

RICERCA

RAPPRESENTANZA POLITICA
E SINDACATO ISPETTIVO
NEL PARLAMENTO ITALIANO

RAPPORTO SULLA RILEVAZIONE
SVOLTA NELL'AMBITO DEL SEMINARIO 2005

a cura di PAOLO CARETTI* e MASSIMO MORISI**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Lo sfondo teorico per un percorso di ricerca. – 3. Parlamento e regolazione sociale. – 4. Parlamento e sfera pubblica. – 5. Le linee di una strategia di ricerca integrata. – 6. Dalla legislazione al controllo. – 7. Il sindacato ispettivo come osservatorio della rappresentanza politica ... al singolare. – 8. Il sindacato ispettivo in dottrina. Le origini notorie. – 9. La riflessione dottrinarica sul sindacato ispettivo. – 10. Il fondamento del potere ispettivo nel dibattito dottrinario. Cenni essenziali. – 11. L'efficacia del sindacato ispettivo in dottrina. – 12. Il divenire regolamentare del sindacato ispettivo. – 13. Il sindacato ispettivo nelle sue funzionalità effettive. – 14. La rilevazione operata. Il campione utilizzato. – 15. I criteri di classificazione. – 16. Le risultanze più immediate dell'indagine. – 17. Le conferme. – 18. Le risultanze non scontate. – 19. Il sindacato di ammissibilità di interrogazioni ed interpellanze nella prassi della Camera dei Deputati: spunti di esame da alcuni "casi limite". – 20. Per una momentanea conclusione.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

** Professore ordinario di Scienza dell'amministrazione presso la Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze.

1. INTRODUZIONE

Come ogni anno a conclusione dei propri corsi, il Seminario di studi e ricerche parlamentari sottopone all'attenzione delle Presidenze di Camera e Senato un elaborato di ricerca concernente un tema concordato con i responsabili dei Servizi studi dei due rami del Parlamento. E come ogni anno, si tratta del risultato di un'esercitazione che ha coinvolto i borsisti del Seminario¹.

L'esercitazione ha potuto avvalersi dell'indirizzo e del sostegno tecnico dei Consiglieri parlamentari che hanno collaborato all'attività didattica sia come docenti che come coordinatori del corso specifico in "diritto parlamentare". Vale a dire: il Dottor Sandro Palanza per la Camera dei Deputati e il Dottor Renato Moretti. All'espletamento dell'esercitazione hanno inoltre dato uno specifico contributo tecnico la Dottoressa Mariateresa Losasso e la Dottoressa Gloria Abagnale, rispettivamente responsabili dei Servizi per il sindacato ispettivo di Camera e Senato. A tutti Loro va il nostro ringraziamento così come agli altri Consiglieri che si sono succeduti quest'anno nella docenza al Seminario.

Il tema dell'esercitazione che qui presentiamo verte sulla funzionalità degli istituti del sindacato ispettivo nell'attività e nel ruolo delle Camere: osservandone le dinamiche in una prospettiva specifica. Vale a dire la sua rilevanza non solo e non tanto ai fini delle capacità di controllo parlamentare nei riguardi delle attività ascrivibili al governo, alle sue politiche e comunque alle attività e ai fenomeni per i quali se ne sollecita o contesta l'azione. Tematiche ben note e affrontate in una vastissima e più che notoria gamma di analisi e argomentazioni – e da molto tempo – alla letteratura sia costituzionalistica che politologica. Bensì nella prospettiva delle valenze che il sindacato ispettivo assume ai fini della rappresentanza politico-parlamentare e delle modalità in cui essa si atteggiava. È evidente come anche quest'ultima sia angolazione tutt'altro che nuova. Meno scontata è una sua rivisitazione nella chiave di quel "cambio" di regime elettorale e della sua applicazione su cui poggiano il sistema politico della "Seconda Repubblica" e dunque la stessa collocazione funzionale del Parlamento italiano. Soprattutto, può essere angolazione di qualche utilità – ovvia-

