

I Departmental Select Committees e la Public Accounts Committee della Camera dei Comuni

NOVEMBRE 2002

CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)
è un'iniziativa promossa dai Consigli regionali
dell'Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana



Indice

Premessa	3
2. Il sistema dei <i>Departmental Select Committees</i> nel Regno Unito	4
2.1 Le origini storiche della riforma	4
2.2 Composizione e funzionamento dei Select Committes.....	5
2.3 Evoluzioni recenti	7
2.4 Un tentativo di bilancio.....	11
3. Il controllo sulla spesa pubblica: <i>Public Accounts Committee, Comptroller and Auditor General</i> e <i>National Audit Office</i>.....	13
3.1 <i>Public Accounts Committee</i>	13
3.2 <i>Comptroller and Auditor General</i>	13
3.3 Il <i>National Audit Office</i>	14
Bibliografia	16
Link utili	16

La ricerca sull'esperienza parlamentare britannica è stata condotta da Francesca Rosa (Università degli Studi di Siena) con la supervisione di Marco Sisti (ProgettoValutazione).

***CAPIRe** nasce dalla volontà di quattro Consigli regionali (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) di dare maggiore concretezza ed efficacia alla funzione di controllo delle assemblee regionali. Il Comitato d'indirizzo di **CAPIRe** ha il compito di guidare e promuovere le iniziative realizzate dallo staff di ricerca del progetto in collaborazione con le strutture interne dei quattro Consigli. Attualmente il Comitato formato da:*
Antonio La Forgia e Marco Lombardi (Emilia Romagna);
Giuseppe Adamoli e Gianluigi Farioli (Lombardia);
Giovanni Caracciolo e Sergio Deorsola (Piemonte);
Enrico Cecchetti e Piero Pizzi (Toscana).

Premessa

In anni recenti alcuni Parlamenti europei si sono posti il problema di individuare nuovi strumenti e procedure per rafforzare la capacità di controllare l'attuazione delle leggi approvate e gli effetti delle politiche promosse. La necessità di recuperare un ruolo di primo piano nell'esercizio della funzione legislativa (in larga parte "diretta" dal Governo) unita all'esigenza di svolgere un controllo reale (e non solo formale) sull'utilizzo di risorse pubbliche sempre più scarse, sono gli obiettivi sottesi al tentativo di riformulare le modalità con cui si svolge l'attività conoscitiva di alcune Assemblee legislative.

Un esempio in questa direzione è la Camera dei Comuni del Regno Unito. Questa esperienza si presta ad una dettagliata analisi poiché è caratterizzata da un acceso ed ampio dibattito interno sulle caratteristiche istituzionali e organizzative che il controllo parlamentare del Governo dovrebbe avere. Alcuni elementi del sistema istituzionale britannico, inoltre, rendono ancora più interessante l'approfondimento per chi, guardando oltre Manica, stia riflettendo sul sistema italiano. Il ruolo giocato dal Governo nell'indirizzare i lavori dell'Assemblea, la quasi perfetta coincidenza fra gli interessi della maggioranza parlamentare e quelli dell'esecutivo, la ferrea disciplina dei gruppi hanno reso, e continuano a rendere, ardua l'adozione di strumenti di controllo innovativi ed efficaci, avvertiti come potenzialmente minacciosi da chi ha responsabilità di Governo.

In questo contesto è emersa la tensione fra due diverse interpretazioni della funzione di controllo parlamentare: secondo alcuni dovrebbe avere caratteristiche *bipartisan* e perseguire la ricerca di un consenso tra le diverse forze presenti in Parlamento, secondo altri dovrebbe costituire essenzialmente uno strumento dell'opposizione per condurre la propria battaglia "politica" contro la maggioranza di Governo.

Nel trattare questa esperienza abbiamo scelto di "tralasciare" gli strumenti tradizionali (dibattiti e *questions*) spesso studiati in letteratura e simili a quelli impiegati anche in Italia, per concentrare l'attenzione su istituti il cui funzionamento è caratterizzato da una logica *bipartisan*: i *departmental select committees* e il controllo della spesa pubblica svolto dalla *Public Accounts Committee*.

I *departmental select committees* sono commissioni permanenti istituite con il fine specifico di controllare l'operato del Governo al fine di rendere più incisivo e sistematico lo scrutinio del Parlamento sull'azione dell'esecutivo. Per comprendere la peculiarità di tali articolazioni è necessario distinguerle dagli *standing committees* che sono istituiti *ad hoc* per l'esame dei disegni di legge o di singole questioni¹.

Il controllo della finanza pubblica interessa poiché si fonda sulla stretta collaborazione fra una commissione permanente della Camera dei Comuni (*Public Accounts Committee*), l'ufficio che ha il

¹ Per chiarire ulteriormente il quadro è bene ricordare che all'interno della Camera dei Comuni esistono numerosi *select committee* che non hanno il compito di indagare l'azione del Governo. Parimenti, all'interno della Camera dei Lord esistono dei *select committees* impegnati ad indagare materie specifiche. Fra questi ricordiamo il *Constitution Committee*, l'*Economic Affairs Committee*, lo *European Union Committee*, il *Religious Offence Committee*, il *Science and Technology Committee*. Esistono anche dei *Joint Committees* formati dai membri di entrambe le Camere, si vedano in particolare quello sui Diritti dell'uomo e sulla riforma della Camera dei Lord.

compito di controllare la correttezza della spesa pubblica e dei bilanci dell'esecutivo e dei suoi dipartimenti (*Comptroller and Auditor General*) e un organo tecnico indipendente (*National Audit Office*).

