

CAPO XII

**LA FUNZIONE ISPETTIVA
E IL RAPPORTO PARLAMENTO-GOVERNO**

di Emilia Trento Baldini

CAPO XII

LA FUNZIONE ISPETTIVA E IL RAPPORTO PARLAMENTO-GOVERNO

SOMMARIO: 1. Generalità. — 2. Le interrogazioni. — 3. Le interpellanze. — 4. Le mozioni. — 5. Le mozioni di fiducia e di sfiducia. — 6. La posizione della questione di fiducia. — 7. Le inchieste parlamentari.

1. — L'attribuzione al Parlamento della funzione ispettiva risale a quando l'affermarsi del sistema detto del parlamentarismo, in quanto imputava all'organo elettivo la supremazia sugli altri organi costituzionali, sostituì in concreto la teoria della separazione dei poteri, elaborata in forma scientifica dal Montesquieu, alla quale in via tendenziale e teorica sembrano voler ispirarsi ancora, sia pure con aggiustamenti, le Carte costituzionali moderne.

In concreto la funzione ispettiva comprende il potere di conoscere e giudicare tutto l'operato e l'azione del Governo e presuppone il diritto di valutare l'indirizzo politico governativo e quindi, in ultima analisi, di decidere della sopravvivenza o meno di un Governo, in relazione appunto al giudizio espresso sulla sua azione politica.

La prassi e la dottrina tradizionale hanno elaborato alcuni strumenti tipici, che trovano la loro normativa nei regolamenti parlamentari, per l'esercizio del potere di sindacato politico delle Camere sul Governo. Si tratta, come è noto, dell'interrogazione, dell'interpellanza, della mozione e dell'inchiesta, che differiscono fra loro notevolmente per gli effetti procedurali e sostanziali che realizzano, oltre che, in concreto, per le cause che ad esse danno origine.

L'ambito del presente studio limita la ricerca all'esame dei suddetti strumenti procedurali, ma può essere consentito, e forse utile ad una più approfondita conoscenza della portata degli strumenti stessi, un accenno ai mutati rapporti che la organizzazione dello Stato moderno presuppone, fra il tradizionale potere legislativo e il tradizionale potere esecutivo ed il conseguente nuovo ambito del cosiddetto controllo politico del Parlamento sul Governo.

È noto in primo luogo che lo Stato moderno si assume come suo compito istituzionale il raggiungimento, nell'ambito delle norme e dei principî fissati dalla Costituzione, di fini sempre più ampi e incidenti su ogni aspetto della vita del paese, il che si traduce, in concreto, in un sempre più vasto intervento economico e sociale il quale presuppone scelte preliminari sulle modalità e sui tipi dell'intervento stesso. In secondo luogo va rilevato che i tipi di interventi pubblici da un lato, la sempre più evidente necessità di tecnicizzare e specializzare la legislazione in relazione alle concrete esigenze dall'altro, comportano un'estensione dei poteri dell'esecutivo ed un conseguente ridimensionamento dell'ambito nel quale può esplicarsi la funzione legislativa tradizionalmente affidata al Parlamento. Da tale situazione deriva l'obiettiva necessità di un nuovo tipo di rapporti fra il Parlamento, che conserva la natura di organo fondamentale del sistema, tramite il quale il popolo esercita concretamente la sua sovranità, e il Governo, al quale spetta in pratica di porre in atto gli strumenti necessari a realizzare i fini propri dello Stato moderno.

Nell'ambito dell'ordinamento dello Stato moderno, la dottrina ha da tempo definito una cosiddetta funzione di indirizzo politico che, aderendo ad una recente elaborazione, può individuarsi nella funzione intesa a realizzare sul piano concreto e giuridico le molteplici e diverse finalità derivanti dalle scelte, operate entro i limiti posti dalle norme costituzionali, effettuate dalle forze di maggioranza. In concreto, quindi, si tratta della funzione rivolta ad attuare l'intera attività dello Stato secondo le direttive dettate da una determinata maggioranza.

All'esercizio di tale funzione così definita partecipano, in particolare e per quanto qui interessa, sia il Governo, che è anzi l'organo principale di indirizzo politico, sia il Parlamento, quest'ultimo e mediante strumenti tipici e mediante la legge formale. Le Camere, infatti, sono chiamate anzitutto a sancire ed approvare le necessarie scelte preliminari operate dal Governo in ordine ai tipi dell'intervento pubblico nei diversi settori della vita del Paese, ed alle modalità concrete dell'intervento stesso.

Il mezzo primo e caratteristico con il quale il Parlamento partecipa alla funzione di indirizzo politico è costituito dalla mozione di fiducia e da quella di sfiducia al Governo. Esamineremo in seguito sotto il profilo procedurale questi due strumenti tipici di indirizzo politico riservati al Parlamento: qui ci limitiamo a sottolineare preliminarmente il carattere particolare di tali tipi di mozione, che non costituiscono modi di esercizio della funzione ispettiva, come le altre mozioni, che si pos-

sono dire semplici, ma stanno invece a monte della suddetta funzione e ne determinano la dimensione e la portata. Con la concessione della fiducia, infatti, le Camere aderiscono pubblicamente e fanno proprio l'indirizzo politico di cui è espressione il Governo e contemporaneamente autorizzano, in concreto, quel Governo stesso, che senza la fiducia non potrebbe funzionare, a mettere in opera tutti i mezzi e ad attuare tutti gli interventi necessari alla realizzazione dell'indirizzo medesimo.

Con la votazione della fiducia, quindi, le Camere esercitano direttamente e collaborano alla funzione di indirizzo politico, ponendo in essere la premessa che giustifica sul piano teorico l'attribuzione della funzione ispettiva e ne individua il fondamento giuridico (1).

L'instaurarsi, infatti, del rapporto fiduciario fra Camere e Governo comporta l'assunzione da parte dei due organi di reciproci obblighi, e della responsabilità politica del secondo nei confronti delle prime. Il rispetto di tali obblighi deve poter essere continuamente controllato: il Governo verifica in concreto il persistere della sua maggioranza attraverso l'approvazione delle leggi e l'appoggio alle iniziative che reputa necessario assumere per la realizzazione del suo indirizzo; alle Camere è invece riconosciuto il diritto di controllare con opportuni strumenti l'idoneità delle iniziative governative ad assicurare tale realizzazione, di accertare eventuali responsabilità, nonché di verificare la capacità dell'indirizzo scelto a soddisfare effettivamente le esigenze del paese. Un eventuale giudizio negativo delle Camere può arrivare quindi fino all'approvazione di una mozione di sfiducia con la quale si nega la suddetta capacità e si sollecita, perciò, la assunzione di un nuovo indirizzo politico.

Dall'esistenza del rapporto fiduciario fra Governo e Parlamento e dal conseguente principio della responsabilità ministeriale, in forza del quale i ministri hanno l'obbligo giuridico di dar conto in qualsiasi momento alle Camere della loro azione pubblica, deriva il diritto dei

(1) Vogliamo qui sottolineare che la più recente dottrina ha individuato vari altri casi in cui la Costituzione ha previsto e richiesto esplicitamente la partecipazione delle Camere all'esercizio della funzione di indirizzo politico predisposto dal Governo. Nella maggioranza di tali ipotesi l'attività delle Camere si esplica mediante l'approvazione di leggi formali. Fra tali leggi si distingue anzitutto quella che approva annualmente il bilancio preventivo; inoltre: la legge di piano; le leggi che autorizzano la ratifica di quei trattati internazionali che siano di natura politica, o prevedano arbitrati o regolamenti giudiziari, o importino variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi (cioè in sostanza quasi tutti i trattati internazionali, data soprattutto la generica dizione della prima categoria); le leggi di delega per la concessione della amnistia e dell'indulto. Un'altra ipotesi di prevista partecipazione delle Camere alla funzione di indirizzo politico è individuata nella dichiarazione dello stato di guerra.

membri del Parlamento di esercitare la funzione ispettiva e cioè di interrogare il Governo su fatti di interesse generale, o di richiamare la sua attenzione sulle pubbliche necessità, o di chiedere conto della condotta politica ed amministrativa dei suoi componenti. In concreto detta funzione consiste, nella sua manifestazione più completa, nell'acquisizione dei dati necessari alla esatta conoscenza di fatti di interesse generale e nella conseguente espressione di un giudizio alla luce della conoscenza così formatasi.

2. - Esaminiamo ora gli strumenti, previsti dal Regolamento, mediante i quali i parlamentari possono esercitare in concreto la funzione ispettiva.

Il primo di tali mezzi è costituito dall'interrogazione, regolata dagli artt. da 110 a 118 Reg., che consiste, come testualmente recita l'art. 111, « nella semplice domanda se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti che al deputato occorrono, o abbia preso o sia per prendere alcuna risoluzione su oggetti determinati ». L'interrogazione deve essere presentata per iscritto al Presidente il quale, a norma dell'art. 90, può negarne l'accettazione se contenga frasi sconvenienti.

Ci si può chiedere se spetti al Presidente accertare se l'oggetto dell'interrogazione rientra fra quelli indicati nel citato art. 111 e, qualora ravvisi una difformità fra l'interrogazione e la norma stessa, rifiutarsi di accettarla. Contro una eventuale risposta positiva al quesito potrebbe essere portata la considerazione che il Regolamento ha disposto espressamente, come si è visto, quando ha ritenuto necessario prevedere l'ipotesi di diniego di accettazione, sicché il silenzio nel caso in esame dovrebbe escludere ogni facoltà di intervento da parte del Presidente. Contro queste argomentazioni si può rilevare che resta però sempre fermo e prevalente il dovere del Presidente, a norma dell'art. 10, di far osservare il Regolamento e di assicurare il buon andamento dei lavori parlamentari il che, nella fattispecie in parola, comporta il potere-dovere di verificare il contenuto delle interrogazioni, in vista del loro successivo svolgimento, in relazione a quanto disposto dall'art. 111.

