno puntualizzato che la riforma dei servizi pubblici è avvenuta ad un passo tale che, prima che un'iniziativa abbia la possibilità di essere introdotta, un'altra già segue.

Ad esempio, l'amministrazione Beacon che si concentrava su servizi particolari fu seguita a breve termine da accordi di servizi pubblici ⁽⁵¹⁾. L'amministrazione Beacon è stata premiata per l'eccellenza dei suoi servizi in certe aree di politica ottenendo una più ampia autonomia. Gli accordi di servizio pubblico impegnano un'amministrazione ad obiettivi che vanno oltre la revisione del miglior valore e se l'amministrazione raggiunge i suoi obiettivi ottiene un supporto finanziario maggiore dal Governo centrale. I Consigli sono classificati secondo la loro capacità di erogazione ⁽⁵²⁾. Inoltre è discutibile se tale politica avrà un impatto sostanziale dato che la legislazione richiede che i costi di conformità con il miglior valore rispettino i *budget* previsti.

L'iniziativa più recente richiede una valutazione di prestazione complessiva. Il risultato è stato che, secondo certi indicatori, sembra che la prestazione stia migliorando a livello di Governo locale ⁽⁵³⁾. La critica più seria del miglior valore pone

(49) *Changing Gear: Best Value Annual Statement 2001*.

(50) J. STEWART, *Will Best Value Survive?*, in *Public Money & Management*, April-June 2002, p. 4.

(51) Si veda la White Paper, *Strong Local Leadership: Quality Public Services* (Cmd. 5237, December 2001). Gli accordi di servizio pubblico locale sono il metodo principale per ottenere miglioramento.

(52) P. CRAIG, *Administrative Law*, 5th ed., London, Sweet & Maxwell, 2003, p. 144.

(53) Prove tratte dal Comprehensive Performance Assessment (CPA) per livello singolo e Consigli di contea (*Patterns for Improvement, Audit Commission, 2003*) sug-

l'accento sul divario in credibilità fra la prestazione "misurata" sotto il regime ispettivo del Governo e la percezione generale della qualità e fornitura del servizio. Per esempio, gli obiettivi in un'area possono essere raggiunti a detrimento di servizi non coperti dall'obiettivo o misurati strettamente secondo i criteri stabiliti. Tale discrepanza fra la prestazione – misurata come parte del processo del miglior valore – e la percezione del pubblico circa la qualità effettiva dei servizi amministrativi locali da questo sperimentata – come utilizzatore finale – emerge nei sondaggi d'opinione. Ad esempio, in un'indagine il 76% dei dirigenti credeva che i servizi fossero migliorati, tuttavia tale opinione è stata confermata solo dal 20% del pubblico consultato relativamente agli stessi servizi ⁽⁵⁴⁾.

(2) *"Integrazione": approcci Multi-Agenzia*. Ben lungi dal vendere le attività dello Stato (incluso gli edifici comunali e le industrie nazionalizzate) il Governo Thatcher trasformò il ruolo di quello che era noto come "Stato amministrativo" mediante una serie di iniziative che, fondamentalmente, rivisitavano idee ed aspettative relative all'applicazione di diverse forme di appalto nel settore pubblico. Questo può essere collegato ad un crociata ideologica di fornire soluzioni orientate al mercato e di affrontare quanto considerato un problema endemico della burocrazia-assistenziale e governo di larga-scala. Oltre alla semplice privatizzazione, sono state adottate una serie di strategie apparentemente studiate per ridurre il ruolo dello Stato ⁽⁵⁵⁾ snellendo il ramo esecutivo mediante una maggiore efficienza ⁽⁵⁶⁾. Ad esempio, 'una definizione di base di governo è che questo si riferisca all'azione o sistema di governo in cui il con-

geriscono che un numero significativo di Consigli dovrebbe ora fare il massimo di conseguimento competitivo per sviluppare un'economia mista di erogazione dei servizi.

(54) L. PRATCHETT, *Local Government: From Modernisation to Consolidation, Parliamentary Affairs*, 2002, pp. 331-346, p. 338. Viene fatto riferimento alla Local Government Association, l'agenda per i servizi pubblici nel Nuovo Parlamento, LGA 2001.

(55) Questo è stato applicato al servizio civile, autorità locali e enti pubblici non dipartimentali spesso denominati enti parastatali.

(56) Per un quadro esaustivo di questi sviluppi si veda P. LEYLAND, T. WOODS, *Textbook on Administrative Law*, 4th ed., Oxford, Oxford UP, 2002, capitolo 3.

fine fra organizzazioni e settori pubblico/privato è divenuto permeabile. Il Governo riconosce l'interdipendenza di organizzazioni.

L'essenza dell'amministrazione è la relazione interattiva fra e all'interno di forze governative e non ⁽⁵⁷⁾. Esiste una ragione per cui richieste recenti di governo integrato sono state una risposta necessaria, dato il grado in cui una serie d'iniziative hanno frammentato il meccanismo d'erogazione servizi.

In anni recenti è stato chiaro che il Governo centrale ha "affermato la sua supremazia [...] privando il Governo locale di molti poteri e di gran parte di indipendenza ⁽⁵⁸⁾. Molto in linea con queste tendenze, le modalità con cui il Governo centrale ha esercitato il suo controllo sull'edilizia sociale hanno subito forti cambiamenti. Questo deve essere riconciliato con una forte tendenza verso la concentrazione di potere al centro del Governo, ma anche la dimensione pubblica delle attività delle autorità locali sono state progressivamente ridotte mediante forme di privatizzazione, cosicché – come già osservato – molti servizi ancora nominalmente nelle mani del Governo locale sono di fatto eseguiti da aziende del settore privato o altre organizzazioni ⁽⁵⁹⁾. I precedenti di questa discussione sono le politiche del Governo che hanno tolto l'autonomia finanziaria ai Consigli ⁽⁶⁰⁾ e che hanno portato più in generale ad una riduzione dei poteri del Governo locale. Questo alla fine è diventato ciò che un commentatore descrisse come poco più di "una funzione residua di supporto al mercato" ⁽⁶¹⁾. È vero che – marginalmente – la recente legislazione ha aumentato l'autonomia in qualche a-

(57) STOKER, 1995 menzionato in COWAN, p. 53.

(58) LOUGHLIN, 2000, sopra a p. 138. Questo è in contrasto con la tradizione dell'attivismo municipale dei consigli vittoriani. Per una discussione sullo sviluppo della city nel diciannovesimo secolo si veda l'introduzione a A. BRIGGS, *Victorian Cities*, London, Penguin, 1968.