¹ Vale a dire, nel 2005: Enrico Albanesi, Chiara Barbera, Elisa Bassani, Gianpietro Bergonzi, Danilo Bilotta, Cristina Bracci, Luca Buscema, Raffaella Calò, Valentina Cardinale, Raffaele Cioffi, Vincenzo Dascola, Natascia Ferrante, Alessio Festa, Chiara Gabrielli, Linda Gambassi, Viola Gentile, Luna Iacopini, Valentina Meriggi, Rosanna Milella, Matteo Motroni, Silvia Pintus, Sabrina Ragone, Corrado Sasso, Valentina Valente, Mario Vigiani, Donato Messineo, Roberto Oliva.

mente, va ripetuto, nei soli limiti di un'esercitazione interna ad un corso di formazione *post lauream* – è per cogliere se vi siano prospettive euristiche meno consuete circa gli studi e la riflessione attorno alla rappresentanza politica nelle forme che il Parlamento consente.

2. LO SFONDO TEORICO PER UN PERCORSO DI RICERCA

Prospettive “meno consuete” sono quelle che connettono il ruolo del Parlamento alla sua funzionalità: cioè alla sua capacità politica e al suo rendimento istituzionale². È un ruolo che non va solo individuato nella dinamica della nostra forma di governo, ma come apporto del Parlamento alla capacità effettiva del nostro sistema politico e amministrativo di offrire prestazioni di buona qualità “democratica” e di accettabile efficacia “operativa”. È vero che così rideclinato, il ruolo del Parlamento diventa un campo semantico più che una nozione. Ma è un allargamento di orizzonte necessario perché implica indagini e riflessioni spesso antiche, ma necessarie perché richiamano interrogativi con i quali dobbiamo riprendere a misurarci. È stata infatti sin qui privilegiata l'angolazione della “funzionalità istituzionale” del Parlamento entro i procedimenti di rappresentanza, relazione e decisione in cui si esprime la forma di governo a detrimento del *se* e del *quale* sia la capacità del Parlamento di correlarsi ai processi che connotano il divenire del sistema sociale e di contribuire all'orientamento delle sue dinamiche. Trascurando, in una parola, quale sia la qualità della rappresentanza che in Parlamento si esprime.

Il che impedisce sovente di valutare con realismo il peso sostantivo di una istituzione che ha nella sua stessa ragione costitutiva il compito di vivere e ope-

² Per *capacità* politica intendiamo l'azione delle istituzioni *dal punto di vista di queste ultime*. Dunque la loro capacità di perseguire gli obiettivi; di porre in opera i programmi; di conferire sostanza decisionale ad un mandato ricevuto o interpretato. L'azione delle istituzioni viene valutata nell'angolazione di chi deve rappresentare o governare e non di chi è rappresentato o governato. Osservando, cioè, la sua capacità di intendere il proprio ruolo istituzionale quale *problem solver*. Per *rendimento istituzionale* intende l'azione delle istituzioni *dal punto di vista delle società*. Dunque, la percezione dell'impatto dell'azione istituzionale nel suo complesso oppure, a seconda del contesto analitico, la percezione dell'*impatto* (... non uno specifico *output* o un determinato risultato) dell'azione istituzionale in specifici ambiti d'intervento. Si valutano pertanto i risultati generati ai fini della fiducia verso le istituzioni di rappresentanza o di governo, la soddisfazione verso specifiche politiche o prestazioni del potere pubblico insieme ai cambiamenti suscitati dalle politiche pubbliche poste in essere.

rare nell'osmosi tra le istituzioni e gli attori della società politica, da un lato, e le istituzioni e gli attori della società civile, dall'altro³.

Ai fini di una simile valutazione sono almeno due le angolazioni euristiche che parrebbe utile riprendere, nella loro intima connessione, pur dovendone tralasciare qui le implicazioni metodologiche, che non sono di poco momento. Da un lato il ruolo del Parlamento nella regolazione sociale. Dall'altro, la capacità del Parlamento di proporsi o correlarsi alle energie di cui si alimenta la "sfera pubblica" del sistema sociale: una *sfera* nella quale la stessa *regolazione sociale* trae argomenti e strumenti di formulazione, di discussione e di prassi deliberativa.

