

The Right Powers in the Right Place: la riforma del governo locale inglese nella proposta della Commission on the UK's Future laburista

di Giulia Caravale

Abstract: *The Right Powers in the Right Place: the local government reform in the proposal of the Labour Party's Commission on the UK's Future* – The paper aims to examine Chapter 7 of "A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy. Report of the Commission on the UK's Future," published in December 2022 by the Labour Party's Commission on UK's Future, chaired by former Prime Minister Gordon Brown. The proposal regarding local government includes increasing devolution of powers and assigns more responsibilities to local leaders, granting them regulatory and spending powers. The Commission proposes to create local partnerships in order to foster coordination among local authorities. Finally, it suggests involving citizens and building a system that takes into account local peculiarities to ensure greater productivity and homogeneous economic growth throughout the territory.

Keywords: Local government; Devolution; Labour party; Elections

1897

1. Introduzione

“The Right Powers in the Right Places” è il titolo del settimo capitolo del documento *A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy. Report of the Commission on the UK's Future*, pubblicato nel dicembre 2022 dalla *Commission on UK's Future* del partito laburista, presieduta dall'ex Premier Gordon Brown. Come noto, il rapporto è frutto del lavoro, durato due anni, che la Commissione ha svolto con l'obiettivo di indicare 40 diverse raccomandazioni relative al futuro costituzionale del Paese. Alcuni di questi temi sono stati oggetto di un'ampia consultazione e di ulteriore approfondimento in vista della definizione del *manifesto* elettorale del 2024.

Nel gennaio 2024 Keir Starmer ha, poi, presentato il documento *Let's Get Britain's Future Back* nel quale ha esposto gli obiettivi di lungo periodo (la realizzazione è prevista in 10 anni, dunque due legislature) che il *Labour Party* si impegna a realizzare in materia di stabilità economica, crescita, sicurezza, istruzione e immigrazione, ambiti nei quali – complice la *Brexit* – le politiche del partito conservatore, al potere dal maggio 2010, sono giudicate fallimentari.

Il capitolo 7 del documento oggetto di esame in questa sede riguarda le riforme relative all'assetto territoriale inglese che si vanno a collegare a

doppio filo con la proposta avanzata dalla Commissione, e di sicuro impatto rivoluzionario per l'assetto costituzionale, di sostituire la Camera dei Lords con una *Assembly of the Nations and Regions*.

Come vedremo nelle prossime pagine, la Commissione ha proposto di incrementare la devoluzione di poteri in settori come gli alloggi, la pianificazione e i trasporti e di attribuire maggiori responsabilità ai leader locali, che dovranno divenire protagonisti del processo decisionale nella loro specifica area; di assegnare loro poteri regolamentari e di spesa; di creare partenariati locali per favorire il coordinamento tra le diverse autorità; di coinvolgere in misura crescente i cittadini; di costruire un sistema che tenga conto delle peculiari realtà per garantire una maggiore produttività ed una crescita economica omogenea. Tali raccomandazioni riguardano soprattutto l'Inghilterra.

2. Caratteristiche del governo locale inglese

Al fine di comprendere a pieno il contenuto del progetto illustrato dalla Commissione Brown appare indispensabile chiarire gli aspetti essenziali dell'articolato e non sempre lineare funzionamento del governo locale inglese e delle riforme che sono state introdotte negli ultimi decenni. È noto che la *devolution* era stata concepita, fin dalle origini, come asimmetrica, sia perché nel 1998 erano stati attribuiti poteri differenti a Scozia, Galles e Irlanda del Nord, in considerazione delle diversità politiche e culturali delle singole aree, sia perché non aveva compreso l'Inghilterra, dove risiede più dell'80% della popolazione del Paese. L'eterogeneità territoriale, la mancanza di una tradizione di governo regionale e l'assenza di uno specifico sentimento identitario nazionalista inglese che fosse chiaramente distinto da quello britannico e che mai aveva avuto possibilità di affermarsi anche per l'egemonia della visione anglocentrica nel Paese, avevano spinto il governo laburista nel 1998 ad escludere per l'Inghilterra soluzioni simili a quelle avviate nelle nazioni devolute. Era stato quindi immaginato, da un canto, un rafforzamento del sistema di governo locale e, dall'altro, un graduale inserimento di strutture a livello regionale, peraltro mai impostosi nella lunga tradizione di *self government* inglese¹.

Il capitolo 7 del documento preparato dalla Commissione Brown si apre proprio con la constatazione che il Regno Unito – nonostante la *devolution* – ancora oggi può essere definito come un Paese fortemente centralizzato. Si tratta di un giudizio condizionato dal fatto che le riforme introdotte in questi anni in Inghilterra non hanno fornito una risposta adeguata alla domanda di una “subnational devolution” inglese, sia per il mancato sviluppo del livello regionale di governo, sia perché le soluzioni proposte non sono state applicate in modo omogeneo nel Paese², sia perché

¹ A. Torre, *Pluralismo e asimmetrie in uno stato unitario: istituzioni, caratteri e politiche della devolution nel Regno Unito*, in A. Benazzo (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso Veneto*, Padova, 2010, 125.

² Come noto, l'esigenza di trovare per l'Inghilterra soluzioni simili a quelle presenti nelle nazioni devolute aveva spinto il governo Cameron, nel 2015, anche a modificare i regolamenti della Camera dei Comuni e introdurre la riforma nota come EVEL. Tale novella regolamentare era stata pensata per dare una risposta alla *West Lothian Question*,

il “system and culture of central government have been too slow to adapt to the changing structures of subnational administration”³.

