

5 OTTOBRE 2016

La riorganizzazione del *local government*  
in Inghilterra: l'introduzione delle  
*mayoral combined authorities*

di Roberto Medda

Specializzando in Studi sull'amministrazione pubblica  
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



# La riorganizzazione del *local government* in Inghilterra: l'introduzione delle *mayoral combined authorities*\*

**di Roberto Medda**

Specializzando in Studi sull'amministrazione pubblica  
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

**Sommario:** 1. Premessa. 2. La tradizionale organizzazione del *Local Government* in Inghilterra. 3. Le *combined authorities* nella disciplina precedente alla riforma del 2016. 4. Il *Cities and Local Government Devolution Act* 2016: l'introduzione delle *mayoral combined authorities*. 5. Il futuro del processo di *devolution* alla luce della c.d. *Brexit*

## 1. Premessa

Il Regno Unito presenta profili di rilevante peculiarità in merito all'architettura istituzionale: è composto da quattro *home nations*, ciascuna delle quali è caratterizzata da una formula di governo differente. Tale peculiarità è il risultato del processo di *devolution*, che ha avuto come esito la creazione di governi di carattere nazionale in Scozia, Galles e Irlanda del Nord, ma ha raggiunto solo parzialmente il suo scopo in Inghilterra dove, da un lato, la creazione di una serie di assemblee regionali direttamente elettive è fallita a seguito del voto contrario espresso dai cittadini della North-East Region, mentre dall'altro lato, è stato introdotto con successo un ente di natura speciale, la Greater London Authority, competente per l'amministrazione dell'area metropolitana della capitale e caratterizzato dalla figura del *mayor*, vertice dell'esecutivo eletto direttamente dal corpo elettorale.

Perciò, a seguito della conclusione del processo di *devolution*, la *governance* del Regno Unito è caratterizzata da un elevato tasso di asimmetria: mentre Scozia, Galles e Irlanda del Nord risultano titolari di un consistente, seppur non omogeneo, tasso di autonomia e di un organo politico rappresentativo dell'intera nazione, l'Inghilterra è governata, in via diretta ed esclusiva, dalle istituzioni britanniche. All'asimmetria tra le nazioni del Regno Unito si aggiunge lo squilibrio interno alla stessa Inghilterra, dove il peso politico, e soprattutto economico, dell'area di Londra viene considerato eccessivo rispetto a quello del resto del territorio inglese.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

Questi due elementi di criticità, definiti dai commentatori rispettivamente *Union Question* ed *English Question*<sup>1</sup>, sono tornati al centro del dibattito pubblico a seguito del referendum sull'indipendenza della Scozia, tenutosi nel settembre del 2014. Infatti, a seguito del risultato, il governo ha adottato un approccio integrato<sup>2</sup> alla questione scozzese, con lo scopo di attenuare le criticità insite nell'organizzazione istituzionale sia del Regno Unito nel suo complesso sia dell'Inghilterra. Di conseguenza, è stato introdotto un meccanismo parlamentare, denominato *English votes for English laws*<sup>3</sup>, in risposta alla *Union Question*, mentre, per quanto riguarda la *English Question*, il governo ha promosso un processo di *devolution* all'interno dell'Inghilterra, con lo scopo di trasferire una serie di funzioni dal governo centrale alle autorità locali<sup>4</sup>. Nel fare ciò, il governo Cameron ha adottato un approccio di tipo dialogico: il governo centrale, in una prima fase, ha invitato le singole realtà locali ad avanzare delle proposte in merito alle funzioni e alle risorse finanziarie che sarebbero dovute divenire oggetto di *devolution*, in seguito, partendo dalle proposte ricevute, ha intrapreso delle trattative con alcune proponenti e, infine, ha siglato alcuni patti, definiti *devolution agreements*<sup>5</sup>, con dodici diversi gruppi di autorità locali. Perciò, il processo di *devolution* non ha interessato, fino ad ora, il territorio inglese in maniera uniforme, né dal punto di vista di territoriale né per quanto riguarda lo spettro delle materie e delle risorse finanziarie devolute. Infatti, le controparti degli accordi conclusi sono concentrate principalmente nel nord dell'Inghilterra e le materie devolute variano sensibilmente a seconda dello specifico *devolution agreement* considerato. L'ambito dei *devolution agreements* non è limitato alle funzioni oggetto del trasferimento, ma si estende ai modelli di *governance* territoriale che le *local authorities* debbono adottare per poter esercitare i nuovi

---

<sup>1</sup> Si esprimono in questi termini: R. HAZELL - M. SANDFORD, *English Question or Union Question? Neither has Easy Answers*, in *The Political Quarterly*, n.1/2015.

<sup>2</sup> A tal proposito, si segnalano le parole pronunciate dal Primo Ministro Cameron a commento del risultato referendario: “*Just as the people of Scotland will have more power over their affairs, so it follows that the people of England, Wales and Northern Ireland must have a bigger say over theirs. The rights of these voters need to be respected, preserved and enhanced as well. [...] I have long believed that a crucial part missing from this national discussion is England. [...] It is also important we have wider civic engagement about to improve governance in our United Kingdom, including how to empower our great cities. And we will say more about this in the coming days*”. Per il discorso completo si veda: “In full: David Cameron statement on the UK's future” in BBC News, 19 settembre 2014, disponibile all'indirizzo: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-29271765>

<sup>3</sup> In estrema sintesi: tale meccanismo, inserito tra le procedure parlamentari della House of Commons, prevede che i parlamentari, eletti nelle circoscrizioni diverse da quelle inglesi, in alcune circostanze non possano esprimere il proprio voto su disposizioni aventi efficacia esclusivamente sul territorio inglese. Per un approfondimento, si veda: R. KELLY, *English votes for English laws*, House of Commons Library Briefing Paper n. 7339/2015.

