

Rita Siria De Vitis

Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi

1 - Oggetto e finalità della ricerca; 2 - Parlamento, Governo e sfera pubblica; 3 - Gli strumenti del sindacato ispettivo nella teoria e nella prassi; 4 - *Question time*: è crisi?; 5 - Le comunicazioni del Governo e l'informativa urgente: genesi, prassi e affinità; 6 - La XIII e la XIV legislatura: considerazioni; 7 - La XV legislatura: un primo bilancio, prospettive e conclusioni.

1 - *Oggetto e finalità della ricerca*

L'oggetto di questa ricerca è stato individuato nell'ambito dell'esperienza maturata nel corso delle ultime tre legislature in qualità di funzionario addetto alla resocontazione sommaria dei lavori dell'Assemblea. Obiettivo della stessa è offrire spunti di riflessione sul consolidamento di una prassi peculiare: lo svolgimento di informative urgenti da parte del Governo. Dall'interessante e stimolante analisi dei precedenti raccolti sull'argomento, è emerso un sempre più frequente ricorso a tale istituto, non disciplinato dai Regolamenti parlamentari, ma molto significativo nell'ambito dei rapporti tra Parlamento e Governo. È sembrato utile, quindi, interrogarsi su varie questioni aperte, sia procedurali sia funzionali, al fine di offrire un modesto contributo, che non ha la pretesa di essere esaustivo.

2 - *Parlamento, Governo e sfera pubblica*

Le funzioni conoscitive, di indirizzo e di controllo sono svolte da tutti i Parlamenti, indipendentemente dalla forma di governo vigente, perché fondate sulla superiore dignità politica dell'organo più direttamente rappresentativo della volontà popolare. Tali funzioni assumono tuttavia un'incidenza particolare nella forma parlamentare, basata su un rapporto di collaborazione organica e di reciproca influenza tra gli organi politici fondamentali.

In una forma di governo parlamentare, quale quella delineata dalla

Costituzione italiana, il Parlamento ed il Governo sono le sedi del potere di direzione politica, collegate tra loro dal rapporto di fiducia, che si instaura a norma dell'articolo 94 della Costituzione, a conclusione del procedimento di formazione del Governo. È opportuno premettere che, con il sistema elettorale proporzionale, l'individuazione della personalità politica in grado di ottenere la fiducia del Parlamento era affidata alla rilevazione da parte del Presidente della Repubblica degli orientamenti dei gruppi parlamentari e dei partiti politici corrispondenti. Era una ricerca che si effettuava dopo la consultazione elettorale, che aveva quindi un valore quasi esclusivo di conferimento di forza contrattuale ad una pluralità di raggruppamenti, in vista di accordi di governo da stipulare nella fase post-elettorale.

Dopo l'avvento del sistema elettorale maggioritario, la personalità politica in grado di ottenere la fiducia del Parlamento è già espressa di fatto dal corpo elettorale, che ha dato la maggioranza ad uno degli schieramenti in campo, indicando nel suo leader il prossimo Presidente del Consiglio dei ministri. Al Capo dello Stato non resta che prendere atto della decisione popolare e procedere di conseguenza. Così è accaduto nel 1994 con la nomina di Silvio Berlusconi, nel 1996 con la nomina di Romano Prodi, nel 2001 con la nuova nomina di Silvio Berlusconi e da ultimo, nel 2006, con quella di Romano Prodi.

Il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, tuttavia, non rimane "congelato" per l'intera legislatura poiché le Camere hanno il potere di interromperlo, riconsegnando al Presidente della Repubblica il potere-dovere di formare, ove sussistano le condizioni, un nuovo Governo assistito dalla necessaria fiducia parlamentare o di sciogliere le Camere, per consentire all'elettorato di manifestare la propria scelta.

Il programma di governo che il Presidente del Consiglio espone alle Camere per chiedere la fiducia ⁽¹⁾, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, si trasforma in indirizzo politico. Le Camere diventano così partecipi del potere di direzione politica sin da quando esso si esprime nei contenuti e si stabilizza nella forma con la presentazione del programma governativo e la successiva approvazione della mozione di fiducia. Tale strumento, attraverso la motivazione, si configura come l'espressione non di un mero assenso al programma di governo, ma di un vero e proprio consenso ⁽²⁾.

All'attività di indirizzo politico partecipano quindi le Camere ed il Governo quali sedi paritarie e di pari legittimazione del potere di direzione politica in tutte le fasi della vita di quest'ultimo.

I Regolamenti parlamentari prevedono strumenti e procedure per

consentire alle Camere di dispiegare il loro rapporto fiduciario con il Governo e a quest'ultimo la possibilità di attuare, in un continuo rapporto di collaborazione dialettica con il Parlamento, il programma per il quale la maggioranza ha ricevuto l'investitura del corpo elettorale .

La disciplina di procedure ed istituti che regolano i rapporti, eminentemente politici, tra il Parlamento e il Governo assume quindi una particolare rilevanza, ma la Costituzione non menziona le modalità con le quali essi debbano svolgersi, limitandosi a disciplinare le mozioni di fiducia e di sfiducia e l'inchiesta parlamentare «su materie di pubblico interesse» (art. 82).

I Regolamenti della Camera e del Senato offrono pertanto gli strumenti utilizzabili per il mantenimento, lo sviluppo e l'integrazione del rapporto fiduciario, che per sua stessa natura è dinamico, atteso che il programma che ne sta alla base e sul quale il Governo ha ottenuto la fiducia abbisogna di specificazioni, integrazioni e talvolta modifiche e considerato che l'attività di direzione politica del Governo è appunto sottoposta al controllo delle Camere.

Il complesso delle disposizioni regolamentari subisce quindi nel tempo modifiche dettate dalla capacità delle Assemblee di registrare con immediatezza i mutamenti del sistema politico e del contesto internazionale, nonché le trasformazioni del sistema delle autonomie, che consentono di dare vita a procedure idonee a mantenere il Parlamento all'altezza del suo compito di principale sede della sovranità popolare.

Negli anni Quaranta del diciannovesimo secolo J.S.Mill riteneva che la funzione del Parlamento non dovesse essere quella di amministrare lo Stato, e neppure quella di legiferare, bensì quella di aprire il Governo al pubblico: il Parlamento doveva considerarsi il *committee grievances* della nazione, il congresso dell'opinione pubblica.

La costituzione dei partiti organizzati a fondamento ideologico, sia in Gran Bretagna sia nel resto dell'Europa, ha dato origine all'ampliarsi delle sedi extraparlamentari nelle quali discutere degli interessi collettivi da interpretare e da rappresentare. Era la sostanziale metamorfosi del ruolo del Parlamento: non più luogo dove si forma l'interpretazione del bene comune dopo discussione aperta, cioè non pregiudicata negli esiti, ma luogo dove si arriva con idee già formate e dichiarate nella richiesta di fiducia all'elettore, e che non si è pronti ad abbandonare; anzi, queste idee ci si deve impegnare a sostenerle fino al voto, per dimostrare la fedeltà alla volontà dell'elettore o al partito di appartenenza ⁽³⁾.

