

Opening statement by Professor Meg Russell, Constitution Unit, University College London

In evidence to the Comitato di vigilanza sull'attività di documentazione
Chamber of Deputies, Rome, 4 May 2016

Grazie per avermi invitato a questo incontro. È un piacere e un privilegio essere qui con voi. Spero di poter essere utile al vostro lavoro.

Mi sembra che lo scopo del vostro percorso sia molto largo. Inoltre, dato che avete già fatto un viaggio a Londra e avete condotto incontri con più di 10 esperti di alta qualità, immagino che siate già familiari con i dettagli fondamentali del sistema britannico. È un peccato che io fossi fuori Londra durante questa visita. Non voglio ripetere cose che avete già sentito. Quindi, proverò a discutere temi più analitici e interpretativi. Ci sono alcuni punti dove il parlamento britannico è interessante dal punto di vista comparativo, e mi concentrerò un po' su questi temi.

Devo dire che non ho una conoscenza dettagliata su tutte le funzioni di Westminster. In particolare, non sono un'esperta sul controllo finanziario o sul controllo della politica europea. Non sono una giurista, studio il parlamento dal punto di vista soprattutto politico, e nel passato ho lavorato in parlamento. Durante gli ultimi 15 anni la mia ricerca ha analizzato in particolare il lavoro della camera dei Lord, e anche i comitati della camera dei comuni. Un gran parte del mio lavoro recente si è focalizzato sulla questione del potere a Westminster, e il punto fino a cui il parlamento ha un impatto sulla politica del governo: come, dove, e perché.

Non parlerò a lungo in questi commenti iniziali, perché mi sembra più utile dare una breve indicazione delle cose che sembrano a me più interessanti, e poi usare più tempo possibile per le vostre domande. Farò questo breve relazione in italiano, che ho preparato con qualche aiuto dalla mia studentessa dottoranda Roberta Damiani, ma quando procederemo alle domande potrebbe essere necessario usare un po' di inglese.

Dirò qualche parola su ognuna delle cose seguenti: il contesto, nel senso della cultura e struttura legale del Regno Unito, i comitati, le interrogazioni, le differenze chiave fra le due camere, il trattamento della legislazione, qualche cambiamento importante negli anni precedenti, la trasparenza e accessibilità del parlamento britannico, e alla fine come funziona il potere nel sistema britannico.

Come contesto, è forse importante dire che il sistema britannico naturalmente funziona in un ambiente senza una costituzione scritta. Il funzionamento del parlamento dipende dal regolamento parlamentare, e sulle convenzioni e abitudini costituite. Spesso il comportamento dipende non dalle regole, ma dall'accordo di come le cose dovrebbero essere fatte.

Comincio con i comitati. Come già sapete, la camera dei comuni ha un sistema di comitati stabilito negli anni 70 che si chiamano "select committees". Questi hanno una struttura che segue la struttura dei dipartimenti del governo. Ci sono circa 20 comitati permanenti di questo tipo. In paragone con gli altri parlamenti europei, una peculiarità di questi comitati è che normalmente non discutono legislazione. La considerazione formale e dettagliata della legislazione succede in altri comitati che non sono permanenti. I comitati permanenti invece conducono investigazioni, e hanno una funzione più generale di controllo del governo.

I seggi su questi comitati sono condivisi fra i partiti più o meno proporzionalmente in paragone con la loro rappresentazione nella camera. I comitati sono piccoli: più o meno 11 membri. Sei anni fa, c'è stato un cambiamento importante nel loro modo di composizione. Nel passato, i membri dei comitati erano stati scelti, in effetti, dai leader dei partiti. Dopo questo, ogni comitato sceglieva il suo presidente. Dal 2010, i membri e i presidenti sono eletti. Questa riforma, consigliata da un comitato sulla questione di riforma per cui ho lavorato come consigliere, ha introdotto un sistema abbastanza originale e raro fra parlamenti contemporanei. In un processo di due stadi, all'inizio i presidenti sono eletti dalla camera intera. La distribuzione di questi posti è concordata fra i partiti prima del voto; quindi, per ogni posto è già chiaro se debba andare a un deputato dal governo o dall'opposizione, eccetera. Fra questi confini, i deputati sono completamente liberi di proporsi e poi di votare come vogliono in un'elezione segreta. Il secondo stadio è l'elezione dei membri dei comitati, che succede dentro ogni partito sempre in un voto segreto. Questa riforma ha cambiato i comitati e gli ha dato una nuova indipendenza. I presidenti in particolare sono deputati che possono attrarre i voti dal massimo numero dei loro colleghi a prescindere dal loro partito. Si sentono adesso molto legittimati. Ma è necessario dire che la cultura dei comitati era già molto indipendente e apartitica.