<sup>4</sup> Per un inquadramento generale del processo di *devolution* si rimanda a: M. SANDFORD, *Devolution to local government in England 2014-2016*, in House of Commons Library Briefing Paper n. 07029/2016; C. GAME, *Decentralisation and Devolution in the United Kingdom* in K. DEDE e U. SADIOGLU (a cura di), *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments*, Hershey, 2016.

<sup>5</sup> I testi dei *devolution agreements* sono disponibili nel sito web della Local Government Association all'indirizzo <http://www.local.gov.uk/devolution-deals>.

compiti. Il governo<sup>6</sup> ha ritenuto, infatti, che nella maggior parte delle aree<sup>7</sup> l'organizzazione esistente del *local government* non fosse adatta: per tale ragione, la *devolution* è stata condizionata a una riorganizzazione delle autorità locali, fondata sui principi del *city-regionalism*, secondo cui il governo del territorio, a livello regionale, deve avere il suo fulcro nelle grandi conurbazioni urbane, e della *strong leadership*, in base al quale sono da privilegiare forme di governo che prevedano robusti meccanismi di legittimazione elettorale diretta.

Nel contesto politico sopra brevemente tratteggiato, si inserisce la legislazione, approvata dal Parlamento nel gennaio 2016, che ha introdotto la categoria delle *mayoral combined authorities*, il modello organizzativo ritenuto dal Governo come il più efficace per l'esercizio delle nuove funzioni che saranno devolute da Westminster e da Whitehall ai poteri locali.

## 2. La tradizionale organizzazione del *Local Government* in Inghilterra

Il Local Government Act 1972<sup>8</sup> suddivide l'Inghilterra<sup>9</sup> in contee (metropolitane e non metropolitane), le quali a loro volta sono suddivise in distretti. Non è previsto alcun livello regionale di governo, né tantomeno un organo, di qualsivoglia natura, rappresentativo della sola nazione inglese, ma sono presenti esclusivamente due livelli di governo elettivo, che si differenziano a seconda della natura del territorio sul quale insistono e che possiedono una dimensione territoriale tendenzialmente omogenea, in particolare se raffrontata a Paesi come Francia e Italia dove è ben noto il fenomeno della frammentazione della mappa comunale. Per quanto riguarda la forma di governo, il punto qualificante è dato dall'assenza di organi esecutivi puri, distinti da quelli assembleari.

---

<sup>6</sup> Il progetto di riorganizzazione del governo locale è frutto dell'iniziativa del Cancelliere dello Scacchiere, George Osborne, il quale ha introdotto il concetto di *Northern Powerhouse* come antidoto al peso eccessivo, soprattutto dal punto di vista economico, dell'area di Londra rispetto al resto dell'Inghilterra e, in particolare, rispetto ai territori settentrionali. L'idea di *Northern Powerhouse* si basa sull'assunto che le grandi città del nord dell'Inghilterra — Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle — possano sviluppare a pieno il loro potenziale economico solo qualora raggiungano un elevato livello di integrazione o, usando le parole del Cancelliere, “*By joining our northern cities together – not physically, or into some artificial political construct – but by providing the modern transport connections they need; by backing their science and universities; by backing their creative clusters; and giving them the local power and control that a powerhouse economy needs*”. Cfr George Osborne, “We need a Northern Powerhouse” disponibile all'indirizzo <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-we-need-a-northern-powerhouse>

<sup>7</sup> In alcune aree, come per esempio nella Contea della Cornovaglia, non si è resa necessaria una riorganizzazione delle autorità locali a seguito della stipulazione dell'accordo di devoluzione.

<sup>8</sup> In assenza di una carta costituzionale che descriva, e prescriva, l'articolazione fondamentale del Regno Unito, il Local Government Act 1972 rappresenta la pietra angolare del *local government* inglese: esso costituisce il fondamento giuridico primario del sistema e ne tratteggia la struttura essenziale.

<sup>9</sup> Con l'esclusione dell'area metropolitana di Londra che è oggetto di una disciplina speciale.

Tuttavia, l'organizzazione tradizionale<sup>10</sup> del *local government* è stata messa in discussione da una serie di testi normativi che, nel corso degli anni, hanno modificato la mappa del governo locale inglese<sup>11</sup>. Infatti, al momento dell'entrata in vigore del Cities and Local Government Devolution Act 2016, il *local government* risultava costituito da un numero variabile di livelli di governo: alcune aree del territorio inglese erano amministrate congiuntamente da una contea e da un distretto, rispettando lo schema tracciato nel 1972, mentre altre zone vedevano la presenza di un solo livello di governo; in quest'ultimo caso, la contea (o il distretto) in questione assumeva lo status di *unitary authority*. L'introduzione delle *unitary authorities* avvenne in diverse fasi, e secondo differenti modalità, tra il 1985 e il 2009, a seguito di tre distinti interventi normativi<sup>12</sup>. Infine, il Local Government Act 2000, così come emendato da ultimo dal Localism Act 2011, ha innovato la forma di governo delle *local authorities*, prevedendo, per la prima volta nella storia del *local government*, la scissione della titolarità della funzione esecutiva da quella di indirizzo politico-amministrativo, in precedenza attribuite entrambe al consiglio e la possibilità, per contee e distretti, di far eleggere direttamente dal corpo elettorale il *mayor*<sup>13</sup>, il vertice dell'esecutivo.