(59) Esempi di servizi che sono stati posti in appalto sono lo smaltimento rifiuti pulizia delle strade e manutenzione stradale.

(60) Si veda M. LOUGHLIN, *Legality e Locality: The Role of Law in Central-Local Government Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1996. V. *The Local Government Finance Act 1992*, ss. 53-63.

(61) LOUGHLIN, 2000, sopra a p. 147.

rea ⁽⁶²⁾ e il Governo ha indicato che un qualsiasi conferimento di maggiore libertà in futuro dipenderà dal fatto che le amministrazioni locali dimostrino la loro capacità di ammodernamento in linea con quanto stabilito in agenda ⁽⁶³⁾. Come già detto, l'importanza si è spostata dalla fornitura diretta di servizi e sono state introdotte una serie d'iniziative miranti a migliorare la qualità dei servizi con il trasferimento di proprietà e allo stesso tempo autorizzando gli inquilini circa gli standard di servizio ricevuti.

Alla luce di ciò, è significativo che la Parte I del *Local Government Act* del 2000 permetta un'ulteriore prospettiva per le amministrazioni di sviluppare la partecipazione insieme alla comunità e sostenere i temi di associazione nonché di governo "integrato" ⁽⁶⁴⁾. Il Governo locale passa dall'essere semplicemente un fornitore di servizi ad avere il ruolo di *leader* della comunità. Ciò implica "un processo multiorganizzativo basato sulla comunità promosso dal Consiglio per creare una visione condivisa di priorità identificate dalla comunità che porta ad un programma di azioni che dimostrano l'impegno e il supporto dei gruppi coinvolti" ⁽⁶⁵⁾. Le Sezioni 2 e 3 del *Local Government Act* del 2000 danno alle amministrazioni locali i poteri di prendere qualsiasi provvedimento esse pensano possano promuovere il benessere della loro area e dei loro abitanti. Per questo scopo, alla sez. 4, i Consigli devono sviluppare strategie di

(62) Ad es. il regime di miglior valore sotto il *Local Government Act* del 1999 e Parte I del *Local Government Act* del 2000. Inoltre, il decentramento ha probabilmente aumentato l'autonomia del Governo locale in Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Comunque, T. HUNT, *Freedom of the city*, in *The Guardian*, 29 luglio 2002 precisa che il Governo locale è diventato uno stato cliente di Westminster con tre quarti dei suoi fondi controllati direttamente da Whitehall. Egli sostiene che "per incoraggiare un'efficace *leadership* civica, il Governo deve dare ai consigli la libertà di sbagliare: lasciando loro accesso alle risorse finanziarie e all'autonomia politica che hanno prodotto storicamente la maggior parte delle municipalità intraprendenti".

(63) Si veda *Modern Local Government: In Touch with the People* (1998) Cm 4014 at para 2.17.

(64) Si veda *Modernising Government* (1999) Cm 4310 e *Modern Local Government: In Touch with the People* (1998) Cm 4014.

(65) V. JENKINS, *Learning from the Past: Achieving Sustainable Development in the Reform of Local Government*, in *Public Law*, 2002, pp. 130-151, in particolare a p. 138.

comunità insieme ad altri enti. Questi provvedimenti sono volti a dare alle amministrazioni locali maggiori opportunità di migliorare la qualità di vita delle loro comunità locali ⁽⁶⁶⁾. L'approccio qui conferma che le amministrazioni locali stanno per avere un ruolo nel fornire guida e coordinamento sul fronte della politica piuttosto che avere la responsabilità dell'erogazione diretta del servizio ⁽⁶⁷⁾. Se si prende l'esempio della politica delle case popolari, il metodo tradizionale per un'amministrazione locale era quello di fare affidamento sul suo *stock* di abitazioni comunali per soddisfare le richieste di case popolari (secondo la legge) fornendo alloggi in affitto agli inquilini. In opposizione, il ruolo del Consiglio nel nuovo schema "è di identificare bisogni e problemi locali e dare loro come risposta la flessibilità facilitando iniziative che abbiano come conseguenza la creazione di associazioni tra un ampio *range* di attori nei settori locali, privati e volontari" ⁽⁶⁸⁾. Questo suggerisce che i Consigli promuoveranno e dirigeranno nuovi schemi per abitazioni a basso prezzo, ma i settori privato e volontario saranno responsabili in maniera crescente della realizzazione di tali progetti in ogni fase ⁽⁶⁹⁾. Da un estratto preso da un documento di politica pubblicato dal Consiglio della città di Liverpool è possibile vedere come viene intrapresa questa inte-

(66) Sebbene fossero precedentemente in grado di incorrere in spese negli interesse della loro area, alla sezione 137 del *Local Government Act* del 1972 questo fu soggetto a molte restrizioni che sono ora allentate dalla sezione 8 della LGA 2000.

(67) Questa è una tendenza che può essere collegata ad un principio più ampio di sussidiarietà all'interno dello Stato nazione. Ad es. In relazione alle proposte di una costituzione EU, Jack Straw ha riconosciuto il bisogno di trincerare e rafforzare il principio di sussidiarietà su una base ampia di comunità per garantire che la decisione venga presa ad un livello locale. Si veda il discorso di Jack Straw, Segretario agli Esteri della Camera di Commercio di Edimburgo, 27 Agosto, 2002.

(68) P. VINCENT-JONES, *Values e Purpose in Government: Central-local Relations in Regulatory Perspective*, in *Journal of Law e Society*, Vol. 29, No.1, March 2002, pp. 27-55, in particolare a p. 40.

(69) Per molti anni le autorità locali hanno lavorato in collaborazione con le organizzazioni del settore volontario in questo settore. Si veda ad es. *Poplar v Donoghue* [2001] 3 WLR 183 e *Heather v Leonard Cheshire Foundation e HM Attorney-General* [2001] EWHC Admin 429. Per un'ulteriore analisi di questi giudizi si veda sotto e P. CRAIG, *Contracting Out, The Human Rights Act e the Scope of Judicial Review*, 2002, 118 *LQR* 551-568.

razione con organizzazioni associative ⁽⁷⁰⁾.

8. *Costruire con associazioni esistenti*

Abbiamo già formalizzato una serie di accordi associativi di successo nella città che siamo decisi ad ampliare in futuro. Riteniamo che senza forti alleanze non saremo in grado di fornire un recupero edilizio globale.