Nel secondo dopoguerra in Italia il Parlamento diventa una sorta di camera di compensazione tra gli interessi rappresentati, ma consolida la sua funzionalità istituzionale di arena primaria della mediazione politica. È interessante dunque capire e definire “l’altrove”, atteso che non ci si può limitare a ritenere che ciò che giunge in Parlamento sia il recepimento delle istanze rappresentate durante il processo elettorale; l’*output* dell’attività parlamentare va valutato, pertanto, determinando meramente gli interessi soddisfatti o i voti spostati. La vita del Parlamento e delle altre istituzioni rappresentative viene alimentata da processi autonomi che si svolgono in una sfera più o meno estesa dove agiscono, si esprimono e si intrecciano rapporti tra coloro che formano, animano e, a seconda degli ambienti politico-istituzionali e delle circostanze culturali e storiche, definiscono una determinata “sfera pubblica” attorno e attraverso le istanze formali del sistema politico e amministrativo. È noto che una delle discontinuità più rilevanti nelle relazioni tra Governo e Parlamento nel processo legislativo italiano, registratasi con particolare intensità innovativa nello scorso decennio e ormai fortemente sedimentatasi nelle esperienze della XIII e XIV legislatura, è data da un ricorso molto articolato e reiterato alla normazione delegata, alla delegificazione, ai regolamenti. Si tratta di un processo di “autonomizzazione” della funzione legislativa ordinaria con la quale il Governo persegue proprie opzioni strategiche migliorando o rimuovendo la mediazione parlamentare.

Procedendo per brevi cenni, occorre sottolineare che il Parlamento italiano con le riforme regolamentari del 1997 e del 1999 porta a termine un processo di adattamento alle novità degli anni Novanta, consentendo l’istaurarsi di condizioni più favorevoli al binomio Governo-maggioranza, posto nella condizione di potere sviluppare il proprio indirizzo politico nelle Aule parlamentari.

Ma le attività parlamentari, in diverso grado rispetto alle altre attività pubblicistiche, non risultano sempre agevolmente tipizzabili, pertanto è facile constatare una stretta connessione finalistica tra strumenti pur formalmente diversi.

Opportunamente, quindi, il regolamento della Camera disciplina nella parte III, sotto il medesimo titolo, le procedure di indirizzo, controllo e informazione (*), che hanno assunto un rilievo sempre maggiore con l’introduzione del regime elettorale maggioritario (leggi elettorali del 1993) e il conseguente processo di assestamento del sistema politico-istituzionale al principio maggioritario.

Le relazioni istituzionali tra “arena parlamentare” e “arena governativa” vengono riarticolate. Si pone la questione di come possa lavorare il

Parlamento. Quel “come” è costituito da molti ingredienti, nessuno dei quali nuovo in sé, ma con diversa funzionalità sostanziale, nella chiave di un Parlamento che ascolta, controlla e valuta per dare effettività e “parlamentarietà” alla stessa nozione di rappresentanza politica, nonché sostegno argomentativo alla sua capacità di indirizzo ⁽⁵⁾.

In questa prospettiva si può inquadrare l’analisi sulla natura del rapporto tra Parlamento e Governo in una chiave diversa rispetto al legame fiduciario, un rapporto tra informazione e comunicazione tra le istituzioni che, nel tempo, ha visto nascere strumenti “non tradizionali” che, per analogia o per interpretazione estensiva, possono essere ricondotti alla funzione di indirizzo e di controllo, ma che in realtà hanno la peculiarità di essere strumenti neutrali.

3 - Gli strumenti del sindacato ispettivo nella teoria e nella prassi

All’ambito dell’ispezione parlamentare è strettamente connesso l’oggetto di questa ricerca, non tanto per la necessità di classificare l’informativa urgente secondo un’interpretazione dottrinarica – atteso che, come accennato, i regolamenti parlamentari non ne fanno menzione –, quanto per riflettere nel concreto sulle ragioni che hanno portato al suo utilizzo sempre più frequente, e talvolta a possibili distorsioni. In larga parte sicuramente ascrivibili ai noti aspetti di criticità degli strumenti ispettivi e alle perplessità sulla loro reale efficacia.

A fronte, infatti, di un loro incremento costante nell’arco delle ultime legislature, si è registrata da più parti e in più sedi un’insoddisfazione rispetto al rendimento degli stessi, insoddisfazione nella maggior parte dei casi dovuta all’eccessivo ritardo nelle risposte, che ha sicuramente orientato la scelta dei parlamentari verso le interrogazioni a risposta scritta, ma anche derivanti dalle modalità di svolgimento. Le interrogazioni a risposta orale, così come le interpellanze soffrono, infatti, del condizionamento temporale dell’iscrizione all’ordine del giorno dell’Assemblea o della commissione, sacrificate dalla contrazione dello spazio utile al loro svolgimento nella programmazione dei lavori, che fino ad oggi ha visto le sedute dedicate al sindacato ispettivo, nella parte iniziale o terminale della settimana, con scarso gradimento non solo del rappresentante del Governo, ma anche dei presentatori ⁽⁶⁾.

Occorre considerare, infatti, che il processo di obsolescenza dell’atto ispettivo è molto rapido se la risposta non giunge in tempi brevi, in quanto i

presupposti da cui prende origine cristallizzano in una situazione esistente al momento della presentazione, che viene ad essere non di rado superata dall'evolversi degli avvenimenti o dalla diffusione da parte dei mezzi di informazione delle notizie richieste (7).

Se ciò era vero già dalla XII legislatura, lo è ancora di più a partire dalle ultime tre legislature connotate dalla crescita esponenziale della velocità di informazione – conseguente, tra l'altro, all'avvento di *Internet* – alla possibilità dell'opinione pubblica di avere comunque informazioni immediate, dettagliate e aggiornate su qualsivoglia argomento di attualità.

Facendo un passo indietro, e sempre procedendo con estrema sintesi, si ricorda che l'istituto del sindacato ispettivo ha origini molto antiche. È del 1868, infatti, l'introduzione nel Regolamento della Camera di una norma che disciplinò per la prima volta il diritto di interrogazione, peraltro già ammesso per prassi senza alcuna formalità, mentre l'interpellanza addirittura era prevista dal Regolamento della Camera fin dal 1863 e dal 1850 da quello del Senato. Fin dal 1848, comunque, era consuetudine rivolgere all'inizio della seduta, e senza preavviso quesiti che provocavano un dibattito a cui partecipava chiunque lo chiedesse, dal quale scaturiva una pronuncia dell'Assemblea.

Gli articoli del Regolamento della Camera (8) che disciplinano le procedure e gli strumenti del sindacato ispettivo delineano modelli di atti ispettivi che, nella prassi, hanno avuto un'attuazione più estensiva rispetto allo spirito originario – tendenza confermata anche dall'emanazione di diverse circolari presidenziali in materia – o, al contrario, sono caduti in desuetudine (?).

Nel mondo politico-parlamentare e in dottrina si diffonde la convinzione che l'esercizio dell'attività di sindacato ispettivo tramite interrogazioni e interpellanze sia uno stanco quanto pressoché inutile rituale, con l'unica funzione di rappresentare interessi e problemi piuttosto che ottenere risposta ad una domanda.

Le ultime tre legislature, comunque, sono state caratterizzate da un'inversione di tendenza nella programmazione dei lavori parlamentari rispetto allo svolgimento in Assemblea dei documenti del sindacato ispettivo, sia per l'aumento della percentuale dei documenti ispettivi esaminati sia rispetto alla loro rapida trattazione. Tuttavia, non sono mancate le critiche alla qualità e quantità degli stessi. Tra gli aspetti problematici è stato sottolineato che spesso ci si limita ad affrontare una miriade di questioni locali di scarsa rilevanza generale, in luogo, magari, di argomenti di attualità e di particolare urgenza e rilievo, che consentirebbero non solo l'esercizio di

un'efficace attività di controllo sul Governo, ma anche una più diffusa conoscenza presso l'opinione pubblica ⁽¹⁰⁾. In questi termini si è espressa, in particolare, la dottrina negli anni in cui predominava una visione generalista della rappresentanza ed era vigente un sistema elettorale che accentuava il legame tra eletti nei vari collegi e rappresentati, dei quali si interpretavano le istanze, per cui «il continuo chiamare in causa il Governo o attirarne l'attenzione su episodi che si esauriscono quasi sempre in un ristretto ambito locale, indica un'inadeguata valutazione e arreca involontariamente danni al Parlamento e all'Esecutivo intralciando il normale lavoro legislativo ed il regolare svolgimento della vita dell'Esecutivo» ⁽¹¹⁾.