L'applicazione delle successive norme che regolano lo svolgimento delle interrogazioni assicura il sollecito, completo e automatico esaurimento delle interrogazioni stesse, senza appesantire i lavori parlamentari e senza pregiudicare il diritto del Governo di valutare le conseguenze politiche di una sua risposta ad una interrogazione.

Le interrogazioni, infatti, sono iscritte automaticamente all'ordine del giorno della seconda seduta dopo la presentazione e di tutte le seguenti sedute, fino all'esaurimento (art. 112) e sono senz'altro svolte all'inizio di ogni seduta secondo il turno di presentazione nel limite di 15 al giorno (art. 113) ed entro il termine massimo di quaranta minuti (art. 117). Una deroga all'automaticità del turno di iscrizione in una determinata seduta deriva dal divieto posto dall'art. 116, per il quale nessun deputato può svolgere più di due interrogazioni in ciascuna seduta.

L'iscrizione delle interrogazioni all'ordine del giorno non comporta l'obbligo di rispondere da parte del Governo. Questo, infatti, se non vuole rispondere quando cade il turno dell'interrogazione, può dichiarare di voler differire la risposta, indicando la data che ritiene opportuna, o può addirittura dichiarare che non intende rispondere (art. 113). In questi casi l'interrogante non può che attenersi alla decisione del Governo, nel senso che il Regolamento non gli mette a disposizione alcun mezzo per ottenere lo svolgimento della sua interrogazione. Può, però, naturalmente, trarre ulteriori conseguenze dall'atteggiamento del Governo e ritenere che il contenuto della sua interrogazione, proprio a seguito della mancata risposta, meriti di diventare oggetto di una interpellanza il cui svolgimento, come vedremo, può trovare diverso e più impegnativo sbocco.

La risposta del Governo ad ogni singola interrogazione attribuisce all'interrogante un diritto di replica, che deve limitarsi alla dichiarazione, da contenere in un limite massimo di tempo di cinque minuti, se sia stata data risposta adeguata o no alla domanda (art. 114). Il ristretto limite di tempo e il limitato contenuto della replica vogliono evidentemente assicurare un sollecito svolgimento delle interrogazioni, l'oggetto delle quali, per la loro stessa natura, non può e non deve avere un valore politico tale da impegnare eccessivamente l'Assemblea (2).

Si intende che, pur nel silenzio del Regolamento, il quale, in fondo, lascia al Governo di valutare la portata di ogni singola interrogazione, la risposta del Ministro deve essere ragionevolmente succinta.

(2) In caso di interrogazioni firmate da più di un parlamentare, l'art. 114 va interpretato nel senso che uno solo di essi ha diritto di replicare e dichiarare se sia o no soddisfatto; il Presidente ha quindi il diritto e il dovere di negare la parola ad un cofirmatario che la chiedesse. Diverso è il caso, naturalmente, di un deputato che appone la sua firma all'interrogazione di un collega, e ne presenta poi un'altra su analogo argomento. In tal caso egli avrà diritto di replicare, in qualità di presentatore di una interrogazione.

Se il Ministro dichiara di non voler rispondere o di voler differire la risposta ad altra data, l'interrogante ha diritto di chiedere la parola per precisare il suo giudizio sull'atteggiamento del Governo e sulle sue eventuali motivazioni? Il disposto dell'art. 114 sembra debba essere rettammente inteso nel senso che la replica dell'interrogante ivi prevista presuppone una dichiarazione del Governo sul merito dell'interrogazione sicché è inammissibile un intervento dell'interrogante stesso quando all'interrogazione non sia stata data, o non sia ancora stata data, formalmente risposta.

Una norma che intende evidentemente favorire il sollecito esaurimento di una serie di interrogazioni il cui contenuto non è tale da interessare l'intera Assemblea, è quella contenuta nell'art. 115 che introduce e regola l'istituto dell'interrogazione con risposta scritta. Con questo strumento si vuole assicurare a tutti i deputati la possibilità di acquisire tutti quegli elementi e quelle notizie che ritengono necessario possedere, anche in considerazione di esigenze locali, senza però appesantire i lavori della Camera. Anche alle interrogazioni per le quali l'interrogante chiede la risposta scritta, che deve essere fornita entro 10 giorni dal Governo, è assicurata, però, una certa pubblicità, in quanto anche esse devono essere, come quelle a risposta orale, pubblicate nel resoconto sommario della seduta in cui sono annunciate dal Presidente, e la relativa risposta deve essere inserita nel resoconto stenografico della seduta nella quale il Governo ha comunicato di averla fornita. È chiaro che i risultati che l'istituto dell'interrogazione a risposta scritta vuole realizzare possono essere assicurati solo se viene rispettato il termine di 10 giorni entro il quale il Governo deve dare la risposta.

Sempre al fine di snellire i lavori senza pregiudicare il diritto di ogni deputato di venire comunque a conoscenza dei dati che ritiene necessari o utili, il secondo comma dell'art. 113 prevede che una interrogazione a risposta orale si trasformi in interrogazione a risposta scritta se l'interrogante non è presente quando arriva il turno della sua interrogazione. In tal modo l'interrogante perde il diritto di replicare al ministro e di precisare quindi il suo punto di vista in relazione alla risposta, ma non è privato però di quest'ultima.

Caratteristica tipica dello strumento regolamentare in esame è che solo al Governo spetta di stabilire se una interrogazione riveste o meno carattere di urgenza. La dizione dell'art. 118, che regola il caso in cui il Governo « riconosca » l'urgenza di un'interrogazione, sembra presupporre che al Governo spetta di accertare l'esistenza di una condizione fatta presente da altri (nell'ipotesi dall'interrogante). Di fatto il presen-

tatore dell'interrogazione sottolinea la necessità di un'urgente risposta e il Governo, se aderisce e condivide il giudizio dell'interrogante, può, a norma del citato art. 118, rispondere subito dopo l'annuncio del Presidente o nella successiva seduta. Occorre a questo punto richiamare l'attenzione sul fatto che la Camera non può esprimersi sull'urgenza di una interrogazione: la questione può essere risolta solo fra interrogante e Governo.

La disposizione in esame attribuisce al Governo che abbia riconosciuto l'urgenza di un'interrogazione la « facoltà » di rispondere immediatamente, alterando, quindi, il normale turno di esaurimento collegato con il momento della presentazione. Trattandosi, però, di facoltà, sta alla discrezionalità del Governo stabilire se farne uso o meno, in relazione a considerazioni di opportunità politica, sicché è nel pieno diritto del Ministro rinviare una risposta immediata anche se esso ha riconosciuto il carattere urgente dell'interrogazione.

Esaurito così l'esame degli articoli che disciplinano e regolano l'interrogazione, cerchiamo di mettere in luce le caratteristiche essenziali che la differenziano dagli altri strumenti grazie ai quali il Parlamento esercita la funzione ispettiva. L'interrogazione, anzitutto, vuole soltanto fornire all'interrogante la cognizione di un determinato fatto ed accertare la verità di una notizia, senza che su questo si pronunci e possa pronunciarsi un giudizio. Ciò chiarisce la ragione sostanziale per cui l'interrogazione crea solo un rapporto fra Governo e interrogante e non fra Governo e Assemblea, tanto che non solo il suo svolgimento non può concludersi con un voto, ma non può nemmeno aprirsi su di essa una discussione con la possibile partecipazione di tutti i parlamentari. Per le sue caratteristiche, perciò, l'interrogazione costituisce uno strumento di blando controllo parlamentare, può dirsi quasi di controllo personale, e trova la sua utilizzazione soprattutto per richiamare l'attenzione del Governo su situazioni ed esigenze particolari, anche di carattere locale o strettamente settoriale.

3. - Il secondo strumento disciplinato dal Regolamento a disposizione dei parlamentari per esercitare il controllo politico sul Governo, è costituito dall'interpellanza che, secondo quanto stabilisce il secondo comma dell'art. 119, consiste in una domanda sui « motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardino determinati aspetti della sua politica ».

Dalla stessa citata definizione contenuta nell'art. 119 appare evidente la differenziazione sostanziale fra interrogazione e interpellanza.

Quest'ultima, infatti, non serve ad accertare la verità di fatti o l'esattezza di notizie, ma tende invece a chiedere conto dei motivi e degli intendimenti dell'azione del Governo, cioè sollecita spiegazioni e giustificazioni circa alcuni atti governativi e implica, perciò, non solo la conoscenza di fatti, ma anche un giudizio sugli stessi e sulla conseguente attività ministeriale. Un limite al contenuto delle interpellanze è dato dal fatto che la condotta del Governo cui esse si riferiscono deve riguardare solo questioni relative a « determinati aspetti della politica governativa » e non larghi settori della stessa che, per la loro stessa rilevanza e per il loro interesse generale, implicano la piena responsabilità del Governo e giustificano un voto parlamentare sull'argomento. Da notare che sono stati distinti in dottrina due tipi di interpellanza a seconda del loro contenuto: le interpellanze a carattere amministrativo concernenti solo gli atti effettivamente compiuti dal Ministro e quelle a carattere politico, che possono riguardare anche le azioni future e non sono quindi necessariamente collegate a fatti concreti.