In merito al tentativo di inserimento di un livello regionale di governo si deve ricordare che, dopo la vittoria laburista del 1997, il parlamento aveva approvato il *Regional Development Agencies Act 1998* che aveva permesso di istituire, a partire dal 1999, le *Regional Development Agencies*, agenzie per lo sviluppo regionale di nomina governativa con lo scopo di favorire la crescita socio-economica del territorio, ridurre le differenze tra le diverse aree e usufruire dei fondi strutturali dell’Unione europea⁴. La legge del 1998, peraltro, aveva dato vita alle *Regional Assemblies* o *Regional Chambers*, assemblee non elettive composte da rappresentanti delle singole autorità o da deputati, e da esponenti del mondo sociale ed economico con funzioni consultive e di scrutinio delle *Regional Development Agencies*⁵.

L’obiettivo del governo Blair era stato ancora più ambizioso dato che avrebbe voluto introdurre assemblee locali elettive, sulla falsariga dei parlamenti devoluti, ma con minori poteri, nelle regioni inglesi che ne avessero fatto richiesta e che avessero approvato tale decisione con un referendum⁶. La proposta, tuttavia, non fu mai attuata perché non incontrò il favore dei cittadini, pure a motivo della natura ibrida delle assemblee regionali elettive proposte, le quali erano prive di quei poteri sostanziali che spettano, invece, alle assemblee devolute. La prima e unica regione ad indire un referendum di tal guisa, il North East – che, secondo il governo, vantava un’identità più definita – nel novembre 2004 respinse con decisione (78% di No) la proposta facendo annullare le altre consultazioni che erano state previste nello Yorkshire and Humber e nel North West⁷. I governi laburisti, sia Blair che Brown, rimodularono il progetto di governo regionale decidendo di trasformare le *Regional Assemblies* in *Local Authority Leaders’ Boards*, a partire dal 2010⁸. Anche questa riforma, tuttavia, non è stata attuata poiché il governo di coalizione, insediatosi nel 2010, abolì nel 2011

vale a dire la mancanza di un parlamento che si occupasse della sola Inghilterra, e aveva disposto un complesso meccanismo che consentiva ai deputati eletti solo nelle circoscrizioni inglesi di votare a Westminster sui *bills* relativi all’Inghilterra. La farraginosità della procedura e la sostanziale inutilità della stessa hanno spinto il governo Johnson ad abrogarla nel 2022.

³J. Newman, M. Kenny, *Devolving English Government*, Bennett Institute for Public Policy, Institute for Government, April 2023, 6.

⁴P. McQuail, K. Donnelly, *English Regional Government*, in R. Blackburn, R. Plant (eds.), *Constitutional Reform. The Labour Government’s Constitutional Reform Agenda*, London, 1999, 264 ss.; D. M. Smith, E. Wistrich, *Regional Government in England: Democratic Governance and Central Government Direction*, Regional Studies Association, Annual International Conference, 2010, 4; S. Ayres, M. Flinders, M. Sandford, *Territory, Power and Statecraft: Understanding English Devolution*, in *Regional Studies*, 2018, 853 ss.

⁵M. Sandford, *The Abolition of Regional Government*, House of Commons Library, 19 Dec. 2011, 4.

⁶Il progetto era stato illustrato nel *white paper Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions* del 2002 confluito nel *Regional Assemblies (Preparations) Act 2003*.

⁷Al voto, svoltosi esclusivamente per posta, aveva partecipato il 47,8% degli aventi diritto.

⁸Secondo il disposto del *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*.

le *Regional Development Agencies*⁹. La consapevolezza espressa dalla Commissione Brown in merito alle difficoltà di attuazione di un livello regionale di governo deriva quindi proprio dall'esperienza governativa dello stesso Brown di quegli anni.

Attualmente l'ordinamento locale inglese si articola in tre differenti tipologie: le *local authorities*, le *combined authorities* e la *Greater London Authority* introdotta dal 1999¹⁰. Per quanto riguarda la prima tipologia si ricorda che il *Local Government Act 2000* ha offerto alle *local authorities* la possibilità di eleggere direttamente un sindaco. Ora in Inghilterra coesistono 318 *local authorities* suddivise in *two-tier areas* (strutture bilivello che comprendono *county councils* e *district councils*) e *single-tier areas*, autorità locali unitarie (tra cui 32 *London boroughs*, 36 *metropolitan boroughs*, 63 *unitary authorities* e 2 *sui generis authorities*, vale a dire la *City of London Corporation* e *Isles of Scilly*).

Per quanto riguarda poi le *combined authorities*, esse hanno preso il via con il *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009* il quale ha permesso alle autorità locali che lo desiderano di collaborare tra loro nella gestione di settori, tra cui i trasporti, gli alloggi e la pianificazione territoriale. Sono così nate le *city regions* che, dal 2016, a seguito del *Cities and Local Government Devolution Act*, possono essere guidate da un sindaco direttamente eletto, il *metro mayor*¹¹. Adesso sono presenti 11 *combined authorities*, di cui dieci con sindaco eletto (Cambridgeshire and Peterborough, Greater Manchester, Liverpool City Region, North of Tyne, South Yorkshire, Tees Valley, West Midlands, West of England, West Yorkshire, York and North Yorkshire) e una senza (North East Combined Authority). Ulteriori accordi hanno previsto nei prossimi anni l'istituzione di nuove *combined authorities* con o senza sindaco direttamente eletto.

3. Il *levelling up* conservatore

Per completare il quadro del governo locale, ed in particolare di quello inglese, dobbiamo ricordare che – alle elezioni del 2019 – il partito conservatore aveva promesso nel proprio *manifesto* di introdurre “full devolution across England so that every part of our country has the power to shape its own destiny”. Tale proposito è stato sintetizzato nella formula del *levelling up* che è divenuto uno dei principali obiettivi dell'esecutivo conservatore per ridurre le differenze economiche tra le diverse zone del Paese. Un obiettivo, questo, peraltro condiviso pienamente dalla Commissione Brown e particolarmente sentito nel recente dibattito dottrinario nel quale è stata spesso messa in evidenza la necessità di

⁹ G. Pearce, S. Ayres, *Governance in the English Regions: The Role of the Regional Development Agencies*, in *Urban Studies*, 2009, 535.