Un'altra delle questioni maggiormente dibattute dalla dottrina è la distinzione fra le diverse tipologie formali-procedurali in cui si articola la strumentazione ispettiva. A partire dal riconoscimento all'interpellanza di uno spettro conoscitivo più ampio di quello dell'interrogazione, il criterio su cui fondare la distinzione fra interrogazione e interpellanza è stato ricercato in una vasta gamma di funzionalità potenziali: il rilievo politico delle questioni sollevate oppure l'attribuzione all'interpellanza di un carattere di collegialità, mentre l'interrogazione sarebbe uno strumento tendenzialmente individuale; l'inidoneità della prima a dare luogo ad un dibattito in Parlamento, a differenza della seconda; la distinta finalità dell'atto, per cui l'interpellanza mirerebbe preferibilmente all'instaurazione di procedure di indirizzo; e, infine, il racchiudere ad opera dell'interpellanza un giudizio politico mentre l'interrogazione sarebbe solamente finalizzata all'acquisizione di informazioni e notizie.

In realtà, l'esperienza parlamentare ha fatto largamente giustizia dei distinguo dottrinari sancendo l'inconsistenza di effetti di ogni distinzione teorica e regolamentare tra i diversi strumenti. Ormai è un assunto che tale distinzione non riesca ad imporsi nella realtà della vita parlamentare e che dunque deputati e senatori utilizzino indifferentemente i due tipi di atto dimostrando di non attribuire ai suddetti strumenti caratteristiche funzionali e strutturali diverse e di non tenere in alcun cale le preoccupazioni della dottrina ⁽¹²⁾. La volontà di imprimere maggiore vitalità ed immediatezza al sindacato ispettivo portò all'introduzione nei Regolamenti parlamentari (articolo 135-*bis*, approvato dalla Camera il 12 ottobre 1983; articolo 151-*bis*, approvato dal Senato il 30 novembre 1988) delle interrogazioni a risposta immediata, che rappresenta il più significativo tentativo di una sua razionalizzazione e modernizzazione, accanto all'introduzione delle interpellanze urgenti (articolo 138-*bis* Reg. Camera, anche definite "pesanti",

analoghe alle interpellanze con procedimento abbreviato *ex* articolo 156-*bis* Reg. Senato) che, sottoscritte in numero non superiore a due al mese dai presidenti dei gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi gruppi, ovvero da un numero di deputati non inferiore a trenta, offrono ai presentatori la garanzia di un termine certo per lo svolgimento e una corsia preferenziale che consente di ottenere la risposta del Governo nell'arco di quarantotto ore dalla presentazione dell'atto, nonché di instaurare un rapporto dialettico tra singoli deputati e Governo, a prescindere dai legami di appartenenza ai gruppi.

Tale ultima considerazione emerge chiaramente dalla lettura dei resoconti stenografici delle sedute dell'Assemblea nei quali, in sede di illustrazione da parte di uno dei presentatori, viene spesso sottolineata la trasversalità che ne ha caratterizzato la presentazione, essendo interesse comune degli schieramenti interloquire con il Governo.

4 - Question time: è crisi?

Com'è noto, il *question time* è una tipologia classica di sindacato parlamentare del sistema britannico, dal quale si sono volute mutuare – se non la modalità e le forme – almeno la concisione dei tempi e l'immediatezza del confronto politico con il Governo in Parlamento. Le ulteriori riforme dei Regolamenti della Camera (1997) e del Senato (1999) hanno declinato il nuovo istituto in chiave del *Premier question time* con il duplice obiettivo di rivitalizzare il sindacato ispettivo, *in primis* attraverso la ripresa televisiva in diretta, e di ricondurre all'interno del Parlamento la parte più significativa e soprattutto più attuale di informazione sull'attività del Governo, spesso affidata a conferenze stampa e dichiarazioni. Negli anni caratterizzati dal processo di trasformazione che ha accompagnato l'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo italiana è stata infatti avvertita l'esigenza di differenziare le tipologie di atti, in modo da identificare nel *mare magnum* delle interrogazioni e delle interpellanze presentate dai singoli parlamentari quelle più "pesanti" dal punto di vista politico – in quanto sottoscritte o comunque selezionate da gruppi parlamentari – e di assicurare una risposta tempestiva da parte del Governo.

Tuttavia, l'auspicato salto di qualità, che nelle speranze di molti ⁽¹³⁾ avrebbe dovuto compiere l'attività ispettiva attraverso l'innovazione del *question time* – vista la sua potenziale capacità di coniugare l'immediatezza dei fatti

denunciati alla doverosa dichiarazione della posizione dell'Esecutivo, attraverso lo svolgimento di un confronto non più solo tra interrogante e Governo, ma tra questi e l'Assemblea, il tutto con la risonanza che deriva dal collocamento nel giorno centrale dei lavori parlamentari e soprattutto dalla ripresa televisiva diretta (14) ed il legame che si instaura con la società – non è avvenuto.

Le varie sperimentazioni susseguitesì alla Camera hanno evidenziato taluni aspetti di criticità e problematiche attuative e funzionali ancora aperte (15), in gran parte dovute alla difficoltà anche concettuale di immaginare un sindacato ispettivo in cui la domanda di informazione e di verifica non venga espletata per conto e in nome di un qualche frammento del popolo elettore.

Ai fini di questa ricerca appaiono particolarmente significative talune modifiche nella struttura dell'istituto rispetto alla struttura originaria: la mancata previsione di un dibattito sulle domande aggiuntive, che rappresentano la vera sostanza del *question time* britannico, una struttura "aperta", suscettibile di originare, seppure in via incidentale, una partecipazione di parlamentari altri dagli interroganti, che sicuramente si è consolidata nei secoli in un sistema parlamentare caratterizzato da un bipartitismo effettivo e non influenzato, come quello italiano, dalle contraddizioni tipiche di una fase di transizione e di passaggio dal proporzionale al maggioritario; la necessità di sperimentare criteri di selezione e di inserimento delle interrogazioni nella fase della programmazione, nonché di individuare con regole certe i rappresentanti del Governo deputati a fornire risposte.

La prassi applicativa del *question time* ha dimostrato altresì una certa "riottosità" del *Premier* a prendere parte alle sedute, alle quali sempre più spesso è stato di fatto sostituito dai ministri competenti per materia o dal Ministro per i rapporti con il Parlamento, vanificando la presupposta logica di confronto tematico tra *Premier* e opposizione (16). Nelle ultime due legislature, comunque, nonostante le reiterate disamine sulle reale efficacia delle interrogazioni a risposta immediata, alla Camera si sono regolarmente svolte nella seduta del mercoledì pomeriggio con la ripresa televisiva diretta.

Osservando nel complesso il ricorso agli strumenti del sindacato ispettivo fin qui richiamati, si può affermare che essi sono stati utilizzati da tutti gli attori della scena politica in misura cospicua durante l'intero periodo repubblicano e che le medie delle ultime tre legislature si attestano su valori medio-alti; dalla lettura dei dati relativi all'attività della Camera si evince che, nell'ultimo decennio, si è consolidata la tendenza alla contrazione della

produzione legislativa e all'espansione dell'attività non legislativa.