### 3. Le *combined authorities* nella disciplina precedente alla riforma del 2016

Le *combined authorities* sono divenute parte del sistema di *local governance* nel 2009, quando il legislatore ha approvato il Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009. Tale testo di legge attribuisce al governo il potere<sup>14</sup> di costituire le *combined authorities* e ne tratteggia la loro fisionomia essenziale:

---

<sup>10</sup> Per un'analisi del modello tradizionale si veda: M. LOUGHLIN, *Local Government in the Modern State*, London, 1986.

<sup>11</sup> Per uno studio delle riforme che hanno interessato il governo locale inglese nel periodo 1985-2009 cfr: C. GAME - D. WILSON, *Local Government in the United Kingdom*, Basingstoke, 2011; T. TRAVERS, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, Basingstoke, 2003; I. LEIGH, *The Changing Nature of the Local State* in J. JOWELL, D. OLIVER e C. O'CINNEIDE (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford, 2015.

<sup>12</sup> Nel 1985, il Parlamento di Westminster abolì le contee metropolitane, rendendo di conseguenza i distretti metropolitani l'unico livello di governo locale presente nell'area; inoltre, tra il 1995 e il 1998, e ancora nel 2009, vennero istituite delle ulteriori *unitary authorities*: sulla base dei poteri conferitigli prima dal Local Government Act 1992 e in seguito dal Local Government and Public Involvement in Health Act 2007, il Governo adottò degli atti normativi secondari (*statutory instruments*) aventi ad oggetto la modifica dell'organizzazione del governo locale in alcune specifiche aree del territorio inglese, nelle quali si procedette a una fusione dei due livelli di governo locale.

<sup>13</sup> Tuttavia, occorre sottolineare che questa opzione è stata adottata da un esiguo numero di *local authorities* (16); la maggioranza degli enti ha adottato forme di governo caratterizzate da un esecutivo debole (*executive leader* eletto dal consiglio) o, addirittura, prive di un organo esclusivamente esecutivo (*committee system*).

<sup>14</sup> Occorre sottolineare che la legge non impone la costituzione delle *combined authorities*, la cui esistenza ha quindi natura eventuale. Ciò marca una sostanziale differenza con quanto affermato dal Local Government Act 1972, secondo il quale "England [...] shall be divided into local government areas to be known as counties and in those counties there shall be local government areas to be known as districts" e, perciò, istituisce in via diretta le contee e i distretti.

sono concepite come enti a carattere associativo e non necessario, formati dalle contee e dai distretti, che vi possono aderire volontariamente, sono dotati di personalità giuridica propria e sono costituiti allo scopo di esercitare in modo congiunto, e in un ambito territoriale ottimale, le funzioni loro attribuite dalla legge limitatamente ai settori dei trasporti e dello sviluppo economico locale.

Le disposizioni contenute nel Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 rappresentano, esclusivamente, la cornice normativa della materia, in quanto un elevato tasso di autonomia è concesso alla fonte normativa delegata, chiamata ad istituire nel concreto i singoli enti e a disciplinare la loro organizzazione interna. Il parlamento britannico si è limitato a costituire in astratto la categoria di nuovi enti, fissando nel dettaglio solamente la procedura istitutiva; perciò le *combined authorities* possono essere considerate come un foglio bianco, da compilare in base alle esigenze dei singoli territori, che hanno il compito di adottare le scelte fondamentali circa l'organizzazione interna, la modulazione delle funzioni attribuite e l'estensione territoriale. Su questo ultimo punto occorre precisare che, sebbene il testo normativo taccia al riguardo, le *combined authorities* sono state introdotte inizialmente come soluzione alla frammentazione del governo locale nelle maggiori conurbazioni urbane, dove le dinamiche economiche e sociali dei territori difficilmente coincidono con le aree delle contee e dei distretti disegnate nel 1972; tale esigenza è acuita dalla abolizione delle contee metropolitane avvenuta nel 1985, che ha privato le sei maggiori aree metropolitane<sup>15</sup> dell'Inghilterra di un ente di governo unitario e rappresentativo dell'intera area metropolitana. Non deve essere perciò essere ascritto al caso il fatto che la prima *combined authority*, la Greater Manchester Combined Authority, sia sorta nel 2011 sulle ceneri della Greater Manchester Metropolitan County. Il risultato delle disposizioni approvate nel 2009 è stato, quindi, la creazione di uno strumento di *governance* estremamente flessibile, calibrabile sulle singole realtà locali e, di conseguenza, suscettibile di apportare un notevole margine di differenziazione alle strutture di governo del territorio in Inghilterra, sia nelle aree metropolitane e sia nelle aree caratterizzate da un livello di urbanizzazione inferiore.