¹⁰ Invece in Scozia dal 1994 e in Galles dal 1996 esistono solo *unitary councils*.

¹¹ Grazie al *Cities and Local Government Devolution Act 2016*. C. Colomb, J. Tomaney, *Territorial Politics, Devolution and Spatial Planning in the UK: Results, Prospects, Lessons*, in *Planning Practice & Research*, 2016, 1; M. S. Bailey, A., Christidis, *Local Government in the United Kingdom*, in M. Nicolini, A. Valdesalici (eds), *Local Governance in Multi-Layered Systems. A Comparative Legal Study in the Federal Local Connection*, Cham, 2023, 301.

concedere ulteriori poteri effettivi, accompagnati da maggiori responsabilità, ai *metro mayors*, di coinvolgere in misura crescente le comunità nelle decisioni relative al territorio e, soprattutto, di risolvere il problema delle profonde differenze di sviluppo economico¹².

Nel febbraio 2022, il governo conservatore ha pubblicato il *white paper Levelling Up the United Kingdom* nel quale ha promesso di estendere a tutto il Regno Unito, entro il 2030, maggiori poteri devoluti e, al contempo, ha previsto differenti livelli di devoluzione di poteri da assegnare agli enti territoriali. Un primo rappresentato dalla collaborazione tra le diverse autorità locali con un ruolo strategico nella fornitura di servizi; un secondo relativo ai *county councils* o alle *combined authorities* senza un sindaco eletto e competenti in materia di formazione professionale, bilancio e LEP, vale a dire i partenariati d'impresa¹³; un terzo pensato per le istituzioni con sindaco eletto a cui attribuire, tramite specifici accordi stipulati con il governo, poteri in materia fiscale, sanità e sicurezza, trasporti, strade, rigenerazione urbana e fondi di investimento trentennali che le autorità possono gestire in modo flessibile per sostenere la crescita economica; infine, un quarto livello prevede di destinare agli enti di questo ultimo gruppo ulteriori competenze aggiuntive anche nella pianificazione energetica.

Due di questi particolari nuovi accordi devolutivi (i c.d. “trailblazer deals”) sono stati annunciati dal governo Sunak nel bilancio 2023 con Greater Manchester e West Midlands. Si tratta di due *combined authorities* a cui sono stati conferiti nuovi poteri, maggiori risorse finanziarie e ulteriori responsabilità di gestione in settori quali la crescita locale, i trasporti, gli alloggi e la rigenerazione energetica, la formazione professionale¹⁴, settori che pure il rapporto della Commissione Brown ha individuato come prioritari. Tali enti sono ora considerati nel bilancio statale al pari di un dicastero e con ciascuno di loro è stato previsto uno specifico accordo pluriennale.

Nell'ottobre 2023, il contenuto del *white paper* governativo è confluito nel *Levelling-up and Regeneration Act 2023*, legge lunga e complessa, composta da 256 articoli e 24 *Schedules*. Essa ha introdotto un nuovo ente devoluto, la *county combined authority* (CCA), concepita soprattutto per le aree rurali, e composta da consigli di contea e autorità unitarie, senza la presenza dei *district councils*. Tale nuovo ente sarà istituito dal governo solo a condizione che esso possa essere in grado di favorire il benessere economico, sociale e ambientale dei cittadini che vivono o lavorano nell'area e sia richiesto dalla singola comunità che potrà esprimersi in proposito attraverso un'apposita consultazione.

È apparso necessario ricostruire, se pur sommariamente, il quadro essenziale dello sviluppo del governo locale inglese e della legge approvata

¹² A. Paun, A. Nice, L. Rycroft, *How Metro Mayors can Help Level up England*, Institute of Government, 2022.

¹³ Introdotte nel 2012, le *Local Enterprise Partnerships* (LEPs) prevedono forme di collaborazione tra autorità locali e organismi economici, riuniscono anche il settore privato e le istituzioni accademiche e di volontariato, al fine di promuovere lo sviluppo economico.

¹⁴ D. Henderson, A. Paun, B. Allen, *English Devolution. What is the History of English Devolution? How much of England has Devolution? Which Powers are Devolved?*, 6 March 2023.

nel 2023 perché quest'ultima disciplina molti dei temi oggetto del capitolo 7 del documento della Commissione Brown. La legge ha anche introdotto un nuovo sistema di valutazione dell'impatto ambientale, l'*Environmental Outcome Reports* (EORs), che andrà a sostituire quelli di derivazione europea, una maggior semplificazione burocratica, un nuovo sistema di "street votes" che offre la possibilità per i cittadini di partecipare alle decisioni per la pianificazione di una particolare area. Non tutto il disposto della legge è entrato subito in vigore ed è legittimo chiedersi se, dopo le elezioni politiche del 2024, in caso di vittoria laburista il nuovo governo modificherà la materia prima di permetterne l'attuazione o cercherà di realizzare il progetto della Commissione Brown inserendolo nel solco della riforma tracciata dai conservatori.