Al di là delle connotazioni originarie e formali dell'utilizzo degli strumenti del sindacato ispettivo, quindi, la prassi e il mutamento intervenuto nel sistema parlamentare porta a riflettere sul carattere neutrale degli stessi ponendo in rilievo la loro idoneità a perseguire obiettivi diversi. Si pensi al ricorso ai suddetti strumenti da parte della maggioranza per controllare l'attuazione degli obblighi dell'Esecutivo nei confronti dei parlamentari che lo sostengono, e da parte dell'opposizione per sottolineare la debolezza del Governo o garantire la coerenza dell'indirizzo maggioritario, solo per le parti che coincidono con l'indirizzo dell'opposizione medesima (17). È possibile dedurre, quindi, che si tratta di atti che rifiutano modelli precostituiti, tipizzazioni destinate a valere solo per taluni casi e non per la generalità, anche per la connessione dell'atto ispettivo con vicende esterne alla competenza del Governo, che spesso costituiscono la ragione che ha spinto il parlamentare alla presentazione dell'atto: la competenza del Governo risulta in questi casi un elemento secondario, anche alla luce delle modifiche del titolo V della seconda parte della Costituzione, ma necessario per accedere alle procedure regolamentari previste per il controllo parlamentare e nel contempo attirare l'attenzione dei *media* su un determinato argomento.

Si tratta di un ambito assai delicato, dai confini incerti, ma è evidente che in alcuni casi può mancare del tutto un interesse ad ottenere una risposta del Governo in tempi rapidi; si punta sull'effetto annuncio, ritenendo essenziale che la notizia della presentazione sia riportata quanto prima dagli organi di informazione. È questa una delle prospettive dalle quali guardare la genesi dell'informativa urgente perché, se tali considerazioni erano vere nel recente passato, lo sono ancora di più oggi. La velocità impressa all'informazione dall'evoluzione del sistema delle comunicazioni di massa, e soprattutto da *Internet*, come appena accennato, ha portato alla nascita di una "piattaforma" ideale e più funzionale dalla quale "lanciare" richieste al Governo.

Ma quali sono le ragioni che spingono i parlamentari a formularle?

5 - *Le comunicazioni del Governo e l'informativa urgente: genesi, prassi e affinità*

In circostanze particolari, l'attività di sindacato ispettivo non appare esperibile sia per l'impossibilità temporale da parte dei parlamentari e dei gruppi di utilizzare gli strumenti tradizionali, sia per l'impossibilità del

Governo di fornire elementi che vadano al di là di una semplice raccolta di informazioni.

Nella prassi parlamentare si è dunque sviluppata una particolare forma di comunicazioni del Governo, a carattere urgente, di “prima informativa” al Parlamento, segnatamente all’Assemblea della Camera dei deputati, relative a fatti di carattere eccezionale e straordinario, che, sebbene riconducibile all’articolo 118 del Regolamento, ha piuttosto una funzione sostitutiva dell’attività di sindacato ispettivo.

L’articolo 118 del Regolamento della Camera, infatti, recita: «In occasione di dibattiti in Assemblea su comunicazioni del Governo o su mozioni, ciascun deputato può presentare una proposta di risoluzione, che è votata al termine della discussione». La disposizione regolamentare, che trova il suo fondamento giuridico nell’articolo 64, comma quarto, della Costituzione – «I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono» – si traduce in termini di istituto nella fattispecie “comunicazioni del Governo”, disciplinata appunto dal richiamato articolo 118 del Regolamento della Camera e dall’articolo 105 del Regolamento del Senato, fatta salva comunque la facoltà per i rappresentanti del Governo di prendere la parola ogni volta che lo richiedono (articolo 37 Reg. Camera e 59 Reg. Senato) .

Il dettato costituzionale sembra quindi fare di ciascuna Camera il soggetto attivo della richiesta di sentire il Governo, e non la singola parte politica. Diversamente, infatti, e al di fuori delle procedure tipiche del sindacato ispettivo disciplinate dai Regolamenti, la richiesta di un qualunque singolo parlamentare o gruppo sarebbe in sé sufficiente a costringere il Governo a riferire in qualunque momento in Parlamento, con evidenti, pesanti ripercussioni sulla sua attività e sull’ordinato svolgimento della stessa. Naturalmente, però, quando una richiesta è avanzata da più gruppi non se ne può sottovalutare la rilevanza politica, pertanto deve essere fatta propria dalla Camera nel suo complesso, nelle sedi proprie, e, *in primis*, nella Conferenza dei presidenti di gruppo.

È necessario, a questo punto, soffermarsi su una prima distinzione fondamentale relativa alle modalità di attivazione della procedura che consente di valutare se e in che modo dare inizio ad un rapporto dialettico tra Parlamento e Governo. A norma di Regolamento, infatti, quest’ultimo può decidere spontaneamente, nella sfera della propria autonomia, di fornire comunicazioni al Parlamento in merito ad una specifica questione per diverse

ragioni nella maggior parte dei casi ascrivibili al rapporto fiduciario che lega le istituzioni. In sede di Conferenza dei presidenti di gruppo, nell'ambito della programmazione dei lavori, si decidono tempi e modi della discussione che segue alle comunicazioni, al termine delle quali è prevista la possibilità per i parlamentari di presentare risoluzioni sulle quali l'Assemblea si esprime con un voto ⁽¹⁸⁾.

Vi è poi un altro genere di rapporto, che si potrebbe definire "estemporaneo", tra Governo e Parlamento, che non è facilmente inquadrabile da un punto di vista formale per la sua natura peculiare ed è quello che si svolge nell'ambito delle informative urgenti, contraddistinte da duttilità, immediatezza e carattere non vincolante, atteso che al termine del loro svolgimento non si sviluppa necessariamente un dibattito, né si votano documenti di indirizzo.

Entrambi i soggetti istituzionali hanno sempre avuto interesse ad instaurare un dialogo tempestivo e privilegiato allorquando si siano trovati di fronte – come qualunque cittadino che essi rappresentano – ad eventi imprevisti e spesso imprevedibili, rispetto ai quali si avverte la necessità di un dialogo immediato, posto che sarebbe auspicabile assumere decisioni sulla base di una doverosa assunzione di responsabilità e solo dopo una valutazione attenta e ponderata dei fatti, spesso senza precedenti, e dopo un primo confronto costruttivo.

In simili circostanze, prima che il Governo fornisca indicazioni sull'intenzione di intervenire in Assemblea, o in commissione, il Parlamento, attraverso le richieste formali dei rappresentanti dei gruppi, sembra volere sempre più rivendicare il proprio ruolo di osservatore attento dell'attualità e di destinatario privilegiato delle informazioni "di prima mano" delle quali il Governo dispone. Ciò emerge con maggiore evidenza proprio negli ultimi anni: contestualmente all'evoluzione del processo di delegificazione, il Parlamento sembra prendere coscienza della sua importante funzione di monitoraggio e non solo di "controllo successivo" rispetto a vicende che richiedono per la loro importanza un approccio di tipo cooperativo tra le istituzioni.

La genesi dell'informativa urgente può essere individuata negli anni Settanta-Ottanta, quando di fronte ad eventi di straordinaria gravità, quali i fatti di terrorismo, il terremoto che colpì l'Italia meridionale (1980) o il sequestro della motonave Achille Lauro (1985), il Presidente della Camera ed il Governo per primi avvertono la necessità di informare il Parlamento ⁽¹⁹⁾, ferma restando la possibilità per il Governo di portare in un secondo momento ulteriori elementi, anche al fine di consentire lo svolgimento delle

interrogazioni che nel frattempo i gruppi possono presentare.

Dalla lettura dei resoconti dell'Assemblea, si evince, fino all'inizio degli anni Novanta, la tendenza del Governo a fornire le prime informazioni disponibili a poche ore dall'evento, senza che alle stesse segua un dibattito e, nella seduta successiva, a riconoscere l'urgenza degli atti di sindacato ispettivo presentati (*ex* articolo 135 Reg. Camera) ⁽²⁰⁾.

