

La *devolution* in Inghilterra: Londra, i Sindaci, le Regioni

di Gianfranco Baldini

Sommario

1. Introduzione. – 2. Un nuovo Governo per Londra. – 2.1. Livingstone è un Sindaco forte? – 2.2. Londra alla fine del primo mandato Livingstone. – 3. Il nuovo Governo locale nel resto d’Inghilterra. – 3.1 Il Local Government Act 2000 e la personalizzazione della politica locale. – 3.2. Una riforma “boomerang”? I referendum e i nuovi Sindaci. – 4. La grande incognita: il regionalismo inglese. – 4.1 Dalla pianificazione regionale al White Paper. – 5. Le prospettive del regionalismo dopo il 2004. – 6. Conclusioni: questioni inglesi.

1. Introduzione

La *devolution* britannica è caratterizzata da una spiccata asimmetria ⁽¹⁾, che è diretta conseguenza di una storia plurisecolare molto diversificata delle “Regioni” del Regno Unito (Inghilterra, Scozia, Galles, Irlanda del Nord). Questo articolo analizza la *devolution* in Inghilterra e le importanti trasformazioni istituzionali avvenute negli ultimi quattro anni, cioè a partire dalla nascita di un nuovo Governo per Londra.

All’inizio del secondo mandato di Blair, la *devolution* inglese rappresentava il “capitolo da completare” nel progetto di riforma costituzionale del New Labour ⁽²⁾. Mentre Scozia e Galles hanno oggi Parlamenti propri, nulla di analogo è stato creato per il Governo del territorio inglese. Certo, esiste il Parlamento

(1) Cfr. V. BOGDANOR, *Devolution in the United Kingdom*, 2^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2001.

(2) Si veda a questo proposito M. FLINDERS, *New Labour and the Constitution*, in S. LUDLAM e M. SMITH (a cura di), *Governing as New Labour*, Basingstoke, Palgrave, 2004, pp. 126-143.

di Westminster, simbolo fondamentale della continuità del modello costituzionale britannico. Ma non è prevedibile e, almeno stando alle ricerche più recenti, nemmeno auspicabile nel giudizio dell'elettorato, che nasca un "Parlamento [solo] inglese"⁽³⁾.

Cosa è successo in Inghilterra mentre Scozia e Galles ottenevano importanti forme di *devolution*? Dall'avvento del New Labour al potere, ci sono state riforme anche nel Governo territoriale inglese, a livello locale e regionale. Nel primo versante si collocano la nascita della Greater London Authority (GLA, 1999), con l'elezione diretta del Sindaco a Londra (maggio 2000), nonché il Local Government Act, approvato pochi mesi dopo. Nel secondo si segnalano la creazione delle Agenzie regionali di sviluppo (RDA) istituite nel 1998 e operative dall'anno seguente) e i successivi piani – attualmente in fase di attuazione – per la possibile nascita di veri e propri consigli regionali (oggetto di referendum nell'autunno 2004 nelle tre Regioni più settentrionali).

In questo articolo analizzeremo le principali trasformazioni avvenute nei tre contesti: quello di Londra, quello dei governi locali al di fuori della capitale (con particolare riguardo all'esito fallimentare del disegno governativo di estensione dell'elezione diretta dei Sindaci) e, infine, le prospettive aperte per il regionalismo inglese.

2. Un nuovo Governo per Londra

Dal 2000 Londra ha un Sindaco direttamente eletto: Ken Livingstone, già *leader* del Greater London Council (GLC), fino

(3) Nel 1999 era stata creata, con un iniziale sostegno dei conservatori, una campagna per un Parlamento [solo] inglese, che ebbe tuttavia vita breve. Sul tema si veda l'analisi di J. CURTICE, *The English Question*, paper presentato alla *PSA Conference on Territorial Politics*, University of Strathclyde, 7-9 gennaio 2004 e Cfr. J. TOMANEY e P. HETHERINGTON, *English Regions: the Quite Regional Revolution*, in A. TRENCH (a cura di), *Has Devolution made a Difference? The State of the Nations 2004*, London, Imprint Academic, pp. 121-139.

all'abolizione di questa struttura da parte del Governo Thatcher nel 1986. Il Sindaco è stato confermato nella sua carica nelle elezioni del giugno 2004.

Tradizionalmente, il Governo locale britannico è caratterizzato da un'estrema eterogeneità: contee, distretti (e parrocchie nei contesti rurali), enti di tradizione secolare, ne rappresentano da decenni le strutture amministrative portanti, spesso sovrapposte le une alle altre. Mentre in Galles e Scozia alcune riforme attuate in epoca conservatrice hanno portato ad una semplificazione, con la nascita di autorità unitarie (Unitary Authorities, che nei due territori sono rispettivamente 22 e 32), in Inghilterra convivono, ancora oggi, diversi livelli territoriali di governo al di sotto delle Regioni ⁽⁴⁾. Come vedremo in seguito, queste ultime rappresentano, in termini di tradizioni e istituzionalizzazione, l'anello debole del governo delle periferie.

In questo quadro, Londra presenta importanti specificità: la sua centralità economica, politica e demografica nel territorio inglese non ha paragoni tra i paesi dell'Europa occidentale. In nessun altro paese, nemmeno nella Francia con il suo tradizionale centralismo, la capitale ha avuto un così potente ruolo di centro di sviluppo politico, economico e sociale. Tale centralità si è espressa sia nel processo di formazione dello Stato nazionale ⁽⁵⁾, sia durante tutto il XX secolo, quando la città ha acquisito quella dimensione internazionale che oggi la caratterizza: maggiore capitale europea, centro finanziario di levatura mondiale, indiscusso polo di attrazione socio-culturale.

Le dimensioni della città e la sua continua crescita hanno creato non pochi problemi, tanto da far nascere il dubbio se una città di oltre 7 milioni di abitanti (che diventano quasi 20 contando gli insediamenti circostanti), e che si sviluppa in un'area urbana di oltre 150 chilometri di diametro, sia efficacemente

(4) In particolare esistono, nel 2004, solo 46 distretti metropolitani unitari nell'intero territorio inglese.

(5) Si veda D. W. URWIN, *Territorial Structures and Political Development in the United Kingdom*, in S. ROKKAN, D. URWIN (a cura di), *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, London, Sage, 1982, pp. 19-73.

governabile ⁽⁶⁾.

Le strutture amministrative della capitale hanno subito pochi importanti mutamenti negli ultimi 150 anni, da quando cioè venne creato il primo embrione di Governo metropolitano, il Metropolitan Board of Works (1855). Verso la fine del XIX secolo si istituì il London County Council (LCC, 1889), al di sotto del quale operava il più basso livello di governo: quello della City of London e dei 27 quartieri metropolitani (*boroughs*). Nel 1965, al LCC si sostituì il Greater London Council (GLC), al quale si affiancavano i *boroughs*, nel frattempo divenuti 32 (oggi hanno una popolazione media di quasi 250mila abitanti). Le due strutture convissero appunto per un ventennio, gestendo – o, per meglio dire, co-gestendo, sempre sotto l’occhio vigile (e con gli stanziamenti) del Governo centrale – rispettivamente pianificazione urbanistica, edilizia, vigili del fuoco e grandi strade; servizi sociali, verde pubblico, strade minori e servizi culturali ⁽⁷⁾.

Il Labour, soprattutto grazie al ruolo di personaggi come Morrison ⁽⁸⁾ e all’apparato di potere che riuscì a creare, fu il dominatore indiscusso del LCC dalla metà degli anni trenta fino alla sua scomparsa nel 1965. Nel GLC, invece, si affermò una dinamica di alternanza tra i due maggiori partiti, fino a quando, nel 1981, la componente più radicale del Labour riuscì a prenderne il controllo con Livingstone. La battaglia ingaggiata dal nuovo *leader* contro il Governo Thatcher fu tanto aspra quanto

(6) Cfr. M. SANDFORD, *What Place for England in an Asymmetrically Devolved UK?*, in *Regional Studies*, 2002, n. 7, pp. 789-796; ID., *The Governance of London. Strategic Governance and Policy Divergence*, in A. TRENCH (a cura di), *Has Devolution made a Difference?*, cit., pp. 141-163 e, soprattutto, il sottotitolo del recentissimo volume di T. TRAVERS, *The Politics of London. Governing an Ungovernable City*, Basingstoke, Palgrave, 2004.