Per quanto riguarda i profili funzionali, le *combined authorities* sono state originalmente ideate dal legislatore come uno strumento volto al miglioramento dell'esercizio di alcune limitate funzioni, individuate dallo stesso testo normativo nei settori dei trasporti e dello sviluppo economico locale. Nello specifico, ad una *combined authority* possono venir attribuite le funzioni di due enti di natura settoriale — Economic Prosperity Board

---

<sup>15</sup> Si trattava delle contee metropolitane di Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands e West Yorkshire, le quali vedevano il proprio fulcro rispettivamente nelle città di Manchester, Liverpool, Sheffield, Newcastle, Birmingham e Leeds. L'area metropolitana di Londra è esclusa dall'elenco, perché oggetto di una disciplina speciale.

(EPB) ed Integrated Transport Authority (ITA) — i quali, in tale evenienza, vengono assorbiti dalla prima; perciò, le *combined authorities* rappresentano lo strumento volto a semplificare e *combinare* la *governance* locale in due specifici settori e non risultano titolari di una pluralità di compiti, tale che possano essere inserite, di fianco a contee e distretti, nella categoria delle *multi-purpose local authorities*. Ciò si desume da due elementi: in primo luogo, il potere di costituire una *combined authority*, esercitabile dal Governo, è vincolato nei fini, che coincidono col miglioramento dell'esercizio delle funzioni in materia di trasporti e sviluppo economico locale, nell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza dei trasporti e nel miglioramento delle condizioni economiche dell'area; in secondo luogo, una *combined authority* ha l'obbligo di esercitare le funzioni, riconducibili ad un EPB, “*with a view to promoting the economic development and regeneration of its area*”<sup>16</sup>.

Le caratteristiche fondamentali, sopra brevemente abbozzate, rendono palese come le *combined authorities*, nel disegno originale, si pongano all'esterno del perimetro del *local government* in senso stretto. Esse rappresentano, piuttosto, uno dei numerosi strumenti per assolvere la funzione di *local governance*, non sono infatti inquadrabili come un livello di governo locale pianamente elettivo, ulteriore e distinto rispetto a quelli disciplinati dal Local Government Act 1972.

Lo statuto normativo delle *combined authorities* ha subito una evoluzione in un periodo di tempo relativamente breve. Infatti, con l'approvazione del Localism Act 2011, il numero delle funzioni esercitabili dalle *combined authorities* è stato ampliato; tuttavia il potere di trasferimento delle funzioni, esercitabile dal governo, è vincolato al fine di “*promote economic development or wealth creation, or increase local accountability in relation to each local public function transferred by the order*”<sup>17</sup>. Escludendo che l'attribuzione di una funzione ad una *combined authority* possa incrementare il tasso di *local accountability*<sup>18</sup>, risulta ancora chiara la natura settoriale delle *combined authorities*, le quali possono vedersi attribuito un ampio ventaglio di compiti esclusivamente a condizione che ciò sia finalizzato allo sviluppo economico, obiettivo a cui l'azione delle *combined authorities* doveva già tendere in base a quanto previsto dal Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009. Questo intervento normativo benché non abbia trasformato la natura delle *combined authorities* ha, in ogni caso,

---

<sup>16</sup> Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 (LDEDCA Act 2009) s 91(5) in combinato disposto con la s 105(2).

<sup>17</sup> Localism Act 2011, s 18(5).

<sup>18</sup> Tale affermazione è giustificata da due ragioni: in primo luogo, la rappresentanza politica all'interno di una *combined authority* è di tipo indiretto, perciò risulta più ragionevole che il trasferimento di una funzione, motivato da un incremento dell'*accountability*, abbia come destinatario uno dei livelli di *local government* eletti direttamente dai cittadini; in secondo luogo, lo stesso funzionamento delle *combined authority* potrebbe presentare dei dubbi in merito ai profili di *accountability*, in quanto è del tutto assente, nel testo della legge primaria, un organo volto a bilanciare il ruolo dei membri del comitato esecutivo e a sottoporre a scrutinio le loro decisioni.

accresciuto la loro importanza nell'ambito della *local governance*; infatti, è stata smussata la rigida segmentazione delle materie oggetto di un possibile esercizio, caratteristica propria dello statuto normativo originale dell'ente.

Nel periodo antecedente alla riforma del 2016, sono state costituite cinque *combined authorities*: nell'aprile 2011 i dieci distretti metropolitani che formano l'area metropolitana di Manchester hanno dato vita alla Greater Manchester Combined Authority; inoltre, nel 2014, si sono aggiunte altre quattro *combined authorities*: la Sheffield City Region Combined Authority, la West Yorkshire Combined Authority, la Liverpool City Region Combined Authority e la North-East Combined Authority.

Come accennato in precedenza, una parte rilevante della disciplina normativa in materia è contenuta nei cinque *statutory instruments*<sup>19</sup>, che hanno istituito ciascuna *combined authority*. Dall'analisi delle fonti normative delegate, emergono sia caratteristiche comuni a tutti gli enti sia differenze, ma si può concludere che le prime prevalgano sulle seconde e che sia emerso un modello organizzativo piuttosto omogeneo di *combined authority*. Un elemento comune a tutte le cinque *combined authorities* è la presenza di un organo collegiale, presieduto da un *chair*<sup>20</sup> e composto generalmente<sup>21</sup> da un rappresentante<sup>22</sup> per ciascuna *local authority* partecipante, nominato da quest'ultima. Tale organo collegiale, definito "comitato esecutivo" a fini espositivi, assume le funzioni sia di tipo esecutivo, sia di tipo deliberativo, mentre la funzione di controllo sull'operato dei componenti esecutivi della *combined authority* è affidata ad una apposita commissione, definita "overview and scrutiny committee" e composta dai *councillors* degli enti locali partecipanti<sup>23</sup>.