Le norme regolamentari relative alla presentazione e pubblicazione delle interpellanze, nonché all'eventuale intervento del Presidente in sede di accettazione, sono analoghe a quelle già illustrate a proposito delle interrogazioni, e valgono anche per esse le considerazioni sopra accennate. Si diversifica, invece, il procedimento relativo ai due suddetti tipi di strumenti di sindacato ispettivo per le norme regolanti l'effettivo svolgimento delle interrogazioni e delle interpellanze. Si è visto che il presentatore di una interrogazione non può pretenderne lo svolgimento quando il rappresentante del Governo dichiara di non voler rispondere. Tale facoltà del Ministro trova la sua giustificazione nel fatto che i singoli membri del Parlamento non possono costringere il Governo a rivelare fatti che esso, nell'ambito della sua discrezionalità, ritiene necessario tacere, senza che intervenga una ponderata deliberazione dell'Assemblea, di fronte alla quale soltanto il Governo è responsabile, deliberazione non prevista in nessun caso a conclusione dello svolgimento di una interrogazione che, come si è già detto, crea solo un rapporto fra interrogante e Ministro. L'elemento « giudizio », invece, implicito in ogni interpellanza, giustifica l'eventuale intervento dell'Assemblea ai fini dello svolgimento dell'interpellanza stessa.

Le norme contenute negli artt. 120 e 121 Reg. disciplinano le modalità per la fissazione della data di svolgimento delle interpellanze secondo un sistema, frutto di successivi rimaneggiamenti, notevolmente complesso e per certi aspetti anche poco chiaro formalmente.

Dopo che, infatti, l'ultimo comma dell'art. 119 ha previsto la trascrizione automatica delle interpellanze nell'ordine del giorno della seduta successiva a quella in cui sono state annunciate, l'ultimo comma dell'art. 120 dispone che ogni interpellanza viene iscritta secondo l'ordine di presentazione quando siano trascorsi tre giorni dall'annuncio senza che il Governo abbia fatto alcuna dichiarazione, dovendosi per ciò ritenere accettata l'interpellanza.

Questo sistema di iscrizione all'ordine del giorno, già incoerente in quanto prevede da un lato una forma automatica e dall'altro richiede una preliminare accettazione governativa con, oltre tutto, una difformità nei termini (riferimento alla « seduta successiva » nell'art. 119 e ai « tre giorni successivi all'annuncio » nell'art. 120), è complicato dalla norma contenuta nel primo comma dell'art. 120, norma che, dopo aver attribuito al Governo la facoltà di riconoscere l'urgenza di una interpellanza consentendo il suo svolgimento immediato o nella seduta successiva, richiede che il Governo stesso, in ogni caso in cui non si tratti di interpellanze riconosciute urgenti, dichiari, non oltre la seduta successiva a quella in cui è stata annunciata, se e quando intende rispondere ad ogni interpellanza. A prescindere dalla difficoltà di conciliare quest'ultima disposizione con quella contenuta nello stesso articolo all'ultimo comma, sembra comunque che essa serva a stabilire anche l'ordine di svolgimento delle interpellanze, in quanto il Governo deve dichiarare quando intende rispondere ad ognuna di esse. L'art. 121, però, premesso che il lunedì deve essere destinato di preferenza allo svolgimento delle interpellanze, non consente che esso avvenga automaticamente secondo l'ordine determinato per effetto, o nonostante, le norme precedenti, in quanto stabilisce che i deputati che intendono svolgere le loro interpellanze nel lunedì successivo devono farne domanda a voce o per iscritto. Tale norma va naturalmente collegata a quella contenuta nell'ultimo comma dello stesso articolo, che si preoccupa di precisare che la Camera prosegue nel suo normale lavoro legislativo anche nel giorno destinato alle interpellanze se nessun presentatore ne ha sollecitato lo svolgimento o se non si è determinato un accordo. Con le ultime disposizioni citate ci si è preoccupati di evitare le decadenze dallo svolgimento di interpellanze e di assicurare un maggior ordine nei lavori.

Le norme fin qui illustrate, che non sono state introdotte contestualmente nel Regolamento e delle quali non è mai stato fatto il necessario coordinamento, vengono applicate tenendo conto non della loro lettera, naturalmente, ma del loro significato sostanziale e delle ragioni concrete che le giustificano.

In pratica, in mancanza di accordo fra presentatore e Governo nel momento in cui la interpellanza viene in discussione secondo l'ordine di presentazione, l'Assemblea, sentiti l'interpellante e il Governo, decide senza discussione il giorno in cui la interpellanza deve essere svolta. Di fatto la scelta del giorno prescinde dalla preferenza che dovrebbe essere data al lunedì ed è determinata dall'urgenza della interpellanza o dalla disponibilità del Governo. Quest'ultimo, comunque (è bene sottolinearlo di nuovo), non è padrone, come nel caso dell'interrogazione, di non dar corso ad una interpellanza, né di differirne la risposta oltre il turno che per essa sarebbe normale, in quanto in queste ipotesi alla sua volontà può sovrapporsi quella dell'Assemblea che delibera il giorno di svolgimento, esprimendo con ciò stesso un implicito giudizio negativo sull'atteggiamento assunto dal Governo. Nel fissare il giorno, sembra debba intendersi che la Camera deve indicare una data certa e non collegata ad un avvenimento futuro il cui verificarsi sia indubitabile, ma indeterminato nel tempo. Tale interpretazione si ricava agevolmente dalla dizione letterale della norma dell'art. 120, che richiede la indicazione del « giorno » proposto per lo svolgimento, laddove invece, per quanto riguarda le dichiarazioni del Governo, stabilisce che quest'ultimo dichiarerà « quando » intende rispondere.

Il Governo stesso non può, però, essere costretto a rispondere subito o nella seduta successiva ad una interpellanza giudicata urgente dal suo presentatore: ai sensi dei primi due commi dell'art. 120, infatti, se è riconosciuta all'Assemblea la facoltà di stabilire che l'interpellanza deve comunque essere illustrata e svolta, è lasciata però alla discrezionalità del Governo la decisione sull'urgenza. Né è ammissibile nemmeno una replica del presentatore alle argomentazioni portate dal Governo contro l'urgenza di una interpellanza, in quanto l'interpellante può replicare solo sul merito della risposta.

Per assicurare un dibattito organico e completo su un determinato argomento, l'art. 122 prevede che la Camera possa consentire lo svolgimento congiunto e contemporaneo di più interpellanze relative a fatti o ad argomenti identici o strettamente connessi. Una disposizione successiva assicura che in tal caso, quando un solo presentatore solleciti lo svolgimento della sua interpellanza, anche gli altri interpellanti siano tempestivamente avvisati, in modo che non debbano perdere il loro diritto di prendere la parola.

Con lo svolgimento dell'interpellanza da parte del presentatore, le spiegazioni fornite dal Governo sui motivi o le intenzioni della sua condotta nella questione in discussione, e l'eventuale dichiarazione dell'in-

terpellante sulle ragioni per le quali egli sia o no soddisfatto della risposta, si esaurisce la procedura relativa all'interpellanza. Come nell'ipotesi dell'interrogazione, anche l'interpellanza, pur avendo carattere politico, non vale a promuovere un dibattito né tantomeno a provocare una deliberazione dell'Assemblea: essa, in quanto tale, si esaurisce in un colloquio fra interpellante e Governo, sia pure più articolato, rispetto a quello determinato da una interrogazione, sia perché il presentatore svolge la sua interpellanza e quindi illustra i motivi che lo hanno indotto a presentarla, sia perché, di fronte ad una evidentemente più ampia risposta del Governo, l'interpellante ha diritto non solo di dichiarare se sia o no soddisfatto, ma anche di spiegarne i motivi. Il discorso diventa perciò politico, in quanto investe direttamente le cause del reciproco atteggiamento. Gli effetti dell'interpellanza non sono, però, fin qui, diversi da quelli dell'interrogazione. È invece lo sbocco a cui può dar luogo l'interpellanza che attribuisce alla stessa particolare rilevanza politica, poiché fa di essa lo strumento con cui qualsiasi deputato può mettere in moto il meccanismo procedurale necessario al completo esercizio della funzione di controllo politico. Quando, infatti, l'interpellante non sia soddisfatto della risposta data dal Governo e ritenga necessario che sulle spiegazioni fornite da quest'ultimo si apra una discussione, può presentare una mozione al Presidente, che ne darà subito lettura. È questo il solo mezzo a disposizione del singolo deputato per sollecitare un dibattito politico (infatti la mozione non preceduta da interpellanza deve portare dieci firme) ed assume un particolare valore nel sistema attuale dove le iniziative dei singoli parlamentari sono notevolmente condizionate dai partiti e, in sede parlamentare, dai gruppi.

La stessa facoltà di presentare una mozione sull'argomento che ha formato oggetto dell'interpellanza, spetta poi anche a qualsiasi deputato, qualora l'interpellante abbia dichiarato che non intende farlo. In questo modo nel dibattito fra interpellante e Governo può inserirsi, all'atto della sua conclusione, un qualsiasi parlamentare; sicché gli effetti del dibattito stesso non si esauriscono fra i due interlocutori ma sono suscettibili di ulteriori sviluppi esterni.

4. - Con la presentazione di una mozione è l'intera Assemblea che è chiamata a discutere sull'operato del Governo ed a pronunciarsi in merito ad esso. Il Regolamento non definisce l'istituto della mozione, a differenza di quanto avviene per gli altri due strumenti di sindacato parlamentare precedentemente illustrati, ma dalle disposizioni che la regolano può ricavarsi che essa si concreta in un invito al Governo a

compiere un determinato atto, a prendere una deliberazione su un certo oggetto, o ad adottare una determinata condotta. Per le sue caratteristiche sostanziali e per gli effetti che intende realizzare, la mozione costituisce un atto di censura alla condotta generale del Governo o a quella particolare di un Ministro, condotta sulla quale si sollecita il giudizio motivato dell'Assemblea.