I comitati sono liberi a scegliere la loro stesso agenda. Non devono avere il permesso dalla camera per investigare una materia. Hanno una reputazione alta, non ultimo grazie alla cultura apartitica. Tipicamente un comitato fa due o tre percorsi allo stesso tempo, e per ognuno raccoglie testimonianze sia orali che scritte. Lo staff dei comitati non è numeroso, ma è di alta qualità, e i comitati possono impiegare consiglieri esperti. Producono relazioni, che sono molto rispettati per la loro qualità. Io ho analizzato queste relazioni, e in gran parte rispondono in qualche modo alla politica esistente del governo. Ma qualche relazione prova a introdurre nuove idee nell'agenda politica. Le relazioni possono essere importanti per raccogliere prove, e per l'abilità di parlare con una voce politica ma apartitica. Vengono ascoltati sia dal governo, sia dai mass media. Ogni relazione finisce con una lista di raccomandazioni - soprattutto per il governo. I comitati non hanno nessun potere formale per far passare il governo all'azione. Il governo deve pubblicare una risposta entro due mesi, ma potrebbe in teoria ignorare tutti le raccomandazioni. Infatti, prima della mia ricerca, molti avevano supposto che questo fosse la realtà. Ma la mia ricerca ha dimostrato che a circa una metà delle raccomandazioni seguono delle azioni. Questo è interessante dal punto di vista del potere parlamentare, a cui ritornerò.

Brevemente, è importante dire che i comitati nella camera dei Lord sono diversi in alcuni rispetti. Hanno una cultura simile, ma i membri sono scelti nel modo "vecchio", senza elezioni. Soprattutto, la struttura dei comitati è diversa. I comitati sono meno numerosi, e non sono strutturati come i dipartimenti del governo. Invece, sono esplicitamente "cross cutting" nel senso che ognuno ha uno scopo trasversali verso i dipartimenti. Per esempio, c'è un comitato costituzionale, un comitato sulla politica europea, un comitato sulla scienza e tecnologia, un comitato sulla legislazione delegata. Inoltre, c'è un comitato bicamerale sui diritti umani. E' notevole, comunque, dal punto di vista italiano, che i comitati bicamerali siano pochi a Westminster. Le due camere funzionano in generale in un modo molto separato.

I comitati chiaramente forniscono un meccanismo importante di controllo. Un secondo meccanismo molto visibile sono gli interrogazioni. Il più visibile esempio - forse nell'intero mondo delle interrogazioni parlamentari - è ovviamente il "Prime Minister's questions", che ha luogo ogni mercoledì. Ma questo non è tipico delle interrogazioni britanniche. Nella camera dei comuni ci sono interrogazioni ogni giorno, focalizzate su uno o due dipartimenti. Ogni dipartimento deve rispondere

alle interrogazioni ogni quattro settimane. I dipartimenti grandi hanno un periodo di 45 minuti, i più piccoli di 30 o soltanto 15 minuti. Diversamente dal Prime Minister's questions, che è più o meno uno spettacolo teatrale, questi sono momenti opportuni per interrogare i ministri che hanno una conoscenza dettagliata della politica del loro dipartimento, per raccogliere informazioni, e chiedere spiegazioni.

Nella camera dei Lord, l'organizzazione delle interrogazioni, ancora una volta, è diverso dalla camera dei comuni. Ci sono interrogazioni ogni giorno, ma le domande non sono rivolte a un dipartimento specifico, ma al governo in generale. Quindi, ministri diversi devono rispondere insieme.

Come i comitati, le interrogazioni non hanno un potere formale, nel senso che non possono forzare il governo a cambiare la sua politica. Ma il potere delle interrogazioni, come quello dei comitati, è spesso che i ministri devono prepararsi per rispondere in un ambiente pubblico. Quindi, gli ufficiali governativi devono ricercare una materia, scrivono qualcosa, il ministro deve considerarlo, e considerare se la politica attuale può essere difesa pubblicamente. Se un ministro può vedere una debolezza, spesso la politica cambierà. Questo è chiaro dalle mie interviste con gli ufficiali e i ministri, e anche dalla mia esperienza personale, quando ho lavorato all'interno del governo, più di 10 anni fa.