È un quesito che sorge perché le riforme introdotte in questi anni sono state espressione di due letture sostanzialmente diverse del governo territoriale inglese portate avanti dai due principali partiti. Mentre, infatti, i laburisti hanno cercato di favorire il livello regionale, le riforme dei conservatori hanno prediletto il governo delle contee e delle *city regions*. Tuttavia adesso questi due approcci differenti, da cui deriva anche la pleora di organismi locali presenti in Inghilterra¹⁵, sembrano presentare molti più aspetti in comune rispetto al passato: entrambi i partiti infatti convergono da un canto sull'affermazione di un livello intermedio di governo più circoscritto rispetto alle regioni e dall'altro sull'obiettivo di superare e colmare le differenze di sviluppo economico esistenti nel Paese. Quest'ultimo è un proposito comune sia nel *levelling up* conservatore, sia nel rapporto della *Commission on the UK's Future* laburista e – come dicevamo – è stato particolarmente approfondito nel dibattito politico nel quale la crescita disomogenea viene, tra l'altro, attribuita all'eccessivo decentramento del processo decisionale, all'imposizione di decisioni dall'alto e alla mancanza di un'efficace amministrazione congiunta a livello regionale¹⁶.

Le riforme devolutive previste in questi anni in Inghilterra si caratterizzano per il fatto di essere frutto di accordi specifici, e dunque di non essere estesi in maniera omogenea a tutto il territorio inglese, e di aver

¹⁵J. Newman, M. Kenny, *Devolving English Government*, cit., 9.

¹⁶Inequivocabili, in proposito sono le conclusioni del rapporto annuale *State of the North 2024. Charting the Course for a Decade of Renewal*, pubblicato nel marzo 2024 dal *think tank Institute for Public Policy Research North*. Il rapporto, sulla base dei dati relativi alla crescita economica del Paese tra il 2010 e il 2020 che hanno registrato un trend positivo quanto alla ricchezza media, ha evidenziato invece un deciso incremento nelle ineguaglianze tra il Nord e il Sud dell'Inghilterra. Si tratta di un divario che vede sfavorito soprattutto il Nord Est e che, secondo le proiezioni, è destinato ad aumentare da qui al 2030. Il rapporto ha reputato i tagli alla spesa del governo locale effettuati in questi anni come responsabili di aver "minato la devoluzione". M. Johns, J. Marshall, L. Myer, P. Hebden, R. Swift, Z. Billingham, *State of The North 2024 Charting the Course for a Decade of Renewal*, IPPR North, March 2024. Marcus Johns, uno degli autori del rapporto, ha evidenziato: "It's hard to avoid the conclusion that we are headed in the wrong direction on inequality in health, wealth, power, and opportunity while local government finances languish in chaos". Sul tema, si rinvia, tra gli altri a H. Tilley, J. Newman, A. Connell, C. Hoole, A. Mukherjee, *A Place-Based System? Regional Policy Levers and the UK's Productivity Challenge*, in *Regional Studies*, 2023, 2102.

interessato meno della metà dei cittadini¹⁷. Si tratta di un elemento che ha comportato un'ulteriore differenza con i residenti in Scozia, Galles e Irlanda del Nord, i quali hanno potuto invece scegliere, tramite referendum, le loro istituzioni. I cittadini che vivono in Inghilterra sono stati meno coinvolti nelle decisioni relative al proprio governo locale attraverso forme di partecipazione *bottom-up*¹⁸.

Il documento della Commissione Brown prevede allora come “starting principle” che i poteri siano devoluti su tutto il territorio, che alle città siano assegnate maggiori competenze per favorire la crescita economica e professionale, ma che ogni località sia libera di scegliere le proprie competenze in funzione delle specifiche esigenze delle diverse aree geografiche.

4. La crescita economica territoriale e i poteri in materia fiscale

Come dicevamo, l'esperienza di Gordon Brown come Premier ha reso la Commissione da lui guidata molto consapevole dei fattori che hanno portato al fallimento del regionalismo inglese proposto in passato dai governi laburisti. Nella *Section 3: Partnerships for a Purpose: a Plan for every Place*, del capitolo 7, la Commissione, pur riconoscendo che il livello regionale di governo rappresenta, anche nel panorama comparato, la dimensione ideale per favorire la crescita economica locale, ha escluso la possibilità di reinserire le Agenzie per lo Sviluppo Regionale o di imporre un sistema di governo regionale in Inghilterra.

La *Commission on the UK's Future* laburista ha espresso un giudizio positivo e un certo apprezzamento per il lavoro svolto dai sindaci e dalle *combined authorities*, ma al contempo ha evidenziato i limiti strutturali dell'attuale articolazione territoriale. Pertanto, essa ha suggerito di favorire l'istituzione di un sistema di partenariati che, partendo dall'iniziativa delle singole comunità, potrà coinvolgere le autorità limitrofe. Il progetto della Commissione si sostanzia innanzi tutto nell'impegno a incoraggiare i leader locali a formare partenariati che consentiranno loro di promuovere la crescita economica e lo sviluppo delle infrastrutture utilizzando in modo congiunto le competenze già in loro possesso¹⁹. Il rapporto ha voluto evidenziare che nessuna autorità locale o devoluta vedrà ridotti i poteri attualmente esercitati, i quali anzi potranno essere accresciuti dall'utilizzo sinergico in aree geografiche più ampie.

Non tutti i partenariati dovranno avere le stesse dimensioni e non tutti i poteri dovranno essere devoluti contemporaneamente: il passaggio potrà infatti avvenire gradualmente tenendo conto delle esigenze peculiari di ogni luogo. È importante sottolineare che la formazione di questi partenariati non sarà imposta dall'alto e dovrà essere guidata dal consenso e dall'iniziativa locale, attraverso specifici accordi. Tutte le comunità – ed in particolare quelle delle aree rurali, non metropolitane –, potranno avere la possibilità di

¹⁷ M. Palese, *Democracy Made in England Where Next for English Local Government?*, Electoral Reform Society, 2022.

¹⁸ B. Prosser et al., *Citizen Participation and Changing Governance: Cases of Devolution in England*, in *Policy & Politics* 251 (2017).

¹⁹ J. Newman, M. Kenny, *Devolving English Government*, cit., 65.

incrementare le loro competenze e decidere in merito alle questioni che li riguardano direttamente.