(7) Si veda T. TRAVERS, cit., pp. 21-22.

(8) Herbert Morrison, importante *leader* laburista che per due volte tentò la scalata al vertice del partito, fu Vice Primo ministro e ministro degli esteri nei Governi dell’immediato dopoguerra. Durante la sua direzione del LCC (1934-1940) si gettarono le basi del potere laburista. Per un confronto sulle politiche municipali attuate nell’immediato dopoguerra a Londra e Bologna si veda S. PARKER, *Ricostruire la città socialista: amministrazione locale, organizzazione politica e mobilitazione della classe lavoratrice a Londra e Bologna*, in *Ricerche di Storia Politica*, n. 9, 1994, pp. 59-87.

vana, almeno nel breve termine. Lo scioglimento del GLC nel 1986 – atto a cui peraltro si opponeva la stragrande maggioranza dei londinesi ⁽⁹⁾ – sarà visto come un simbolo dell'arroganza centralista dei conservatori, insofferenti verso un *leader* così radicale nella capitale britannica. Nel lungo termine, la popolarità acquisita da Livingstone grazie alle dichiarazioni di apertura verso l'IRA, alla difesa dei diritti degli omosessuali e ad altre politiche decisamente avverse rispetto all'ondata politica predominante nel Paese, sarà accresciuta dall'unilateralità di questo atto, che eliminò ogni forma di Governo metropolitano per la capitale.

All'abolizione del GLC seguirono 14 anni di "lungo interregno" ⁽¹⁰⁾. Durante questo periodo si creò un Ministero *junior* per Londra (1992) ed un nuovo ufficio di Governo *ad hoc* (Government Office for London, GOL, 1994). Già nel 1996, Blair maturò l'idea di introdurre l'elezione diretta dei Sindaci: l'esigenza di una più forte *leadership* e di un più chiaro meccanismo di *accountability* erano due importanti ragioni alla base di questa scelta. Secondo Rawnsley, Blair "concepiva i Sindaci come personalità in grado di restituire vigore ad un Governo locale afflitto da sclerosi, attraverso *leadership* pragmatiche e di elevata qualità. Forgiati sul suo modello, "figli" e "figlie" di Blair sarebbero sorti per modernizzare il Governo locale allo stesso modo in cui lui stava modernizzando il paese" ⁽¹¹⁾.

Nel manifesto laburista del 1997 si sottolineava la necessità di superare il *deficit* democratico che affliggeva i governi locali. Con il passaggio da Major a Hague, dopo le elezioni del 1997, e dopo la pubblicazione del *Green Paper New Leadership for London* (29 luglio 1997), anche i conservatori si rassegnarono a quella che appariva come una svolta inevitabile: un *leader* eletto per rappresentare la più grande città europea.

(9) Cfr. B. PIMLOTT, N. RAO, *Governing London*, Oxford, Oxford University Press, 2002, in particolare p. 41.

(10) Cfr. T. TRAVERS, cit., pp. 31-34.

(11) Cfr. A. RAWNSLEY, *Servants of the People: the Inside Story of New Labour*, London, Hamish Hamilton, p. 342, citazione in T. TRAVERS, *The Politics...*, cit., p. 46.

Tab. 1. 4 maggio 2000. Il nuovo governo di Londra: sindaco e assemblea

Candidato (partito)	Prime preferenze	Conteggio secondo preferenze	Voti e seggi uninomiali	Voti e seggi proporzionali	Totale seggi
Livingstone (indip.)	667.877 (38,9%)	776.427 (57,9%)			
Norris (Tory)	464.434 (27,1%)	564.137 (42,1%)	34,6 (8)	29,0 (1)	9
Dobson (Labour)	223.884 (13,1%)		31,6 (6)	30,3 (3)	9
Kramer (Lib.-Dem)	203.452 (11,9%)		18,9 (0)	14,8 (4)	4
Johnson (Verdi)	38.121 (2,2%)		10,3 (0)	11,1 (3)	3
Altri	116.394 (6,8%)		4,6 (0)	14,8 (0)	-

Fonte: C. Rallings, M. Thrasher, *Personality Politics and Protest Voting: The First Elections to the Greater London Authority*, in *Parliamentary Affairs*, 2000, n. 4, pp. 758-9.

La via scelta per la creazione di un nuovo Governo per Londra fu simile a quella intrapresa per Galles e Scozia, anche se più tortuosa. Il primo passo fu quello della consultazione popolare: il dato più significativo del referendum che si tiene il 7 maggio 1998 (quasi esattamente un anno dopo lo storico trionfo laburista del 1997) è quello della scarsa partecipazione al voto (34,6%) ⁽¹²⁾, soprattutto se si considera che esso si svolgeva in contemporanea al rinnovo dei consigli dei 32 quartieri. Con l'attenuazione dell'opposizione conservatrice alla riforma, l'arco politico era quasi compattamente schierato per il sì: oltre al disinteresse generale, forse anche questo fattore può aver contribuito a mantenere l'affluenza alle urne su livelli molto ridotti (alla fine si conteranno 72% di voti a favore e 28% contro la proposta di un Sindaco eletto assieme ad una nuova assemblea per rappresentare l'intera città).

I mesi di "ritardo" accumulati rispetto ai referendum in Scozia e Galles (che si erano tenuti nel settembre 1997), si trasformeranno in un anno esatto di scarto per la nascita delle nuove

(12) Questo valore è vicino alla media della partecipazione che si riscontra abitualmente nelle elezioni locali in Gran Bretagna: cfr. C. RALLINGS, M. THRASHER, *Local Elections in Britain*, London, Routledge, 1997.

istituzioni. L'elezione di Sindaco e assemblea si tiene il 4 maggio 2000 (tab. 1), nel primo caso con il sistema del voto supplementare (variante del voto alternativo, con redistribuzione delle seconde preferenze limitata ai primi due candidati), nel secondo con un sistema misto simile a quello utilizzato in Scozia e Galles ⁽¹³⁾. Le elezioni rappresentarono un vero e proprio incubo per il Labour ⁽¹⁴⁾. Livingstone vinse come indipendente, dopo essere stato espulso per 5 anni dal Labour per non essersi messo da parte dopo la sconfitta nelle "primarie" interne, sapientemente pilotate dalla *leadership* del partito ⁽¹⁵⁾. Il candidato laburista (Dobson) giunse solo terzo: cominciò così il primo mandato quadriennale di Livingstone, caratterizzato da molti scontri con il Governo, soprattutto nel settore cruciale dei trasporti, ma che si chiuderà con la riconciliazione in vista delle successive elezioni del 2004, con il ritorno cioè di "Ken il rosso" nel partito di Blair, nonostante gli ampi dissensi, espressi soprattutto dal Vice Primo ministro – e responsabile per i rap-

(13) Per una spiegazione più dettagliata di questi sistemi elettorali, sia consentito il rinvio a G. BALDINI, A. PAPPALARDO, *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

(14) Cfr. M. D'ARCY, R. MACLEAN, *Nightmare! The Race to become London's Mayor*, London, Politico's, 2000.

(15) La procedura di selezione della candidatura consentì alla dirigenza del Labour di far prevalere Dobson tramite l'utilizzo di un collegio elettorale che sottorappresentava il voto degli iscritti e del sindacato, le due componenti meno controllabili dal vertice. Tra gli iscritti Livingstone ottenne il 54,9% contro il 35,3% di Dobson, la differenza tra i due fu ancora più netta nel *block vote* dei sindacati: 71,0% e 26,9% rispettivamente (le somme non danno 100 in quanto si era candidata anche l'ex attrice Glenda Jackson, che ottenne però consensi molto limitati). Per stravolgere questi dati occorre un voto plebiscitario per Dobson tra i deputati (a Westminster e Strasburgo) e i candidati per la GLA: 86,5% contro 12,2% per Livingstone. Dopo la redistribuzione delle preferenze di Jackson, il risultato finale fu di stretta misura favorevole a Dobson: 51,5% contro 48,5%. Si vedano in proposito: K. ALDERMAN, *Stranger than fiction? The Selection of the Conservative and Labour London Mayoral Candidates*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 53, pp. 737-752; J. TOMANEY, *The regional Governance of England*, in R. HAZELL (a cura di), *The State and the Nations. The First year of Devolution in the United Kingdom*, London, Imprint Academic, 2000, pp. 117-147, e soprattutto, per un confronto sul sistema di selezione delle candidature adottato dal Labour in altre occasioni: J. HOPKIN, *Bringing the Members back in? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain*, in *Party Politics*, 2001, vol. 7, n. 3, pp. 343-361.

porti con gli enti locali – John Prescott (¹⁶).