Negli anni recenti, un nuovo tipo di interrogazione ha raggiunto prominenza. Questo è la "domanda urgente", che assomiglia alle "interpellation" che esistono in qualche parlamento europeo. Un deputato può proporre una domanda a cui il governo deve rispondere nella camera lo stesso giorno, se il presidente della camera giudica che sia autenticamente urgente. La risposta è seguita da un dibattito di circa un mezz'ora. Questo meccanismo non è nuovo, ma nel passato era usato raramente. Il presidente della camera eletto nel 2009, John Bercow, ha concesso a molti più di queste richieste rispetto ai suoi predecessori. È interessante, in questo contesto, che Bercow sia il primo presidente ad essere stato eletto in un'elezione competitiva e segreta, usando un nuovo sistema introdotto qualche anno prima. Lui chiaramente sente, come i presidenti dei comitati, una nuova legittimità per agire, a nome della camera, in un modo assertivo contro il governo.

Dirò qualcosa, molto brevemente, sulla considerazione della legislazione nelle due camere. Come ho detto prima, la considerazione dettagliata dei progetti di legge non succede nei comitati permanenti e specializzati in nessuna delle due camere. Nella camera dei comuni, un nuovo comitato temporaneo viene formato per ogni nuovo progetto di legge che viene proposto dal governo. Questi comitati sono considerati, in generale, deboli. Difatti, in qualche indagine accademica comparativa il Regno Unito è trattato come se non avesse nessun comitato specializzato. I comitati specializzati che esistono sono, come ho già detto, in teoria deboli perché non hanno il potere di modificare i progetti di legge. Questo è insolito rispetto ad altri parlamenti contemporanei. Ma mentre i comitati specializzati in altri parlamenti passano il gran parte del loro tempo considerando la legislazione governativa, e spesso non trovano nessun tempo per investigazioni più generali, i select committees hanno un'intera agenda libera per questo lavoro. Inoltre, perché i comitati specializzati non possono modificare i progetti di legge i partiti non hanno un motivo forte per controllarli. Quindi, i loro membri sono più o meno liberi di comportarsi in modo indipendente. È questa debolezza, nel contesto della legislazione, che crea la forza dei comitati nel contesto più generale. Io direi, quindi, che mentre il parlamento britannico forse non è molto effettivo rispetto agli altri per quanto riguarda la legislazione, è quasi senza dubbio più potente ed effettivo in questa funzione di controllo.

Per continuare con la legislazione, mentre nella camera dei comuni ci sono comitati temporanei e abbastanza piccoli, nella camera dei Lord la considerazione dettagliata avviene in plenario. Questo forse non è efficiente in certi riguardi, ma permette che ogni membro della camera sia libero di partecipare. Dato che la camera contiene molti esperti rispettati, questo può creare un ambiente impegnativo per il governo.

Le vostre domande scritte, che sono state spedite a me prima di questo incontro, menzionano lo scrutinio pre legislativo e post legislativo degli progetti di legge. Potremmo discuterlo più tardi se volete, ma dico soltanto che lo scrutinio pre legislativo succede abbastanza spesso, e significa che un progetto di legge è spedito in un tipo di bozza a un "select committee" prima della sua introduzione formale al parlamento. Il comitato può fare suggerimenti, che il governo può decidere di adottare o no. Normalmente, devo dire, questo metodo non è usato per i progetti di legge più importanti. Lo scrutinio post legislativo quasi non esiste. È un'idea, discussa nel contesto di riforma, ma quasi mai usato.

Lo scrutinio della legislazione indica, ancora una volta, la diversità fra le due camere. Io direi, in paragone con l'Italia - che ovviamente è un caso estremo - che una delle virtù del sistema britannico è la prova deliberata ed esplicita di mantenere una cultura e una funzione diversa fra le due camere. Ovviamente, se la riforma proposta in Italia è approvata in autunno la seconda camera svilupperà una cultura e un modo di lavorare diverso dalla camera. Ma anche se la riforma non fosse approvata, potrebbe essere possibile aumentare l'efficacia del sistema di controllo se le due camere sperimentassero con qualche nuovo meccanismo diverso fra loro.

Dirò qualche parola su due nuovi meccanismi che abbiamo sviluppato nella camera dei comuni per decidere l'agenda della camera. Tradizionalmente l'agenda della camera è vista come molto controllata dal governo. La condizione predefinita è che il governo controlla il tempo nella camera. Il regolamento elenca gli eccezioni: per le interrogazioni, per i dibattiti che sono controllati dell'opposizione - ci sono 20 giorni riservati per questi ogni anno - per i dibattiti minori che avvengono alla fine di ogni giorno per cui la materia è scelta da un singolo deputato normalmente per discutere qualcosa di locale, e per i progetti di legge che vengono dai singoli deputati - per cui ci sono 21 giorni riservati all'anno, ma che raramente sono adottati.