La debolezza di mercato più significativa della *city* è nel Nucleo Interno. Stiamo sviluppando un Strategic Investment Framework (SIF) per identificare una serie di *partners* del settore privato e pubblico che ci aiutino a ricostruire i mercati edilizi. Lo scopo di questi preparativi di *partnership* è quello di rinvenire risorse nel settore privato per completare le assegnazioni del settore pubblico, incluse in futuro le risorse della HMRI.

La Strategic Housing Partnership è ben affermata ed è un gruppo chiave per questioni strategiche per la Local Strategic Partnership (LSP). La Partnership gioca un ruolo strategico particolarmente importante nello sviluppo di politiche e programmi per ristrutturare i mercati delle abitazioni locali. Utilizzeremo l'informazione di LAMP per assistere tutti i fornitori di abitazioni sociali per prendere decisioni di investimento più consapevoli.

In ognuna delle aree esistenti di priorità abitativa abbiamo portato i Registered Social Landlords (RSLs) a lavorare con noi e le Cluster Partnerships a realizzare i locali Neighbourhood Action Plans. Nella Kensington New Deal for Communities (NDC) Area, stiamo operando con la Community 7 per attuare il piano di consegna delle abitazioni per Kensington Regeneration. Similmente stiamo lavorando con South Liverpool Housing (SLH) e Include Neighbourhood Regeneration Limited che stanno iniziando a fare una vera differenza nel fornire servizi di quartiere migliori nelle aree di Dingle e Speke. Seguendo i voti

(70) *Liverpool City Council's Housing Strategy Statement* pubblicata dalla Liverpool Housing Strategy Unit, aggiornamento 2003-2006.

di successo degli inquilini locali, il Consiglio comunale nelle nostre zone di Eastern Fringe estates si trasferirà a Cobalt Housing, Berrybridge Housing e Lee Valley Housing. Questi tre nuovi RSLs lavoreranno con le Cluster Partnerships per garantire che l'investimento abitativo sia collegato ad un più ampio recupero del quartiere per completare programmi simili già in essere a Southern Fringe.

La Housing Corporation quest'anno ha assegnato £17 milioni del Programma di Sviluppo Approvato (ADP) per sostenere la strategia abitativa della città.

Questo finanziamento è vitale per sostenere il recupero dei quartieri ed in particolare per assistere con la ricostruzione che sarà necessaria nelle aree sgombrate.

Per sostenere i nostri obiettivi strategici desideriamo che una maggior proporzione del programma ADP sia speso per opzioni di proprietà abitativa per i residenti locali. A Kensington NDC e nell'area circostante stiamo finalizzando un accordo di incarico congiunto che stabilirà il ruolo e la responsabilità di ognuna delle parti dell'accordo e indicherà le risorse necessarie per assicurare il rinnovo del quartiere e realizzare servizi di gestione del quartiere più personalizzati.

La North West Development Agency (NWDA) sta lavorando con noi è la Housing Corporation su un programma pilota di acquisizione e demolizione a Dingle e a Kensington. Il programma mira a rimuovere abitazioni obsolete e ad assistere con sgombri e costruzioni. Il programma è collegato al nostro programma di richiesta di terreni che pone un accento particolare sul miglioramento degli accessi chiave al centro della città. Le Cluster Partnerships si sono ampiamente consultate con le loro comunità locali per sviluppare strategie di recupero e piani d'azione nel quartiere per affrontare i bisogni degli abitanti del luogo. Il nostro *staff* sta lavorando con le Cluster Partnerships per garantire che gli obiettivi e i programmi di recupero delle case e dei quartieri siano forniti in maniera complementare.

La nostra *partnership* con Liverpool Housing Action Trust (LHAT) ha un centro di interesse sia a livello strategico che a livello di area locale. LHAT ha lavorato con noi per sviluppare la

strategia degli alloggi per anziani ed è un grande partner per la rigenerazione in zone come Sefton Park e Everton. Più ampiamente, il programma di sviluppo del LHAT continua a produrre una serie di svariati sviluppi qualitativi in città per comunità locali.

Questo approccio a Liverpool illustra l'estensione degli appalti e il grado di collaborazione con il settore indipendente da parte degli enti pubblici. È un *trend* che è stato in crescita e che, presumibilmente, sarà ancor più prevalente in futuro. In sintesi, i servizi come l'edilizia sociale che erano forniti principalmente dal Governo locale sono erogati, in misura sostanziale, in *partnership* da un assortimento di enti ibridi, organizzazioni volontarie e società private come parte dell'attuale stato amministrativo che è anche uno "stato di contratto". Questo ha implicazioni importanti quando arriva alla disponibilità di un risarcimento legale "da quando il Governo ha fatto un uso maggiore di certi metodi di contrattazione si è aperto un divario nella responsabilità legale del Governo, dato che le corti hanno lottato per perdere la loro presunzione che le questioni di contratto siano di competenza della legge privata, non pubblica" ⁽⁷¹⁾. Nello "stato di contratto" ci sono aree poste oltre l'estensione della legge pubblica e non vi è quindi responsabilità diretta per certe modalità con cui è esercitato il potere pubblico. Nella sezione finale vedremo che la disponibilità di risarcimenti per il cittadino come controllo giudiziario e schemi di difensore civico dipende dal comprendere l'interazione tra attori pubblici e privati.

(3) *La Private Finance Initiative (PFI) ed edilizia sociale*. Le PFI sono un metodo di finanziamento generatore per affrontare i lavori arretrati nella riparazione e manutenzione di abitazioni sociali, così come di finanza generatrice per costruire nuove abitazioni popolari. Per esempio, il Governo ha stimato che sarà richiesta una somma di £10 bilioni per completare le riparazioni del complesso abitativo sociale, mentre il Chartered Institute of Housing pone la cifra tra £21-£23 bilioni. Questi importi non

(71) A. TOMKINS, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 207.

sono recuperabili dall'affitto poiché una parte elevata dell'affitto delle case popolari è pagata da provvidenze della sicurezza sociale ⁽⁷²⁾. Secondo il Primo Ministro, il percorso da seguire per fornire servizi di qualità sotto la "Third Way" è quello di dar vita a *partnerships* con comunità, agenzie e settore privato. Nella maggioranza dei casi, le PFI contano pesantemente sull'essere in grado di ottenere fondi in conto capitale dalle banche, cosa che implica una valutazione dei rischi e dei ritorni ⁽⁷³⁾. Da quando fu introdotta per la prima volta dai Conservatori nel 1992 per migliorare la qualità e la quantità di progetti di capitale del settore pubblico, cercando finanziamenti e *partnership* con il settore privato, le PFI sono state pesantemente criticate ⁽⁷⁴⁾ per non fornire valore commisurato al denaro speso. Le PFI sono state utilizzate dal Governo laburista ⁽⁷⁵⁾ con obiettivi per il Governo locale che si riassumono in promozione dell'investimento privato, valorizzazione dell'investimento, incoraggiamento della razionalizzazione e miglioramento della

(72) S. GRUBNIC, R. HODGES, *Information, Trust e the Private Finance Initiative in Social Housing*, in *Public Money e Management*, July 2003, p. 177.