Come dicevamo, quindi, rispetto al passato il partito laburista sembra aver accolto con maggior favore il modello dei “metro mayors” introdotti dal partito conservatore ed il “patchwork model” del governo devoluto inglese²⁰. Al fine di affrontare il problema della disomogeneità economica così radicata nel Paese e favorire la crescita delle aree più fragili, la Commissione Brown ha avanzato alcune proposte che si pongono l’obiettivo di attirare investimenti pubblici e privati e stimolare la ricerca e lo sviluppo in zone diverse da quelle del c.d. “Triangolo d’Oro” di Londra, Oxford e Cambridge o del Sud Est. La Commissione ha proposto di devolvere maggiori poteri e di incrementare le risorse finanziarie per favorire la gestione dei trasporti e il sostegno alla crescita economica pure attraverso una riorganizzazione del settore della formazione professionale e dell’istruzione, la cui amministrazione è attualmente molto frammentata, e di coinvolgere le singole autorità. Secondo la *Commission on the UK’s Future* l’espansione economica deve basarsi anche sull’incentivazione ed il sostegno fornito alle cooperative locali, in grado di produrre ricchezza sul territorio, semplificando le complessità burocratiche e finanziarie che attualmente frenano la loro crescita. Modello di riferimento, a cui guardare con attenzione, è quello offerto dall’esperienza tedesca e dai programmi per l’innovazione e lo sviluppo regionale basati sulla logica del territorio. Il rapporto *A New Britain* prevede di implementare lo *Strength in Places Fund* (SIPF) gestito dagli Istituti di Ricerca del Regno Unito per sostenere la crescita regionale.

Al fine di rilanciare la crescita economica delle singole zone del Paese la Commissione ha poi proposto un ‘Plan for Every Place’, suddiviso in 6 sezioni, la prima delle quali, dal titolo *Economic Devolution in England – New powers for metro mayors and local government*, riguarda l’annoso problema dell’aumento dei poteri economici per l’amministrazione delle specifiche aree, a patto di avere una capacità di gestione, di utilizzo e di scrutinio adeguata²¹.

Per quanto riguarda in particolare le città, il progetto prevede la predisposizione di un piano di crescita economica o di prosperità per ogni città o località che lavora in partenariato con altre e l’attribuzione ai sindaci e ai leader locali di nuove competenze che consentano loro di promuovere la crescita, di definire la progettazione e l’esecuzione di programmi di ricerca e sviluppo basati sulle specifiche esigenze.

La Commissione ha suggerito di rafforzare le forme di collaborazione tra i sindaci, i leader locali, quelli devoluti ed il governo centrale per individuare i distinti bisogni e le peculiari necessità di ogni area. Strumento indispensabile per raggiungere l’obiettivo di colmare le differenze presenti tra le diverse aree del Paese sarà allora la *UK Infrastructure Bank* (che dovrebbe divenire la *British Regional Investment Bank*), la società governativa istituita nel giugno 2021 per investire in progetti infrastrutturali che stimolino la crescita regionale, cercando di attirare finanziamenti dal settore

²⁰ *Ibid.*, 9.

²¹ Si ricorda che il documento della Commissione Brown è stato pubblicato prima dei *deals* con Manchester e West Midlands.

privato. La *Bank* si vedrebbe attribuire nuove competenze dirette a soddisfare le esigenze di ciascuna area, colmando le differenze di crescita economica, fornendo assistenza e consulenza alle singole autorità in merito agli investimenti più appropriati nelle infrastrutture. Il piano prevede di coinvolgere anche l'industria e la finanza per cercare di attrarre capitale privato in progetti pubblici a lungo termine. Alla *British Regional Investment Bank* dovrebbe poi essere assegnato il compito di promuovere l'uguaglianza economica regionale nell'accesso al capitale d'investimento, allo scopo di ridurre il divario di finanziamento azionario al di fuori di Londra e del Sud-Est. Diverse sono poi le novità proposte in materia fiscale, settore in cui l'intervento appare urgente in considerazione della gestione fortemente centralizzata, poiché la maggior parte delle decisioni sono assunte dal governo di Londra. I laburisti vorrebbero gradualmente conferire alle autorità locali stabilità ed autonomia finanziaria e la possibilità di concentrarsi, attraverso una pianificazione a lungo termine, sulle priorità individuate al loro specifico livello di governo. Si tratta di un obiettivo che la Commissione Brown propone, comunque, di raggiungere in modo progressivo e flessibile.

5. Lavoro, trasporti, alloggi, cultura

Nel capitolo 7, come abbiamo detto, la *Commission on the UK's Future* ha affrontato il tema della formazione professionale e della riqualificazione dei lavoratori, auspicando un maggior coinvolgimento delle autorità locali, attualmente escluse dai *Local Skills Improvement Plans (LSIP)* introdotti nel 2022 e gestiti dalle Camere di Commercio. Un coinvolgimento che dovrebbe riguardare anche il Servizio Nazionale di Orientamento Professionale per favorire l'individuazione degli specifici bisogni delle diverse aree della formazione. Dal 2011, invece, si è assistito ad una centralizzazione dei Centri per l'Impiego con la conseguenza, a detta della Commissione, di rendere più difficile l'incontro tra la domanda e la specifica offerta. L'idea della Commissione, invece, è quella di aiutare le imprese locali a trovare i lavoratori qualificati di cui hanno bisogno e, a tal fine, di devolvere la gestione dei servizi di supporto all'impiego.

Direttamente collegato al tema del lavoro è quello dei trasporti e delle infrastrutture perché la Commissione ha evidenziato come un più efficiente sistema di trasporto locale potrà favorire la mobilità dei lavoratori pendolari. Un obiettivo che potrebbe essere raggiunto attribuendo ai sindaci metropolitani e ai governi del territorio maggiori poteri ed ulteriori risorse che consentano loro di stipulare accordi di partenariato con la *National Rail* per il trasporto ferroviario.