2. Il sistema dei *departmental select committees* nel Regno Unito

Questa parte del documento è dedicata all'analisi del sistema dei *departmental select committees*. Il primo paragrafo ripercorre le tappe storiche che hanno segnato la creazione e lo sviluppo dei *select committees*; il secondo tratta i profili della composizione e del funzionamento di questi organi; il terzo illustra i più recenti tentativi di riforma volti a coinvolgere i *select committees* nel procedimento legislativo e a ridefinirne il rapporto con il Governo; l'ultimo – prendendo spunto dal dibattito tuttora in corso – propone un bilancio dell'esperienza di queste “commissioni di controllo”.

2.1 Le origini storiche della riforma

Dalla fine della seconda guerra mondiale, in corrispondenza di un frangente storico in cui al Governo erano stati attribuiti penetranti poteri, nel Regno Unito si è iniziato a discutere sulle misure da adottare per far fronte al costante accrescimento del potere dell'esecutivo e alla corrispondente perdita di influenza del Parlamento nell'elaborazione delle politiche pubbliche. Contro questa tendenza la Camera dei Comuni ha ritenuto necessario rivitalizzare il rapporto fiduciario che la lega al Governo. Data l'insufficienza e l'inefficacia degli strumenti di controllo tradizionali, è maturata l'idea che l'organizzazione di un sistema di *select committees* incaricati di controllare in maniera sistematica l'azione dell'esecutivo avrebbe potuto rendere al Parlamento un certo peso nel processo decisionale.

L'ipotesi di una riforma di questo tipo risale agli anni '60 e '70: a suo favore vi era, da un lato, il fatto che non metteva in discussione i poteri del Governo (visto che i principi regolatori dei rapporti fra esecutivo e legislativo rimanevano gli stessi), dall'altro, la convinzione che – pur non trattandosi di una panacea – avrebbe reso più incisiva l'azione del Parlamento. Le voci più critiche, viceversa, sostenevano che la riforma aveva un carattere formale e che non sarebbe stata realmente efficace. Gli scettici ritenevano che il sistema statunitense assunto a modello non fosse trasferibile alla realtà di un paese dove il Governo è di derivazione parlamentare ed è responsabile del proprio operato di fronte all'Assemblea rappresentativa; sostenevano che in tal modo si sarebbero sottratti tempo ed energie al lavoro dei Ministri, dei parlamentari e, soprattutto, all'attività legislativa dell'Assemblea; pensavano che si sarebbero creati dei parlamentari di serie A e di serie B, poiché solo i membri dei *select committees* sarebbero stati realmente informati sull'azione del Governo riuscendo ad entrare in contraddittorio con esso. Altri, infine, attaccavano la logica *bipartisan* sottesa all'idea della riforma: una logica di per sé contraria alle regole dell'ordinaria vita parlamentare, che avrebbe indebolito non solo la solidarietà partitica dei deputati, ma anche il legame di responsabilità che lega il Governo alla Camera dei Comuni.

Sulla scia del di questo dibattito, dal 1966 al 1967, si sono svolti i c.d. *crossman experiments*: sono stati istituiti dei *committees* incaricati di far luce sull'amministrazione di alcuni settori. La creazione e lo sviluppo di dette commissioni si è sviluppato secondo un metodo asistemico, disomogeneo e non organizzato. La sperimentazione è stata esaminata dal *Select Committee on Procedure* con l'ausilio del *Parliamentary Group*. Le conclusioni di questo studio sono state controverse: è stato giudicato benefico il flusso informativo che arrivava alla Camera, ma si è rilevato che poche delle relazioni presentate dai *committees* erano state dibattute in Assemblea e che in questi casi era comunque esigua la presenza dei parlamentari in aula.

Nella sessione 1977-78 il *Select Committee on Procedure* ha pubblicato un *report* (1977-1978; H.C. 588, discusso il 19 e il 20 febbraio del 1979) ove si criticava il sistema adottato dalla Camera dei Comuni per controllare l'attività dell'esecutivo e si proponeva di riorganizzare il sistema dei *select committees*. Nonostante l'opposizione dei *frontbenchers*, in quella occasione i *backbenchers* hanno promosso ed ottenuto un nuovo assetto del sistema dei *select committees*².

2.2 Composizione e funzionamento dei *Select Committees*

Nel 1979 sono stati istituiti quattordici *departmental select committees* e un *Liason Committee*. Ogni *select committee* controlla la spesa, l'amministrazione e l'attività di un dipartimento dell'esecutivo e degli enti pubblici ad esso legati³. L'ambito di competenze dei *select committees* riflette quello dei ministeri del Governo, cosicché le modifiche nella struttura dell'esecutivo hanno avuto delle ricadute dirette sull'organizzazione di queste commissioni che oggi sono diciassette.

La composizione delle commissioni è formalmente rimessa al *Committee of Selection* (formato dai membri più anziani di tutti i partiti presenti nella Camera dei Comuni) che propone all'Assemblea i nomi dei candidati. Nei fatti, tuttavia, tali *nominations* sono orientate e controllate dai partiti politici (e in particolare dal partito di maggioranza) attraverso i *Party Whips*⁴.

Per convenzione i membri dei *select committees* sono *backbenchers*. Non possono essere nominati all'interno dei *committees* i membri del Governo, i *parliamentary private secretaries*⁵, i *frontbench* dell'opposizione e i *Party Whips*. I *select committees* possono essere presieduti dai rappresentanti di tutte le forze politiche, sono i singoli *committees* ad eleggere il proprio presidente, ma anche questa scelta è frutto di un accordo fra maggioranza e opposizione⁶. I due *committees* più numerosi possono istituire al loro interno due sottocommissioni tutti gli altri possono costituirne solo una.