(73) Si veda D. ASENOVA, M. BECK, *The UK Financial Sector e Risk Management in PFI Projects*, in *Public Money e Management*, Luglio 2003, p. 195. Il *modus operandi* per le PFI è che: "Nella maggior parte dei progetti, i *partners* del settore privato creino una società indipendente conosciuta come un "Veicolo a scopo speciale" per costruire e fare funzionare i servizi. Tipicamente, una delle principali funzioni delle società finanziarie coinvolte nelle PFIs è di assicurare la presenza di una struttura finanziaria che garantirà che le richieste finanziarie per un progetto saranno corrisposte [...]. Al fine di assicurare la validità di un progetto PFI, i finanziatori esaminano tra i partecipanti al progetto all'interno dello specifico ambiente politico ed economico del progetto".

(74) Si veda ad es. , M. ELSENAAR, *Law, accountability e the Private Finance Initiative in the National Health Service*, in *Public Law*, 35, 1999, p. 41. "Le pressioni commerciali ed il bisogno degli investitori di ricevere un ritorno soddisfacente significa che è improbabile che sia raggiunta una sufficiente flessibilità nei contratti PFI. Vi è una tensione inevitabile tra il bisogno di collaborazione durante un contratto a lungo termine e la richiesta che il settore pubblico debba conservare la capacità (facoltà) di cambiare l'erogazione dei servizi come richiesto dal Parlamento e modificare le condizioni finanziarie".

(75) Il Governo laburista ha ripristinato il PFI e insistito per raccogliere dal settore privato la maggior parte dell'investimento di capitale pubblico. Il Governo ha reso disponibili £2 bilioni in finanziamenti per il quadriennio fino a 2002/3 ed è previsto investire un extra di £3,3 bilioni entro il 2010. Si veda J. MCELDOWNEY, *Public Law*, 3rd ed., Sweet & Maxwell, London, 2002, p. 337 e p. 372.

proprietà dell'autorità locale, incoraggiamento a trasferire al settore privato attività commerciali; facilitazione di *joint ventures* e rimozione di ostacoli alla creazione di *partnership* ⁽⁷⁶⁾. Alle autorità locali sono stati concessi maggiori poteri sui profitti per entrare in associazioni (es. sotto il PFA) con *business* e per imporre delle spese agli utilizzatori di strade ma il Governo è stato riluttante a lasciare il controllo finanziario centrale.

In particolare, il PFI è stato applicato al settore abitativo pubblico, attualmente come parte della "iniziativa casa decente". L'intenzione per i progetti PFI è stata di promuovere l'investimento per fornire abitazioni affrontabili in termini di prezzo mediante contratti a lungo termine. Si identificano 2 categorie, Housing Revenue Account (HRA) PFI e non-HRA PFI. La differenza essenziale è che per la prima categoria l'autorità locale conserva la proprietà del complesso abitativo e gli inquilini mantengono le loro locazioni sicure in progetti gestiti tramite la Housing Revenue Account. Un consorzio di società mette il capitale per ristrutturare le case dietro contratto negoziato con un'autorità locale. Il consorzio poi fornisce riparazioni, manutenzione ed una serie di servizi di gestione al complesso abitativo come parte dello stesso contratto. Il supporto finanziario per l'elemento capitale del progetto è fornito dal Governo centrale all'autorità locale attraverso "crediti PFI". L'elemento di reddito è sostenuto dall'autorità locale attraverso introiti provenienti dall'affitto etc. Il consorzio privato viene pagato su una base di prestazione che viene misurata secondo la specifica dell'autorità locale per il complesso abitativo, la quale specifica descrive il livello di servizio desiderato ⁽⁷⁷⁾. La seconda cate-

(76) Inoltre il PFA è utilizzato per raccogliere fondi per il collegamento ferroviario del tunnel della manica e il ripristino della metropolitana di Londra. I critici hanno notato che tale metodo di finanziamento ha l'effetto di aumentare i costi, limitare l'investimento e generare ineguaglianza. "Il mezzo più efficiente ed equo di finanziare il settore pubblico è mediante l'emissione di titoli pubblici". Si veda ad es. W. HUTTON, *The State We Should Be In, Marxism Today: Special Issue*, Nov/Dec 1998.

(77) Nel 1999 8 autorità locali furono scelte per fare da pionieri nello schema PFI di Housing Revenue Account (HRA). Ci sono ora 17 progetti PFI HRA e 9 schemi PFI non-HRA *in fieri*. Ai Pionieri HRA e agli schemi di Round 2 furono assegnati £760m in forma di crediti PFI e ci si aspetta che saranno ristrutturate circa 30,000 case. Inoltre due autorità Manchester e Islington hanno firmato contratti nel Marzo 2003. Due

ria, cioè non-HRA PFI, utilizza una struttura di contratto simile a quella sopra menzionata. Tuttavia questo tipo di PFI è stato utilizzato per fornire nuovi complessi abitativi. La fornitura avviene tramite un proprietario sociale registrato (RSL). Gli inquilini di tali programmi diventano inquilini RSL ⁽⁷⁸⁾.

Un grosso vantaggio della Housing Revenue Account PFI è che le autorità locali hanno accesso ad un mucchio di soldi mentre allo stesso tempo permette agli inquilini di tenere la loro locazione con l'ulteriore vantaggio di un'affittanza comunale sicura. Un grande svantaggio è che i progetti sono limitati a migliorare solo una data porzione del complesso abitativo del Consiglio. L'intero progetto PFI è regolato da un contratto *standard* che specifica in dettaglio gli obblighi della parte che sigla il contratto ⁽⁷⁹⁾. Si tratta di un accordo legale privato esecutivo nei tribunali ordinari. In altre parole l'argomento del contratto è di solito posto fuori dalla portata dei risarcimenti pubblici.