L'importanza che deve avere l'argomento oggetto della mozione si ricava dalle norme che pongono le condizioni procedurali per la presentazione della mozione stessa. Abbiamo visto che a norma dell'articolo 123 una mozione può essere proposta da un singolo deputato solo se il suo contenuto ha già formato oggetto di una interpellanza e se il Governo ha perciò già fornito all'Assemblea chiarimenti, che nella ipotesi sono stati giudicati insoddisfacenti, sui motivi o le intenzioni della sua condotta. La complessità della procedura richiesta è garanzia sufficiente dell'importanza dell'argomento sul quale il deputato vuole sollecitare la discussione e la decisione dell'Assemblea. Il successivo art. 124 prevede e regola però anche la possibilità di presentazione di mozioni non precedute da una interpellanza, ma in tal caso subordina la loro proponibilità alla condizione che siano firmate da almeno 10 deputati: in questa ipotesi è il numero minimo dei firmatari che garantisce la serietà e la validità dell'argomento sul quale si sollecita una discussione ed una decisione assembleare.

Per quanto riguarda i poteri del Presidente in ordine all'accettazione delle mozioni, egli può, come per l'ipotesi delle interrogazioni e delle interpellanze, dichiarare inaccettabile una mozione che contenga frasi sconvenienti. Quanto al contenuto, mancando anche una definizione dell'istituto, non sembra ammissibile un sindacato presidenziale sullo stesso, che avrà natura prevalentemente, se non addirittura esclusivamente, politica ed è lasciato quindi al giudizio insindacabile dei presentatori.

A proposito del significato e del valore delle mozioni, merita di essere particolarmente sottolineato l'ultimo comma dell'art. 125, per il quale una mozione, una volta letta alla Camera (non appena, cioè, iniziato il suo *iter* procedurale di discussione) non può essere ritirata quando vi si oppongono dieci o più deputati. Da tale norma si ricava che, una volta sollevata una questione di fronte alla Camera e quindi di fronte al paese, diviene prevalente interesse politico che sulla questione stessa le varie parti prendano posizione e si determini una volontà dell'Assemblea. Il presentatore, o i presentatori, non possono più autonomamente decidere di non dar corso all'iniziativa che hanno avviato, perché la mozione non appartiene più a loro, ma all'Assemblea che su di essa deve

deliberare e perché al loro interesse si sovrappone un interesse di ordine generale, inteso soprattutto ad assicurare chiarezza di rapporti fra Parlamento e Governo. Infatti il divieto di ritiro evita anche che con la presentazione di una mozione si compia un atto di censura nei confronti del Governo, impedendo poi alla Camera di pronunciarsi sulla censura stessa.

L'interesse politico che ha la Camera a esaminare una questione che ha formato oggetto di una mozione risulta evidente dalla norma, contenuta nell'art. 125, che disciplina le modalità per la fissazione della data di svolgimento e discussione delle mozioni. In questa ipotesi la decisione dell'Assemblea diventa prevalente e determinante, poiché infatti ad essa spetta fissare il giorno, ed il Governo non può evitare il dibattito o ritardarlo. Esso deve però essere sentito, insieme con il presentatore, e non più di due deputati, prima che la Camera fissi la data. La disposizione dell'art. 125 deve essere, infatti, interpretata nel senso che la decisione circa il giorno di svolgimento e di discussione della mozione non può essere presa se non è stato previamente sentito il Governo il quale, prima di essere impegnato in un dibattito di notevole importanza sul piano politico, deve avere il diritto di indicare la data che ritiene più opportuna per la discussione, motivando la sua opinione, che può essere dipendente da situazioni di ordine pubblico o da avvenimenti internazionali o dalla necessità di non interferire con l'attività di altri organi, come ad esempio la Magistratura.

Anche nell'ipotesi di fissazione della data di svolgimento di una mozione, ed a maggior ragione rispetto allo svolgimento di una interpellanza, la Camera deve indicare una data certa. Oltre al fatto che anche l'art. 125 richiede che la Camera determini « il giorno » in cui deve essere svolta e discussa una mozione, occorre osservare che è necessario alla chiarezza reciproca dei rapporti fra Parlamento e Governo ed al buon andamento dei rapporti stessi che sia indicato in modo certo il momento in cui deve avvenire un dibattito che, se non può concludersi con un voto che comporti l'obbligo di dimissioni del Gabinetto, costituisce però comunque un fatto di notevole importanza politica e può sfociare in una solenne dichiarazione di censura dell'operato del Governo.

Può chiedersi che significato abbia una eventuale reiezione da parte della Camera di una proposta tendente a fissare la data di svolgimento e di discussione di una mozione. Tale reiezione sembra non possa essere intesa come manifestazione di volontà di non discutere la mozione, ma debba invece interpretarsi come semplice rinvio, fermo restando

quindi il diritto di avanzare successivamente altre proposte per la fissazione di una nuova data.

L'art. 126 prevede poi la possibilità che siano discusse insieme più mozioni relative a fatti o argomenti identici o strettamente connessi ed il successivo art. 127 implicitamente consente che alla discussione di mozioni sia abbinato anche lo svolgimento di interpellanze. I due citati articoli disciplinano minutamente lo svolgimento del dibattito di più mozioni abbinate o di mozioni e interpellanze connesse, soprattutto per quanto riguarda l'ordine con cui devono prendere la parola i presentatori dei vari documenti.

Su di una mozione, come già si è detto, si apre una discussione, cui possono partecipare tutti i membri della Camera, regolata dalle stesse norme che disciplinano la discussione generale dei progetti di legge, per l'esame delle quali si rinvia al Capo VIII del presente volume, ove tali norme sono analiticamente illustrate. In particolare gli artt. 128 e 129 richiamano le disposizioni relative ai modi di presentazione di emendamenti, la discussione dei quali avviene dopo la chiusura della discussione generale, che a norma dell'ultimo comma dell'art. 129 il proponente della mozione ha diritto di concludere.

Differenze rispetto alla discussione di progetti di legge, riguardano anzitutto gli ordini del giorno che non possono essere svolti, ma solo messi in votazione, e che non hanno la precedenza sulla mozione, nemmeno l'ordine del giorno puro e semplice (art. 128). Queste disposizioni relative agli ordini del giorno traggono origine e sono giustificate dal principio, cui già si è accennato, per il quale costituisce interesse politico prevalente il fatto che la Camera si pronunci sulla questione sollevata dalla mozione e che la sua deliberazione sia soprattutto univoca e chiaramente motivata dalla discussione a cui la questione suddetta ha dato luogo, discussione che non deve pertanto trasferirsi su argomenti marginali. Il suddetto principio trova ulteriore applicazione nelle norme che regolano l'ordine di votazione degli emendamenti presentati ad una mozione, norme che introducono un sistema completamente diverso da quello ordinario che si adotta per la votazione di emendamenti agli articoli di un progetto di legge, nel qual caso l'emendamento ha, di regola, la precedenza sul testo originario. Quando si tratti di una mozione, infatti, l'art. 130, dopo aver precisato che: « Se l'emendamento è aggiuntivo, si pone ai voti prima della mozione principale; se soppressivo, si pone ai voti il mantenimento dell'inciso », al secondo comma dispone che: « Se è sostitutivo, si pone prima ai voti l'inciso che l'emendamento tende a sostituire; se l'inciso è mantenuto, l'emen-

damento cade; se è soppresso, si pone ai voti l'emendamento ». Le citate disposizioni intendono assicurare il risultato che la Camera si pronunci chiaramente sulla mozione così come è stata presentata (infatti gli emendamenti sostitutivi, come i soppressivi, non hanno la precedenza sull'inciso cui si riferiscono), salva la possibilità di integrarla e precisarla con opportune aggiunte.

Le disposizioni qui sopra illustrate fanno della mozione uno strumento specifico e perfetto della funzione di sindacato ispettivo, l'esercizio della quale nella sua forma completa, costituita dall'elemento cognizione unito all'elemento giudizio, spetta alla Camera nel suo complesso e non ai singoli parlamentari. Questi ultimi hanno il diritto, singolarmente in caso di mozione presentata a seguito di una interpellanza, o nel numero stabilito, in caso di mozione autonoma, di denunciare con atto motivato alla Camera ed alla opinione pubblica una situazione che giudicano negativa e per la quale sollecitano una determinata azione governativa, ritenendo la precedente condotta ministeriale inadeguata o inopportuna.

La Camera, così investita della questione, prende formalmente cognizione dell'argomento in discussione tramite l'illustrazione della mozione da parte del suo presentatore e la replica del Governo che chiarisce i motivi della sua condotta; valuta i diversi aspetti del problema messi in evidenza nel corso della discussione; infine esprime il suo giudizio motivato con il voto finale. L'approvazione di una mozione costituisce evidentemente un atto di censura della Camera nei confronti di un determinato aspetto della politica governativa o addirittura della condotta generale del Ministero, atto che se non ha alcun valore sul piano giuridico, ne ha però uno assai rilevante su quello politico poiché, se non interrompe il rapporto fiduciario che intercorre fra Parlamento e Governo, costituisce però l'espressione motivata del dissenso di una Camera dalla linea politica governativa o da un aspetto di tale linea.

5. - Due tipi particolari di mozioni sono poi quelle regolate dall'art. 131, cioè la mozione di fiducia e quella di sfiducia.

Già si è accennato che con questi strumenti, previsti e disciplinati dall'art. 94 Cost., che per questa parte è sostanzialmente riprodotto dalla citata norma regolamentare, la Camera non esercita tanto la funzione di controllo, quanto invece quella di indirizzo politico.