3. PARLAMENTO E REGOLAZIONE SOCIALE

Per regolazione sociale, infatti, intendiamo una funzione empiricamente eventuale cui l'agire parlamentare, nella gamma dei suoi istituti, può o meno contribuire ad integrare con efficacia storicamente diversa⁴. Significa attitudine

³ Di Parlamento come «porticato tra le istituzioni pubbliche e la società civile» parlava Hegel, come ha ricordato nella sua suggestiva lezione Andrea Manzella nel corso 2005 del Seminario di studi e ricerche parlamentari.

⁴ Non è una funzione semplice da definire nel prisma del principio di legalità e dello Stato di diritto. Per un richiamo alla problematica sia consentito rinviare a M. MORISI, *Come studiare il Parlamento e perché*, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *Quaderno n. 15*, Torino, Giappichelli, 2005, laddove si osserva che qualunque nozione di regolazione sociale «da un lato condivide con il principio di legalità la estrema flessibilità concettuale e applicativa e la valenza quasi metastorica che esso ne trae. Dall'altro, subisce ed esprime, a un tempo, il progressivo erodersi della capacità dello Stato di diritto di trovare nella legalità una autonoma e compiuta fonte di *razionalità* e di legittimazione. In una prospettiva di lungo andare, gli aggettivi che han voluto designare le trasformazioni dello Stato di diritto (... *democratico, autoritario, corporativo, pluriclasse, socialista, di partito, del benessere, sociale di mercato*) han finito per consumare la capacità esplicativa, predittiva e legittimante del principio di legalità. La sua lectio giuspositivista, con il suo ancoraggio concettuale alla *voluntas* del potere sovrano, ha reso costante il suo bisogno di ulteriori e integrative *razionalità*. L'avvento dello Stato sociale di mercato, il diffondersi della democrazia di massa e dei suoi processi decisionali e negoziali, il progressivo dissolversi della sovranità statale in quello che Tom Burns chiama il reame della sovranità diffusa, cioè nello sviluppo e nell'articolarsi plurale degli assetti e degli ordinamenti infra e sovranazionali, hanno imposto al principio di legalità di misurarsi con fattori, energie, contesti sociali ed economici di incommensurabile distanza dalla cornice e dai presupposti idealtipici dello Stato di diritto e della "sua" legalità. Nessun legame di parentela ci lega, ormai, ai semplici e statici assetti della società che hanno accompagnato la genesi e il consolidamento degli stati di diritto e della loro cultura liberale ottocentesca. E ancor meno ne abbiamo, di parentele, con

e propensione a trasmettere e intermediare la molteplicità dei fini, dei valori, degli interessi, dei poteri e dei conflitti – individuali e collettivi, pubblici e privati, territoriali e categoriali, economici e culturali – che danno vita a quella interazione tra complessità della società e del sistema politico-amministrativo che si esprime nella *politeia* dei nostri tempi. E da questo punto di vista, le modalità regolatorie fondate sul principio di legalità e sulle sue applicazioni possono agire e possono fornire risorse essenziali ma non sufficienti a coordinare le attività soggettive e i rapporti sociali agevolando la prevenzione e la composizione delle asimmetrie e dei conflitti che vi si connettono. Ma la legalità con quali modalità normative può proporsi come regolazione capace di *adattarsi* allo scopo? Che è quanto chiedersi: “quanto” e “quale” diritto è bene impiegare in una simile impresa? Quale e quanta uniformità, quale e quanta flessibilità nel regolare? Quale ventaglio, ad esempio, di standard “essenziali” in luogo di regole di dettaglio? Quanto e quale diritto sussumere o surrogare in altre modalità regolatorie?