2.1. *Livingstone è un Sindaco forte?*

Ma quali sono i poteri del Sindaco? Si può dire che la *devolution* abbia portato, nel caso di Londra, ad un mutamento importante nella struttura di Governo della città? Per rispondere a queste domande occorre richiamare l'estrema complessità della struttura amministrativa cittadina. Con la creazione della GLA, non sono infatti scomparsi i 32 quartieri, che mantengono una forte influenza grazie all'organo che li rappresenta (Association of London Government, ALG) e che – soprattutto – continuano a gestire la maggior parte dei servizi del Governo locale. L'ufficio governativo per Londra (il GOL), rimane operativo, ed ha anzi aumentato il proprio *staff*. Infine, il Governo centrale mantiene il controllo delle risorse finanziarie: le attività della GLA dipendono ancora, per oltre l'80%, da stanziamenti decisi dal Tesoro.

In sintesi, le strutture create con la legislazione del 1999 hanno portato a mutamenti abbastanza ridotti nell'assetto complessivo del Governo cittadino, soprattutto sul versante finanziario. Ma questo non significa che il nuovo Governo di Londra sia una replica della precedente esperienza del GLC, totalmente in balia di Westminster e Whitehall. L'assetto istituzionale del GLA è infatti significativamente innovativo, e non solo a causa della legittimazione diretta di cui il Sindaco oggi gode. Una recente analisi ha sottolineato come il ruolo attuale del primo cittadino di Londra sia quello di un Sindaco forte, almeno nei confronti dell'assemblea (¹⁷). Livingstone mantiene infatti elevati poteri per quanto riguarda il controllo del bilancio (da approvare con voto a maggioranza assoluta dei consiglieri), il *policy-making*, le nomine dei componenti dei 4 più importanti organismi – creati o rinnovati dopo la nascita della GLA – che sovrintendono le politiche dei trasporti, sviluppo economico, polizia,

(16) Cfr. H. MUIR, *Livingstone rejoins Labour*, in *The Guardian*, 7 gennaio 2004.

(17) D. SWEETING, *Leadership in Urban Governance: the Mayor of London*, in *Local Government Studies*, 2002, n.1, pp. 3-20.

Tab. 2. *I poteri del sindaco: controllo, nomine e accountability nei 4 functional bodies.*

Organo	nomina direttivo	<i>accountability</i> del direttivo	nomina del Pre- sidente	nomina direttore esecutivo	<i>budget</i>	<i>policy</i>	controllo (<i>scrutiny</i>)
TfL	sindaco	sindaco	sindaco	sindaco	sindaco	sindaco	assemblea
LDA	sindaco	sindaco	sindaco	sindaco/ Direttivo LDA (da risor- se White- hall)	sindaco	sindaco	assemblea
MPA	sindaco per metà	sindaco/ assemblea/ Min. interno	direttivo MPA	Regina (Min. in- terno)	sindaco	direttivo MPA	nessuno (alcuni su <i>budget</i>)
LFEP	sindaco per 2/3	sindaco/ assemblea/ consigli	sindaco	direttivo LFEP	sindaco	direttivo LFEP	nessuno (alcuni su <i>budget</i>)

Fonte: adattamento da T. TRAVERS, *The Politics of London*, cit., p. 128.

vigili del fuoco.

Si tratta delle seguenti strutture: Transport for London (TfL), la London Development Agency (LDA), Metropolitan Police Authority (MPA), London Fire and Emergency Planning Authority (LFEP). La tabella 2 chiarisce la complessità dei meccanismi di direzione, controllo e *accountability* che oggi governano questi quattro importanti organismi. Nel primo di essi, il TfL, che governa il settore dei trasporti, il Sindaco ha ampi poteri di nomina e gode di una certa discrezionalità nella distribuzione delle risorse assegnate dal Governo centrale. Negli altri tre, i meccanismi di *accountability* sono meno chiaramente definiti, e la presenza di una struttura di *multi-level governance* è più che evidente dall'intervento decisivo dei due altri livelli territoriali che conservano un ruolo cruciale: i boroughs e i dipartimenti di Whitehall (sia il Ministero dell'Interno per i poteri di polizia, sia quello del Commercio e dell'Industria per la LDA).

Per quanto riguarda il rapporto con l'assemblea, la "forza" del Sindaco deriverebbe dal fatto che la prima non rappresenta un normale "organo legislativo", dal momento che non può approvare leggi, né sfiduciare il Sindaco, ma solo esercitare il proprio veto sul budget (a maggioranza di 2/3, come è avvenuto più volte nel corso del primo mandato).

All'assemblea spetta il compito di *scrutiny*, cioè di controllo delle attività di *policy-making* in mano al Sindaco. Ma il Sindaco sceglie i membri del proprio *cabinet* anche tra i 25 componenti dell'assemblea. La separazione di funzioni tra organo esecutivo (il Sindaco e il suo gabinetto) e di controllo (la GLA) è ulteriormente confusa dalla condivisione dei ruoli di nomina e controllo politico (cfr. tab. 2). È quindi indubbio che sarebbero necessarie ulteriori riforme per giungere a più chiari meccanismi di controllo e *accountability*, nel quadro di un sistema di Governo metropolitano che rimane fortemente condizionato dalle risorse e dalle decisioni del Governo centrale.

2.2. Londra alla fine del primo mandato di Livingstone

Nel corso del primo mandato, è stato proprio il settore dei trasporti – quello in cui i poteri del Sindaco dovrebbero essere più ampi – ad evidenziare, in maniera quasi speculare, successo e limiti dell'azione politica di Livingstone. La tassa per l'ingresso dei veicoli a Londra, introdotta nel febbraio 2003, ha indubbiamente rappresentato, dopo lunghi mesi di consultazione e asprissime polemiche, il maggiore successo del primo mandato del Sindaco ⁽¹⁸⁾. Di contro, il suo vano tentativo di opporsi al progetto governativo dell'accesso a fondi privati per la ristrutturazione delle linee della metropolitana (Public Private Partnership), ha evidenziato la presenza di importanti vincoli per la sua azione ⁽¹⁹⁾. Un Sindaco forte, quindi, nei confronti

(18) La tassa di 5 sterline per l'ingresso in città (*congestion charge*), ha ricevuto unanime apprezzamento, anche da parte del Governo che inizialmente si era schierato contro questa misura. Nel corso dei primi 6 mesi di applicazione, essa ha permesso una diminuzione del traffico di oltre il 16% e del 30% degli ingorghi (dati provenienti da A. MALAN, *Il ticket di Londra modello per le città*, in *Il Sole 24 Ore*, 27 agosto 2003, p. 9). Cfr. T. TRAVERS, *The Politics*, cit., pp. 190-193. I dati del primo semestre sono stati confermati dal *report* pubblicato dalla TfL in occasione del primo anniversario dell'introduzione della tassa (http://www.tfl.gov.uk/tfl/cclondon/cc_monitoring.html). La riduzione del traffico ha però fortemente ridimensionato il livello complessivo delle entrate originariamente previste.

(19) Nel luglio 2001, l'Alta Corte di giustizia ha dato ragione al governo nella diatriba sorta con il sindaco sulla questione della ristrutturazione delle linee della metropolitana. Cfr. in particolare B. PIMLOTT, N. RAO, *Governing London*, cit., pp. 103-125.

dell'assemblea, ma che agisce in un ambiente istituzionale ancora fortemente condizionato dai vincoli imposti da Whitehall.

È allora interessante osservare, per concludere la prima parte sulle riforme della *devolution* nel territorio inglese, come ha reagito l'opinione pubblica a queste innovazioni a Londra. Alla vigilia delle elezioni del 2004, i giudizi, nell'elettorato, sulla qualità della vita in città e sull'operato del Sindaco (tab. 3) indicano una certa soddisfazione. Dal 2001 al 2003 si rileva un miglioramento su criminalità, qualità della vita e ambiente ⁽²⁰⁾. Se, da una parte, non si assiste ad alcun miglioramento sulla disoccupazione, dall'altra i risultati migliori dell'amministrazione sembrano essere legati alla gestione del traffico: netta è la percezione di miglioramento a seguito della *congestion charge* introdotta nel 2003. Occorre comunque notare che, alla domanda sull'operato del Sindaco, permangono aree di insoddisfazione (oltre a quelle "intermedie" di coloro che si dichiarano né soddisfatti né insoddisfatti, e i non so, non contenuti nella tabella).