La Costituzione stabilisce che il Governo deve avere la fiducia delle Camere, fiducia che va accordata con mozione motivata e votata

per appello nominale. Le stesse condizioni procedurali sono riprese dall'art. 131 Reg. laddove esso regola le mozioni di fiducia. Non è questa la sede per soffermarsi sulle molte teorie che han tentato di definire la natura giuridica dell'atto parlamentare di concessione della fiducia, in relazione all'atto presidenziale di nomina (3). Dobbiamo invece individuare, tramite l'esame delle norme regolamentari, il tipo di rapporto che con la mozione di fiducia viene a instaurarsi fra Camera e Governo.

L'esplicita richiesta motivazione della mozione di fiducia, concettualmente superflua poiché ogni mozione, per la sua stessa natura, è motivata, implica e sottolinea la necessità che l'approvazione della mozione stessa costituisca una chiara adesione da parte della Camera alla scelta politica che quel Governo esprime ed ai modi da esso proposti per attuarla ed un impegno a collaborare alla definizione, sul piano dell'attuazione concreta, dell'indirizzo politico del Governo. La piena pubblicità del voto, poi, che deve essere espresso in forma palese, con appello nominale, comporta da un lato un impegno personale dei deputati, che su tale base possono essere giudicati dal corpo elettorale e dall'opinione pubblica, e dall'altro consente il controllo dei Gruppi e dei partiti sui propri iscritti.

In pratica l'atto con cui viene concessa la fiducia ad un Governo di nuova nomina di regola fa riferimento, per assolvere all'obbligo della motivazione, alle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio per illustrare il programma politico del suo Governo. Nel concedere la fiducia le Camere devono accettare nella sua unitarietà e senza limiti o condizioni il programma governativo: per questa ragione il citato articolo del Regolamento esclude che la mozione di fiducia possa votarsi per divisione e non consente la presentazione di ordini del giorno, che per il loro carattere particolaristico sono antitetici alla natura stessa della discussione sulla fiducia. Naturalmente la motivazione dell'atto con cui si manifesta la fiducia può non limitarsi al puro e semplice riferimento alle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio, ma contenere elementi di giudizio autonomi. Ciò può comportare conseguenze sul piano politico, non su quello regolamentare

(3) Ricordiamo soltanto che accanto alle teorie che fan ricorso a concetti e principi strettamente giuridici (condizione sospensiva, condizione risolutiva, atto complesso), altre sottolineano invece il carattere politico-costituzionale della fiducia, che è vista come un atto di approvazione politica della nomina o di investitura politica, che deve seguire necessariamente quella giuridica attuata mediante il decreto presidenziale di nomina, o come atto di esplicita fissazione e assunzione, da parte delle Camere, di una determinata direttiva politica.

(né costituzionale), perché sotto questo riguardo la motivazione è un autonomo elemento formativo della deliberazione della fiducia, distinto rispetto all'esposizione fatta dal Presidente del Consiglio del programma governativo.

Accordando la fiducia ad un Governo di nuova nomina la Camera non esercita una funzione di controllo (del resto mancherebbe la stessa materia da controllare in quanto non esiste ancora una concreta azione governativa), ma accerta invece che il programma e la volontà del Governo corrispondano a quanto essa giudica opportuno e utile, nella situazione di fatto, agli interessi del Paese.

Occorre peraltro notare che, accanto al suo contenuto oggettivo, che ha riguardo al programma espresso dal Governo, la fiducia presenta anche un contenuto soggettivo, che si riferisce, cioè, alle persone che compongono il Gabinetto. La fiducia, perciò, potrebbe essere negata perché la compagine ministeriale nel suo insieme, o per la presenza di alcuni elementi, viene giudicata inidonea ad attuare il programma governativo, di per sé valido. Questo aspetto soggettivo della fiducia risulta particolarmente evidente quando, per le dimissioni o la morte di uno o più ministri, divenga necessario procedere ad un rimpasto. In tal caso il Presidente del Consiglio deve comunicare alle Camere le sostituzioni operate e sulle sue comunicazioni può aprirsi un dibattito, che potrà eventualmente concludersi con un voto di fiducia o di sfiducia.

Una mozione di fiducia può essere presentata anche nei confronti di un Governo che già gode la fiducia delle Camere. In tal caso essa costituirà uno strumento per verificare, in un momento magari politicamente incerto, l'esistenza di una maggioranza e per richiamare esplicitamente tale maggioranza alla necessità di mantenere gli impegni assunti nei confronti del Governo, o di assumersi la responsabilità di una crisi. Di fatto, comunque, è assai raro il ricorso alla mozione di fiducia, poiché di regola la verifica della sussistenza di una maggioranza viene fatta per iniziativa del Governo con la posizione della questione di fiducia, della quale tratteremo in seguito.

Con la presentazione di una mozione di sfiducia si vuole ottenere il risultato di aprire una discussione sull'intera politica del Governo, giudicata inadeguata alle esigenze del Paese e intesa a realizzare fini dannosi, per giungere alla interruzione del rapporto fiduciario ed alle conseguenti dimissioni del Governo. La mozione di sfiducia è uno strumento di esercizio a un tempo della funzione di controllo e di quella di indirizzo politico, poiché se da un lato, esprimendo un giudizio ne-

gativo, chiama il Governo a dar conto della sua politica e della sua condotta, dall'altro indica esplicitamente o implicitamente le linee direttive di una nuova politica.

La mozione di sfiducia deve essere anche essa motivata e votata per appello nominale; deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere discussa prima di tre giorni dalla sua presentazione, cioè dal giorno dell'annuncio all'Assemblea. La richiesta motivazione comporta da un lato la necessità che la mozione contenga una precisa indicazione delle ragioni per cui si ritiene di dover esprimere un giudizio negativo sull'operato del Governo, dall'altro lato una chiara assunzione di responsabilità politica da parte dei parlamentari promotori dell'iniziativa i quali, contestando le soluzioni adottate o programmate dal Governo, dovranno fornire nel contempo una loro indicazione sul futuro indirizzo politico da seguire. L'obbligo della votazione palese, poi, risponde alle stesse esigenze che ne hanno suggerito l'introduzione per la votazione della mozione di fiducia.

Le successive norme procedurali (*quorum* dei presentatori e decorrenza di tre giorni prima della discussione) intendono soprattutto introdurre garanzie a favore della stabilità del Governo. La seconda condizione vuole evidentemente evitare i cosiddetti « assalti alla diligenza », e cioè impedisce che Governo e maggioranza siano colti di sorpresa da un'improvvisa proposta di sfiducia che potrebbe essere intenzionalmente avanzata in un momento in cui la maggioranza non è in grado di assicurare la necessaria presenza. La suddetta condizione serve però anche a consentire ai vari partiti e gruppi di valutare la situazione e di assumere una meditata posizione nei confronti della mozione.

Quanto alla norma che richiede che la mozione stessa sia firmata da un decimo dei componenti della Camera, essa vuole evidentemente assicurare l'ampiezza e la validità dei motivi per i quali la mozione di sfiducia viene presentata. In sostanza la disposizione mira ad evitare che sia impegnata la Camera e messo in pericolo il Governo su questioni di interesse particolare, dovendo ciò verificarsi solo per questioni di carattere generale, carattere indirettamente accertato con la ottenuta adesione di un massiccio numero di parlamentari.

Nell'attuale sistema organizzato in partiti e quindi, a livello parlamentare, in gruppi, l'iniziativa della presentazione di una mozione di sfiducia parte formalmente dai gruppi stessi, e non da singoli deputati, sulla base di valutazioni e di giudizi elaborati in sede di partito.

Si deve però osservare che il *quorum* richiesto per la presentazione di una mozione di sfiducia può non essere raggiunto da un solo gruppo parlamentare, il quale, d'altro canto, potrebbe non trovare adesioni esterne, tanto più che dette adesioni devono riferirsi non solo al complessivo giudizio negativo sulla politica del Governo, ma anche alle motivazioni addotte per giustificare e chiarire il giudizio stesso. In sostanza, perciò, i gruppi di minor consistenza numerica vengono praticamente privati del tipico strumento regolamentare necessario per sollecitare una discussione sulla politica generale del Governo.

Questo risultato possono invece raggiungere non solo i gruppi minori, ma anche i singoli parlamentari, in occasione di comunicazioni del Governo sulle quali, a richiesta di chiunque, può essere aperto un dibattito. Già si è accennato a questa situazione ricordando l'obbligo per il Presidente del Consiglio di dare comunicazione alle Camere di un avvenuto rimpasto. Quando, perciò, il Governo si presenti alla Camera per dare, di sua iniziativa o anche sollecitato in modo informale da uno o più gruppi, comunicazioni su qualche situazione eccezionale venutasi a creare o su suoi atteggiamenti o iniziative, esso può vedersi impegnato, anche su richiesta di un solo deputato, in una discussione che può anche sfociare in un voto di sfiducia (indipendentemente dal ricorso ad una formale mozione di sfiducia) potendo concludersi con la votazione, eventualmente negativa, su un ordine del giorno di fiducia. Anche in tale ipotesi, comunque, il rischio di pericoli improvvisi e inaspettati per il Governo è evitato dal fatto che è pur sempre quest'ultimo che sceglie il momento per fare le sue comunicazioni, sicché non rischia di venir colto di sorpresa da una discussione, e dal fatto che l'eventuale voto finale deve comunque avvenire in forma palese.