² La Camera dei Comuni è divisa in due parti contrapposte. Ogni lato ha *frontbench* e *backbench*. Dal lato del Governo i *frontbench* sono occupati dai Ministri del Governo, dal lato dell'opposizione nei *frontbench* siedono i membri del Governo ombra. Tutti gli altri membri della Camera sono seduti nei *backbench* e sono chiamati *backbenchers*.

³ Letteralmente lo S.O. n. 152 prevede che ogni *select committee* sia istituito «... to examine the expenditure, administration and policy of the principal government departments...and associated public bodies».

⁴ I partiti politici controllano l'attività parlamentare attraverso i *Party Whips* che devono garantire il rispetto della disciplina dei gruppi durante i deputati. Il *Chief Whips* costituisce l'anello di congiunzione tra il Primo Ministro, il *Leader* della Camera e i membri della Camera. Il *Chief Whips* e il *Leader* della Camera decidono il calendario e la programmazione dei lavori. Anche l'opposizione ha i suoi *Whips*.

⁵ Si tratta degli assistenti dei Ministri appositamente selezionati fra i *backbenchers* per costituire il *trait d'union* fra il membro del Governo e la Camera.

⁶ Nel 1998 tre presidenze sono state assegnate ai conservatori, una ai liberal-democratici e le altre alla maggioranza laburista.

La maggioranza dei *committees* è composta da undici membri e ha un quorum di tre, ma vi sono anche commissioni più numerose. E' da notare che i componenti di questi organi – diversamente da quanto accade per gli *standing committees* – sono nominati in modo permanente per tutto il corso della legislatura. Tale regola trova la sua *ratio* nella necessità di maturare una certa competenza nelle materie per cui le commissioni sono competenti.

Tav. 1 – I *Departmental Select Committees*

<i>Materie</i>	<i>Membri</i>	<i>Quorum</i>
Affari esteri	11	3
Affari interni	11	3
Ambiente, alimentazione e affari rurali	17	5
Commercio e industria	11	3
Cultura, Media e Sport	11	3
Difesa	11	3
Educazione	11	3
Galles	11	3
Lavoro e pensioni	11	3
Nord Irlanda	13	4
Primo Ministro ⁷	11	3
Salute	11	3
Scienza e Tecnologia	11	3
Scozia	11	3
Sviluppo internazionale	11	3
Tesoro	11	3
Trasporti	11	3

Fonte: House of Commons, Agosto 2002

Ogni *departmental select committee* decide i temi da prendere in esame e il programma dei lavori e svolge tutte le indagini necessarie per adempiere il proprio compito. Il metodo di lavoro di ogni commissione può essere molto diverso. In ogni caso di solito alla scelta dell'argomento da trattare segue una serrata raccolta di informazioni attraverso testimonianze orali o scritte e, infine, la presentazione di un *draft report* da parte del relatore. A questo punto la commissione discute fin quando non trova un accordo sulla relazione finale da presentare all'aula. La logica che guida l'attività di questi organi è di tipo *bipartisan*: all'interno dei *committees* vigono le ordinarie divisioni politiche ma è costante la ricerca di un consenso allargato o addirittura unanime sull'attività svolta e, in particolare, sui rapporti che da presentare all'Assemblea.

I *select committees* ricevono dai dipartimenti governativi rapporti scritti sui principali aspetti della loro attività e possono invitare i membri del Governo ad intervenire alle loro riunioni. Il Governo ha più volte dichiarato che i Ministri debbono collaborare con i *select committees*, tuttavia ciò non comporta che l'atteggiamento tenuto dai rappresentanti dell'esecutivo sia sempre di tipo cooperativo. Spesso i *civil servants* testimoniano e presentano documenti in luogo dei Ministri, per tale motivo è

⁷ Si tratta di una commissione istituita nel luglio 2002 in seguito alla riorganizzazione dell'Ufficio del Primo Ministro che a partire da questa legislatura è competente in materia di politiche abitative governo locale e regioni.

stata pubblicata una guida che disciplina la loro condotta in queste occasioni (nota con il nome di *Osmotherly Rules*), i cui contenuti sono stati più volte rivisti in senso sempre meno restrittivo⁸. Vi sono stati casi in cui i Ministri hanno rifiutato ai *civil servants* il permesso di testimoniare, hanno preso la parola al loro posto o li hanno destituiti dall'incarico. Le informazioni in possesso del Governo e dei *civil servants* possono essere negate solo in ragione di un interesse pubblico superiore. La valutazione di tale interesse è condotta sulla base di quanto previsto dal *Code of Practice on Access to Government Information* (1997).

I *select committees* hanno precisi poteri coercitivi nei confronti degli esterni che interpellano, ma molto raramente vi fanno ricorso, poiché di solito chi viene invitato a testimoniare lo fa liberamente provvedendo a consegnare il materiale che può interessare l'attività del *committee*. Le audizioni sono pubbliche – e i resoconti ad esse relativi pubblicati – salvo il caso in cui non abbiano ad oggetto temi o argomenti di tipo confidenziale. I *select committees* possono richiedere la presentazione di documenti utili per lo svolgimento del loro lavoro anche ad enti pubblici o privati e agli stessi cittadini.

I *select committees* possono svolgere missioni all'esterno delle sedi di *Westminster* e in alcuni casi possono conferire incarichi a consulenti per ottenere informazioni che non sono disponibili in maniera immediata o per far luce su tematiche particolarmente complesse. Le commissioni, inoltre, possono scambiarsi fra loro documenti o riunirsi congiuntamente in occasione di determinate audizioni, o per discutere sui *draft reports*. Ogni *select committee* ha uno staff permanente che si aggira fra i due e i quattro funzionari.