In sintesi, l'organo di vertice delle *combined authorities* è il comitato esecutivo, formato dai vertici degli esecutivi, *mayors* o *leaders*, delle contee e/o distretti facenti parte dell'ente; tale organo ha il compito di adempiere la funzione di governo, sia definendo le priorità politico-amministrative e sia traducendo tali indirizzi in atti puntuali. Al fine di assicurare adeguati *checks and balances*, in ogni *combined authority* è prevista una commissione

---

<sup>19</sup> Inoltre, ciascuna *combined authority* ha adottato la propria *constitution*, un documento nel quale sono contenute le disposizioni di dettaglio concernenti l'organizzazione dell'ente.

<sup>20</sup> Il *chair*, eletto al proprio interno dal comitato esecutivo, ha il compito di presiedere le riunioni del comitato stesso, mentre è da escludere una sua preminenza nei processi decisionali: perciò, deve essere considerato un *primus inter pares* e non il vertice politico della *combined authority*.

<sup>21</sup> In talune *combined authorities*, come nella Liverpool City Region ad esempio, alcuni membri del comitato esecutivo sono nominati su indicazione della Local Enterprise Partnership, una organizzazione formata da membri provenienti dal settore imprenditoriale privato e dalle *local authorities*.

<sup>22</sup> Il rappresentante in questione deve essere, necessariamente, un membro eletto di una *local authority* partecipante alla *combined authority*; solitamente tale carica è ricoperta dal *leader* (o dal *mayor*, ove previsto) della contea o del distretto.

<sup>23</sup> I membri di un *overview and scrutiny committee* devono essere necessariamente scelti tra i *councillors* che non fanno parte dell'esecutivo dell'ente locale nel quale sono stati eletti.



di *overview and scrutiny* formata da consiglieri non esecutivi degli enti locali e avente lo scopo primario di sottoporre a verifica, dal punto di vista politico, le decisioni adottate dai membri esecutivi. Tale compito è riconducibile all'esigenza di costituire un rapporto di *accountability* tra i membri esecutivi della *combined authority* e gli elettori residenti nell'area metropolitana che, in assenza di un'assemblea elettiva, sono rappresentati in via indiretta da un gruppo di *councillors*.

La natura delle *combined authorities*, così come desumibile dalla lettura delle fonti delegate, appare compatibile con quanto affermato in precedenza: la composizione degli organi dimostra come la funzione principale di tale tipologia di enti sia fornire alle *local authorities* uno strumento per assicurare il governo integrato di un territorio che, in particolare nelle grandi aree urbane, trascende il rigido perimetro disegnato dai loro confini. Di conseguenza, l'esistenza delle *combined authorities*, in questa fase storica, mira a mitigare la rigidità della mappa amministrativa locale, piuttosto che a mettere in discussione gli elementi fondamentali della stessa.

La Greater Manchester Combined Authority si è dotata, nel momento della sua costituzione, di un'organizzazione assimilabile al modello sopra descritto. Tuttavia, nel 2015 la struttura interna dell'ente è stata modificata in maniera decisiva<sup>24</sup>, in quanto è stata prevista la presenza, all'interno del comitato esecutivo, di un membro supplementare, non riconducibile ad alcun ente locale in particolare ed eletto dallo stesso comitato: l'*interim mayor*<sup>25</sup>. Come si deduce dal nome, la carica di *interim mayor* ha natura provvisoria, poiché è stata creata in attesa di una modifica della legge del 2009 che permetta l'elezione diretta del *mayor*<sup>26</sup> da parte degli elettori della *combined authority*.

Ciò rappresenta uno scollamento notevole rispetto al modello classico di *combined authority*, perché rende la Greater Manchester CA l'unico ente all'interno del quale è presente una carica politica che sia espressione, seppure indirettamente, del territorio regionale considerato nel suo complesso e non solamente di una sua parte; infatti l'*interim mayor* è il rappresentante non di uno specifico *constituent council* ma dell'intera cittadinanza della *combined authority*, la quale diviene, in tal modo, un corpo politico dotato di dignità ontologica.

---

<sup>24</sup> Tale modifica è stata apportata mediante l'emendamento, dal parte del Parlamento, della fonte normativa di natura delegata che aveva costituito, nel 2011, la Greater Manchester Combined Authority; non era stata, quindi, novellata la fonte normativa primaria — il Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009 — che non conteneva alcuna disposizione relativa alla carica di *interim mayor*.

<sup>25</sup> La posizione dell'*interim mayor* si colloca sullo stesso piano degli altri componenti del comitato esecutivo, poiché non gli vengono attribuiti poteri supplementari. L'unica disposizione che distingue il suo ruolo è quella che prevede la necessaria attribuzione, all'*interim mayor*, della carica di *chair*.

<sup>26</sup> L'introduzione della figura dell'*interim mayor* e il progetto mirante alla creazione della carica di *mayor* eletto direttamente dal corpo elettorale sono il frutto di un *devolution agreement* stipulato nel novembre 2014, tra la Greater Manchester CA e il Governo britannico.