In sintesi, si può dire che la creazione di un Sindaco direttamente eletto ha portato ad un importante innovazione nell'assetto istituzionale del Governo londinese. Se è vero che il Governo della città continua a dipendere da un complesso intreccio di accordi tra più livelli amministrativi nei quali Whitehall ha l'ultima parola, nondimeno la legittimazione diretta che il nuovo *leader* acquisisce tramite il voto popolare, e la sua capacità di indirizzare importanti risorse (e controllare nomine) nei settori dello sviluppo economico e dei trasporti, ne fanno una importante figura politica, la cui esistenza difficilmente può essere minacciata da un atto arbitrario del Governo centrale. Le elezioni del 2004 hanno confermato Livingstone alla guida di Londra. Dal voto per l'assemblea è emerso invece uno scenario potenzialmente difficile per il Sindaco, a causa del possibile consolidarsi di una alleanza tra conservatori (che rimangono

(20) L'unico dato in controtendenza, nella prima parte della tabella, riguarda il calo sulla percezione della tolleranza della città verso gli omosessuali dal 2001 al 2003. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che gli intervistati hanno risposto, nel 2001, sulla base delle precedenti aperture del Sindaco su questo tema, quando era *leader* del GLC.

con 9 seggi il partito più forte) e Liberal-democratici ⁽²¹⁾).

3. *Il nuovo Governo locale nel resto dell'Inghilterra*

Come abbiamo anticipato, il profondo radicamento delle strutture di Governo locale ha reso difficile l'implementazione dei progetti di riforma del Governo territoriale in Inghilterra. Solo in Galles e Scozia le riforme precedenti l'avvento del New Labour avevano portato ad un unico livello di governo: le Unitary Authorities, diffuse invece in una parte minoritaria del territorio inglese. Nel programma del primo mandato del Labour erano contenuti precisi impegni di riforma del Governo locale, con l'obiettivo di rendere "il *decision-making* locale meno condizionato dal Governo centrale e più *accountable* nei confronti dei cittadini" ⁽²²⁾. I rapporti con il Governo locale durante il primo mandato di Blair sono però caratterizzati anche da molte continuità rispetto all'era conservatrice: il sistema dei controlli sulle spese (il cosiddetto *capping*) è stato solo parzialmente "rilassato", i piani di attuazione dei servizi hanno subito anch'essi poche variazioni ⁽²³⁾; infine è addirittura aumentato il controllo sulle autorità locali che regolano i sistemi dell'istruzione ⁽²⁴⁾. Nel biennio 2000-01, è sulla questione della *leadership* che il Governo ha più fortemente investito le sue energie, anche se i risultati si sono poi rivelati meno entusiasmanti di quanto inizialmente previsto.

(21) I dati sui risultati delle elezioni si trovano nel seguente sito: <http://www.londonelects.org.uk>. Si veda poi l'articolo di M. TEMPEST, "Hard-right" Tory to lead London assembly, in *The Guardian*, 18 giugno 2004, nel quale si analizza l'asse Tory-Lib-Dem che ha portato alla prima presidenza annuale dell'assemblea uno dei più strenui oppositori di Livingstone.

(22) Cfr. D. WILSON, *Local Government: Balancing Diversity and Uniformity*, in *Parliamentary Affairs*, 2001, n. 2, p. 289.

(23) Dal sistema di Compulsory Competitive Tendering (CCT), che imponeva alle varie autorità locali di rivolgersi ai migliori offerenti, sul mercato, nella gestione dei servizi amministrativi, si è passati al sistema del Best Value, che riprende lo stesso principio pur con una minore enfasi sulla centralità dell'accesso dei privati alla pubblica amministrazione.

(24) Cfr. M. COLE, *Local Government Reform in Britain 1997-2001: National Forces and International Trends*, in *Government and Opposition*, 2003, n.2, pp. 181- 202.

Tab. 3. Giudizi su alcuni problemi rilevanti di Londra e sull'operato del sindaco Livingstone (valori percentuali).

Items	2000	2001	2002	2003
Quali sono i problemi principali di Londra?				
- costo della vita	56	46	47	
- criminalità	52	37	38	
- trasporti	35	22	22	
- sanità	22	9	11	
Accordo su alcune affermazioni				
- Londra è una città verde	37	40	50	
- Londra è una città pulita	19	19	29	
- i servizi sanitari sono di buona qualità	41	47	51	
- Londra è una città tollerante verso gli omosessuali	73	62	61	
Quanto grave è il seguente problema per Londra (*)				
- disoccupazione	33	34	35	
- traffico		85	71	
- qualità dell'aria	63	57	52	
- smaltimento rifiuti	70	72	59	
- inquinamento acustico	57	53	46	
Quali dei seguenti settori, nell'ambito dei trasporti, necessitano di riforme?				
- congestione del traffico	62	59	55	42
- maggiore affidabilità di bus e metropolitane	43	50	47	39
- riduzione inquinamento da traffico	41	36	26	20
È soddisfatto/a di quanto ha fatto il Sindaco per Londra?				
- molto o abbastanza	30	35	27	35
- poco o nulla	8	14	27	21

(*) Percentuali di coloro che indicano molto o abbastanza grave (punteggi 1-2 in una scala a 5 da "molto grave" a "non è un problema").

Fonte: dati ricavati da sondaggio MORI, <http://www.mori.com/polls/2003/pdf/gla-dec.pdf>.

3.1. Il Local Government Act 2000 e la personalizzazione della politica locale

Dopo la creazione del nuovo Governo di Londra, il *Local Government Act* del 2000 contiene le misure più significative di riforma. Da un punto di vista cronologico, questo atto si colloca tra gli ultimi importanti mutamenti costituzionali del primo mandato laburista, inaugurati dai referendum su Galles e Scozia

quasi tre anni prima.

Tra le riforme avviate dalla nuova legislazione, il mutamento più importante riguarda la sostituzione del tradizionale sistema delle commissioni con una netta divisione tra funzioni esecutive e di controllo. Tale cambiamento può essere interpretato “come una conseguenza dello stile della *leadership* di Blair, e [soprattutto] del suo scetticismo verso il sistema delle commissioni”⁽²⁵⁾. Dopo alcune mediazioni, solo alle autorità di governo meno popolate (quelle con meno di 85.000 abitanti, corrispondenti al 21%) viene lasciata la possibilità di mantenere le strutture tradizionali, con la sola clausola di implementare più efficaci meccanismi di controllo. A tutte le altre viene invece prospettata una scelta (da attuare entro un anno) fra tre possibili modelli:

1) *elezione diretta del Sindaco con esecutivo scelto tra i membri del Consiglio*. È l’opzione di cambiamento più radicale: al Sindaco, direttamente legittimato dal voto popolare (e rieleggibile una sola volta), spettano importanti compiti di *policy-making* e di direzione del gabinetto da lui presieduto (che può essere monopartitico o di coalizione). Data la mancanza di altri organi di governo sullo stesso territorio, si tratta di poteri più forti rispetto a quelli del Sindaco di Londra;

2) *elezione diretta del Sindaco con council manager*. Rispetto alla precedente opzione, il ruolo del Sindaco è più chiaramente limitato a quello di guida politica, mentre le funzioni esecutive vengono esercitate dal *manager*. Si tratta quindi di un cambiamento più graduale, in linea con quanto storicamente adottato da molte municipalità negli Stati Uniti⁽²⁶⁾;

3) *esecutivo con leader non eletto direttamente*. È l’opzione più semplice e meno innovativa, che risulterà poi largamente predominante tra i Consigli. Formalmente, il *leader* dell’e-

(25) M. COLE, *Local Government Reform*, cit., p. 190.