9. Responsabilità legale e non legale: ri-esame della catena del risarcimento

La sezione finale del presente lavoro si concentra sul tema della responsabilità in merito alla disponibilità di risarcimenti per il cittadino circa l'edilizia sociale. Si è ribadito più volte –

progetti non-HRA hanno firmato contratti ed un ulteriore nono a diversi stadi del processo.

(78) Il Governo sta cercando di raggiungere una serie di obiettivi mediante la sua iniziativa di case decenti entro il 2010 ed ha assegnato un extra di £600 milioni al Private Finance Initiative (PFI). È anche impegnato in un programma di trasferimento abitativo per il 2004. L'attuale programma di trasferimento permetterà ai Consigli di accedere ad un finanziamento extra per soddisfare l'obiettivo di case decenti entro il 2010.

(79) "Un linea guida viene fornita per tutta la durata dell'accordo: il suo inizio, incentivi per cominciare in maniera puntuale, termini di ritardo, disponibilità di servizi, manutenzione dei servizi, monitoraggio della *performance*, meccanismi di pagamento, effetto di modifiche legali, la possibilità di variare il prezzo e fine dell'accordo" si veda P. CRAIG, *Administrative Law*, 5th ed., London, Sweet & Maxwell, 2003, p. 138.

nell'articolo – che si è assistito ad un notevole cambiamento nella fornitura di edilizia sociale. Fino agli anni '80 le amministrazioni locali non solo si assumevano la responsabilità principale di fornire alloggi, ma erano anche responsabili della conservazione dei loro propri complessi abitativi. Nell'attuale situazione, le autorità locali mantengono una parte degli alloggi mentre una proporzione sostanziale è stata trasferita a corporazioni abitative e ad altri proprietari sociali registrati. In generale la gestione e manutenzione degli immobili comunali è spesso seguita dal settore privato. Considerando tali cambiamenti, non ci sorprende che non esista un singolo meccanismo di risoluzione dispute relativamente all'edilizia sociale nel suo insieme, ma che piuttosto la disponibilità di un risarcimento dipenda dal tipo di proprietario.

(1) *Controllo giurisdizionale.* Il controllo giurisdizionale è un provvedimento molto importante quasi in cima alla catena del risarcimento. È attuabile esclusivamente contro gli organi pubblici. Dato che la maggior parte della legislazione in campo di edilizia sociale si basa su poteri statutari, le Corti hanno giocato un ruolo significativo negli anni recenti nell'applicazione di una procedura di controllo giurisdizionale definendo questioni di legalità, sia in termini di singoli cittadini/autorità locali che fra Governo centrale e locale. Le Corti hanno creato un *test* “poteri” e “funzioni” per decidere cosa si ritiene pubblico ai fini di determinare i loro limiti giurisdizionali ⁽⁸⁰⁾. Tale compito è divenuto più difficile dall'entrata del *Human Rights Act* 1998 (HRA) nell'ottobre 2000. L'Atto ha effetto “verticale” dato che richiede agli organi *pubblici* – quali Governo, Governo locale, le Corti e la polizia nella sfera con il pubblico – di aderire alla Convenzione europea sui diritti umani ⁽⁸¹⁾. L'atto HRA contiene

(80) Relativamente alla possibilità del controllo giudiziario c'è stato un grosso dibattito sulla definizione di ciò che costituisce un ente pubblico rispetto ad un ente privato. Si confronti ad es. *R v Panel on Takeovers e Mergers, ex p. Datafin* [1987] 1 All ER 564 e *R v Disciplinary Committee of the Jockey Club, ex p Aga Khan* [1993] 2 All ER 853.

(81) La sezione 6 è dedicata *in primis* alle autorità pubbliche ma è chiaro che ci sono alte modalità in cui i diritti della convenzione si applicano “orizzontalmente” secondo l'Atto. Questo fu ampiamente discusso prima che l'HRA entrasse in vigore. Si ve-

l'importante precisazione che i diritti sono generalmente rivendicati contro gli organi pubblici da privati individui e non sono direttamente applicabili per organi esclusivamente privati che esercitano funzioni private, o fra individui privati ⁽⁸²⁾. Ciò significa che l'atto HRA non pone obblighi *diretti* circa la condotta di privati cittadini, società private ed organizzazioni private. Come è evidente da quanto menzionato nelle sezioni precedenti, questo è complicato dal fatto che il settore *privato* frequentemente esegue servizi *governativi* di elevato profilo che sono fondati pubblicamente (ad es. in ambito sanità, istruzione, prigioni e Governo locale), soprattutto questo è il caso dell'edilizia sociale.

Mentre è chiaro che i diritti di ECHR sono direttamente applicabili nei confronti di organi pubblici per *tutte* le loro attività, è assai meno chiaro se i diritti possono essere direttamente applicabili nei confronti di organi ibridi e società private relativamente alle loro funzioni *pubbliche* ⁽⁸³⁾. Il termine "ibrido" è stato usato per descrivere disposizioni che consistono in un insieme di ordine gerarchico e di mercato. Pertanto il concetto racchiude precisamente la nozione di relazioni che si basano in parte su nozioni contrattuali di scambio e in parte su nozioni di processo decisionale gerarchico ⁽⁸⁴⁾. La posizione è che la pri-

da ad es. M. HUNT, *The "Horizontal Effect" of the Human Rights*, in *Public Law*, 1998, pp. 423-444, in particolare a p. 435 e N. BAMFORTH, *The Application of the Human Rights Act to Public Authorities e Public Bodies*, *CLJ*, 58(1), March 1999, pp. 159-170, in particolare a p. 163 ss.

(82) L'atto ha anche effetto orizzontale. Sebbene l'HRA non dia diritto diretto di citare in giudizio nelle corti civili per una violazione presunta di un diritto della convenzione da parte di un altro individuo o società privata, le corti sono un ente pubblico a cui l'atto si applica. Quindi, se viene intrapresa un'azione di citazione in giudizio su una questione di legge privata che implichi l'interpretazione di uno Statuto che dia origine a diritti di convenzione, è richiesto ora alle corti di interpretare quello Statuto, secondo s. 3, in un modo compatibile con i diritti della convenzione. Inoltre secondo la HRA, la common law che deve essere interpretata in maniera compatibile con ECHR.