Per quanto riguarda la materia ambientale, la Commissione Brown ha reputato necessario devolvere maggiori poteri, tra cui quello di determinare i requisiti di efficienza energetica per i nuovi edifici, organizzare punti di ricarica per veicoli elettrici, definire strategie di riqualificazione per contribuire a raggiungere l'obiettivo nazionale *Net Zero*, prendendo ad esempio le *best practices* di Manchester e di Londra²².

²² Si ricorda in proposito che nell'autunno 2023 il premier Sunak ha rinviato di cinque anni il piano *Net Zero* e che anche Starmer, a inizio del 2024, ha dichiarato che il

La Commissione Brown ha, inoltre, proposto di incrementare le competenze delle singole autorità in materia di alloggi, ad esempio nella regolamentazione degli affitti a breve termine e le case vacanze. In proposito si deve aggiungere che, nel novembre 2023, il rapporto pubblicato da Kevin Ferriter per il *Labour Together*, uno dei principali *think tanks* laburisti²³, ha raccomandato al partito il rilancio dell'edilizia abitativa, attraverso la presentazione di un *British Homes Act*, una riforma radicale della pianificazione che attribuisca ai sindaci nuovi poteri in materia di pianificazione e controllo degli investimenti relativi all'edilizia abitativa e conduca ad un incremento degli alloggi a prezzi accessibili, con forme di finanziamento per i giovani per l'acquisto di una nuova casa, alla rigenerazione di aree urbane dismesse, alla creazione di nuove zone abitative ben collegate da una rete di trasporto affidabile²⁴.

Nell'ottica di un maggior coinvolgimento dei cittadini nei diversi ambiti della vita sociale la Commissione Brown ha proposto, inoltre, di favorire la possibilità che le comunità locali possano esprimersi in materia di edilizia abitativa in modo da venire incontro alle esigenze concrete e reali delle singole comunità.

Il capitolo 7 si è occupato anche di ulteriori competenze che la Commissione Brown immagina di devolvere a livello locale, ad iniziare dall'assistenza all'infanzia e il sostegno alla maternità, auspicando una semplificazione burocratica per favorire l'istituzione dei servizi. In materia di cultura, sport e benessere ha criticato l'impostazione centralizzata e proposto – pure in questo settore – un maggior coinvolgimento delle organizzazioni diffuse e ramificate sul territorio che meglio conoscono le peculiari e specifiche esigenze di ogni area.

Inoltre, la Commissione ha affrontato la questione della pubblica amministrazione e della sua dislocazione in tutto il Paese. In proposito ha evidenziato l'urgenza, nel quadro più ampio di una riforma del settore, di assumere personale esperto di governo locale. La Commissione ha espresso apprezzamento nei confronti del progetto dell'esecutivo conservatore di trasferire oltre 20.000 posti di lavoro della pubblica amministrazione fuori da Londra, con l'auspicio che siano distaccati funzionari di alto livello che possano divenire responsabili dei nuovi partenariati e degli organi devoluti e che possano essere in costante contatto con il governo centrale e con il parlamento.

6. Responsabilità, iniziativa legislativa locale e partecipazione

La proposta di devolvere maggiori poteri, come abbiamo detto, si traduce nell'attribuzione di ulteriori responsabilità che inevitabilmente implicheranno un incremento delle forme di scrutinio e di controllo modellate su quelle esercitate dall'Assemblea di Londra nei confronti del

programma di lotta ai cambiamenti climatici dovrà tenere conto prioritariamente di un rafforzamento dell'economia.

²³ F. Ferriter, *Building a New Britain. Investing in Britain's Public Realm*, Labour Together, November 2023.

²⁴ Si tratterebbe di un rinnovato progetto "New Town" avviato fin dal secondo dopoguerra.

Sindaco. Il tema della responsabilizzazione degli organi territoriali sia nei confronti del governo centrale, sia nei confronti degli elettori è stato affrontato non solo dalla Commissione Brown, ma anche dal governo conservatore soprattutto in occasione dei “trailblazers deals” e nel documento governativo *English Devolution Accountability Framework*, pubblicato nel marzo 2023, che ha sollecitato un controllo da parte di cittadini e della stampa locale sulle attività delle diverse strutture e dei consiglieri eletti.

Il problema della limitata responsabilità dei governi locali nei confronti dei cittadini si lega pure al principio della sovranità e della centralità del parlamento per il quale sono i ministri gli unici responsabili di fronte all’assemblea per le attività del proprio dicastero e delle agenzie ad esso legate: i ministeri esercitano quindi un controllo sulle *local* e sulle *combined authorities* tramite un sistema di rendicontazione, un regime di ispezioni, *audit*, controlli di spesa e limitazione di poteri. Anche se è stato più volte osservato che tale modello contrasta con il fatto che i politici locali, tra cui i *metro mayors*, sono eletti dai cittadini e dunque hanno una legittimazione democratica, il governo centrale – ed in particolare il Tesoro – si è mostrato spesso restio all’introduzione di riforme che possano in qualche modo limitare lo scrutinio dall’alto delle autorità territoriali²⁵. Come abbiamo detto, i recenti accordi con Greater Manchester e West Midlands hanno, invece, incrementato i poteri anche in materia finanziaria dei leader locali e previsto un maggiore controllo sui loro bilanci, al fine di definire una programmazione economica a lungo termine fondata sulle specifiche esigenze. I “trailblazer deals” hanno ridotto quindi alcune forme di controllo finora esistenti, ma ne hanno aggiunte altre da parte sia di Whitehall che di Westminster, in particolare di alcuni comitati parlamentari. La proposta laburista dunque dovrà essere inserita in questo nuovo quadro che è stato definito di recente ed è ancora in via di composizione.