Secondo lo S.O. 145, il *Liaison Committee* – formato dai presidenti di tutti i *select committees*⁹ – esamina le questioni relative al lavoro dei singoli *committees*, riferisce alla Camera sul loro operato e sceglie quali relazioni devono essere discusse dall'Assemblea. Il *Liaison Committee* è formato da 33 deputati. Il quorum per il suo funzionamento è pari a 6. Anche i componenti di questo *committee* sono eletti dalla Camera e rimangono in carica per tutto il periodo della legislatura. Come le altre commissioni il *Liaison Committee* può chiedere la presentazione di testimonianze scritte e di documenti e può convocare tutti i soggetti che ritenga utili per lo svolgimento della sua attività e, infine, redige relazioni per l'Assemblea.

2.3 Evoluzioni recenti

2.3.1. Il coinvolgimento nel procedimento legislativo

Dall'inizio degli anni '90 sono state formulate una serie di proposte volte ad ampliare le competenze dei *select committee* al procedimento legislativo. Nel 1990 il *Select Committee on Procedure* ha suggerito un diretto coinvolgimento dei *departmental select committees* nel procedimento legislativo. L'idea sottostante la proposta era che l'approccio critico di tali organi avrebbe potuto giocare a favore di una migliore qualità della legislazione. Questa idea ha trovato

⁸ Ad oggi è pubblicata dal *Cabinet Office* con il titolo di *Departmental Evidence and Response to select Committees* (1999).

⁹ Sono membri del *Liaison Committee* anche i presidenti dei *select committees* che non hanno il compito specifico di controllare l'azione del Governo.

applicazione a partire dal 1997¹⁰ secondo una modalità che consente ai *select committees* di esaminare i c.d. *draft bills* senza poterne modificare il testo, ma per proporre delle modifiche migliorative. L'esperienza fatta però non è stata da tutti valutata in maniera positiva: l'impegno sul fronte legislativo sembra aver "distratto" i *committees* dalla loro ordinaria attività di *scrutiny* sul Governo e sull'amministrazione; salvo alcune eccezioni i Ministri non partecipano ai lavori di questi organi e ciò comporta il venir meno di un apporto significativo in termini di conoscenza e di informazioni disponibili sulle proposte di legge. Infine, nel momento in cui la sfera di attività del *select committee* si è trasferisce dal controllo alla produzione legislativa, viene meno la logica consensuale¹¹.

Sempre per quanto riguarda il procedimento legislativo, nel 1992 il report "*The Making Law*" dell'*Hansard Society*¹² ha suggerito che i *departmental select committees* controllassero e monitorassero l'applicazione e il funzionamento di ogni legge particolarmente importante (in aggiunta a quella finanziaria) di loro competenza. Secondo il report, nel caso in cui non avessero il tempo di adempiere tale compito sarebbe stato opportuno istituire una commissione apposita a questo fine. Nel 1997 il rapporto "*The Legislation Process*" del *Select Committee* sulla modernizzazione della Camera dei Comuni (dibattuto in aula il 13 novembre 1997) ha previsto l'introduzione di un *post-legislative scrutiny*, che riprende quanto affermato nel 1992 dal report dell'*Hansard Society*.

2.3.2 Il ripensamento dei rapporti con l'esecutivo

Nella sessione 1999-2000, il *Liaison Committee* ha presentato il rapporto *Shifting the balance: select committees and the Executive*. Il documento ripercorre brevemente la storia dei *committees* e dà un giudizio complessivamente positivo di questo sistema, tuttavia, riscontrando dei limiti nella sua efficacia elabora delle proposte per migliorarlo.

La riflessione di partenza riguarda il contesto istituzionale in cui operano i *select committee*. Quando sono stati istituiti – nel 1979 – il modello di riferimento era quello delle commissioni del Congresso statunitense. Nel Regno Unito, però, il principio della separazione dei poteri non è realizzato nello stesso modo: i Ministri sono membri del Parlamento e traggono legittimazione e sostegno dalla maggioranza parlamentare. I *select committees* possono chiedere al Governo e ai Ministri di render conto del loro operato ma visto che le divisioni partitiche che "informano" l'organizzazione dei lavori della Camera influenzano anche l'attività dei *select committee*, le ricadute che l'azione di controllo è in grado di produrre saranno diverse.

D'altro canto, va detto che una commissione determinata nel perseguire i suoi obiettivi può ottenere risultati efficaci nell'azione di controllo del Governo. I *select committees*, infatti, sono completamente indipendenti nella scelta dei temi da trattare e dell'organizzazione dei lavori.

¹⁰ Tra i *draft* esaminati ricordiamo, ad esempio, il *bill on Pension on Divorce* da parte del *Social Security Committee*.

¹¹ Per questo giudizio cfr. M. Zander, *The Law-Making Process*, London-Edinburgh-Dublin, Butterworths, 1999, pp. 56-57.

¹² L'*Hansard Society* è un'istituzione nata nel 1944 per promuovere e sviluppare la democrazia parlamentare in un'epoca in cui era minacciata dalle esperienze dittatoriali che si sviluppavano in alcuni Paesi europei. Fra i suoi fini vi è quello di promuovere la conoscenza e lo sviluppo della democrazia parlamentare attraverso attività di studio e di ricerca.

Alla luce dei limiti riscontrati nel concreto operare di questo organi, il rapporto avanza alcune proposte di modifica del sistema dei *select committees*.