Il dibattito si svolge quindi nell'ambito della replica alla risposta del rappresentante del Governo ai suddetti strumenti e gli interventi sono anche di carattere politico. Come nel caso richiamato del terremoto dell'Italia meridionale, la Presidenza, riconoscendone la rilevanza, acconsente che gli stessi si svolgano anche per un tempo superiore ai cinque minuti previsti per la replica alle interrogazioni. Il Governo da parte sua sollecita gli interroganti a fornire contributi utili per la sua azione, sottolineando quel carattere di cooperazione istituzionale del quale si è già accennato. È evidente che la durata delle comunicazioni può prolungarsi anche per un tempo consistente, dipendendo dal numero degli interroganti. Tale procedura appare ormai superata dalla prassi, sia perché sono stati introdotti gli istituti del *question time* e delle interpellanze urgenti, sia perché dopo l'informativa resa dal Governo si è consolidato lo svolgimento di un dibattito con un intervento per ogni rappresentante di gruppo della durata variabile tra i cinque e i dieci minuti, pertanto sicuramente più snello rispetto al passato.

Dai precedenti esaminati si possono trarre alcune considerazioni relativamente all'oggetto delle comunicazioni: terrorismo e ordine pubblico, catastrofi naturali e politica estera. In sostanza, materie di grande rilevanza e delicatezza.

È il Presidente della Camera Nilde Iotti, nella seduta dell'8 ottobre 1985, in occasione del sequestro della motonave Achille Lauro, a fornire una significativa chiave di lettura della decisione adottata dalla Presidenza. Si legge nel resoconto stenografico: «Onorevoli colleghi, prima di dare la parola ai ministri degli esteri e della difesa, vorrei precisare che questa sera il Governo darà all'Assemblea una informativa sulla situazione, informativa da me stessa sollecitata nel corso della mattinata presso il Governo. Non seguirà, quindi, all'esposizione dei ministri degli esteri e della difesa alcuna discussione. Restano però impregiudicate le interrogazioni e le interpellanze presentate, che mi auguro possano essere svolte al più presto. Le ragioni di una procedura di questo genere risiedono, ed è molto facile comprenderlo, per cui non ho bisogno di molte parole, nella gravità della situazione, che credo tutti noi sentiamo, e, io ritengo, nella necessità di usare in tale questione la maggiore

prudenza possibile». Al termine delle comunicazioni, a fronte della contestazione della decisione della Presidenza di non svolgere alcun dibattito, diversamente motivata, da parte di due deputati, che ritengono opportuno prevedere un canale di comunicazione continua tra le due istituzioni, paventando i rischi connessi ad una interruzione dello stesso, la Presidente Iotti precisa che quando i fatti sono così recenti, occorre un po' di tempo perché il Governo sia nelle condizioni di potere riferire come stiano realmente e quindi anche in che modo – oltre alle misure immediate – il Governo intenda muoversi. Aggiunge, infine, che se si fosse trattato di normali comunicazioni del Governo sarebbe stata la Conferenza dei presidenti di gruppo a stabilire la data della relativa discussione.

L'esigenza avvertita dai parlamentari di svolgere un dibattito sulle comunicazioni del Governo è soddisfatta, quindi, fino agli anni Novanta, dal riconoscimento da parte del Governo dell'urgenza delle interrogazioni presentate, anche se ovviamente ciò comporta uno slittamento, seppure breve, dei tempi della discussione. Le modalità di svolgimento delle informative urgenti vengono decise, quindi, di volta in volta, dalla Presidenza, sentiti i rappresentanti dei gruppi e, naturalmente, il Governo. I parlamentari non appaiono tanto preoccupati della forma, quanto della sostanza, vale a dire della tempistica e della possibilità di intervenire nel merito per esprimere una posizione politica, avendo come interlocutore il Presidente del Consiglio o il ministro competente per materia. Non mancano, tuttavia, le richieste di chiarimento sulla procedura ⁽²¹⁾ e le conseguenti decisioni della Presidenza che negli anni portano al consolidamento della prassi seguita anche attualmente e che contempera esigenze di varia natura.

Oggi i parlamentari – come accennato – sono costantemente informati degli accadimenti nazionali e internazionali, pertanto, non appena apprese le notizie, ne valutano l'importanza e si attivano per chiedere l'intervento del Governo.

Un deputato, a nome del proprio gruppo, chiede la parola sull'ordine dei lavori, ai sensi dell'articolo 41 del Regolamento. Tali interventi avrebbero la precedenza sulla discussione principale, tuttavia, sulla questione si è soffermata la Giunta per il Regolamento nella seduta del 24 ottobre 1996, rilevando che l'esperienza dei primi mesi della XIII legislatura aveva posto in luce alcuni problemi relativi all'esigenza di assicurare l'ordinato svolgimento del dibattito, soprattutto a causa della previsione di richiami al Regolamento o per l'ordine dei lavori non attinenti ai temi in discussione. Ha deliberato, quindi, un parere dettagliato sui limiti e le modalità di svolgimento dei

suddetti interventi.

In linea di principio, essi sono ammissibili quando vertano in modo diretto o univoco sullo svolgimento o sulle modalità della discussione o della deliberazione o comunque del passaggio procedurale nel quale, nel momento in cui vengono proposti, sia impegnata l'Assemblea o la commissione. Ogni altro richiamo o intervento va collocato, secondo la sua natura, al termine della seduta ovvero, in casi di particolare urgenza o importanza, quando sia esaurita la trattazione del punto all'ordine del giorno e prima che si passi ad un nuovo del medesimo. In particolare, sono da rinviare a fine seduta le richieste di intervento per sollecito di atti di sindacato ispettivo.

La valutazione spetta quindi in via esclusiva alla Presidenza. Deroghe ai limiti posti possono essere ammesse solo ove l'intervento sia giustificato da ragioni di eccezionale urgenza o rilevanza politica o riguardanti l'interesse generale²². In questi casi, è opportuno che il richiedente lo preannunzi alla Presidenza, indicando l'oggetto sul quale intende intervenire. La Giunta ricorda che per la posizione di questioni attinenti all'indirizzo o al sindacato politico devono essere utilizzati gli strumenti tipici, rispettivamente mozioni e gli altri strumenti del sindacato ispettivo. La Presidenza si fa comunque carico di riferire al Governo e in sede di Conferenza dei presidenti di gruppo – convocata in tempi brevi – intercorrono intese con i rappresentanti dei gruppi per lo svolgimento dell'informativa.

Va sottolineato, peraltro, che, per il combinato disposto degli articoli 41 e 45 del Regolamento, dopo tale richiesta il Presidente dà la parola ad un oratore per ciascun gruppo che ne faccia richiesta⁽²³⁾, aprendo così un primo giro di interventi da parte dei rappresentanti dei gruppi che, nell'associarsi o meno alla richiesta, svolgono talvolta considerazioni anche di tipo politico.

Tali aspetti, insieme con la sostanziale differenza tra il vaglio di ammissibilità al quale sono sottoposti gli atti di sindacato ispettivo e la valutazione estemporanea della Presidenza al momento della richiesta di intervento per un'informativa urgente, fanno sì che il parlamentare opti sempre più frequentemente per quest'ultima fattispecie.

La tendenza si accentua in maniera significativa nel corso delle ultime due legislature, tanto che parallelamente si assiste ad un altro fenomeno: l'ampliamento delle materie oggetto delle informative urgenti. Se, infatti, come si è detto, inizialmente avevano luogo solo a fronte di eventi eccezionali, con il tempo l'istituto ha finito per sostituire quasi completamente le comunicazioni del Governo e proprio per la sua duttilità si è rivelato il modo più efficace per affrontare determinati argomenti di scottante attualità o per discuterne senza "paletti".

6 - La XIII e la XIV legislatura: considerazioni

A questo punto, si inserisce una doverosa riflessione sui dati quantitativi e qualitativi relativi all'attività non legislativa svolta dall'Assemblea nell'ambito del rapporto con il Governo nelle ultime due legislature e nella prima fase della XV.