#### 4. Il *Cities and Local Government Devolution Act 2016*: l'introduzione delle *mayoral combined authorities*

L'esperienza di Greater Manchester ha anticipato di qualche mese gli sviluppi normativi in materia di *combined authorities*: infatti, nel gennaio del 2016, con l'approvazione del *Cities and Local Government Devolution Act*<sup>27</sup>, sono state emendate, in maniera profonda, le disposizioni in materia di *combined authorities* contenute nel *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*<sup>28</sup>. Ai fini di questa esposizione, il nucleo della riforma è rappresentato da due gruppi di disposizioni: il primo gruppo permette la costituzione di una nuova tipologia di *combined authority*, caratterizzata dalla presenza di un *mayor*, eletto direttamente dai cittadini e dotato di funzioni esecutive; un secondo gruppo supera definitivamente la natura settoriale delle *combined authorities*, che diventano così un ente di governo a carattere generale, scavalcando gli steccati che, in precedenza, ne limitavano l'azione ai settori dello sviluppo economico locale e dei trasporti.

La legge continua a dettare esclusivamente la cornice normativa della materia: una rilevante parte delle norme, in particolare quelle riguardanti l'organizzazione interna, è rimessa alle fonti delegate che disciplineranno le singole *combined authorities*. Da ciò deriva che gli spazi per una differenziazione dell'organizzazione degli enti, anche all'interno della nuova categoria, rimane ampia e permette l'adozione di soluzioni cucite su misura per il territorio di riferimento.

In continuità con le disposizioni originarie, la costituzione di una *combined authority* è facoltativa ed è rimessa alla volontà congiunta delle *local authorities* e del governo centrale. Su questo specifico punto, la riforma ha inciso mediante l'introduzione di una procedura semplificata, ma l'elemento qualificante della disciplina è rimasto immutato: l'esercizio del "potere costituente" da parte del Governo, che si declina nel potere di creare, modificare o abolire una *combined authority* attraverso l'adozione di uno *statutory instrument*, continua ad essere vincolato dalla necessità di ottenere il consenso delle *local authorities* interessate<sup>29</sup>.

Come già accennato, l'innovazione principale introdotta dalla legge del 2016 è la creazione della categoria delle *mayoral combined authorities*. Al vertice di tale enti si trova il *mayor*, il quale ha un mandato quadriennale ed

---

<sup>27</sup> L'atto del Parlamento è stato puntualmente commentato da: M. SANDFORD, *Cities and Local Government Devolution Bill 2015-16 [HL]*, House of Commons Library Briefing Paper n. 07322/2015.

<sup>28</sup> La letteratura sul punto è particolarmente esigua, tuttavia si segnala: M. SANDFORD, *Combined Authorities*, House of Commons Library Briefing Paper n. 06649/2016.

<sup>29</sup> La legge impone che si tenga una consultazione obbligatoria della popolazione locale, propedeutica all'adozione di uno *statutory instrument* che costituisca una *combined authority*, o che emendi le norme secondarie che ne disciplinano una già in essere. Tuttavia, l'eventuale parere negativo della popolazione non ha alcuna conseguenza dal punto di vista legale e, perciò, rimane confinato sul piano politico. Infine, resta esclusa la sussistenza di un obbligo di sottoporre a consultazione referendaria la costituzione, modifica o abolizione di una *combined authority*.

è eletto mediante il *supplementary vote system*, contemporaneamente ai componenti degli enti locali che compongono la *combined authority*. A differenza dell'*interim mayor* della Greater Manchester Combined Authority, i *metro-mayors* saranno competenti — in via del tutto autonoma — per una serie di funzioni, che dovranno essere individuate dalla legislazione delegata; perciò, essi potranno divenire il vertice politico dell'ente e rispondere del proprio operato direttamente agli elettori. Inoltre, ai *metro-mayors* potranno essere attribuite le funzioni di *Police and Crime Commissioner*, la cui carica verrebbe, in tal caso, abolita nel territorio della *combined authority*<sup>30</sup>.

Le scelte in materia di organizzazione interna delle *combined authorities* continuano a essere devolute alle fonti normative delegate e, in particolare, la legge rimane neutrale rispetto alle modalità di partecipazione di contee e distretti al governo dei nuovi enti. Tuttavia, dalla lettura dei *devolution agreements* emerge che, nella totalità delle future *mayoral combined authorities*, i *leaders* o i *mayor* degli enti locali parteciperanno al governo metropolitano, poiché andranno a comporre il *cabinet*, titolare assieme al *metro-mayor* di alcune funzioni di tipo esecutivo; inoltre, uno di essi dovrà essere scelto dal *metro-mayor* come suo vice, attraverso la nomina a *deputy mayor*. Come indicato in precedenza, alcune funzioni potranno essere attribuite al *mayor*, mentre altre saranno di competenza della *combined authority* globalmente considerata; la legge non disciplina il riparto delle funzioni, rimettendo alla legislazione delegata il compito di determinare, nel dettaglio, sia le rispettive sfere di competenza e sia le modalità dell'esercizio delle funzioni. Su questo tema, i *devolution agreements* forniscono una preziosa chiave di lettura: il vertice della *combined authority* dovrà delegare le funzioni di sua competenza ai membri del gabinetto, in modo tale che ciascuno di essi risulti titolare di un portafoglio di competenze ben delineato; inoltre, il *metro-mayor* sarà soggetto all'obbligo di consultare il *cabinet* prima dell'adozione di piani o strategie, sulle quali lo stesso organo collegiale potrà esercitare un diritto di veto, mediante una votazione a maggioranza qualificata dei due terzi<sup>31</sup>; infine, qualora una norma attribuisca una funzione genericamente ad una *combined authority*, il suo esercizio sarà di competenza del *cabinet*<sup>32</sup>. Perciò, i *devolution agreements* individuano per i vertici esecutivi degli enti locali un ruolo non meramente ausiliario, in quanto sono pienamente parteci-

---

<sup>30</sup> Il Police Reform and Social Responsibility Act 2011 ha costituito quarantuno Police and Crime Commissioners (PCCs), competenti ciascuno per una parte del territorio inglese e gallese ed eletti in via diretta dai cittadini. Le funzioni principali del PCC sono: formulare le linee programmatiche in materia di ordine pubblico e assicurare l'*accountability* delle forze di polizia nell'area di loro competenza. Per un approfondimento, si veda: P. STRICKLAND, *Police and Crime Commissioners*, House of Commons Briefing Paper n. 06104/2013.