(83) Si veda *Human Rights Act* sezione 6(3)(b): "qualsiasi persona certa le cui funzioni siano funzioni di natura pubblica".

(84) C. SCOTT, *The Juridification of Relations in the UK Utilities Sectors*, in BLACK, MUCHLINSKI, WALKER (eds), *Commercial Regulation e Judicial Review*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 59-61.

vatizzazione e l'appalto sono ora divenute la norma e perciò rileviamo che esiste un nuovo insieme di relazioni contrattuali. Queste relazioni possono situarsi fra le autorità locali e le società private o fra fornitori di servizi e cliente, ma crucialmente, la dimensione pubblica è un regime statutario che stabilisce doveri di fornitura servizi o poteri di controllo. Come cita Cane: "il contratto e lo Statuto non operano affiancati in modo tale che certi aspetti di una relazione sono governati da contratto e altri da Statuto. Piuttosto, i due elementi sono intrecciati o mischiati con il risultato che il contratto deve essere interpretato ed applicato alla luce di disposizioni di Statuto e tali disposizioni devono essere interpretate ed applicate tenendo in considerazione il contratto" ⁽⁸⁵⁾. Nel determinare la sfera di applicabilità dell'atto HRA esistono già indicazioni che la Corte darà una ristretta definizione di quanto costituisce un *organo pubblico* e tale approccio limita la sfera d'azione dell'atto ⁽⁸⁶⁾. In altre parole, la disponibilità di un provvedimento di legge pubblica sotto l'atto HRA per persone che alloggiano secondo schemi di edilizia sociale dipenderà dal fatto che le corti ritengano che il proprietario (ad es. un'associazione abitativa) sia catalogata come organo pubblico. Sebbene il controllo giurisdizionale sia molto importante, è considerato come ultima risorsa e l'attuale Giudice superiore, Lord Woolf ha sottolineato che una procedura di mediazione e disputa alternativa offriranno spesso un accesso più appropriato che il cittadino leso potrà intraprendere ⁽⁸⁷⁾.

(2) *Schemi di difensore civico e Statuto dei Cittadini*. Ad un livello intermedio nella catena del risarcimento è rilevante esaminare la sfera d'azione degli schemi del difensore civico ⁽⁸⁸⁾

(85) Si veda N. BAMFORTH, P. LEYLAND, *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2003.

(86) Relativamente al contrasto HRA gli approcci in *Poplar v Donoghue* [2001] 3 WLR 183 e *Heather v Leonard Cheshire Foundation e HM Attorney-General* [2001] EWHC Admin 429 e si veda P. LEYLAND, *The Human Rights Act e Local Government: Keeping the Courts at Bay*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, Vol. 54, No.2, Summer 2003, pp. 136-159, in particolare a p. 143.

(87) Si veda *Cowl v Plymouth CC* [2002] 1WLR 803 e LORD WOOLF, *Access to Justice: The Final Report to the Lord Chancellor on the Civil Justice System in England and Wales* (1997).

(88) Si veda P. BIRKINSHAW *Grievances, Remedies e the State*, 2nd. ed., London,

Innanzitutto il Difensore civico del Governo locale fu adottato nel 1974 per investigare questioni di cattiva amministrazione relativa ai Comuni locali ⁽⁸⁹⁾ e circa un terzo di tutte le denunce erano relative all'abitazione. A differenza del difensore civico parlamentare, i querelanti sono in grado di inoltrare le loro denunce direttamente a LGO. L'ufficio ha considerevoli poteri investigativi ma può solo suggerire un provvedimento e pubblicizzare il mancato intervento. In ogni caso, non esiste un potere formale di applicazione. Abbiamo notato il ruolo fortemente sviluppato delle Housing Corporations/RSLs in questi anni e la necessità di mezzi efficaci ed accessibili per risolvere le denunce è stato confermato dopo consultazione da parte della Housing Corporation ⁽⁹⁰⁾. Il risultato è stato che il servizio di difensore civico degli inquilini dell'associazione abitativa fu dapprima operativo nel 1994 ma fu poi posto su base statutaria nella sezione 51(2) dell'Housing Act 1996. Il piano 2 richiede che tutti i proprietari sociali siano membri di uno schema di difensore civico approvato dalla Segreteria di Stato. È significativo che oltre ai poteri di investigazione e pubblicazione dei risultati questo difensore civico può effettuare un provvedimento di compensazione che dovrebbe essere pagato al querelante e può ordinare ad un organo di stabilire le ragioni per la non-conformità con una risoluzione. I reclami sono circa 3.500 all'anno ma solo 500-600 necessitano di un'investigazione formale. Un reclamo comune è la mancata esecuzione della riparazione in tempi ragionevoli. Il giudice superiore ha incoraggiato lo sviluppo di una procedura (ADR) di disputa alternativa non-accusatoria nell'ambito abitativo ⁽⁹¹⁾ riconoscendo come tali approcci siano non solo meno costosi bensì più soddisfacenti dei procedimenti del confronto a Corte per risolvere le dispute come nel caso di relazioni esistenti fra proprietari ed inquilini una volta che il caso sia stato risolto. In media c'è un ri-

Sweet & Maxwell, 1994 per una panoramica della disponibilità di risarcimenti non-giudiziari, e anche LEYLAND e WOODS.

(89) Si veda *Local Government Act 1974* e LEYLAND e WOODS, 2002, p. 170 ss.

(90) HUGHES e LOWE, 2000, p. 194.

(91) Progetto Independent Housing Ombudsman: rapporto annuale 2003.

tardo da 20 a 30 settimane fra il reclamo e l'investigazione. Inoltre, viene incoraggiato l'uso di mezzi di mediazione per risolvere le dispute. Al momento le procedure ADR disponibili nello Schema includono l'investigazione, l'arbitrato, la mediazione, sentenza sulle carte, sentenza con udienza e giudizio neutrale. Uno degli obiettivi principali del ns/Business Plan corrente è cercare ulteriori approcci innovativi per contestare una risoluzione. In particolare, il difensore civico abitativo ha stabilito un impegno a sviluppare l'uso formale della conciliazione come modo alternativo di risolvere le dispute.