(26) Al contrario di quello che spesso si tende a pensare, nel caso statunitense è più diffuso il modello del Sindaco che governa con un *manager* rispetto a quello con esecutivo alle sue dipendenze (che solitamente si ritrova solo nelle più grandi città); per maggiori dettagli cfr. S. LEACH, D.F. NORRIS, *Elected Mayors in England: A Contribution to the Debate, in Public Policy and Administration*, 2002, n. 1, pp. 21-38.

secutivo scelto dal Consiglio può ricoprire un ruolo simile a quello del Sindaco eletto direttamente. Di fatto, la sua dipendenza dalla maggioranza consiliare (pur in assenza di minaccia di scioglimento, non prevista dalla legislazione) lo rende meno forte di quest'ultimo. L'obiettivo generale della riforma era di introdurre nel Governo locale un meccanismo virtuoso di rinnovamento democratico. La separazione tra funzioni esecutive e di controllo era mirata a riprodurre, a livello locale, alcune delle caratteristiche del modello parlamentare, pur in assenza dei meccanismi di *accountability* tipici del modello Westminster. In questo contesto, il Governo espresse chiaramente la propria preferenza verso i primi due modelli.

L'elezione diretta del Sindaco era stata già presa in considerazione dalle commissioni di riforma in epoca conservatrice.

Da oltre un decennio, influenti studiosi del Governo locale e importanti *think tanks* ⁽²⁷⁾ sottolineavano i vantaggi del Sindaco eletto, sulla base delle esperienze degli Stati Uniti e di altri Paesi europei. Infine, diverse rilevazioni condotte nelle maggiori città mostravano, pochi mesi dopo la pubblicazione del *White Paper* che avrebbe condotto alla riforma del 2000, un elevato consenso per la riforma ⁽²⁸⁾.

Tuttavia, il forte sostegno (iniziale) del Governo ai Sindaci eletti direttamente si scontrò ben presto con una radicata e fondamentale opposizione: quella della classe politica municipale, ostile ad una riforma che ne avrebbe fortemente ridimensionato il ruolo (cfr. tab. 4).

Come risulterà evidente già alla fine del 2002, il sistema delle commissioni era, in altre parole, tanto osteggiato dalla

(27) Su tutti il New Local Government Network (www.nlgn.org.uk), nell'ambito del quale opera uno dei massimi esperti del governo locale britannico, nonché forte sostenitore della riforma: Gerry Stoker, del quale, tra gli altri, cfr. G. STOKER, H. WOLMAN, *Drawing Lessons from US Experience: An Elected Mayor for British Local Government*, in *Public Administration*, 1992, n. 2, pp. 241-268.

(28) Secondo un'inchiesta MORI dell'ottobre 1998, circa il 60% della popolazione intervistata nelle cinque maggiori città inglesi (Birmingham, Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield) si era espressa a favore di questa opzione (dati tratti da G. MORI, *Una nuova forma di governo per gli enti locali inglesi*, in questa Rivista, 2001, n. 3-4, p. 822).

nuova ventata di personalizzazione portata dal New Labour, quanto impermeabile ai tentativi di riforma più radicali.

Un conto infatti era la separazione tra funzioni esecutive e di controllo, da lungo tempo prospettata, e in parte già sperimentata ⁽²⁹⁾, le cui implicazioni non ponevano a rischio la centralità dei consiglieri. Altro e ben più decisivo cambiamento era quello implicito nella nascita di nuove *leadership* legittimate dal voto popolare, tanto più dopo che l'esperienza londinese aveva non poco scottato il Labour.

3.2. Una riforma "boomerang"? I referendum e i nuovi Sindaci

L'elezione diretta dei Sindaci, come tutte le precedenti riforme della *devolution*, prevedeva come primo e fondamentale passaggio quello di una consultazione referendaria.

Nello specifico, anche considerando l'elevata numerosità delle autorità potenzialmente interessate a questa riforma (e quindi i costi legati al voto) ⁽³⁰⁾, la legislazione prevedeva due vie principali: l'approvazione di una petizione da parte del 5% dei cittadini, o la decisione da parte del ministro competente (il segretario di Stato per il Governo locale) in seguito ad un piano di riforma emerso all'interno di un Consiglio.

L'ostilità dei consiglieri, alla vigilia della riforma (in una rilevazione effettuata nel 1999), era netta ed inequivocabile, soprattutto quando confrontata con le opinioni dell'elettorato.

Come sostiene Rao "la totale mancanza di sostegno per l'elezione diretta del Sindaco avrebbe dovuto suggerire al Governo l'opportunità di una riflessione prima di procedere" ⁽³¹⁾.

(29) Il tema era già stato discusso dal *report* della Maud Commission del 1967. Inoltre, le varie autorità di governo locale, riunite nella Local Government Association, erano da tempo concordi sulla necessità di introdurre meccanismi più efficaci di *decision-making*, tanto da aver in qualche caso anticipato la costituzione di nuove forme di esecutivo previste dalla riforma del 2000: cfr. N. RAO, *Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo?*, in *Local Government Studies*, 2003, n. 1, p. 7.

(30) È però indubbio che il Labour non abbia mai ritenuto inapplicabile la prospettiva di un unico referendum nazionale in tutte le autorità locali, viste le diversità delle strutture amministrative, e considerando anche il disinteresse emerso nel precedente referendum londinese.

(31) N. RAO, *Options for Change*, cit., p. 7.

Tab. 4. L'elezione diretta del Sindaco: le opinioni di consiglieri ed elettori nel 1999

	Elettori Consiglieri	
Avere un sindaco eletto direttamente...		
...faciliterebbe il funzionamento del governo locale		
Molto/abbastanza d'accordo	37	20
Molto/abbastanza in disaccordo	27	61
...permetterebbe di avere qualcuno che rappresenta tutta la nostra area		
Molto/abbastanza d'accordo	59	29
Molto/abbastanza in disaccordo	16	49
...permetterebbe di capire chi è responsabile quando le cose non funzionano		
Molto/abbastanza d'accordo	46	33
Molto/abbastanza in disaccordo	26	46
...darebbe troppo potere ad una sola persona		
Molto/abbastanza d'accordo	45	86
Molto/abbastanza in disaccordo	24	11
...non lascerebbe sufficiente spazio ai consiglieri		
Molto/abbastanza d'accordo	26	80
Molto/abbastanza in disaccordo	37	11

Fonte: N. RAO, *Options for Change*, cit., pp. 7-8.

La tabella 4 evidenzia le differenze tra le opinioni dei consiglieri e quelle dell'elettorato.

Considerando il generale disinteresse per la politica locale, testimoniato dai bassi livelli di affluenza alle urne, era prevedibile che l'influenza della classe politica locale sarebbe stata decisiva nell'ostacolare questa riforma.

I consiglieri la percepivano infatti come eccessivamente penalizzante rispetto al loro tradizionale ruolo di attori principali della politica nel sistema delle commissioni.

Tuttavia, l'esito dei 29 referendum che si tennero tra giugno 2001 e ottobre 2002 è andato al di là di qualsiasi previsione negativa per il Governo.

Solo in 11 casi la riforma è stata approvata dall'elettorato ⁽³²⁾, in 10 di essi è stato successivamente eletto un Sindaco con *cabinet* (la prima delle tre opzioni elencate in precedenza),

(32) Si noti inoltre, la percentuale molto bassa di partecipazione elettorale, nonostante l'utilizzo, in molti casi, del voto postale (cfr. tabella 5 alla fine del presente articolo).

mentre a Stoke on Trent al Sindaco si affianca un *manager*.

I risultati delle successive elezioni sono stati anch'essi sorprendenti (cfr. tab. 5 alla fine del presente articolo).

In quasi la metà dei casi è infatti stato eletto un candidato indipendente, presentatosi contro i tre principali partiti ⁽³³⁾.

La personalizzazione indotta dal meccanismo di elezione diretta non ha avuto alcun effetto sulla mobilitazione dell'elettorato: la partecipazione si è fermata su livelli molto bassi, del tutto simili a quelli abituali per le elezioni locali. Ma quello che più ha stupito gli osservatori (e il Governo), è stato l'esito del voto ⁽³⁴⁾. Le cronache delle elezioni dei Sindaci nel 2001 e 2002 sono state caratterizzate da forti polemiche sull'incapacità del Labour di conquistare le prime (e fortemente simboliche) poltrone di primo cittadino, anche dopo la sconfitta di Londra.