Nella XIII legislatura (1996-2001) si sono svolte 55 informative urgenti, delle quali 2 con ripresa televisiva diretta, nella XIV legislatura (2001-2006) 63 informative urgenti, delle quali 9 con ripresa televisiva diretta e nella prima fase della XV legislatura se ne sono svolte 35, delle quali 1 con ripresa televisiva diretta. Sono invece diminuite le comunicazioni del Governo, seguite dalla votazione di documenti di indirizzo ⁽²⁴⁾.

Quanto agli aspetti qualitativi, nella XIII legislatura hanno prevalso le questioni di politica estera, gli atti intimidatori e gli episodi di violenza e di disordine pubblico in ambito nazionale, calamità naturali o sciagure, ma non sono mancate informative urgenti su questioni più settoriali e a carattere meno emergenziale ⁽²⁵⁾, ma alle quali i *media* danno particolare risalto.

Nella XIV legislatura, fin dal suo inizio, si impone una riflessione sulle forme di comunicazione tra Parlamento e Governo. L'Assemblea della Camera approva due documenti di indirizzo di maggioranza e minoranza, che, al di là delle motivazioni politiche sottese, convergono sulla necessità di ristabilire la centralità del Parlamento e di sottolineare l'importanza di un corretto, tempestivo e dialettico rapporto tra le due istituzioni, rapporto che è alla base della forma di governo, del quale si vuole rivendicare la non surrogabilità rispetto ad altre forme di comunicazione politica ⁽²⁶⁾.

Tale esigenza appare strettamente connessa alle considerazioni già svolte sull'evoluzione del sistema in senso maggioritario, sull'instaurarsi di un contraddittorio sempre più netto tra due schieramenti, nonché sullo sviluppo della comunicazione globale, che fa sì che l'informazione si dispieghi nel cosiddetto tempo reale, un'infinita presa diretta che talvolta rischia di stravolgere i tempi ed il significato stesso del lavoro parlamentare.

Ci si pone l'interrogativo se il Parlamento non rischi di trasformarsi in luogo di cronaca per i *media*, dove la sovranità popolare incontra difficoltà a trovare una sua espressione e a manifestarsi in una libera dialettica e in un libero confronto. A proposito dei *media*, è significativo che sia la maggioranza sia l'opposizione ne criticano l'uso strumentale da parte della politica per amplificare i messaggi e fare in modo che restino impressi nell'opinione pubblica. Appare evidente che per dirimere una simile questione il

Parlamento debba ribadire il proprio ruolo di “arena neutrale” nella quale si svolge il confronto dialettico con il Governo, che peraltro dovrebbe sempre essere assicurato dalla presenza dei suoi rappresentanti in Aula e nelle commissioni, nel confronto che si instaura nelle sedute dedicate al *question time* ed allo svolgimento delle interpellanze urgenti.

Nel corso del dibattito sui documenti di indirizzo richiamati emerge con chiarezza la necessità di migliorare le forme di comunicazione nei casi urgenti; vi è altresì l’unanime presa d’atto che il rapporto tra Parlamento e mezzi di informazione – ferma restando la libertà di opinione – debba essere disciplinato in modo da garantire un equilibrio e in modo che non venga mortificato il confronto parlamentare che, per sua natura, ha tempi più lunghi rispetto a quelli della società dell’informazione.

In estrema sintesi, si può concludere che, a seguito dell’approvazione delle suddette mozioni, l’Assemblea conviene sulla necessità che su questioni di politica interna o di politica internazionale particolarmente rilevanti il Governo debba riferire al Parlamento e successivamente ai mezzi di informazione, anche perché attraverso il dibattito parlamentare vi sia una valutazione completa dell’opinione del Governo, della maggioranza e dell’opposizione.

Nel corso della legislatura si svolgono numerose informative urgenti, molte delle quali sugli sviluppi della crisi irachena e sugli impegni assunti dall’Italia nelle sedi internazionali. In tale contesto, si fa strada la riflessione sull’opportunità di rafforzare un rapporto di comunicazione costante con il Governo attraverso la convocazione *ad horas* delle Commissioni esteri e difesa, non potendo bloccare i lavori del Parlamento con informative urgenti quotidiane. Su ciò convergono i rappresentanti di maggioranza e di opposizione ⁽²⁷⁾, la quale tuttavia non manca di sottolineare la necessità che, a fronte di rilevanti cambiamenti nello scenario complessivo, sia direttamente il Presidente del Consiglio a riferire all’Assemblea nel suo complesso ⁽²⁸⁾. Il Governo sottolinea che nel caso di impegni straordinari è necessaria un’organizzazione ordinata delle modalità di informazione, da definire con il contributo dei gruppi parlamentari, proprio perché l’evoluzione rapida della situazione deve essere monitorata senza farne quotidianamente una questione da affrontare in Assemblea ⁽²⁹⁾.

Nell’arco della XIII e della XIV legislatura cresce anche il numero degli atti di sindacato ispettivo, ma la percentuale di risposta agli stessi si attesta intorno al 40-50 per cento; non è raro, quindi, leggere nei resoconti parlamentari in sede di illustrazione o di replica ad atti del sindacato ispettivo di deputati che

lamentano il ritardo nelle risposte del Governo o che prendono la parola per sollecitarle. È sicuramente questa una delle motivazioni che inducono i parlamentari a chiedere l'intervento del Governo in Aula anche su questioni meno urgenti; un'altra motivazione muove dalla critica, rivolta di frequente al Governo, riguardo al fatto che alle sedute dedicate allo svolgimento del sindacato ispettivo le risposte vengano fornite dai sottosegretari e non dai ministri competenti per materia, considerati interlocutori da privilegiare.

7 - La XV legislatura: un primo bilancio, prospettive e conclusioni

Da uno sguardo ai dati relativi al primo anno di attività della Camera dei deputati nella XV legislatura, si evince un tendenza ad un aumento esponenziale delle informative urgenti del Governo: 35, a fronte delle 17 svolte nell'analogo arco temporale della scorsa legislatura. È evidente che ciò ha reso necessaria una riflessione sull'opportunità di disciplinare una prassi consolidata nell'ambito della programmazione dei lavori.

Nel mese di luglio 2007, l'Ufficio di Presidenza ha affrontato anche questa delicata materia all'interno di una riflessione più ampia sull'opportunità di organizzare in modo diverso i lavori dell'Assemblea e delle commissioni. È stato predisposto, quindi, un nuovo modulo organizzativo che lo stesso Ufficio di Presidenza ha convenuto di avviare in via sperimentale a partire dal mese di ottobre ⁽³⁰⁾. Nello stabilire tempi più congrui per i lavori delle commissioni, troppo spesso compressi nelle sospensioni dei lavori dell'Assemblea, si è pensato di svolgere le informative urgenti del Governo tendenzialmente il giovedì pomeriggio, prima dello svolgimento delle interpellanze urgenti, che eventualmente potranno essere rinviate al venerdì. Qualora poi si rendesse necessario, in relazione a situazioni di particolare rilevanza, sospendere le votazioni per svolgere informative urgenti, le votazioni stesse potrebbero protrarsi anche oltre l'orario indicato per un tempo corrispondente alla durata dell'informativa.

L'ipotesi sembra confermare la necessità di evitare che le reiterate richieste di informative urgenti creino ostacoli ad un ordinato andamento dei lavori dell'Assemblea, nonché di disincentivare richieste formulate talvolta strumentalmente, per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su questioni ritenute di particolare valenza dagli schieramenti politici e talvolta anche a fini ostruzionistici.