- **Nomina dei membri dei *select committees*.** Nel 1979 si ritenne che il Governo doveva essere escluso dalla scelta dei componenti dei *select committees* in ragione delle funzioni che questi erano chiamati a svolgere. Nella prassi, tuttavia, le proposte di nomina del *Committee of Selection* sono state influenzate e pilotate dai *Parti Whips* e ciò ha determinato numerosi inconvenienti: in alcuni casi – all’inizio della legislatura – l’esecutivo ha ritardato le nomine; eguali ritardi si sono registrati in caso di vacanza di posti all’interno delle commissioni; a volte i deputati sono stati trasferiti da un *committee* ad un altro alla luce delle opinioni espresse e delle posizioni politiche assunte rispetto alle scelte dell’esecutivo. Per ostacolare l’influenza del Governo sul lavoro delle commissioni, il *report* immagina l’istituzione di un *select committee panel* incaricato di proporre alla Camera le nomine. Il *panel* dovrebbe essere composto da tre membri scelti fra i deputati più anziani ed autorevoli: il presidente (*chairman of committees*) non dovrebbe guidare nessun *select committees*, per gli altri due – al contrario – non esisterebbe la stessa incompatibilità. Il *panel* dovrebbe presentare all’Assemblea le proposte di nomina entro un termine ordinario dalla prima riunione della nuova Camera. Una volta costituiti i *select committees*, i presidenti eletti all’interno di ciascuno di essi dovrebbero diventare membri del *panel*, insieme ai presidenti delle sottocommissioni permanenti. Il *panel* dovrebbe essere titolare degli stessi poteri che attualmente sono di competenza del *Liaison Committee*.

- **Partecipazione ai lavori.** Il *report* propone di registrare la presenza dei deputati a tutta la durata dei lavori delle commissioni e prevedere – come *extrema ratio* – l’esclusione dal *select committee* dei deputati che abbiano scarsamente partecipato ai lavori.

- **Carriera.** E’ noto che i *backbenchers* ambiscono ad entrare nella compagine di Governo. Spesso il loro impegno nei *select committees* è vissuto come una fase propedeutica a questo passaggio, poiché l’esperienza e la conoscenza che si matura in tali sedi diventa utile per gli incarichi di Governo futuri. In questa prospettiva secondo il *report* sarebbe positivo se il lavoro dei *select committees* costituisse un’allettante alternativa alla carriera “governativa”. Ciò potrebbe essere realizzato in due modi: aumentando gli stipendi dei presidenti dei *committees* ovvero predisponendo per questi ultimi maggiori risorse di carattere finanziario e umano, così da rendere sempre più qualificato il loro operato.

- **Discussione dei reports.** Si è soliti considerare i dibattiti sui *reports* dei *select committees* un indice del successo del lavoro svolto. Questo dato tuttavia è grezzo. Perché sia veritiero occorre che i dibattiti siano tempestivi ed effettivi e che ad essi ci sia una certa partecipazione da parte dei membri della Camera. Ad oggi i *reports* dei *select committees* sono discussi secondo i tempi ad essi predestinati dal regolamento interno. La richiesta di una maggiore attenzione alla mole di *report* pubblicati dai *select committees* è una richiesta “datata”. Il *report* propone di dedicare una volta alla settimana, dopo le interrogazioni, trenta minuti alla discussione di un *report* con questa procedura: il Ministro ha cinque minuti per rispondere alle osservazioni contenute nella relazione del *select committee*, il tempo rimanente è diviso fra gli interventi dei deputati – che possono

commentare e discutere i contenuti del *report* – e la replica del Ministro (una procedura di questo tipo è prevista in altri Parlamenti: Australia e Canada). Il *report* propone altresì che, nell'ambito della riforma della sessione di bilancio, almeno tre giorni siano dedicati alla discussione dei *reports* dei *select committees*.

- **Risposta del Governo.** Attualmente l'esecutivo ha a disposizione due mesi di tempo per rispondere alle osservazioni contenute nelle relazioni dei *select committees*. Questo termine non è sempre osservato. Il *report* invita i singoli *committees* a monitorarne il rispetto prevedendo la convocazione del Ministro interessato in caso di ritardo. La risposta del Governo potrebbe essere contenuta in un *memorandum* formale da pubblicare in allegato alla relazione della commissione. Poiché spesso si ravvisa una certa superficialità nelle risposte del Governo, il *report* raccomanda che i *select committees* riferiscano anche su questo aspetto nel rapporto annuale sulla loro attività.

- **Seguito delle raccomandazioni.** Attualmente i *select committees* non controllano in maniera sistematica il seguito delle loro raccomandazioni nell'azione del Governo. Il *report* propone di avviare questa pratica e di evidenziarne gli esiti nei *reports* annuali sulla attività delle commissioni. Ciò dovrebbe contribuire a stilare un bilancio annuale dell'attività dei *select committees* da parte del *panel*.

- **Cooperazione con il Governo.** Il *report* sottolinea la necessità di ricercare un approccio cooperativo e non conflittuale con il Governo affinché le indagini dei *select committees* possano essere l'occasione per ricostruire la “storia” di un'intera politica e per migliorarla individuandone i limiti e i punti deboli.