Già alla fine del 2002, appariva chiaro come l'esperimento dei Sindaci direttamente eletti fosse destinato ad una rapida archiviazione. Rispetto al Sindaco di Londra, gli otto Sindaci eletti fuori dalla capitale (vedi nota in calce alla tab. 5) si differenziano per una gamma più ampia di poteri e un mandato di cinque anni (anziché quattro), mentre il sistema elettorale adottato è lo stesso (voto supplementare).

Tra le sconfitte subite dal Labour, particolarmente simboliche sono state quelle di Hartlepool e Middlesbrough. Ciò per due motivi: il tradizionale predominio elettorale del partito nell'area (nel primo caso il deputato locale è Peter Mandelson, uno dei principali *spin doctors* del partito) e, soprattutto, il profilo quantomeno "bizzarro" degli eletti ⁽³⁵⁾.

Così, dopo le sconfitte subite alle prime elezioni e il cam-

(33) Ricordiamo che, rispetto al livello politico nazionale, nel governo locale i Liberal-democratici godono di maggiori consensi, nonostante si utilizzi anche in quelle elezioni il sistema elettorale *plurality*: cfr. C. RALLINGS, M. THRASHER, *Local Elections in Britain...*, cit.

(34) Cfr. C. RALLINGS, M. THRASHER, D. COWLING, *Mayoral Referendums and Elections*, in *Local Government Studies*, 2002, n. 4, pp. 67-90.

(35) Ad Harlepool è stato eletto Sindaco il candidato che, travestito da scimmia, impersonava la *maschotte* della locale squadra di calcio, a Middlesbrough un ex-ufficiale di polizia, dalla quale era stato sospeso per i suoi metodi un po' spicci, che gli avevano valso il soprannome di "Robocop" (in seguito scagionato dalle accuse di violenza verso i criminali arrestati).

biamiento alla guida del Ministero competente nel maggio 2002⁽³⁶⁾, il Governo ha abbandonato ogni sostegno alla riforma⁽³⁷⁾. Alla vigilia delle elezioni londinesi, i mass-media hanno sottolineato come, durante i primi due anni di mandato, la bizzarria del profilo dei neo-eletti sia stata in molti casi ridimensionata da un profilo politico pragmatico e, in alcuni casi, estremamente vicino a posizioni laburiste, o addirittura socialiste⁽³⁸⁾. È possibile, in altre parole, che si ripetano conciliazioni o avvicinamenti con il partito di Blair anche quando sarà il momento di rivotare a Middlesbrough, o in altri centri più piccoli.

Fino ad allora, vale il commento di Rallings e colleghi: “in assenza di dati di sondaggio, è difficile capire come gli elettori abbiano vissuto l’esperienza dell’elezione diretta [...]. I risultati hanno mostrato un largo ricorso al voto di protesta, a volte contro chi aveva governato fino a quel momento, altre contro i partiti dell’*establishment* più in generale [...]. Un candidato vestito da scimmia fa certamente notizia, ma una volta eletto, rimane da vedere come questo possa rafforzare la democrazia a livello locale e stabilire nuovi meccanismi di *accountability* [...] [per questi ultimi] è necessaria una più chiara separazione tra i vari ruoli nel nuovo Governo locale, ma è chiaro che il principio del Sindaco direttamente eletto non è ancora stato sperimentato in maniera adeguata nel contesto inglese”⁽³⁹⁾.

(36) In seguito alle dimissioni di Stephen Byers, ministro dei trasporti, ambiente e Regioni, che fino a quel momento si era prodigato per l’estensione della riforma. Dopo le sue dimissioni, John Prescott assunse il controllo del settore, mettendo da parte i precedenti progetti di elezione diretta in favore di quelli sulle regioni, lasciando così senza esito procedure molto avanzate in città importanti come Bradford, e soprattutto Birmingham. Cfr. C. GAME, *Elected Mayors: More Distraction than Attraction?*, in *Public Policy and Administration*, 2003, n.1, pp. 18-21.

(37) Dopo la netta presa di distanza del governo dalla riforma, nessun referendum si è tenuto nel 2003. La legislazione prevede anche la possibilità, da parte dei Consigli, di indire un referendum per abolire, al termine del primo mandato quinquennale, il meccanismo dell’elezione diretta.

(38) Cfr. i seguenti articoli di P. HETHERINGTON sul quotidiano *The Guardian*, *Robocop Admits Socialist Leanings*, 20 dicembre 2003, *Monkey Business*, *Mandelson and the Ousted Editor*, 1 marzo 2003, *How Other US-style Mayors Have Fared*, 17 maggio 2003.

(39) C. RALLINGS *et al.*, *Mayoral Referendums*, cit., p. 89.

4. *La grande incognita: il regionalismo inglese*

Nel 2000, mentre i Parlamenti di Scozia e Galles compivano un anno, il processo di pace in Irlanda del Nord – pur tra mille difficoltà – proseguiva, e si installava il nuovo Governo di Londra, le Regioni inglesi rimanevano l'anello mancante nel progetto devolutivo laburista.

Certo, dall'anno precedente erano operative le Agenzie di sviluppo regionale (RDA), ma le loro funzioni sono ben poca cosa rispetto ai poteri devoluti negli altri territori del Regno Unito. Come si spiega questa differenza? Quali sono le prospettive per il consolidamento del regionalismo inglese?

La spiegazione di questo "ritardo" è facilmente individuabile: nel contesto inglese, a parte qualche limitata eccezione, non si sono mai consolidate rivendicazioni di devoluzione di potere verso entità regionali, la cui stessa esistenza è, nella maggioranza dei casi, totalmente artificiosa. Non che questo sia, di per sé, un ostacolo al regionalismo: la maggioranza dei Lander tedeschi non ha una tradizione di identità consolidata⁽⁴⁰⁾, eppure in quel paese le Regioni costituiscono l'asse portante del federalismo.

Nel caso inglese, però, alla sostanziale artificiosità del livello di governo regionale (che si può rilevare anche dalle denominazioni delle 8 Regioni: a parte il caso dello Yorkshire⁽⁴¹⁾, tutte le altre devono il loro nome alla collocazione geografica, cfr. tab. 6), si associano i due fattori rilevati in precedenza: la fortissima centralità politico-economica della capitale e l'eterogeneità delle strutture di governo sottostanti il livello regionale.

Da parte sua, Blair non ha mai dimostrato alcun interesse al consolidamento delle istituzioni regionali inglesi⁽⁴²⁾. Solo dopo il 2000, grazie all'azione del Vice-primo ministro John Pre-

(40) Per una recente analisi in prospettiva comparata si veda M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.

(41) La denominazione completa della regione è *Yorkshire and the Humber*.

(42) Cfr. J. TOMANEY, P. HETHERINGTON, *England Arisen?*, in R. HAZELL (a cura di), *The State of the Nations 2003. The third year of Devolution in the United Kingdom*, London, Imprint, pp. 49-77.

scott, vero artefice della riforma regionale, e al sostegno cruciale del Cancelliere dello Scacchiere Gordon Brown, il regionalismo inglese inizia a prendere quota. La “clausola” posta da Blair per lo sviluppo delle Regioni è però molto precisa: si proceda solo dopo aver introdotto strutture unitarie nel Governo locale ⁽⁴³⁾.

4.1. *Dalla pianificazione regionale al White Paper*

Il mancato sviluppo di forti identità regionali non facilitò il consolidamento delle prime strutture “funzionali” che si affermarono agli inizi degli anni sessanta, quando vennero creati i primi nuclei di Governo regionale. Anche in questo caso, come per Londra, il Governo conservatore abolì le strutture agli inizi degli anni ‘80 (intanto, nel 1976, erano state create le agenzie regionali in Galles e Scozia). Ancora agli inizi degli anni novanta, in un’importante analisi sulle identità nazionali nel Regno Unito, alle Regioni inglesi si faceva riferimento con l’immagine del “cane che non abbaia” ⁽⁴⁴⁾.

Nel Manifesto elettorale del 1997, il Labour aveva promesso di introdurre assemblee elette dai cittadini “laddove vi fosse una chiara preferenza per questa opzione”. Nel primo mandato, il Governo si è invece limitato alla creazione delle già citate RDA (1999), alle quali si sono affiancate altrettante Camere (dette anche Assemblee) regionali. Queste ultime non rappresentano strutture elettive, ma organismi di composizione mista (dai 40 ai 120 componenti, la maggioranza dei quali provenienti dai livelli sottostanti di governo, accanto ai principali *stakeholders*, cioè imprenditori e rappresentanti delle associazioni di categoria ⁽⁴⁵⁾) che hanno il prevalente compito di controllo sulle

(43) Cfr. J. TOMANEY, P. HETHERINGTON, *English Regions: the Quite Regional Revolution*, in A. TRENCH (a cura di), *Has devolution made a difference?*, cit., pp. 121-139.