<sup>31</sup> Il quorum è fissato a tre quinti nel caso della Tees Valley Combined Authority.

<sup>32</sup> In questo caso le relative decisioni devono essere adottate a maggioranza dei presenti ed è attribuito un voto a ciascuno dei componenti, compreso il *metro-mayor*.

al processo di *policy-making* ed essi potrebbero, in linea teorica, divenire il vero *dominus* politico della *combined authority*, esercitando i poteri di proposta e di veto in costante opposizione al *metro-mayor*.

Dalla analisi delle norme, emerge che il rapporto tra il vertice politico della *combined authority* e le autorità locali che la compongono si basa, fondamentalmente su due principi: separazione dei livelli politici da un lato e integrazione nell'esercizio della funzione di governo dall'altro. Per quanto riguarda il primo aspetto, è prevista la separazione netta tra il ruolo di rappresentante politico dell'area regionale e quella di una sua porzione, a tal proposito la legge prevede l'incompatibilità assoluta tra la carica di *metro-mayor* e quella di consigliere in una contea o distretto; da ciò deriva che un *executive leader*<sup>33</sup> di una contea o di un distretto non può ricoprire, contemporaneamente, la carica di *metro-mayor*. Vengono quindi tratteggiati due poli politici tra loro distinti, uno incarnato dal *metro-mayor* e chiamato a dar voce alle istanze dell'area regionale considerata nel suo insieme, e uno, formato dai vertici delle autorità locali, rappresentante delle singole comunità locali. Il secondo principio è rappresentato dalla condivisione dell'azione di governo del territorio tra i due livelli di governo locale. Infatti, il legislatore ha disegnato un governo integrato dell'area regionale, dove la funzione di governo non è un'esclusiva del *metro-mayor* ma è condivisa con i vertici degli esecutivi degli enti locali. Alla luce di tale principio devono essere lette le disposizioni che disciplinano la partecipazione di *leaders* e *mayors* al gabinetto della *combined authority*, e che hanno l'obiettivo di ridurre ai minimi termini le possibilità di conflitto tra il livello superiore e il livello inferiore di governo locale.

L'architettura delle *combined authorities* viene completata dalla disposizione che impone la costituzione obbligatoria di una commissione alla quale deve venir affidata la funzione di *overview and scrutiny*. Tale funzione è declinata dalla legge nei poteri, attribuiti alla commissione, di sottoporre a revisione l'operato del *metro-mayor* o degli altri membri dell'esecutivo; di pubblicare dei rapporti o avanzare delle raccomandazioni ai membri dell'esecutivo in merito al loro operato e a ogni altra questione che interessi l'area o gli abitanti della *combined*

---

<sup>33</sup> Tale disposizione solleva alcuni problemi interpretativi nel caso in cui tra gli enti locali, facenti parte di una *combined authority*, ve ne sia uno che abbia adottato la forma di governo che prevede l'elezione diretta del *mayor*. Infatti, il testo legge fissa l'incompatibilità esclusivamente tra le cariche di *councillor* e di *metro-mayor* e da ciò deriva che il *mayor* di una contea o di un distretto possa assumere, in linea teorica, la carica di *metro-mayor* di una *combined authority*. Tuttavia tale facoltà è preclusa a un *executive leader* di una contea o un distretto, poiché secondo tale modello organizzativo il *leader* deve essere necessariamente scelto all'interno del gruppo dei *councillors*, incorrendo quindi nel regime di incompatibilità dettato per questi ultimi. La differenziazione del regime delle incompatibilità sopra esposta non appare giustificata da altre disposizioni contenute nel Cities and Local Government Devolution Act 2016, che, nel disegnare la *governance* delle *combined authorities*, è indifferente rispetto alla forma di governo in concreto adottata dalle *local authorities*. Per tale motivo, pare preferibile estendere in via analogica il regime della incompatibilità anche alla carica di *mayor* di una contea o distretto.