- **Funzione legislativa.** E' necessario che il Governo consegni con maggiore anticipo i *draft bills* per fare in modo che il lavoro di *pre-legislative scrutiny* dei *select committees* possa essere svolto con maggiore accuratezza. Spesso, nell'ambito del *pre-legislative scrutiny*, i *select committees* devono lavorare insieme, di qui la necessità di organizzare metodi di lavoro più collaborativi quali l'istituzione di *joined-up committees* che tuttavia comportano numerosi problemi: il coordinamento delle presenze, la determinazione delle procedure di esame e di deliberazione, la disponibilità di uno staff adeguato. Inoltre, sarebbe necessario un maggiore coordinamento fra l'esame del *draft-bill* da parte dei *select committees* e la seconda lettura dello *standing committee* per esso competente.

- **Staff.** In media ogni *select committee* ha a disposizione due consiglieri parlamentari, un assistente, un esperto in materia (a contratto) e un segretario. In molti casi le commissioni di servono di esperti che sono pagati giornalmente in base alla consulenza che prestano. La qualità dello staff è generalmente molto elevata. E' costante il dato della scarsità di personale anche in considerazione del fatto che oggi all'attività di indagine si è aggiunta quella di esame dei *draft-bills*. Nella consapevolezza che non è possibile chiedere personale in aggiunta a quello esistente, il *report* consiglia la formazione di una unità di staff centrale da cui i *committees* possano attingere al momento in cui ne abbiano necessità.

- **Comunicazione.** Il *report* esprime la necessità di rendere più accessibile e conosciuto il lavoro dei *select committees* ai parlamentari, al Governo e ai cittadini.

2.4 Un tentativo di bilancio

Delineare un bilancio dell'attività dei *select committees* non è semplice. Da un lato, possono essere considerati positivamente sia il flusso di informazioni che grazie ad essi giunge alla Camera, sia l'infittirsi dell'interazione fra Parlamento e Governo che i *committees* hanno determinato. Dall'altro, è difficile trovare un "indicatore" che misuri il loro impatto sul processo decisionale: meno del 10% delle relazioni dei *committees* è dibattuto in aula e meno di un terzo è citato in una mozione, ma – anche se non ufficialmente discussi – i *reports* sono comunque diffusi e alcuni di essi hanno una larga eco nell'opinione pubblica e nella stampa.

Tra gli studiosi emerge un giudizio (più o meno) positivo dell'esperienza dei *select committees*, accompagnato dalla consapevolezza che alcuni limiti del sistema potrebbero essere superati. E' stato affermato che i *select committees* hanno contribuito a creare un atteggiamento più critico della Camera dei Comuni nei confronti del Governo, che hanno indotto una maggiore trasparenza nell'attività dell'esecutivo, e che hanno mostrato l'utilità dell'applicazione della logica *bipartisan* ad alcuni ambiti della vita parlamentare.

Studi più specifici hanno messo in evidenza che sebbene il *term of reference* riguardi anche il controllo della spesa dei Ministeri e degli enti pubblici ad essi legati, questo monitoraggio non è realizzato in maniera costante e sistematica. I motivi di tale "inadempienza" sono riconducibili alla mancanza di informazioni fruibili e di *expertise* capaci di leggere correttamente i dati a disposizione.

Nel complesso, quindi, sembra che i *select committees* – con alcuni limiti – costituiscano un'opportunità affinché il Parlamento aumenti gli *inputs* che immette nel processo decisionale. Nella prospettiva di migliorare il sistema esistente l'*Hansard Society*¹³ ha formulato alcune proposte suggerendo – *inter alia* – di:

- **Monitorare il seguito dato dal Governo alle raccomandazioni contenute nelle relazioni dei *committees*:** ciò dovrebbe contribuire a che il Governo prenda seriamente in considerazione le indicazioni formulate dalle commissioni al termine delle loro indagini e si preoccupi, se non di darne attuazione, almeno di avere un interlocutore politico di fronte al quale motivare tale scelta. .
- **Aumentare il numero delle relazioni discusse dall'Assemblea:** in questa prospettiva sarebbe utile garantire – come è stato già ribadito – tempi di dibattito certi nell'ambito dell'attività dell'aula e della sessione di bilancio. Ciò dovrebbe determinare una ricaduta (anche minima) dell'attività dei *committees* nel processo decisionale.

¹³ Si tratta del *report* del 2001 "The Challenge for Parliament – Making Scrutiny Work".

- **Incrementare le risorse finanziarie e umane a disposizione dei *select committees*:** emerge con forza l'idea che la premessa logica di ogni tipo di controllo sia l'acquisizione di conoscenze, la quale a sua volta richiede la disponibilità di strumenti idonei a garantirla.

Le ultime considerazioni riguardano la scelta della logica *bipartisan*. Nonostante che l'impostazione *politically oriented* domini il funzionamento e l'attività delle Assemblee legislative, il fatto che i *select committees* operino secondo un metodo di natura consensuale determina una contrapposizione fra Governo e Parlamento che è utile ai fini dell'esercizio della funzione di controllo, poiché consente di superare l'*impasse* cui si accennava nell'introduzione: il Governo con la sua maggioranza parlamentare potrebbe indirizzare anche l'attività di controllo che lo riguarda direttamente, snaturando così l'essenza della funzione.

Un esempio in questo senso è dato dalla storia dei *select committees* – nati essenzialmente per volontà dei *backbenchers* con l'opposizione dei *frontbenchers* – e dalle vicende relative alle ultime nomine. Dopo ultime le elezioni i nomi dei presidenti di due *select committees* che nella precedente legislatura avevano aspramente criticato il Governo non sono rientrati nella rosa proposta dai *Whips* al *Liason Committee*. Ciò ha dato luogo a numerose polemiche, tanto che il leader della *House of Commons* ha lasciato che il voto finale della Assemblea fosse libero dalla disciplina di partito e i due nomi “caldi” sono stati così rinominati.