Un ulteriore elemento preso in esame dalla Commissione Brown riguarda, poi, il maggior coinvolgimento dei cittadini nella vita delle istituzioni del proprio territorio. Come abbiamo visto, i laburisti ritengono che uno dei problemi del sistema di devoluzione inglese sia quello di essere stata attuata attraverso decisioni imposte dall’alto, senza la partecipazione dei cittadini. Un approccio perpetuato pure nel *levelling up* conservatore che – secondo la *Commission on UK’s Future* – non ha tenuto in debito conto le particolari necessità delle singole aree del Paese.

Di diversa natura allora sono state le proposte avanzate in materia. In primo luogo il rapporto ha suggerito di assegnare alle principali città dell’Inghilterra poteri maggiori e ha deciso di raggiungere tale obiettivo attraverso l’uso di uno strumento che si inserisce nel solco della lunga tradizione parlamentare, vale a dire la *Special Local Legislation*, cioè *private acts*, ma in forma semplificata, che potranno essere presentati a Westminster dalle autorità locali. È noto che nel Regno Unito accanto ai *public acts* il parlamento può approvare i *private acts* la cui iniziativa è esterna a esecutivo o assemblea. Sono atti che hanno ad oggetto singole località o singoli individui e sono sottoposti ad un iter parlamentare differente rispetto a

²⁵ D. Coyle, M. Sensier, *The Imperial Treasury: Appraisal Methodology and Regional Economic Performance in the UK*, July 2018, Bennett Institute for Public Policy, working paper n. 02/2018.

quello ordinario, molto lento, complesso e costoso. La Commissione Brown ha ricordato come, nella storia inglese, la *private local legislation* abbia rivestito un ruolo rilevante perché, nel periodo dell'industrializzazione, ha consentito l'approvazione di leggi specifiche per le principali città del Paese, leggi che, ad esempio, hanno portato all'introduzione di acqua potabile, fognature efficienti, trasporti pubblici, gas, elettricità e hanno assegnato diverse competenze alle singole autorità. Pertanto tali città hanno svolto un ruolo pionieristico, fornendo un modello di progresso sociale ed economico che ha contribuito alla diffusione dei servizi su tutto il territorio. I *private acts*, utilizzati soprattutto nel XIX secolo, sono ora divenuti estremamente sporadici²⁶. La Commissione ha immaginato, quindi, una nuova forma di *Special Local Legislation* che si possa avvalere di procedure maggiormente semplificate rispetto a quelle attualmente vigenti per i *private acts* e che attribuisca agli enti locali, eletti dai cittadini, la facoltà di presentare direttamente a Westminster disegni di legge relativi al proprio territorio. Il governo centrale dovrebbe essere obbligato ad assistere e a supportare le singole autorità nella redazione di tali *bills*, fornendo sostegno e consulenza parlamentare. Inoltre, la seconda Camera, nella sua composizione rinnovata di *Assembly of the Nations and Regions*, avrebbe il compito di seguire questo tipo di proposte, di controllare che esse non abbiano effetti e conseguenze sul resto del Paese, e che rispettino i principi condivisi nel Regno Unito. Tali disegni di legge non potrebbero avere ad oggetto questioni riservate alle nazioni devolute e offrirebbero la possibilità di acquisire poteri in materia fiscale. Questa tipologia di atti, gli *Special Local Acts*, consentirebbe così agli enti locali di definire in prima persona il quadro normativo che li riguarda e di acquisire i poteri necessari per raggiungere gli obiettivi prefissati. Sarà dunque necessario disciplinare, tramite apposita normativa, le materie che potranno essere oggetto della nuova procedura e della nuova fonte. L'esecutivo centrale avrà sempre la possibilità di opporsi a tali disegni di legge, ma il principio che la Commissione Brown auspica di riuscire ad affermare è quello di sussidiarietà, per cui le decisioni dovranno essere assunte dal livello di governo più vicino ai cittadini.

In secondo luogo, per favorire il coinvolgimento dei cittadini e rafforzare la fiducia nel sistema democratico, i laburisti hanno proposto di istituire una Commissione indipendente che si fondi anche sugli strumenti di consultazione pubblica, come le *citizens' juries* e le *citizens' assemblies* sperimentate soprattutto a livello locale e con risultati giudicati sostanzialmente positivi, che abbiano ad oggetto i tanti aspetti del governo del territorio, tra cui bilancio, servizi, finanziamento delle diverse strutture, qualità della fornitura pubblica, sviluppo e crescita. Come asserito nel documento, l'obiettivo della Commissione è, infatti, quello di contribuire all'affermazione di una cultura democratica più pluralistica, che passi attraverso il coinvolgimento di tutte le comunità nella definizione dei servizi che possono essere erogati.

La costante collaborazione ed il dialogo tra il consiglio comunale, i cittadini, le organizzazioni della comunità locale e altri partner pubblici e privati è dunque alla base dell'idea della "doppia devoluzione" sostenuta dalla

²⁶ La *Greater London Authority* ha il potere di promuovere disegni di legge in Parlamento, ma questa competenza non è stata mai esercitata.

Commissione Brown. L'obiettivo è quello di avvicinare il potere alle persone e offrire alla società civile la possibilità di esprimersi sulle questioni che li riguardano direttamente, sulle modalità con cui vengono spesi i soldi pubblici, sui servizi che utilizzano e sui luoghi in cui vivono, per adattarli alle esigenze specifiche e peculiari di ogni area.