Sei anni fa, ancora una volta grazie al comitato che ha considerato la riforma, è stato adottato un nuovo tipo di dibattito dove la materia è scelta da un nuovo comitato che rappresenta i backbenchers. Cioè, i deputati che non sono i leader in nessun senso del loro partito. Il nuovo comitato sollecita proposte dai gruppi di deputati, idealmente che includono membri di più di un partito, normalmente membri del partito del governo e anche del partito dell'opposizione. Questo comitato può decidere la materia da dibattere per 35 giorni all'anno. Ha organizzato alcuni dibattiti importanti. Più recentemente, nel 2015, è stato creato un secondo nuovo comitato che considera le proposte da dibattere che vengono direttamente dal pubblico - sotto forma di una petizione. Questo meccanismo è nuovo, e rimane un po' presto per analizzarlo. Ma tutti e due i nuovi meccanismi per decidere la materia di un dibattito hanno reso la camera più aperta, e hanno il potenziale (che è stato realizzato nel caso di qualche dibattito backbench) di fare discutere delle materie che né i leader del governo né i leader dell'opposizione vogliono discutere.

Un'importante caratteristica del parlamento britannico è che un ministro deve chiudere ogni dibattito. Quindi, una volta che una materia ha raggiunto l'agenda parlamentare c'è automaticamente un aspetto di controllo, perché il governo deve spiegare la sua prospettiva sulla

materia. Questo non significa che il governo domina l'agenda, ma che il governo è sempre responsabile.

Il mio punto finale sui meccanismi del parlamento britannico, e sulla sua cultura, è che il parlamento è molto aperto e accessibile al pubblico e ai mass media. Per esempio i comitati si incontrano in pubblico, i loro incontri di routine sono trasmessi in tv, una trascrizione è pubblicata quasi immediatamente dopo ogni incontro, e le loro relazioni sono pubblicate anche sul Web. È molto facile trovare tutti i dettagli del lavoro dei comitati sul sito Web del parlamento. I comitati usano anche i social media sempre di più, per pubblicizzare il loro lavoro. In generale, la qualità dell'informazione pubblicato sul sito Web parlamentare diventa sempre più buona. C'è per esempio un glossario di termini usati nel parlamento, ci sono riassunti di ogni tipo di meccanismo parlamentare scritti in una lingua accessibile, per i giornalisti, gli studenti, quelli che lavorano per le organizzazioni volontarie, eccetera, e per il pubblico generale. Ci sono rapporti più dettagliati pubblicati dalla biblioteca parlamentare che sono anche sul Web. Nel passato, queste pubblicazioni erano private e soltanto per l'uso dei membri. Ma adesso sono disponibili a tutti. In questo modo, il parlamento è più comprensibile, e il suo lavoro è più visto e sentito. Questo è una cosa buona anche per il controllo del governo.

La mia parola finale va alla questione del potere: il potere del parlamento contro, o in paragone con, il governo. Come avete visto, spesso il potere del parlamento britannico è sottile. È informale piuttosto che formale. È politico piuttosto che legale. Il potere dei comitati, per esempio, viene non da un'abilità di imporre una scelta sul governo - non hanno questa abilità. Invece, il potere del parlamento viene dal suo ruolo come un ambiente, un forum, molto aperto e pubblico - dove il governo deve spiegarsi. Il potere viene dalla specializzazione dei comitati e di certi membri, dalla loro abilità di lavorare in un modo apartitico, dal suo rispetto fra il pubblico. Dall'accessibilità, che aumenta sempre di più. Perché quest ambiente pubblico esiste, ed è visibile, il governo deve pianificare le sue politiche con cautela. Quindi, il vero potere del parlamento spesso non viene dal conflitto visibile, ma da, come si dice in inglese, "anticipated reactions", le "reazioni anticipate" – una sorta di gioco d'anticipo, ciò che il governo si aspetta dal parlamento, e le azioni del governo fatte per evitare il conflitto, che sono normalmente invisibili. Quindi si può aumentare il controllo parlamentare sul governo senza aumentare i poteri formali del parlamento. Si può realizzare questo obiettivo anche a causa delle riforme che aumentano la visibilità e legittimità del parlamento.

Grazie per la vostra attenzione. Sarò felice di rispondere alle vostre domande.