6. - Si è accennato che la fiducia o la sfiducia possono essere votate anche indipendentemente dalla presentazione e discussione nelle forme rituali delle mozioni appunto di fiducia o sfiducia. Infatti, fermo restando che gli istituti della mozione di fiducia e della mozione di sfiducia costituiscono i tipici strumenti procedurali autonomi utili per realizzare gli scopi che derivano dalla loro stessa denominazione, la manifestazione di volontà dell'Assemblea favorevole o contraria al Governo può esprimersi anche tramite un ordine del giorno di fiducia o di sfiducia, presentato in relazione all'argomento in discussione. La votazione di tali ordini del giorno deve sempre avvenire per appello nominale, poiché si deve interpretare nel senso che questa forma di voto, indipendentemente dal tipo di documento a cui si riferisce, è stata

voluta dalla Costituzione e recepita dal Regolamento per definire i rapporti fra Governo e Camera e per garantire una situazione di chiarezza reciproca. Si deve invece ritenere che gli ordini del giorno implicanti sfiducia al Governo debbono essere posti in votazione subito, senza attendere tre giorni fra presentazione e votazione, poiché non sussistono i rischi che quella norma intendeva evitare, in quanto l'ordine del giorno di sfiducia viene presentato nel corso di una discussione, naturalmente politicamente importante, che già impegna maggioranza e Governo e in ordine alla quale hanno già avuto modo di definirsi gli orientamenti dei gruppi e delle varie forze politiche.

La sussistenza o meno del rapporto fiduciario fra Camera e Governo può poi essere verificata anche fuori dei casi di votazione di documenti particolari di iniziativa parlamentare, per iniziativa, invece, del Governo. È principio comunemente accettato, infatti, e rispondente ai criteri fondamentali del sistema, che il Governo possa in qualsiasi momento porre la questione di fiducia sulla approvazione o reiezione di un qualunque provvedimento, o articolo, o documento in discussione. Con la posizione della questione di fiducia il Governo da un lato afferma che l'approvazione o la reiezione dell'oggetto sul quale la questione è stata posta è giudicata indispensabile e qualificante ai fini della realizzazione del suo programma politico, dall'altro richiama la responsabilità della maggioranza che lo appoggia alla necessità di sostenere e assicurare la realizzazione delle scelte politiche dal Governo stesso operate, ponendo in atto i mezzi e gli strumenti da quest'ultimo ritenuti necessari.

Sul piano procedurale va sottolineato anzitutto che ogni qual volta la Camera debba effettuare una votazione dalla quale può derivare la fiducia o la sfiducia al Governo, la votazione stessa, per esigenze di chiarezza politica, deve avvenire per appello nominale sicché, se è stato chiesto lo scrutinio segreto per la votazione di un argomento sul quale il Governo ha poi posto la questione di fiducia, la richiesta suddetta decade, avendo per ragioni di principio la prevalenza l'appello nominale.

La posizione della questione di fiducia comporta poi la indivisibilità, l'inemendabilità e la priorità nella votazione del testo che è oggetto della questione stessa. È evidente, infatti, che la Camera deve esprimersi sull'argomento nei termini in cui esso è stato posto dal Governo, e che la deliberazione deve essere preliminare ad ogni altra in quanto l'eventuale interruzione del rapporto fiduciario comporta immediate conseguenze anche sull'andamento dei lavori parlamentari. Per

quanto questo principio abbia portato a violentissime opposizioni in sede parlamentare e politica generale, non vi è dubbio che ormai esso sia confortato da una prassi costante. Costante in senso negativo, è peraltro anche l'altro principio, secondo il quale non si è mai verificata la posizione della questione di fiducia sul complesso di un progetto di legge che - alla Camera - deve essere votato obbligatoriamente a scrutinio segreto.

7. - L'ultimo strumento di sindacato ispettivo disciplinato dai Regolamenti parlamentari, che a questo proposito danno attuazione all'art. 82 Cost., è costituito dalle inchieste parlamentari.

Se per inchiesta parlamentare deve intendersi qualsiasi indagine ordinata dalla Camera per acquisire elementi necessari relativi ad un determinato oggetto o per indagare su fatti o avvenimenti che ritenga opportuno conoscere, risultano estranee alle ipotesi regolate dal Capo XV del Regolamento e qui esaminate, numerosi tipi di inchieste, quali quelle personali affidate, a norma dell'art. 74, ad una Commissione incaricata di indagare sulla fondatezza di eventuali accuse, mosse nel corso di una discussione, che ledano l'onorabilità di un deputato; le inchieste elettorali, svolte dalla Giunta delle elezioni; le inchieste, infine, affidate alla speciale Commissione interparlamentare, relative alla formulazione delle accuse in materia penale contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio, ed i Ministri.

Gli artt. 135, 136 e 137 Reg. disciplinano invece solo le ipotesi di cosiddette inchieste politiche e inchieste legislative. Mediante le prime, disposte, a norma della Costituzione, su materie di pubblico interesse, la Camera mira ad esercitare il controllo ad essa spettante sull'operato del Governo ed a far valere l'eventuale responsabilità politica dei suoi membri; con le seconde, che solo in modo indiretto attongono all'attività ispettiva, la Camera intende soprattutto acquisire più ampie cognizioni in ordine a talune materie o a talune situazioni in vista di una futura regolazione legislativa.

Nel dettare le norme procedurali per la deliberazione di un'inchiesta, l'art. 135 dispone anzitutto che la relativa proposta è equiparata « a qualsivoglia altra proposta di iniziativa parlamentare ». Può chiedersi se la dizione si riferisca in modo esplicito ed esclusivo alle proposte di legge, o se invece intenda equiparare la proposta di inchiesta anche ad un ordine del giorno o ad una mozione, strumenti che, per le loro caratteristiche e le loro finalità, rispondono certo al con-

retto generico di « proposte di iniziativa parlamentare » (4). L'espressione « qualsivoglia altra » contenuta nella norma, sembra voler estendere appunto l'interpretazione nel senso che una inchiesta parlamentare può essere ritualmente deliberata indipendentemente da una particolare e tipica procedura. Per effetto della norma suddetta, comunque, quando una proposta di inchiesta venga avanzata nei modi e con le forme di una proposta di legge, la proposta stessa verrà esaminata, discussa e votata secondo le norme che regolano l'*iter* di una proposta di legge, e cioè le norme relative alla presentazione, lo svolgimento, la presa in considerazione, la trasmissione alla Commissione competente per materia, la discussione e la votazione.

Occorre precisare che una buona regola di correttezza impone al Governo ed alla maggioranza di non rifiutare l'approvazione di una proposta di inchiesta, quando siano portati a favore argomenti ragionevolmente validi. D'altro canto la Camera, nell'esaminare le suddette proposte, deve astenersi dall'entrare eccessivamente nel merito dell'argomento su cui si chiede l'inchiesta, per evitare di anticipare conclusioni che saranno possibili solo dopo l'esaurimento delle indagini che si vogliono effettuare proprio mediante l'inchiesta.

L'equiparazione delle proposte di inchiesta alle proposte di legge, agli effetti dell'*iter* di approvazione, pone il problema se le prime, come le seconde, possano essere assegnate ad una Commissione in sede legislativa.

La precisazione contenuta nell'art. 136, che fa riferimento all'esaurimento della « procedura ordinaria », non sembra essere sufficiente a giustificare una interpretazione in senso negativo, sia perché nel nostro sistema l'approvazione di una legge da parte di una Commissione, anziché dell'Assemblea, non può dirsi un procedimento speciale, sia perché la suddetta espressione deve essere piuttosto collegata a quanto stabilito nel precedente articolo, nel senso che riconferma con diversa dizione la necessità di applicare alle proposte di inchiesta le procedure stabilite dal Regolamento in relazione ai diversi tipi di iniziative parlamentari, mediante le quali può appunto trovare espressione la proposta di inchiesta.

Meritevole di maggiore attenzione sembra invece essere un'altra considerazione *a contrario*, che prende le mosse dell'art. 72 Cost., che al terzo comma prevede espressamente, e quindi si dovrebbe ritenere esclusivamente, la possibilità di deferire a Commissioni l'appro-

(4) Le corrispondenti norme del Reg. Senato non contengono disposizioni sui modi di deliberazione di un'inchiesta, che sono lasciati, quindi, alla prassi.

vazione di progetti di legge e cioè di delegare ad esse l'esercizio dell'attività legislativa, ma non anche di quella ispettiva che compete alle Camere nel loro complesso. È pur vero, peraltro, che lo stesso articolo della Costituzione, al successivo comma, elenca le ipotesi in cui la legge deve essere approvata con procedura cosiddetta « normale » e cioè in Assemblea, sicché, nel silenzio in proposito della Carta costituzionale, potrebbe ritenersi ammissibile l'approvazione in Commissione di proposte di inchiesta (5).

Non pare, invece, che possa incontrare comunque ostacoli di ordine logico e di ordine giuridico-costituzionale l'adozione della procedura disciplinata dall'art. 85 Reg. che, mentre utilizza l'attività della Commissione per la formulazione definitiva dell'articolato, riserva all'Assemblea l'approvazione degli articoli e l'approvazione finale dell'intero documento, conservando quindi all'organo titolare l'esercizio della funzione ispettiva, realizzato tramite la deliberazione di una inchiesta.