(44) C. HARVIE, *English Regionalism: the Dog that never Barked*, in B. CRICK (a cura di), *National Identities: the Constitution of the United Kingdom*, Oxford, Blackwell, 1991, pp. 105-118.

(45) Cfr. J. TOMANEY, *New Labour and the Evolution of Regionalism in England*, in J. TOMANEY, J. MAWSON (a cura di), *England. The State of the Regions*, Bristol, Pol-

attività delle RDA.

A completare la complessa struttura della *governance* regionale si collocano gli uffici governativi territoriali (simili a quello citato in precedenza per Londra).

Ma il punto cruciale è che gli organismi regionali sono semplicemente consultivi, non sono dotati di poteri paragonabili a quelli del Galles, per non dire della Scozia.

Le questioni centrali per il regionalismo inglese erano, all'avvio del secondo mandato laburista, principalmente due. La prima riguardava la prosecuzione delle riforme con la nascita di Consigli regionali elettivi, la seconda l'efficacia di tali riforme per affrontare i problemi principali del territorio, *in primis* la riduzione delle disuguaglianze tra Nord e Sud.

Il *White Paper Your Region Your Choice* (maggio 2002, d'ora in poi WP) presenta i principali contenuti della riforma il cui completamento, nelle Regioni che decideranno di optare per i consigli regionali elettivi, non richiederà meno di 4-5 anni. Il WP prospetta due principali possibilità per le otto Regioni.

La prima, minimalista, prevede una razionalizzazione degli organismi creati durante il primo mandato, con un potenziamento delle strutture territoriali controllate dal centro.

La seconda, quella potenzialmente più interessante per la nascita di uno stato regionale, prevede un lungo *iter* per la nascita dei Consigli regionali.

Il percorso ha preso avvio nei tre territori dove, storicamente, esiste un forte consenso per la nascita dell'ente Regione: il Nord-Est, il Nord-Ovest e lo Yorkshire⁽⁴⁶⁾.

Il processo prevede diverse fasi, le prime delle quali si sono completate agli inizi del 2003, con la presentazione da parte dei consigli di contea a Westminster dei dati sul sostegno al referendum sull'avvento delle Regioni. Il WP ha infatti previsto un percorso preventivo di consultazione delle comunità locali.

ity Press, 2002, pp. 25-44, in particolare p. 34.

(46) Secondo i dati di un sondaggio MORI condotto nel mese di marzo 2002, il consenso espresso dai cittadini per la riforma si attestava nelle otto Regioni su un livello medio pari al 63%, con punte del 72-73% proprio nelle tre Regioni menzionate (e in quella delle West Midlands).

Tra di esse, l'esercizio più vasto e capillare è quello attuato dalla contea di Durham, nel Nord-Est. Oltre 32.000 questionari spediti ai cittadini, incentrati soprattutto su due questioni fondamentali: oltre all'opportunità del ricorso al referendum, è necessario verificare il consenso dei cittadini rispetto alla riforma degli assetti di Governo locale, *dal momento che a Whitehall si intende mantenere fermo il limite massimo di tre livelli di governo*.

Infatti, la presenza di più livelli territoriali di governo (*tiers*) ha implicazioni importanti per il futuro della *devolution* inglese: l'argomento dell'eccessiva presenza di burocrazie a livello locale si presenta molto spesso tra coloro che si oppongono al rafforzamento dell'ente Regione in assenza di una semplificazione per i livelli di governo sottostanti ⁽⁴⁷⁾.

5. Le prospettive del regionalismo dopo il 2004

In caso di approvazione dei referendum, la Regione avrà una struttura che richiama (salvo l'assenza di un vertice esecutivo direttamente eletto) quella della Greater London Authority ⁽⁴⁸⁾: un Consiglio di 25-35 membri, eletti per 4 anni con sistema elettorale misto (Additional Member System, con una componente maggioritaria *plurality* ed un'altra proporzionale) che nomina al proprio interno un *cabinet* di 6 membri.

(47) A titolo di esempio, si vedano le dichiarazioni del Direttore generale della Confederazione degli industriali britannici (CBI), D. Jones (gennaio 2002), secondo il quale le assemblee rappresenterebbero "un altro *tier* di burocrazia, al vertice di una pletora di organi decisionali [noi] abbiamo scarsa fiducia sulla loro capacità di affrontare i problemi economici e creare lavoro" (cit. in J. TOMANEY, P. HETHERINGTON, *England Arisen?*, cit., p. 55).

(48) La GLA viene infatti considerata, anche a causa dell'estensione del territorio su cui governa e della compresenza dei *boroughs* per il governo della capitale, un ente "quasi regionale".

Tab. 6. *Le prospettive del regionalismo in Inghilterra: organizzazioni, sostegno dei media e interesse dell'opinione pubblica alla vigilia dei referendum dell'autunno 2004.*

Regione	Nascita organismi *	Interesse degli <i>stakeholders</i>	Interesse dei media	Sostegno elettori (2003)**	Referendum***
1. Nord Est	1992, 1999	alto	alto	51	Autunno 2004
2. Nord Ovest	2000 (CC)	medio	medio	50	Autunno 2004
3. Yorkshire	1999, 2000	medio	in crescita	49	Autunno 2004
4. Sud Ovest	2002, 2001	medio	basso	41	Basse
5. West Midlands	1999, 2001	crescente	nascente	43	Basse
6. East Midlands	-	medio	minimo	43	Basse
7. Est	-	sporadico	contrario	36	Molto basse
8. Sud Est	-	sporadico	scarso	40	Molto basse

*indica la/e data/e di formazione delle Campagne per la nascita della Regione (vedi www.cfer.prg.uk) e della relativa Constitutional Convention (CC); **percentuali di elettori a favore della nascita di un governo regionale; *** nelle regioni non in grassetto: probabilità che si tenga un referendum nel futuro.

Fonti: adattamento da Tomaney 2002; C. JEFFERY, *The English Regions Debate: What do the English Want*, Devolution briefing n. 3, luglio 2003, www.devolution.ac.uk.

Le aree sulle quali avrà responsabilità saranno simili a quelle sulle quali le RDA hanno oggi un ruolo consultivo. Tra le altre: sviluppo economico, sanità, cultura turismo e sport, ambiente, trasporti, politiche rurali. L'autonomia finanziaria delle nuove assemblee sarà molto modesta: le previsioni parlano di una capacità di allocazione delle risorse, nel *grant* del Governo centrale, pari a circa il 10% dei livelli di spesa.

Da questi fattori derivano le similitudini tra il ruolo dei (possibili) Consigli regionali e della GLA. Come affermano C. Jeffery e J. Mawson: “come la GLA, i consigli lavoreranno ad un livello strategico, mentre la responsabilità dell'esecuzione della politiche sarà condivisa con le RDA, e gli organismi – inclusi il Governo locale e le agenzie di controllo statale – che non necessariamente operano con gli stessi obiettivi”⁽⁴⁹⁾.

Rimangono forti dubbi sulla efficacia dell'ente Regione nel rispondere agli obiettivi della riforma⁽⁵⁰⁾. A Londra, la riforma

(49) *Introduction: Beyond the White Paper on the English Regions*, in C. JEFFERY, J. MAWSON (a cura di), *Devolution and the English Question*, fascicolo monografico di *Regional Studies*, 2002, n. 7, pp. 715-720, in particolare p. 718.

(50) Si veda a questo proposito anche lo scetticismo espresso dal settimanale *The Economist* (21 giugno 2003, p.34), che boccia la riforma sulla base della sua insufficiente risposta a 4 dei 5 principali problemi: devoluzione di potere finanziario, auto-

regionalista viene percepita come una “scommessa” di Prescott (favorita in seguito dall’asse costruito con Gordon Brown ⁽⁵¹⁾). In estrema sintesi, due sono i versanti principali nei quali osservare le prospettive di sviluppo del regionalismo: quello politico e quello economico ⁽⁵²⁾.