Nella consapevolezza che questa ricerca non possa essere esaustiva, si ritiene che i precedenti richiamati offrano alcuni spunti di riflessione sui possibili scenari futuri. Si pensi, ad esempio: all'eventualità di prevedere che su talune materie, quali le perduranti situazioni di crisi internazionali, vi sia un canale informativo preferenziale e diretto tra il Governo e le commissioni competenti, alle quali fare pervenire un costante aggiornamento sui dati a disposizione, anche in forma scritta; all'opportunità di evitare che siano rese informative nella stessa giornata sia alla Camera sia al Senato ⁽³¹⁾; alla necessità di fare rientrare nella sfera del sindacato ispettivo tradizionale le richieste concernenti l'attuazione di impegni assunti dal Governo con l'accoglimento di ordini del giorno o oggetto di documenti di indirizzo votati dall'Assemblea; all'ipotesi di individuare soluzioni idonee a restituire al *question time* quel carattere di immediatezza che si è in parte perso a favore di un prodotto "preconfezionato"; si pensi, infine, all'opportunità di individuare soluzioni regolamentari per arginare un fenomeno che in talune circostanze si verifica, ovvero la scarsa partecipazione di deputati allo svolgimento di informative richieste a gran voce da più schieramenti. Se, infatti, alle sedute nelle quali sono previste comunicazioni del Governo, con votazione di documenti di indirizzo, i parlamentari sono presenti in numero congruo per la sussistenza del numero legale, la totale assenza di vincoli in tal senso nel caso delle informative fa sì che non vi siano garanzie quanto a tale aspetto.

In conclusione, si potrebbe affermare che, attraverso l'individuazione di un opportuno *self restraint* del Parlamento, al Governo non si può chiedere tutto, ma solo tutto ciò di cui e su cui esso possa legittimamente ma doverosamente rispondere, al fine di garantire un rapporto costruttivo e di reale cooperazione tra le due istituzioni democratiche.

Note

(1) Articolo 5, comma 1, lett. b) della legge n. 400 del 1988.

(2) MARTINES T., SILVESTRI G., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2005.

(3) CARETTI P., MORISI M. in *Quaderno 16*, Associazione per gli studi e le ricerche e gli studi parlamentari, Giappichelli ed. Torino 2005.

(4) MARTINES T., *op. cit.*

(5) CARETTI P., MORISI M., *op. cit.*

(6) Molto interessanti gli esiti, a tale proposito, delle ultime riunioni della Conferenza dei presidenti di gruppo, dove è stata unanimemente sottolineata la necessità di applicare un nuovo modello di organizzazione dei lavori, esiti dei quali si tratterà più diffusamente nelle conclusioni della presente ricerca.

(7) MORICHETTI FRANCHI M., «Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare», in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1990.

(8) Si farà di seguito riferimento al Regolamento della Camera dei deputati, riservandosi di mettere in luce le differenze sostanziali con il Regolamento del Senato laddove interessino il tema specifico della ricerca.

(9) A titolo esemplificativo si pensi alla sostanziale inattuazione delle disposizioni riguardanti lo svolgimento del *question time* al Senato.

(10) MORHOFF F., «Aspetti e deformazioni della funzione ispettiva nella interrogazione e nell'interpellanza», in *Montecitorio*, 3 (1949), n. 6.

(11) MOLA A., «Nascita, vita e avvenire delle interrogazioni alle Camere», in *Montecitorio*, 11 (1953), n. 3.

(12) Cfr. MACCANICO A., «Interrogazioni e interpellanze», in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, p. 4.

(13) MORICHETTI FRANCHI M., *op. cit.*

(14) Effettuata in via pressoché continuativa dal 1985.

(15) Sulle cause del fallimento della procedura italiana del *question time* e sulle sperimentazioni succedutesi alla Camera si veda STRAMACCI F., «La funzione ispettiva nel Parlamento inglese e il *question time* italiano», in *Parlamento della Repubblica: organi, procedure e apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998.

Per il dibattito attuale si veda il *Resoconto sommario* della seduta del 28 febbraio 2007 della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, pp. 8-11, dove il Presidente Bertinotti dà conto di una lettera a lui indirizzata dal Vicepresidente del Consiglio Francesco Rutelli recante considerazioni relative al *question time*. Il rappresentante del Governo parla di «strisciante modificazione» dell'istituto, lamentando che il numero elevato delle interrogazioni vertenti sui temi più disparati sui quali il Governo si pronuncia in tre minuti, dopo avere avuto meno di ventiquattro ore per preparare la risposta, e la complessiva durata della procedura, superiore a 90 minuti, ne compromettano l'impostazione originaria. A ciò si aggiunge la circostanza, verificatasi nella seduta dell'Assemblea del 14 febbraio 2007, che alcune interrogazioni vertano su un argomento – misure di contrasto al terrorismo brigatista – oggetto poco prima di un'informativa da parte del Governo. Il Vicepresidente del Consiglio prospetta quindi l'opportunità di una riflessione «al fine di orientare lo svolgimento delle sedute di interrogazioni a risposta immediate con il Presidente del Consiglio o un Vicepresidente in un senso più compatto

e auspicabilmente coerente quanto agli argomenti, ed eventualmente con un criterio di "rotazione" dei gruppi parlamentari interroganti, in modo da rendere più efficace nella dialettica parlamentare e meno dispersivo rispetto al pubblico televisivo l'arco delle questioni affrontate».

Il Presidente Bertinotti, nel prendere atto delle considerazioni, osserva come non sia la prima volta che vengono sollevate questioni attinenti alla procedura di svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata alla sua stessa funzionalità, richiamando in proposito le discussioni svolte e le proposte avanzate nella XIII e nella XIV legislatura. Seguono le posizioni espresse dai rappresentanti dei gruppi che, anche se con motivazioni diverse, convergono sul carattere "preconfezionato" del confronto, sulle limitazioni nella scelta degli argomenti subordinata alla disponibilità del Governo a rispondere.

(16) Si veda il *Resoconto sommario* della seduta del 4 ottobre 2006 della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati. Il Presidente Bertinotti ricorda che la Camera non ha poteri coercitivi e precisa che la norma regolamentare – come integrata dalla prassi – non configura un diritto assoluto dei gruppi a vedere svolta l'interrogazione presentata, dipendendo tale eventualità dal fatto che sia chiamato a rispondere in Aula il ministro competente per materia sulla base dei criteri regolamentari e della relativa prassi applicativa, che tiene conto anche della disponibilità dei ministri. Ciò al fine di garantire il più possibile un buon andamento dei lavori, anche attraverso un'adeguata rotazione fra i vari ministri di settore. Ricorda in proposito anche la prassi, instauratasi nella XIV legislatura – e corrispondente alla finalità di assicurare lo svolgimento del maggior numero possibile di interrogazioni – che riconosce al Ministro per i rapporti con il Parlamento una tendenziale funzione di sostituzione dei singoli ministri di settore in caso di oggettivo inadempimento.

(17) DE MICHELI C., «Il controllo parlamentare nel modello maggioritario: strumenti ed esiti», Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno* 15, Giappichelli Ed., Torino 2004.

(18) La stessa procedura è prevista per le mozioni, la cui discussione è programmata e inserita nell'ordine del giorno di una determinata seduta.

(19) Vedi *Resoconto sommario* della seduta del 24 novembre 1980, p. 3: «Presidente: (Omissis) Fa presente che – come in occasione del disastro ferroviario di Lamezia Terme – ha pregato il Governo di comunicare alla Camera le informazioni in suo possesso».

(20) Significativi al riguardo sono i resoconti stenografici delle sedute della Camera del 24 e del 25 novembre 1980. Nella prima il Ministro dell'interno, a meno di ventiquattro ore dal sisma, si reca in Parlamento per fornire un primo bilancio del disastro, nella successiva lo stesso Ministro, in risposta agli atti di sindacato ispettivo presentati precisa che lo stesso era un «bilancio allo stato delle informazioni», in una fase di emergenza pertanto «suscettibile di assai rapide mutazioni», e fornisce più ampie comunicazioni sulle modalità di intervento dei soccorsi, sulla base dei dati ufficiali illustrando altresì il quadro delle iniziative, anche legislative, che il Governo intende adottare.