In questa prospettiva emerge che la logica *bipartisan*, volta alla ricerca di un consenso fra maggioranza e opposizione, può costituire un mezzo per rendere la funzione di controllo più incisiva e penetrante di quanto non lo sia se lasciata alla “normale” dialettica fra parti contrapposte. Ciò non significa che le divisioni politiche e le differenze di opinioni sfumino in un insieme indistinto. L'intento non è quello di far prevalere una “fazione” sull'altra, ma di trovare una linea comune del Parlamento *vis à vis* dell'esecutivo. Rimane aperto il problema del modo in cui realizzare una dinamica siffatta in un'arena di per sé caratterizzata dalle logiche di partito e, soprattutto, in un luogo di cui il Governo è “abituato” a dirigere lavori e attività.

3. Il controllo sulla spesa pubblica: *Public Accounts Committee, Comptroller and Auditor General* e *National Audit Office*

Il sistema dei *departmental select committees* non esaurisce l'insieme degli strumenti a disposizione della Camera dei Comuni per controllare l'attuazione delle leggi e l'operato dell'amministrazione statale. Un'innovazione rilevante che ha rafforzato l'*accountability* delle strutture ministeriali nei confronti del Parlamento è stata la trasformazione del *National Audit Office* (NAO), da ente di "revisione contabile e finanziaria" a soggetto promotore di analisi sulle performance delle pubbliche amministrazioni. In quest'ultima parte si descrivono sinteticamente i rapporti che il NAO intrattiene con la Camera dei Comuni e, più in particolare, con la *Public Accounts Committee*.

3.1 *Public Accounts Committee*

Nel Regno Unito il sistema della finanza pubblica si fonda su una richiesta di autorizzazione rivolta dal Sovrano al Parlamento sia per il prelievo di denaro ai cittadini tramite l'imposizione fiscale, sia per la spesa delle risorse acquisite. Dopo aver concesso tali autorizzazioni il Parlamento deve controllare come vengono utilizzate le risorse pubbliche. La Camera dei Comuni svolge questo controllo tramite la *Public Accounts Committee* (PAC).

La PAC, riunita per la prima volta nel 1861, è una delle commissioni di più antica tradizione. Oggi è composta da un massimo di quindici membri (sedici con il presidente) e il *quorum* per le decisioni prese è di quattro. I suoi componenti sono nominati rispettando la proporzionalità delle appartenenze politiche all'interno dell'Assemblea sulla base di una proposta del Governo che è formulata dopo la consultazione della minoranza: per convenzione il presidente (eletto dalla stessa PAC) è un membro dell'opposizione e il funzionamento della commissione è impostato secondo un approccio *bipartisan*¹⁴.

La PAC deve vigilare affinché il denaro per cui il Governo ha ottenuto un'autorizzazione di spesa del Parlamento sia utilizzato per i fini per cui l'autorizzazione è stata concessa¹⁵. La PAC è titolare dei poteri attribuiti agli altri *select committees*. Molte delle sue riunioni sono pubbliche e almeno una volta per sessione i suoi *reports* sono discussi dall'Assemblea. In generale è possibile affermare che essa svolge una considerevole influenza sull'azione del Governo.

3.2 *Comptroller and Auditor General*

L'*Exchequer and Audit Department Act* 1866 ha istituito l'ufficio del *Comptroller and Auditor General* (C&AG) e ha attribuito a questo organo due funzioni: il controllo della spesa pubblica e la verifica della correttezza dei bilanci dei dipartimenti dell'esecutivo e di altri organismi pubblici.

¹⁴ In questa legislatura la PAC è formata da dieci deputati del partito laburista, quattro del partito conservatore e due del partito liberale.

¹⁵ Lo S.O. n. 148 prevede che la commissione è istituita «for the examination of the accounts showing the appropriation of the sums granted by Parliament to meet the public expenditure and of such other accounts laid before Parliament as the Committee may think fit».

Intorno agli anni '60 si è iniziato a discutere sull'opportunità di riformare il sistema di *audit* nazionale. Le spinte più forti in questa direzione provenivano dal Parlamento e dal mondo accademico. In queste sedi si sottolineava che il *public audit* doveva essere adeguato ai cambiamenti che erano maturati nel panorama istituzionale e, in particolare, al ruolo centrale assunto dall'esecutivo. Si sottolineava altresì la necessità di conferire al C&AG il potere di riferire al Parlamento «on the value for money achieved by government departments» e di garantire la sua indipendenza – insieme a quella degli *auditors* – dall'esecutivo.

Queste istanze trovarono una risposta nel *National Audit Act* 1983, in base al quale il C&AG è diventato a tutti gli effetti un *Officer* della Camera dei Comuni nominato dal Sovrano sulla base di una risoluzione proposta dal Primo Ministro con l'assenso del Presidente della PAC e approvata dalla Camera dei Comuni. Egli ha il potere di riferire al Parlamento – a sua discrezione – sulla economicità, l'efficienza e l'efficacia con cui il Governo e gli enti da esso dipendenti hanno usato il denaro pubblico. La sua indipendenza è assicurata da una serie di accorgimenti: il suo stipendio grava sul *consolidated fund*¹⁶, può essere rimosso dalla sua carica solo per *misbehaviour* e solo se si esprimano in tal senso entrambe le Camere, gode di una piena discrezionalità nell'esercizio delle sue funzioni, che esercita attraverso il *National Audit Office* (NAO), di cui è presidente.

3.3 Il *National Audit Office*

Il NAO, istituito dal *National Audit Act*, è composto da una serie di esperti nominati dal C&AG (che ne determina funzioni e compenso). In base alla normativa in vigore il NAO realizza due tipi di *audit*.