Esaurita la procedura necessaria per deliberare una inchiesta, lo art. 136, ripetendo sostanzialmente il dettato dell'art. 82 Cost., stabilisce che la Commissione incaricata di condurre l'inchiesta stessa deve essere nominata in modo che la sua composizione rispecchi la proporzione dei gruppi parlamentari, aggiungendo che la nomina può essere delegata al Presidente della Camera. Nulla stabilisce il Regolamento a proposito del numero dei commissari (6), talché può chiedersi se anche la determinazione di quest'ultimo può essere delegata al Presidente insieme alla nomina. Di regola il numero stesso è fissato dalla Camera all'atto in cui essa delibera l'inchiesta. Se poi la Camera intende procedere direttamente alla nomina dei membri, senza delegarne il compito al Presidente, non si potrà procedere ad una libera votazione per la scelta delle persone, in quanto, così facendo, verrebbe in pratica necessariamente disatteso l'obbligo di rispettare la proporzione dei gruppi. Né basterebbe procedere ad una votazione per schede con voto limitato, poiché tale sistema assicura la presenza delle minoranze, ma non in modo proporzionale alla loro consistenza numerica. In pratica è perciò necessario che venga previamente fissato in modo informale

(5) In pratica sia al Senato sia alla Camera durante la vigenza della Costituzione sono state approvate proposte di inchiesta da parte di Commissioni in sede legislativa: tuttavia tali casi possono considerarsi estremamente rari e non si sono più verificati negli ultimi anni.

(6) Il Reg. Senato prevede invece che la Commissione sia formata su designazione dei gruppi, e implicitamente limita il numero dei componenti in quanto precisa che la designazione stessa deve avvenire in ragione di uno ogni venti iscritti o frazione non inferiore a dieci.

il numero di commissari spettante ad ogni gruppo, che procederà poi alle necessarie designazioni sulla base delle competenze personali.

Le Commissioni di inchiesta devono essere composte esclusivamente di parlamentari, come si evince dalla stessa norma costituzionale, prima che da quelle regolamentari. Le Commissioni stesse, però, possono naturalmente avvalersi della collaborazione di persone estranee al Parlamento particolarmente competenti nel settore oggetto dell'indagine. Tali esperti dovranno limitarsi a fornire dati ed elementi di giudizio, utili o necessari ai commissari, restando però estranei alla formulazione delle conclusioni cui i commissari stessi potranno pervenire.

Il terzo comma del già citato art. 136 Reg. riproduce quanto stabilito dal secondo comma dell'art. 82 Cost., che recita: « La Commissione di inchiesta procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ». Si può chiarire anzitutto che il riferimento all'attività giudiziaria comprende certamente gli organi di giurisdizione ordinaria, ma non sembra escludere anche quelli di giustizia amministrativa, quali il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti.

Tenendo conto, poi, della dizione della norma (« la Commissione procede alle indagini e agli esami... ») e della natura e finalità stesse della Commissione di inchiesta, deve escludersi che il riferimento comprenda i poteri di giudizio, essendo invece limitato a quelli istruttori. In concreto, dovendo la Commissione procedere ad un controllo sull'attività e l'operato del Governo in un determinato settore o in una determinata questione, ovvero al reperimento di dati e notizie e all'accertamento delle cause di situazioni di fatto, al fine soprattutto di colmare eventuali lacune legislative, essa può trovarsi, e si trova in realtà assai sovente, nella necessità di acquisire elementi di giudizio e informazioni mediante l'escussione di testimoni, l'acquisizione di documenti, la visita dei luoghi; mediante, cioè, quegli strumenti cui può far ricorso l'autorità giudiziaria anche recando, salvo gli opportuni limiti e garanzie, limitazioni alle libertà dei singoli. In sostanza, perciò, la disposizione in esame consente alla Commissione di inchiesta di avvalersi degli stessi mezzi istruttori a disposizione dell'autorità giudiziaria.

Per quanto riguarda i mezzi probatori, la Commissione può avvalersi di prove testimoniali, di ispezioni, di perizie, di richieste di documenti, ma è tenuta a procedere con le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, rispettando in particolare i diritti dei cittadini garantiti dall'ordinamento. In particolare la Commissione può imporre ai testimoni l'obbligo del giuramento, a norma dell'art. 251 del codice di procedura

civile, ma deve osservare anche gli artt. 350 e 351 del codice di procedura penale che prevedono il diritto di astenersi dal testimoniare per i prossimi congiunti e per coloro che sono tenuti al segreto di ufficio. Questi ultimi (e cioè sacerdoti cattolici o ministri di un culto ammesso; avvocati, procuratori, consulenti tecnici e notai; medici, farmacisti e ogni altro esercente una professione sanitaria) possono essere costretti a deporre solo previo accertamento da parte dell'autorità procedente che la dichiarazione fatta per esimersi dal testimoniare sia infondata. La ragione di questa disposizione deriva evidentemente dalla necessità di evitare che con argomenti pretestuosi si possa recar pregiudizio allo svolgimento delle indagini.

Più gravi sono le conseguenze derivanti dalla necessità per la Commissione di inchiesta di applicare anche gli artt. 342 e 352 del codice di procedura penale. Il primo di tali articoli, infatti, stabilisce che i pubblici ufficiali, gli impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio possono esimersi dal consegnare su richiesta dell'autorità giudiziaria atti e documenti quando dichiarino per iscritto che si tratta di segreto politico o militare. L'art. 352 dispone che i pubblici ufficiali, gli impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio non possono essere obbligati a deporre su fatti conosciuti per ragione di ufficio o che debbano rimanere segreti e che non debbono essere interrogati sui segreti politici o militari dello Stato o su altre notizie che, una volta rese note, possono nuocere alla sicurezza dello Stato o all'interesse pubblico. Nelle ipotesi disciplinate dai citati articoli l'autorità procedente che non ritenga fondata la dichiarazione fatta dalle persone ivi previste per essere esentati dall'obbligo della deposizione o della consegna di documenti, può solo farne rapporto al Procuratore generale presso la Corte di appello, che ne informa il Ministro della giustizia, l'autorizzazione del quale è condizione necessaria per procedere per il delitto di falsa testimonianza.

Le norme richiamate del codice di procedura penale intendono salvaguardare gli interessi politici, militari o comunque pubblici dello Stato e consentono pertanto solo al Governo di eliminare con provvedimento pienamente discrezionale, debitamente valutata l'importanza e la gravità delle notizie degli atti e dei documenti richiesti, il vincolo del segreto per gli impiegati, i pubblici ufficiali e gli incaricati di un pubblico servizio. L'applicazione di tali norme anche all'attività compiuta dalle Commissioni di inchiesta rischia in molti casi di frustrare gli scopi stessi per cui l'inchiesta è stata preordinata, in quanto potrebbe costituire un insormontabile ostacolo giuridico e procedurale al-

l'accertamento dei fatti appunto su cui l'indagine deve far luce, ed impedirebbe quindi l'esercizio concreto dell'attività di controllo.

L'unica soluzione al problema derivante dalla necessità di applicare anche nell'ipotesi di Commissione di inchiesta le citate norme del codice di procedura penale, può essere trovata sul piano politico, tenuto conto del meccanismo del sistema parlamentare e della dinamica dei rapporti Parlamento-Governo. Poiché, infatti, la possibilità di allentare o addirittura eliminare in certe ipotesi il segreto di ufficio è lasciata al Governo, nel quadro di quella sua sfera di discrezionalità che è sottoposta al controllo politico delle Camere in relazione alla responsabilità politica ministeriale, spetterà alla Commissione e in ultima analisi alle Camere di trarre le conseguenze politiche dall'eventuale decisione del Governo che certe notizie utili all'inchiesta devono rimanere segrete.

L'ultimo comma dell'art. 136 Reg. intende risolvere gli inconvenienti derivanti dal contemporaneo operare di due Commissioni parlamentari di inchiesta deliberate autonomamente dalle due Camere su identica materia. Tali inconvenienti consistono essenzialmente nella possibilità di una diversa impostazione del lavoro di indagine e del reperimento di informazioni diverse, e nella possibilità, quindi, di giungere a conclusioni diverse, se non addirittura contrastanti.

Per ovviare a tali inconvenienti la norma citata dispone che le due Commissioni « possono, d'accordo, procedere in comune ». La corrispondente norma del Reg. Senato (art. 115, secondo comma) stabilisce, invece, che le due Commissioni « possono, d'accordo, deliberare di formare un'unica Commissione ». La difformità fra le due disposizioni può essere sanata in sede di applicazione avendo riguardo alla maggiore elasticità della norma contenuta nel Reg. Camera, poiché se il « procedere in comune » non presuppone necessariamente la formazione di un'unica Commissione, nemmeno espressamente la vieta, in quanto può ritenersi essere appunto la costituzione di una sola Commissione il modo concreto più opportuno per procedere in comune. Resta però il possibile inconveniente che le Commissioni originariamente costituite dalle due Camere siano composte da numero diverso di membri sicché si determinerebbe la prevalenza dei componenti di un ramo del Parlamento rispetto ai componenti dell'altro ramo, urtandosi in tal modo contro il principio che affida uguali poteri a entrambe le Camere per quanto riguarda sia l'attività legislativa sia quella ispettiva. Inoltre le due Camere potrebbero aver assegnato termini diversi alle Commissioni per la presentazione della relazione, e difformità anche sensibili potrebbero

derivare dal diverso sistema con cui i due Regolamenti disciplinano il modo per rispettare il principio fissato dalla Costituzione della proporzionalità dei Gruppi.

Per ovviare a tutti i suddetti inconvenienti di fatto, si è ritenuto opportuno, quando entrambe le Camere hanno voluto esercitare il diritto di inchiesta, istituire una apposita Commissione mista o mediante una legge formale o mediante l'approvazione di un documento uguale da parte delle due Camere (7).