La Commissione ha evidenziato che già attualmente non mancano esempi in tal senso che possono fungere da modello, come il caso del consiglio comunale di Wigan, nella *Greater Manchester*, il cui approccio all'avanguardia potrebbe trasformare il modo in cui il governo locale fornisce servizi e interagisce con la società, mettendo al centro la collaborazione e l'*empowerment* dei cittadini. Il "Wigan Deal" è un accordo informale che si fonda su una cooperazione tra le amministrazioni territoriali, il *National Health Service*, le organizzazioni volontarie e i cittadini per la fornitura dei servizi pubblici e che negli anni ha consentito di fornire prestazioni più adeguate alla realtà specifica, pure risparmiando denaro. Anche la *Greater Manchester* sta impostando un sistema di servizi pubblici integrati, adattati alle esigenze delle diverse aree e questi esempi dovrebbero essere seguiti in futuro dal partito laburista, che propone di erogare l'assistenza a livello di prossimità, attraverso il *National Care Service*.

Il maggior coinvolgimento dei cittadini auspicato dalla Commissione dovrebbe realizzarsi peraltro grazie all'incremento dei processi deliberativi e partecipativi locali sulla scorta di quanto avviene, ad esempio, nel *borough* di Newham, la cui *Newham's Independent Democracy and Civic Participation Commission*, assemblea di cittadini permanente, istituita nel 2019, sta consentendo di sperimentare forme innovative di democrazia partecipativa. Il rapporto ha affermato che: "we must put the people at the heart of constitutional change. We therefore recommend the Labour Party should consult widely on our plans and take in the thoughts and feelings of people in all four nations. One practical option would be a series of Citizens' Assemblies as part of a ground up conversation with the people of Britain on the change they want to see".

Allo scopo di istituzionalizzare un canale di comunicazione tra autorità locali e governo centrale, la *Commission* ha suggerito la creazione di un *Council of England* "to bring together English local government and metro mayors with central government" che ogni anno dovrebbe presentare un rapporto in parlamento. La Commissione ha infine auspicato la costituzione di un *Council for the North*, che riunisca i leader politici di tutto il Nord dell'Inghilterra, realtà che è segnata, più delle altre, da problemi economici.

7. Conclusioni

Nel discorso tenuto all'inizio del 2023 Keir Starmer si era impegnato ad introdurre nel primo anno di governo – prendendo in prestito uno degli slogan della Brexit – un *Take Back Control Bill*, un *bill* il cui obiettivo sarà quello di attribuire maggiori poteri alle comunità. "We will spread control out of Westminster. Devolve new powers over employment support, transport, energy, climate change, housing, culture, childcare provision and how councils run their finances. And we'll give communities a new right to request powers which go beyond this. All this will be in a new "Take Back

Control” Bill – a centrepiece of our first King’s speech. A Bill that will deliver on the demand for a new Britain. A new approach to politics and democracy”. Starmer, confermando quanto anticipato nel capitolo 7 del rapporto della Commissione Brown, ha anche ribadito che l’economia del territorio non potrà essere modellata sulla peculiare e ricca realtà del Sud Est del Paese, ma dovrà tenere conto delle singole specificità e favorire la crescita di investimenti nel settore privato. Una crescita che non potrà avvenire solo attraverso l’iniziativa di Westminster, ma dovrà necessariamente passare tramite la stretta collaborazione delle comunità a cui sarà assegnato il controllo del proprio destino, nell’interesse dei lavoratori²⁷.

In conclusione, al di là delle singole proposte, molte delle quali appaiono ancora dai contorni poco definiti e per alcuni aspetti non particolarmente distanti da quelle già introdotte dal governo conservatore, il progetto della Commissione Brown risulta di particolare interesse soprattutto perché la riforma del governo locale, insieme con le altre contenute nel documento, dovrebbe trovare realizzazione nell’ambito di una modifica più radicale dell’intero impianto costituzionale. La Commissione Brown ha infatti previsto la possibilità di un “mechanism to ensure that the constitutional rules of the UK are always followed in future”. Essa ha quindi suggerito di “irrigidire” alcune norme di valenza costituzionale, che saranno definite *protected constitutional statutes*, aggravando le procedure necessarie per la loro modifica. Sarebbe quindi attribuito alla seconda Camera un potere di veto superabile dai Comuni tramite il ricorso ad una procedura aggravata. Inoltre, nel progetto, la nuova seconda Camera avrebbe l’obbligo di sottoporre tutti i *bills* in materia costituzionale alla corte suprema che assumerebbe un ruolo “advisory”.

Al di là dei problemi che potranno sorgere in merito alla difficoltà di rendere compatibili queste forme di “entrenchment” con il tradizionale principio della sovranità parlamentare e con regole costituzionali che rimangono prevalentemente convenzionali e non sono pertanto formalizzate in un testo scritto, ai fini del nostro studio, la proposta appare significativa perché i principi ispiratori della riforma del governo locale inglese, quali la sussidiarietà, la promozione dell’uguaglianza economica, i diritti sociali che lo Stato garantisce ai cittadini, finirebbero per assumere una valenza costituzionale in grado di condizionare l’intero impianto dell’assetto territoriale. Potrebbe allora risultare trasformata anche la lettura tradizionale del principio della sovranità del parlamento: tale sovranità risulterebbe infatti limitata perché il parlamento sarebbe tenuto a rispettare alcune norme fondamentali e quindi ad approvare solo le leggi ad esse conformi.

È stato sostenuto che le riforme introdotte dai governi laburisti a partire dal 1997, come la *devolution*, l’*House of Lords Act*, lo *Human Rights Act*, il *Constitutional Reform Act*, hanno favorito la nascita di una *new constitution* nel Regno Unito²⁸. Una *new constitution* che potrebbe conoscere quindi inediti e ulteriori sviluppi quando e se le riforme proposte dalla Commissione Brown vedranno una concreta attuazione.

²⁷ Keir Starmer *New Year’s Speech*, Jan 5, 2023.

²⁸ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, 2009.

Giulia Caravale
Dipartimento di Scienze politiche
Università Sapienza di Roma
giulia.caravale@uniroma1.it