1) ***Financial Audit***: si tratta di un controllo di natura strettamente finanziaria e di revisione contabile svolto su tutti i dipartimenti dell'esecutivo, sulle agenzie governative e sugli altri enti pubblici dipendenti dall'esecutivo. Il controllo è finalizzato a verificare che le somme stanziare dal Parlamento siano impiegate dalle amministrazioni in modo conforme alle norme di contabilità pubblica e agli indirizzi dati dal Parlamento. Il NAO presenta un rapporto al Parlamento nel caso in cui riscontri gravi irregolarità ovvero negli altri particolari casi previsti dalla legge. Tale rapporto contiene altresì un parere sulla gestione finanziaria degli stanziamenti. Generalmente il NAO comunica alle amministrazioni interessate i risultati dell'attività di controllo svolta con le cosiddette *managements letters*, che possono contenere raccomandazioni per il miglioramento della gestione finanziaria delle risorse. Questo tipo di controllo può essere assimilato a quello finanziario svolto in Italia dalla Corte di conti.

2) ***Value for Money Audit***: si tratta di una forma di controllo più innovativa rispetto alla precedente. L'*audit* in questo caso consiste nell'analizzare in dettaglio sia l'implementazione di attività specifiche svolte dalle amministrazioni statali; sia l'erogazione di alcune categorie di servizi pubblici. Lo scopo è di verificare la performance delle organizzazioni pubbliche soggette al controllo; di identificare buone pratiche nella gestione di tali attività; di suggerire cambiamenti al

¹⁶ Si tratta di un fondo pubblico speciale su cui gravano gli stipendi di quelle categorie di pubblici funzionari di cui si voglia garantire l'indipendenza, quali sono – ad esempio – i magistrati.

fine di realizzare miglioramenti e risparmi. Di volta in volta tali studi prendono in esame la capacità delle amministrazioni di contenere i costi di acquisizione delle risorse necessarie alla produzione e all'erogazione dei servizi, la capacità di impiegare in modo produttivo le risorse a disposizione, l'attenzione dedicata a dare una risposta ai bisogni dei cittadini-utenti. Gli studi esaminano quindi l'attuazione delle politiche e la gestione dei servizi, ma non mettono mai in discussione le decisioni assunte dal Parlamento in relazione a quelle particolari politiche e la loro efficacia nel dare soluzione a problemi collettivi. Il NAO sceglie di volta in volta, e in modo del tutto autonomo e indipendente dal Parlamento, gli interventi da controllare. Nel far questo può tener conto delle opinioni e degli indirizzi espressi dalla PAC. Ogni anno il NAO presenta al Parlamento circa 50 relazioni «*on the value for money*».

La relazione fra C&AG, NAO e Parlamento (in particolare la PAC) è centrale nel controllo della spesa pubblica. Innanzitutto va detto che il C&AG (o un suo rappresentante) è presente a tutte le riunioni della PAC e che i *report* del C&AG costituiscono la base del lavoro della PAC. Quest'ultima può chiedere al C&AG di condurre speciali verifiche sugli organi che sono soggetti al suo controllo. I funzionari del NAO, inoltre, sono a disposizione dei parlamentari in qualità di consulenti e rispondono a tutte le questioni relative al dispendio di denaro pubblico che siano loro poste. In definitiva la PAC è il solo *committee* che – sulla base del legame con il NAO – ha un apparato di supporto rilevante “a sua disposizione”.

Fig. 1: Il processo di *accountability* nel controllo parlamentare sulla spesa pubblica



Fonte: Annual Report 2002, NAO

Tale legame crea un ciclo di *accountability* nella relazione fra Parlamento e Governo: il NAO e il C&AG possono scegliere di rendicontare al Parlamento su argomenti che rientrano nella loro sfera di competenze. Tali rapporti potranno determinare una relazione della PAC a cui il Governo è tenuto a rispondere entro il termine di due mesi. L'importanza che tali *reports* rivestono nella dialettica fra istituzioni è dimostrata dal fatto che normalmente l'esecutivo si impegna a rispondere.

Bibliografia

Bradley, A. W. Edwing, K. D. *Constitutional and Administrative Law*, Edinburgh, Longman, 2002.

Burns, T. R. Corte, U. Kamali, M. *L'evoluzione dei parlamenti. Panorama storico-comparativo delle assemblee parlamentari e dei processi di decisione politica*, in L. Violante (cur.) *Il Parlamento*, Storia d'Italia, Annali XVII, Torino, Einaudi, 2001, 1261 ss.

Chatebout, B. *Le contrôle parlementaire*, Paris, La documentation française, Documents d'études n. 1.14, 1998.

Drewery, G. (ed.), *The new select committee*, London, Clarendon Press, 1998.

Griffith Ryle, *Parliament: Functions, Practice and Procedure*, London, Sweet & Maxwell, 2002.

Longley, L. Davidson R., *The new roles of Parliamentary committees*, London-Portland, Frank Cass., 1998

Oliver, D. *The Reform of the United Kingdom Parliament*, in Jowell J. Oliver D. (eds.), *The Changing Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 261 ss.

Silk, P. Walters, R. *How Parliament works*, London-New York, Longman, 1998

Zander, M. *The Law-Making Process*, London-Edinburgh-Dublin, Butterworths, 1999

Link utili

Departmental Select Committees

http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/parliamentary_committees16.cfm

Public Accounts Committee

http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/committee_of_public_accounts.cfm

Hansard Society

<http://www.hansard-society.org.uk/default.htm>

Liason Committee

http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/liaison_committee.cfm