Il primo presenta una serie di incognite, la prima e più importante delle quali è il riassetto del Governo locale. Nel caso inglese, le rivendicazioni per un autentico decentramento dei poteri dal centro alla periferia hanno una base locale molto più che regionale ⁽⁵³⁾. Il duplice meccanismo di consultazione (“preventivo” e referendario) presuppone un consenso di tipo politico-identitario per la nascita dell’ente Regione: è soprattutto compito degli organismi sorti nei territori (tab. 6) mobilitare un numero sufficiente di cittadini al fine di convincere il Governo della necessità di referendum. Ma, anche una volta ottenuto il referendum, come ha mostrato l’esperienza dei Sindaci, non è detto che l’esito sia scontato. La partecipazione elettorale sarà prevedibilmente molto bassa: le ostilità a questa riforma sono molto diffuse, e anche se l’incursione di “outsider” è resa molto più difficile dall’estensione del contesto geografico (è difficile immaginare “scimmie” o altri personaggi bizzarri alla guida delle nuove Regioni), non è oggi possibile prevedere l’esito politico della riforma.

nomia decisionale, miglioramento dei servizi pubblici e dell’economia, dando un giudizio positivo ai soli possibili “progressi democratici” della riforma, favoriti dal ricorso al sistema proporzionale (e quindi alla nascita di “voci nuove” nel governo territoriale inglese).

(51) Cfr. J. TOMANEY, P. HETHERINGTON, *England Arisen*, cit.

(52) W. Russell Barter individua quattro elementi sui quali valutare le prospettive delle regioni: democrazia, sviluppo economico, imperativi europei e esigenze amministrative (cfr. *Regional Government in England: Reviewing the Evidence Base*, in J. TOMANEY e J. MAWSON, *England. The State of the Regions* cit., pp. 13-15). Essi si possono, senza eccessive forzature, collocare sui due versanti politico (il primo e il quarto) ed economico (gli altri due, anche se le direttive europee presentano, come noto, elementi legati alla funzionalità amministrativa e politica del decentramento).

(53) G. JONES, *Against Regional Government*, in *Local Government Studies*, 1988, n. 1, pp. 1-11. Si consideri inoltre che esistono movimenti di forte identità localista – in Cornovaglia il partito Mebyon Kernow si batte da anni per la nascita di un’assemblea locale opponendosi all’istituzionalizzazione della regione del Sud-Ovest – che non si riconoscono nell’entità regionale nella quale si trovano.

Ma è sul versante economico che si giocherà la partita decisiva, quella sulla *funzionalità* delle Regioni. Sarebbe irrealistico pensare di ridurre i divari economici trattando tutte le Regioni allo stesso modo, non tenendo conto cioè dei diversi tassi di sviluppo ⁽⁵⁴⁾. Che è proprio quanto è avvenuto con la nascita delle RDA, la cui attività viene giudicata in maniera molto scettica dalla maggioranza degli osservatori. Al contrario, il successivo passaggio delle consultazioni tiene invece in maggiore considerazione questo aspetto. Rimangono, nella legislazione, molte timidezze (*in primis* sul decentramento fiscale), in un disegno complessivo che, se verranno confermati i contenuti del *White Paper* del 2002, non rivedrà in maniera significativa il tradizionale impianto centralista dello Governo territoriale inglese.

6. Conclusioni: questioni inglesi

Esiste, e non pare di facile soluzione, una “questione inglese” nel processo devolutivo britannico. Il territorio inglese rimane infatti caratterizzato da importanti specificità nell’ambito del Regno Unito, la principale delle quali è rappresentata dalla forte commistione tra i tre “spazi politici” che abbiamo analizzato. Più che di una singola “questione inglese”, occorre allora forse parlare di una pluralità di questioni, spesso tra di loro interconnesse.

La *devolution* a Londra, nel governo locale fuori dalla capitale e nelle (nascenti?) Regioni presenta problemi specifici nella mutevole struttura del governo territoriale britannico. Lo scarso interesse – a livello di opinione pubblica come di Governo – è il principale tratto comune che caratterizza i tre ambiti di riforma. Ma forse esiste un secondo punto comune: in tutti e tre i casi esistevano – e continuano ad esistere – forze contrarie al cambiamento. Si tratta in realtà di attori diversi da caso a

(54) Cfr. K. MORGAN, *The English Question: Regional Perspectives on a Fractured Nation*, in *Devolution and the English Question*, 2002, cit., pp. 797-810.

caso – e perfino da periodo a periodo – che permettono di differenziare il contesto inglese da Galles e Scozia ⁽⁵⁵⁾. Se per questi ultimi era stato il partito conservatore a ergersi come baluardo di resistenza al cambiamento, le questioni inglesi mostrano un insieme variegato e mutevole di resistenze in campo.

Nel caso di Londra, l'elezione del Sindaco ha creato non pochi problemi al Governo. Certamente, la gamma dei poteri devoluti non è tale da porre a rischio il predominio di Westminster e Whitehall. Il primo tentativo di sbarrare la strada a Livingstone nella selezione della candidatura laburista, e la sua successiva riammissione nel Labour alla vigilia delle elezioni del 2004 (poi facilmente vinte), mostrano quanto il Governo abbia investito sulla necessità di mantenere un controllo il più possibile stretto sul governo della capitale, nonostante i conflitti emersi avessero visto il Sindaco in posizione chiaramente subordinata.

La scarsa considerazione della resistenza della classe politica locale all'estensione dell'elezione diretta al di fuori della capitale ha evidenziato un approccio quanto meno approssimativo, da parte del Governo, ad un aspetto importante nella riforma del Governo locale inglese. La retromarcia rispetto agli entusiasmi iniziali, e i successivi contatti con alcuni Sindaci eletti come indipendenti, possono rappresentare, come per il caso di Londra, un segnale della volontà di controllo (quella che spesso viene definita "ossessione di controllo", cioè *control freakery* ⁽⁵⁶⁾) che il Governo aveva già mostrato, ad esempio, in Galles ⁽⁵⁷⁾.

Infine, gli interrogativi sul futuro delle Regioni sono tanto numerosi quanto di difficile soluzione. Ad oggi si può dire che le RDA non hanno portato ad un maggiore sviluppo nelle aree

(55) Lasciamo da parte il caso dell'Irlanda del Nord, che presenta specificità troppo grandi per essere qui accomunato a Galles e Scozia (si veda G. BALDINI, *La devolution nel Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, di prossima pubblicazione).

(56) Si veda su questo D. WILSON, *Unravelling Control Freakery: Redefining Central-local Government Relations*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2003, n. 3, pp. 317-346.

(57) Cfr. G. BALDINI, *La devolution in Galles: verso il modello scozzese?*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2004, n. 2, di prossima pubblicazione.

tradizionalmente più arretrate (ma sarebbe stato forse irrealistico attendersi uno stravolgimento, in pochi anni, di dinamiche consolidate nel corso di decenni). Tanto meno appare possibile intravedere, nei disegni di riforma, meccanismi efficaci per l'istituzionalizzazione delle Regioni, che riescano a mantenerle in equilibrio tra due esigenze: quella di far partire dal basso l'impulso per la loro nascita e quella di evitare una regionalizzazione parziale (che escluda cioè totalmente le aree economicamente più avanzate del Sud-Est dell'Inghilterra) ⁽⁵⁸⁾.

Nella seconda metà del 2004 i referendum nelle Regioni del Nord potranno dirci qualcosa sullo stato delle riforme e sulle loro prospettive future. Ma sarebbe ingenuo aspettarsi risposte certe e definitive nello spazio di pochi mesi, in un processo il cui esito finale, a parte il fallimento dell'estensione dell'elezione diretta dei Sindaci, rimane ancora molto difficile da prevedere.

(58) Si noti, a questo proposito, che la percentuale (relativamente) elevata di sostegno espressa dai cittadini alla nascita delle regioni che non avranno referendum nell'autunno 2004 può essere un indicatore fuorviante delle prospettive future del regionalismo in quei contesti (tab. 6). Questa informazione deve essere associata anche agli altri fattori, quali la nascita di organismi *ad hoc*, l'interesse dei media, oltre che dei partiti. In altre parole, la sola considerazione della colonna sulle opinioni degli elettori restituisce un'immagine troppo appiattita degli otto contesti regionali, che mantengono invece differenze abbastanza consistenti, se non altro per la forza di cui gli oppositori al regionalismo godono nelle Regioni del Sud.