(21) A titolo di esempio, vedi *Resoconto stenografico* della seduta della Camera dei deputati del 26 novembre 1997 p. 772. Il deputato Franz chiede alla Presidenza se l'informativa del Governo costituisca risposta anche alle interrogazioni presentate o se la loro discussione verrà rinviata ad altra seduta. Il Presidente risponde che si tratta di una questione politica sulla quale è necessario un approfondimento. Qualora i deputati ritengano che l'informativa non sia esaustiva dovranno insistere per avere una risposta alle interrogazioni presentate.

Vedi anche *Resoconto stenografico* della seduta del 24 marzo 1998, nella quale emergono questioni concernenti il rigoroso rispetto delle norme regolamentari. La Presidenza comunica che il Ministro dei trasporti fornirà in apertura di seduta un'informativa urgente sull'incidente ferroviario verificatosi nei pressi di Firenze e successivamente avranno luogo gli interventi dei colleghi in sede di replica alle interpellanze, per i quali è previsto un tempo complessivo di venti minuti per gruppo, cui si aggiungerà un ulteriore tempo di cinque minuti, per consentire un maggiore approfondimento anche in relazione alla informativa urgente del Governo. I gruppi – ad eccezione della Lega Nord per l'indipendenza della Padania – concordano sull'opportunità di rinviare lo svolgimento delle interpellanze ad altra seduta, ovvero trattare il tema generale della politica dei trasporti in un dibattito più ampio da svolgere in tempi brevi. Al termine

dell'informativa, dopo gli interventi dei deputati, tuttavia, il Ministro dei trasporti chiede di parlare e replica alle considerazioni svolte "allargando" il dibattito alla politica dei trasporti in generale. Da più parti viene fatta rilevare l'inconsueta procedura seguita, poiché, sebbene il Regolamento preveda che il Governo può intervenire ogni volta che lo chiede, dopo tale intervento è altresì possibile riaprire il dibattito. Su questa eventualità il Presidente invita l'Assemblea a considerare che esso sarebbe ristretto a pochi minuti, mentre la materia sarà affrontata nell'arco di pochi giorni dall'Assemblea in maniera approfondita.

(22) Si veda l'intervento del Presidente Pier Ferdinando Casini nella seduta del 24 marzo 2002. «Onorevole Landolfi, desidero dirle, per l'importanza del tema e anche per la regolarità dei nostri comportamenti, che la Giunta per il Regolamento ha stabilito che vi sono deroghe ai rigorosi limiti di pertinenza degli interventi, che possono essere ammesse soltanto quando l'intervento sia giustificato da ragioni di eccezionale urgenza e rilevanza politica. Quanto poi ai successivi interventi, effettivamente, se si entra nel merito, allora vi sarebbe un preludio di quella che dovrà essere la risposta del Governo che sarà sollecitata. Non tolgo la parola a nessuno perché non l'ho mai fatto e ora la do all'onorevole Rizzo che l'aveva chiesta. Pregherei, tuttavia, dal momento che il tema è abbastanza definito nei suoi termini e nei suoi effetti, di rimanere in questo ambito, evitando poi che la Presidenza venga accusata di eccessivo lassismo».

(23) Così il Presidente della Camera dei deputati il 7 gennaio 1992, a seguito di una richiesta di informativa del Governo formulata dal deputato Luciano Violante.

(24) Si è ritenuto di analizzare esclusivamente i dati della Camera dei deputati perché al Senato l'istituto non si è consolidato nella prassi. Infatti, ci si è attenuti al rispetto del dettato regolamentare, che prevede lo svolgimento di comunicazioni del Governo con successiva discussione e votazione di documenti di indirizzo.

(25) Situazione degli occupati socialmente utili a Napoli (*Resoconto stenografico* della seduta del 28 maggio 1998), prosecuzione dei lavori per il parcheggio al Gianicolo in Roma (10 dicembre 1999), comunicato dell'associazione nazionale funzionari di polizia relativo al progetto di legge di riordino delle forze di polizia (22 febbraio 2000), errori contenuti in cartelle fiscali (18 luglio 2000), prodotti geneticamente manipolati (20 luglio 2000), mozione approvata dal consiglio regionale del Lazio in materia di testi scolastici di storia (7 novembre 2000).

(26) Mozione Violante ed altri n. 1-00015 e Franz ed altri n. 1-00018, discusse e votate nelle sedute della Camera del 25 e del 26 settembre 2001. Rispettivamente: «La Camera, premesso che: il rapporto di fiducia tra governo e Parlamento è alla base della nostra forma di governo e che l'indirizzo politico si alimenta dal costante rapporto tra tali istituzioni; il confronto che si sviluppa nelle Aule parlamentari, soprattutto su temi e su informazioni vitali per lo sviluppo del Paese, con le modalità tipiche della discussione pubblica, trasparente e in contraddittorio, non è surrogabile ad altre pur necessarie e comunque successive forme di comunicazione politico-istituzionali: per queste ultime la legislazione prevede già forme di comunicazione istituzionale dentro precisi limiti e che, comunque, soprattutto ove vengano utilizzati strumenti e servizi pubblici, esse devono comunque attenersi a criteri di obiettività ed equilibrio non solo nei periodi di campagna elettorale; impegna il Governo: a privilegiare costantemente e tempestivamente la sede parlamentare in occasione di comunicazioni rilevanti rispetto all'indirizzo politico, a modifiche di elementi conoscitivi necessari per l'esercizio delle funzioni del Parlamento, per il rispetto del rapporto del Governo con la propria maggioranza e per il ruolo delle opposizioni parlamentari»; «La Camera, premesso che: il rapporto di fiducia fra Governo e Parlamento è alla base del nostro sistema istituzionale e che l'indirizzo politico si alimenta anche attraverso il costante rapporto tra tali istituzioni; il confronto che si sviluppa nel Parlamento soprattutto sui temi e sulle informazioni vitali per lo sviluppo della nazione, con le modalità tipiche della discussione pubblica, trasparente ed in contraddittorio, non è surrogabile da altre pur necessarie forme di comunicazione politico-istituzionali; per queste ultime la legislazione prevede già forme di comunicazioni istituzionali all'interno di precisi limiti; impegna il Governo a considerare sempre centrale e insostituibile la sede parlamentare quale luogo di dibattito, di confronto e di comunicazioni politiche».

(27) Vedi *Resoconto stenografico* della seduta della Camera dei deputati del 20 marzo 2003.

(²⁸) È nota la polemica sorta nel mese di marzo del 2003, a seguito di talune dichiarazioni rilasciate dal Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi nel corso di una trasmissione televisiva, alla quale egli rispose che sarebbe andato immediatamente a riferire in Parlamento qualora fossero intervenuti elementi di novità, quale non poteva considerarsi l'auspicio del ritiro delle soldati italiani dall'Iraq da lui formulato in quella sede.

(²⁹) Così Carlo Giovanardi, Ministro per i rapporti con il Parlamento, nella seduta della Camera dei deputati del 20 marzo 2003.

(³⁰) Il Presidente ne ha dato comunicazione all'Assemblea nella seduta di giovedì 27 settembre 2007.

(³¹) Vedi *Resoconto stenografico* della seduta della Camera dei deputati del 15 gennaio 1998, nella quale sulla richiesta di un'informativa urgente, il Presidente avverte che la Conferenza dei presidenti di gruppo ha convenuto di non creare una sovrapposizione con un dibattito sulla medesima questione in corso al Senato; l'informativa potrà avere luogo in presenza di fatti nuovi, ed intanto viene trasmessa ai gruppi copia del resoconto del dibattito al Senato. Considerato che attualmente i resoconti delle Assemblee sono consultabili su *Internet* a meno di un'ora dallo svolgimento dei singoli interventi e che le sedute sono trasmesse in diretta sul canale satellitare, risulterebbe ancora più semplice ovviare alla duplicazione.