*authority*; inoltre, la commissione ha il potere di sospendere l'esecuzione di una decisione, adottata dall'esecutivo, nel caso in cui questa sia oggetto di revisione o scrutinio da parte della stessa commissione. Viene in tal modo codificata la soluzione, adottata dalle singole *combined authorities* nel periodo antecedente alla riforma del 2016, intesa a fornire i necessari contrappesi al ruolo dei membri del comitato esecutivo. La legge non detta la disciplina di dettaglio in materia, rimettendo anche in questo caso il compito alle fonti normative istitutive degli enti; tuttavia, vengono fissati alcuni principi che dovranno guidare la scrittura delle norme secondarie: la maggioranza dei seggi della commissione di *overview and scrutiny* dovrà essere assegnata ai consiglieri degli enti locali dell'area e il presidente della commissione dovrà godere del requisito dell'indipendenza, (requisito che dovrà essere definito dalla futura legislazione delegata) oppure, in alternativa, non dovrà essere membro dello stesso partito politico del *metro-mayor*. Appare chiaro dalla lettura delle disposizioni, come il legislatore si sia preoccupato di fornire i necessari contrappesi al crescente potere dei membri esecutivi dell'ente, fornendo penetranti poteri ad un organo contrapposto al *metro-mayor* e al suo gabinetto. Nel fare ciò, ha adottato un approccio diverso rispetto a quanto stabilito per la Greater London Authority, dove i cittadini eleggono direttamente sia il *mayor* sia un'assemblea rappresentativa dotata di poteri di controllo. Infatti, nel caso delle *combined authority* il compito di *to hold to account* coloro che esercitano compiti esecutivi è anch'esso fondato sul principio della *governance* integrata, in quanto affidato ad una commissione composta prevalentemente da consiglieri eletti nelle contee e/o distretti facenti parte della *combined authority*.

## 5. Il futuro del processo di *devolution* alla luce della c.d. *Brexit*

Come segnalato a più riprese, il Cities and Local Government Devolution Act 2016 non modifica in maniera diretta l'organizzazione del *local government* in Inghilterra, ma si limita a fornire la base legale in virtù della quale le *mayoral combined authorities* possono venire costituite. Perciò, per valutare a pieno l'impatto della riforma bisognerà attendere i prossimi mesi; tuttavia si può, già da ora, dedurre qualche indicazione dalla lettura dei *devolution agreements*. Questi, una volta implementati, porteranno all'istituzione di nove *mayoral combined authorities*<sup>34</sup>: Greater Manchester, Liverpool City Region, Sheffield City Region, North East, West Midlands, West of England, Tees Valley, Greater Lincolnshire e East Anglia. L'elenco delle future *combined authorities* dimostra la grande flessibilità di questo modello organizzativo: mentre i primi sette enti avranno il proprio fulcro nelle città di Manchester, Liverpool, Sheffield, Newcastle, Birmingham, Bristol e Middlesbrough, le

---

<sup>34</sup> La West Yorkshire Combined Authority non ha adottato il modello di tipo *mayoral*, perciò conserverà, anche a seguito della riforma del 2016, il tradizionale organigramma fondato esclusivamente sul comitato esecutivo.

ultime due saranno competenti per il governo di aree geografiche decisamente più ampie e prive di un grande centro urbano di riferimento. Di conseguenza, il nuovo strumento di *governance* territoriale, destinato almeno in una prima fase a rafforzare la rappresentanza politica dei territori metropolitani centrosettentrionali fino a quel momento eclissati, politicamente ed economicamente, dall'area metropolitana di Londra, potrà venir utilizzato dalle autorità locali presenti in zone tra le più diverse sia per coordinate geografiche e sia per natura del territorio. Questa ipotesi è rafforzata dalla dichiarazione del Governo britannico<sup>35</sup> in merito alla ricezione di trentaquattro proposte di *devolution agreement* da parte delle *local authorities* inglesi: questo fatto dimostra come l'interesse per la *devolution* rimanga vivo tra i membri del governo locale in tutte le aree dell'Inghilterra.

Invece, bisognerà attendere le elezioni dei primi *metro-mayors*, che si terranno nel maggio del 2017, per poter esprimere una qualche valutazione in merito al funzionamento dei meccanismi interni delle *mayoral combined authorities*; solo a quel punto si potrà verificare se il progetto del governo di dotare le grandi città inglesi di una *leadership* forte, chiara e riconoscibile — sul modello della Greater London Authority — avrà avuto esito positivo, oppure se i *metro-mayor* saranno maggiormente influenzati dai desiderata dei *leader* delle *local authorities* piuttosto che dalle opinioni degli elettori che li hanno votati.

Le fondamenta sulle quali si regge il progetto di *devolution* esaminato in questo contributo, ossia una forte volontà politica da parte del Governo a rimodulare il rapporto centro-periferia in Inghilterra, rischia di venir meno a causa dell'esito del referendum sulla permanenza del Regno Unito all'interno dell'Unione europea, tenutosi il 23 giugno 2016. Sebbene le conseguenze politiche del voto influenzeranno, indubbiamente, il processo di *devolution* in corso, allo stato attuale risulta impossibile valutare la loro portata: la nuova Prima Ministra Theresa May non ha espresso una posizione ufficiale in tema di *devolution*, inoltre il “padre politico” del progetto — il Cancelliere dello Scacchiere Osborne — non ricopre più alcuna carica all'interno del nuovo governo. In breve, il decentramento politico e amministrativo in favore degli enti locali inglesi potrebbe andare a comporre la *legacy* del governo Cameron, capace quindi di influenzare, almeno in parte, l'operato dei governi successivi, oppure venir abbandonato al momento del cambio di *leadership* politica. In questo momento contraddistinto da segnali confusi, e talvolta contraddittori, da parte del Governo May, qualsiasi previsione sarebbe in realtà un mero azzardo.

---

<sup>35</sup> Cfr “Landmark devolution bids submitted from right across the country” UK GOVERNMENT, 11 settembre 2015, disponibile all'indirizzo <https://www.gov.uk/government/news/landmark-devolution-bids-submitted-from-right-across-the-country>.