10. La Carta del Cittadino

Ancora più in basso nella catena del risarcimento, l'idea di una Carta del Cittadino richiedeva una visione particolare di autorizzazione del cittadino, che John Major avallò fortemente come Primo Ministro. Questa idea si sviluppò contemporaneamente alla privatizzazione di industrie statali ⁽⁹²⁾. L'iniziativa della Carta tenta di incorporare e riconciliare teorie di individualismo liberale, in cui lo Stato fornisce servizi come un *quid pro quo* per tasse pagate dai cittadini con un interesse più comunitario di raggiungere *standard* di servizio e attenzione ⁽⁹³⁾. Inoltre era parte di un processo tramite cui, sia in teoria che in pratica, il rapporto tra Stato e cittadino è stato riscritto in termini contrattuali raffigurando ora un rapporto trasformato tra stato di contratto e stato di *welfare*. Ciò significa che "la direzione del flusso d'influenza si è rovesciata e, invece di avere la legge delle transazioni del settore privato influenzata dalle politiche dello stato di *welfare*, l'attività dello stato di *welfare* è stata influenzata in maniera crescente da norme contrattuali" e quindi troviamo la ridefinizione del cittadino come un attore economi-

(92) *The Citizen's Charter: Raising the Standard*, Cm 1599, London, HMSO, 1991; N. LEWIS, *The Citizen's Charter e Next Steps: A New Way of Governing*, in *Political Quarterly*, 64, 1993, p. 316.

(93) C. HARLOW, R. RAWLINGS, *Law and Administration*, London, Butterworths, 1997, p. 144.

co nei suoi rapporti con lo Stato ⁽⁹⁴⁾.

Una caratteristica fondamentale è che le “carte” cercano di rendere prioritaria la soddisfazione pubblica nei servizi del settore pubblico. Fanno questo tentativo al livello micro dell’utente/consumatore costruendo un rapporto informale semi-contrattuale. Per di più, la Carta del Cittadino è stata progettata per operare in tandem con l’iniziativa Next Steps (Prossimi Passi) che ebbe come risultato il conferimento dello stato di agenzia a molto del servizio civile ma, “laddove la Next Steps creò la struttura di gestione per la fornitura di servizi pubblici, la Carta definisce la prestazione attesa della struttura riformata” ⁽⁹⁵⁾. Questo implica che il fornitore di servizio prenda certi impegni rispetto a *standard* e qualità nell’erogazione del servizio. Di conseguenza, è fondamentale fissare degli *standard* misurabili per l’erogazione del servizio e valutare poi la *performance* effettiva rispetto a quegli *standard*. Così come fissare degli standard di servizio, la serie di impegni arrivò ad includere apertura e disponibilità a fornire informazioni complete, consultazione e coinvolgimento, incoraggiando l’accesso e la promozione della scelta, trattando tutti equamente, mettendo a posto le cose quando andavano male, utilizzando efficacemente le risorse, innovando e migliorando e lavorando con altri fornitori ⁽⁹⁶⁾.

Il Governo laburista inizialmente appoggiò l’idea della Carta con *Service First - The New Charter Programme* (Prima di tutto il servizio - Nuovo programma della carta) che ampliò i principi generali in modo significativo ⁽⁹⁷⁾. Ad esempio, il principio di valorizzazione del denaro fu sostituito dal dovere di erogare il miglior valore per chi pagava le tasse ed era posto un grande accento su metodi di consultazione e sul trattare tutti equamen-

(94) J. WIGHTMAN, *Contract: A Critical Commentary*, London, Pluto Press, 1996, p. 116.

(95) R. AUSTIN, *Administrative Laws Reaction to the Changing Concept of Public Service*, in P. LEYLAND, T. WOODS, *Administrative Law Facing the Future*, London, Blackstone, 1997, pp. 19-20.

(96) Next Steps Report 1997, Cm. 3889 (1998).

(97) G. DREWRY, *Whatever Happened to the Citizen’s Charter?*, in *Public Law*, 9, 2002.

te. Il nuovo pacchetto fu gestito dall'unità di Carta del Cittadino a partire dall'Ufficio di Gabinetto. Tuttavia vi fu un'ulteriore ridefinizione del servizio dopo le elezioni generali del 2001, che rifletteva l'importanza attribuita dal Primo Ministro all'erogazione di servizi pubblici. L'Ufficio di Riforma del Servizio Pubblico fu istituito nel giugno 2001 all'interno dell'Ufficio del Primo Ministro per coordinare l'ampia disseminazione di una serie rifinita di principi per l'erogazione del servizio pubblico. Questi sono sotto le sezioni *standard* nazionali, decentramento, flessibilità e scelta. Un aspetto fondamentale è garantire che "le organizzazioni del settore pubblico debbano rispondere al desiderio delle comunità di avere maggior voce in capitolo nella progettazione ed erogazione dei loro servizi locali" e di conseguenza vi è un riconoscimento dell'importanza della delega di potere ⁽⁹⁸⁾.

Circa l'edilizia sociale ⁽⁹⁹⁾, la Citizens Charter originale rappresentava la gestione abitativa come troppo lontana, impersonale e senza contatti con gli interessi quotidiani degli inquilini. Richiedeva che gli *standard* prestazionali fossero forniti direttamente agli inquilini. Di conseguenza stava agli inquilini identificare i servizi che potevano esigere in senso stretto. Vale a dire che avrebbero potuto esercitare pressione per migliorare il servizio e l'intervento se la prestazione non fosse risultata soddisfacente. Tutto ciò era collegato alla privatizzazione della gestione e della manutenzione per controbattere gli atteggiamenti indifferenti di qualche autorità locale. Tuttavia, quando una carta degli inquilini fu pubblicata annunciando che agli inquilini sarebbero stati dati i diritti di gestire i loro edifici, più di un centinaio di Consigli avevano già introdotto schemi di gestione basati su complessi abitativi, cosa che implicava necessariamente un rapporto più stretto con gli inquilini. Ciò dimostrava un impegno con valori e standard del documento costitutivo.

D'abitudine gli inquilini dei locatori sociali hanno accesso

(98) Un opuscolo intitolato *Reforming Our Public Services: Principles into Practice* (2001), in <http://www.number-10.gov.uk/output/page254.asp> stabilisce gli obiettivi principali dell'iniziativa.