A prescindere dalle perplessità cui può dar luogo, anche con riferimento all'efficacia della deliberazione nei confronti dei terzi, l'adozione di un sistema che, pur prevedendo la duplice votazione su uno stesso testo, non si concreta in un procedimento legislativo, a prescindere da ciò, si diceva, nei suddetti casi di deliberazione contestuale di un'inchiesta può chiedersi quali conseguenze abbia un eventuale voto difforme nelle due Camere e in particolare la mancata approvazione da parte di una Camera dopo il voto favorevole della prima. Può la Camera che intende aprire l'inchiesta procedere autonomamente con un nuovo atto (sia esso una proposta, una mozione, un ordine del giorno) per istituire una Commissione composta solo da suoi membri? L'eventuale risposta negativa al quesito comporterebbe la conseguenza che una Camera, per effetto della volontà contraria dell'altra, si vedrebbe privata di quel diritto a deliberare un'inchiesta che l'art. 82 Cost. attribuisce in modo esplicito a ciascun ramo del Parlamento, confermando il principio, chiaramente espresso nell'art. 94 Cost., che se la funzione ispettiva, come quella legislativa, spetta alle due Camere, esse però possono esercitarla autonomamente e disgiuntamente.

Bisogna, però, chiarire che la suddetta ipotesi di contrasto fra le due Camere appare comunque essenzialmente di scuola, in quanto di regola il procedimento che porta alla deliberazione di una Commissione interparlamentare di inchiesta è preceduto, naturalmente, da una serie di accordi informali fra i rappresentanti dei due rami del Parlamento

La possibilità di ricorrere ad una legge per deliberare un'inchiesta ha dato luogo a qualche perplessità di ordine giuridico-costituzionale. Da un lato si è potuto affermare, infatti, che la Costituzione, dalla quale

(7) Questo secondo sistema è stato adottato solo una volta, nel 1955, per l'istituzione dell'inchiesta parlamentare sulle condizioni dei lavoratori. La comunicazione a firma dei Presidenti delle due Camere, dell'avvenuta deliberazione e il testo del documento furono pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* fra le comunicazioni del Parlamento.

deriva il fondamento giuridico del diritto di inchiesta (8), ha provveduto a disciplinare in termini espliciti e tassativi i modi con cui un'inchiesta può essere deliberata, escludendo pertanto il ricorso a diverse procedure (9).

Al contrario si è detto che la norma dell'art. 82 Cost. ha voluto attribuire in modo inequivocabile a ciascuna Camera il diritto di deliberare un'inchiesta, eliminando tutti gli inconvenienti che in materia si erano lamentati in precedenza, nel silenzio sull'argomento dello Statuto albertino, ma con ciò ha escluso soltanto la necessità di una legge di inchiesta, non la possibilità di approvare quest'ultima che, integrando quanto dalla norma costituzionale stabilito, soddisfi particolari esigenze determinate da circostanze di fatto. Si è visto ad esempio, che la legge è parsa lo strumento più opportuno con il quale le Camere possono entrambe deliberare un'inchiesta e costituire un'unica Commissione interparlamentare, superando le difficoltà e gli inconvenienti a cui può dar luogo l'applicazione delle norme regolamentari.

Altro è, invece, il problema se con legge è possibile ampliare i poteri conferiti dalla Costituzione alle Commissioni di inchiesta. Per dare risposta positiva al problema, si è detto autorevolmente in dottrina ed anche in sede parlamentare che con l'approvazione di una legge di inchiesta si realizza una fattispecie diversa da quella disciplinata dall'art. 82 Cost., che mira esclusivamente a consentire la deliberazione di una inchiesta da parte di una sola Camera e che, se non vieta l'approvazione di una legge in materia, non ne limita nemmeno il contenuto. Altrettanto autorevolmente si è argomentato in contrario che la citata norma costituzionale non si limita a riconoscere a ciascuna Camera il diritto di inchiesta regolandone l'esercizio, ma disciplina in termini generali il modo con cui la funzione ispettiva è esercitata tramite l'inchiesta indipendentemente dalla forma procedurale con cui è disposta l'inchiesta stessa.

Per quanto riguarda il modo con cui la Commissione d'inchiesta deve organizzare i suoi lavori e la procedura cui deve attenersi nell'ese-

(8) In tal modo non sussiste più la necessità di giustificarlo solo nei limiti di un potere implicito e connaturato nelle Camere, in quanto mezzo necessario per l'esercizio degli altri poteri relativi alle funzioni di competenza delle Camere stesse.

(9) Contro la costituzionalità della legge istitutiva di una inchiesta si è detto anche che la circostanza che pure essa, naturalmente, deve venire promulgata la rende inammissibile, in quanto con la promulgazione il Presidente della Repubblica interferirebbe da un lato sul problema se si debba addivenire o no alla deliberazione dell'inchiesta, e dall'altro sull'attività ispettiva di competenza esclusiva delle Camere. L'obiezione va ovviamente valutata in relazione alla natura giuridica che si attribuisce all'atto di promulgazione.

guire i compiti affidatili, nessuna disposizione regolamentare disciplina la materia. Solo l'art. 137 stabilisce che quando una Commissione ritenga opportuno di trasferirsi o di inviare qualcuno dei suoi membri fuori della sede del Parlamento, deve informarne il Presidente e chiederne facoltà (10). La ragione della norma citata deve ricercarsi nella eccezionalità del fatto che alcuni membri della Camera possano svolgere funzioni inerenti al mandato parlamentare fuori della sede del Parlamento.

Per la procedura dei lavori, nel silenzio del Regolamento, si deve ritenere che la Commissione non sia tenuta ad osservare particolari formalità. Per ragioni di funzionalità, essa dovrà comunque procedere alla sua costituzione mediante la nomina di un Presidente e di uno o più Vicepresidenti (con l'incarico di sostituire il primo in caso di assenza o di impedimento) e Segretari. Per snellire e agevolare i suoi lavori, la Commissione potrà poi decidere la costituzione nel suo seno di sotto-commissioni, le indagini e conclusioni delle quali dovranno comunque essere valutate dal *plenum* della Commissione.

Quest'ultima esaurisce i suoi lavori con la presentazione alla Camera entro il termine stabilito, che potrà essere eventualmente prorogato dall'Assemblea (11), di una relazione conclusiva che conterrà una valutazione della situazione di fatto ed eventuali proposte risolutive, o un giudizio politico sull'operato del Governo e dell'Amministrazione, a seconda che si tratti di Commissioni di inchiesta legislative o politiche. Sembra essere ammissibile, e di fatto è stata ammessa senza discussioni, la presentazione di relazioni interlocutorie su aspetti o questioni particolari dell'argomento oggetto dell'inchiesta. Non si può escludere, poi, la possibilità che siano presentate più relazioni, una di maggioranza e un'altra, o altre, di minoranza, quando i componenti la Commissione non abbiano raggiunto un giudizio unanime sui risultati dell'inchiesta.

Si è detto che con la presentazione della relazione il procedimento di inchiesta è esaurito; sulle sue conclusioni può a questo punto inserirsi (e di regola si inserisce) il giudizio dell'Assemblea, che quindi con l'inchiesta esercita a due riprese la sua funzione ispettiva: una prima volta quando delibera l'inchiesta stessa, e riconosce quindi una determinata situazione tale da rendere necessaria un'approfondita indagine, ed

(10) Il corrispondente art. 116 Reg. Senato dispone che la comunicazione va fatta alla Presidenza e non pone l'obbligo della richiesta di autorizzazione.

(11) La proroga del termine deve essere deliberata negli stessi modi con cui era stato fissato il termine originario, e perciò eventualmente con legge, quando l'inchiesta sia stata decisa in questa forma.

una seconda volta quando valuta le conclusioni a cui l'inchiesta stessa è pervenuta.

L'apertura di un dibattito parlamentare sui risultati dell'inchiesta non è però una conseguenza necessaria della presentazione della relazione della Commissione.

In proposito né la Costituzione, né i Regolamenti contengono norme particolari. In pratica la discussione sulla relazione della Commissione può pertanto aprirsi mediante presentazione di una mozione, che produrrà i risultati tipici di tale strumento regolamentare.

* * *

Abbiamo così esaminato le norme che regolano gli strumenti tipici di controllo parlamentare sul Governo, previsti e disciplinati dal Regolamento.

Vogliamo ora solo ricordare che alle Camere spetta anche un particolare controllo sull'attività finanziaria svolta dal Governo, controllo che dovrebbe essere attuato attraverso l'esame dei decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti (12) e delle relazioni presentate dalla Corte stessa sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato. A proposito dell'esame di tali relazioni, nel silenzio dei regolamenti, sia al Senato sia alla Camera si vanno definendo in via di prassi particolari procedure, soprattutto in sede di Commissioni permanenti, intese ad assicurare un sollecito e approfondito esame delle suddette relazioni della Corte dei conti.

Per concludere, accenneremo al fatto che il mutato ambito dei rapporti fra Parlamento e Governo, condizionato dall'ampiezza degli interventi governativi in uno Stato moderno e dalle particolari esigenze della tecnica legislativa attuale, ha da un lato determinato una maggiore importanza dell'attività svolta dalle Commissioni a norma dei commi sesto e settimo dell'art. 38 Reg. (Commissioni in sede politica), dall'altro ha indotto a ricercare nuove procedure, che non hanno ancora trovato una disciplina regolamentare, quali quelle realizzate con le cosiddette indagini conoscitive, mutate dagli Stati Uniti, al fine di consentire alle Commissioni, e quindi alla Camera, una più approfondita conoscenza dei problemi e delle esigenze dei settori sui quali deve incidere l'attività legislativa.

[EMILIA TRENTO BALDINI]

(12) Per queste ipotesi, l'art. 43 Reg. Camera fissa un termine di un mese per la presentazione della relazione da parte della Commissione e dispone che detta relazione sia subito messa all'ordine del giorno dell'Assemblea e discussa il primo martedì successivo, al posto delle interrogazioni. Tale articolo non trova pratica applicazione.