(99) Si veda COWAN, 1999 n. 24 *supra*, p. 242.

alle informazioni di prestazione relative a questioni come arretrati di affitto e il riaffitto di proprietà disabitate. Sono informati di ciò che possono aspettarsi in termini di servizio. Ciò implica dover determinare dei tempi di risposta quando sono necessarie delle riparazioni alle loro proprietà ⁽¹⁰⁰⁾. Inoltre, è fornita una chiara informativa su come trattare problemi e reclami. Ad esempio il volantino London Borough of Camden's Repairs and Improvement ha una sezione dedicata a "Commenti, complimenti e lagnanze" che informa gli inquilini di ciò che possono fare se sono insoddisfatti del servizio. Il primo ricorso è alla squadra di *customer service* all'ufficio abitativo di distretto. Se questo non risolve il problema vi è una procedura di reclamo formale. Un altro percorso da seguire per l'inquilino è di riferire la questione al loro consigliere locale di circoscrizione. Se questo non dovesse produrre risultati, si può chiedere consulenza legale gratuita da parte di un centro legale e la materia può essere riferita al Difensore civico del Governo locale oppure possono essere avviate procedure legali ⁽¹⁰¹⁾. Infine, in linea con il tentativo più ampio di trasferire poteri e responsabilità verso il basso, il Governo ha posto in essere la sua iniziativa *Sustainable Communities – Building for the future* basata sulle Arms Length Management Organisations ALMOS ⁽¹⁰²⁾. Queste sono aziende possedute dalle autorità locali e guidate da un comitato costituito da inquilini, consiglieri e membri indipendenti che si assumono responsabilità di gestione per lo *stock* di abitazioni popolari ⁽¹⁰³⁾.

(100) La Carta esiste insieme ad obbligazioni statutarie. Ad esempio, la sezione 605 dell'*Housing Act* del 1985 aggiunta nel 1989 richiede ai Consigli di distretto e alla Divisione amministrativa di Londra di ispezionare le loro aree, al fine di valutare gli interventi relativamente alle notifiche di riparazione.

(101) Questo articolo pubblicato dal Consiglio è disponibile presso gli uffici competenti oppure all'indirizzo <http://www.camden.gov.uk/living/pdf/repairs.pdf>.

Lo stesso tipo di informazione è fornita agli inquilini dalle Housing Associations e altri Proprietari Sociali Registrati.

(102) Insieme ad ALMOS, esistente o in fase di proposta, sotto gli attuali 3 Rounds del programma includerà ca. 550,000 abitazioni che costituisce 1/5 dello stock abitativo del Consiglio.

(103) In un discorso del 2003 il Ministro per le abitazioni Keith Hill affermò che ALMOS "assicurerà che gli inquilini ricevano una gestione dedicata quotidiana e un

11. Conclusioni

È sicuramente evidente dalla discussione che l'edilizia sociale è stata soggetta ad una serie di iniziative che si sovrappongono e che riflettono i cambiamenti nella prospettiva politica. Un'evidente conseguenza dello spostamento verso la scelta pubblica ed uno stato di contratto è stata che i consigli locali hanno perso il loro ruolo, prima predominante, nella fornitura di edilizia sociale. Non solo questo ha avuto come risultato la frammentazione della politica, aprendo il campo ad altre organizzazioni, ma ha anche avuto estese implicazioni quando arriva a valutare il meccanismo di determinazione della responsabilità. In realtà si può suggerire che l'effetto cumulativo dei cambiamenti costituzionali ⁽¹⁰⁴⁾, considerati insieme alle tendenze verso la *governance*, ha lasciato il Regno Unito con ciò che può essere descritto come una costituzione a più strati ⁽¹⁰⁵⁾. Si tratta di una costituzione in cui il potere è stato distribuito da Westminster sia verso l'alto all'Unione Europea che verso il basso ai livelli decentrati del Governo, cioè il Governo locale e il settore indipendente e privato.

Nella sezione finale di questo articolo abbiamo visto che è stato introdotto un insieme di meccanismi di responsabilità e di risoluzione dei reclami per far fronte all'estesa serie di enti responsabili dell'attuazione della politica abitativa sociale.

A livello nazionale il Governo è, in teoria, ancora responsabile verso il Parlamento ⁽¹⁰⁶⁾ e richiede che il Parlamento appro-

miglioramento dei servizi, liberino le autorità locali affinché queste si concentrino su progetti abitativi strategici [...] gli inquilini del Consiglio avranno perciò un maggiore controllo delle loro case e aree circostanti mediante rappresentanza nei comitati e grande coinvolgimento nei progetti del Consiglio".

(104) In particolare questo includerebbe decentramento per Scozia, Galles e Irlanda del Nord, l'Atto dei Diritti umani del 1998 che ingloba la Conferenza Europea sui Diritti Umani, l'Atto della Libertà dell'informazione del 2000 (non ancora pienamente in vigore) e l'associazione del Regno Unito all'Unione Europea.

(105) Si veda N. BAMFORTH, P. LEYLAND (eds), *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2003, capitolo 1 e N. BAMFORTH, P. LEYLAND (eds), *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, [2003] *JR* 157-162.

(106) Ci sono commentatori che argomentano che il Parlamento non svolga effettivamente questo ruolo. Si veda ad es. A. TOMKINS, *What is Parliament For?* in N.

vi la legislazione che introduce e modifica le principali iniziative di politica. Inoltre, il Governo ha usato la legislazione per imporre la sua volontà agli strati inferiori del Governo, fissando limiti finanziari ai *budget* ed in virtù degli appalti competitivi (CCT) e *miglior valore*. Tuttavia, in che misura vi è responsabilità e risarcimento se consideriamo la posizione dal punto di vista del cittadino danneggiato, che dipende da autorità locali o corporazioni abitative per quanto concerne l'erogazione della casa? La situazione è che gli *standards* di servizio che ci si può attendere e i mezzi di risarcimento disponibili sono fissati chiaramente dai fornitori dei servizi. Per ottenere un risarcimento come parte di ciò che è stato definito una catena di risarcimento, si deve seguire un percorso di procedure formali e informali. Alcuni gestori dei reclami in basso nella catena sono autorizzati a liquidare un compenso mentre altri, come il difensore civico del Governo locale, possono solo fare raccomandazioni. In certi casi, che saranno molto più l'eccezione piuttosto che la regola, ci sarà ricorso al controllo giudiziario o alle corti civili. Crucialmente tuttavia, l'azione di risarcimento in tutti questi casi è legata al processo di erogazione della politica. Con l'eclissi del modello di stato di *Welfare*, la responsabilità verso il Parlamento di ministri e di funzionari pubblici nell'ambito della politica abitativa è stata ulteriormente tenuta separata da ogni responsabilità per l'applicazione pratica della politica.

BAMFORTH, P. LEYLAND, *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2003.