Sono interrogativi che vanno evocati perché rappresentano la “grande fatica” cui il Parlamento è chiamato per giustificare – non solo simbolicamente – la sua stessa esistenza, dunque una sua propria legittimazione sostantiva, a fronte delle forme, delle logiche e delle domande che la regolazione sociale va assu-

i parlamenti oligarchici e notabiliari che quegli assetti, tra selezioni censitarie e produzioni legislative di eccellenza e uniformanti, sapevano esprimere. Nella complessità dei sistemi politico-amministrativi dell'età contemporanea e delle loro funzioni di governo e di controllo, risulta in completa e conclamata desuetudine qualunque pretesa giuspositivista di racchiudere ed esaurire il fabbisogno di legittimazione dell'autorità statutale e dell'obbligazione pubblica e privata su cui essa si fonda, nella sola razionalità formale e tecnologica del comando giuridico e nel suo eterno ancoraggio a una qualche *voluntas* sovrana di hobbesiana o parlamentaristica o partitocratica memoria. Nell'osmosi costante e capillare tra Stato e società, fra Stato e mercato, fra mercato e società che si è sostituita alla piramidale “centralità” della sovranità dello Stato e dei suoi poteri, il principio di legalità, nonostante il suo colossale retaggio di *scientia* e di *prudentia juris*, rischia un vischioso ma inarrestabile degrado verso un ruolo residuale – o non più che integrativo – tra altre logiche e altre modalità di regolazione dell'ordine sociale e politico. La legalità – nel suo formato giuspositivo – non riesce a contenere e a trattare in sé il complesso intreccio di funzioni arbitrali, distributive e compensative nelle quali vanno disaggregandosi (... quando non disgregandosi) l'autorità statutale e la sua legittimazione. O meglio, ... può tentarsi solo se il principio di legalità sa esprimere la compiuta consapevolezza del suo mutevole formante “sociocentrico”. Se, anziché rimuoverle, si confronta con le multiverse matrici etiche dei valori e dei principi che – prima del diritto ed oltre le sue determinazioni normative – si agitano e si susseguono entro la cornice della legalità e ai margini di essa. Se, in altre parole, il principio di legalità accetta di percepirsi e di operare come *un* principio di *regolazione sociale* prima che del diritto. O meglio, come principio del diritto in quanto riesca ad essere anche un principio di regolazione sociale»

mendo nella formazione e nella messa in opera delle politiche pubbliche che danno misura alla sua capacità politica e al suo rendimento istituzionale. Una fatica che perdura nel prima e nel dopo delle metamorfosi istituzionali che abbiamo conosciuto e che si vanno preannunciando.

Non è stato sempre così. Anche noi abbiamo conosciuto un'età, da taluno rimpiaanta, da altri aborrita, della semplicità. Magari più presunta che reale: certo esplicabile con parsimoniose chiavi interpretative. L'età, cioè, in cui il Parlamento si configurava come un'istituzione eterodiretta eppur rispettata. Perché forte di una capacità integrativa che si realizzava tra le sue istanze, le sue regole e le sue prassi. Un Parlamento forte della sua composizione proporzionalistica, delle sue stabili appartenenze ideologiche e internazionali, e delle mutue garanzie con cui maggioranze e minoranze partitocratiche si riconoscevano reciprocamente nella comune storia fondativa dei valori e delle regole supreme della Repubblica. E si connettevano nel gioco delle rispettive offerte di rappresentanza attraverso il monopolio di un'allocatione legislativa minuta, inclusiva, compensatoria e fidelizzante – quali che ne fossero la qualità tecnica, l'onerosità finanziaria e l'efficacia operativa –. Un Parlamento, che non dovendo quotidianamente affrontare cruciali sfide di politica estera o comunitaria, né giudizi di valore antitetici a quelli sussunti nella carta costituzionale, riusciva ad assommare in sé funzioni di regolazione sociale generalizzata anche se mai esclusiva.

Sappiamo bene quale era stato il punto di forza del Parlamento italiano e la matrice della sua stessa rilevanza sistemica:

- la carenza di una istituzionalizzazione autonomamente radicata rispetto al peso organizzativo, alle strategie basilari e alla fruizione negoziale dei partiti fondatori e rispetto alle convenzioni costituzionali da essi sapientemente costruite e mantenute;

- una presunta rappresentatività dell'intera società italiana – forse ideologica ma anche perseguita – e ...

- una conclamata endiadi tra Parlamento, quel Parlamento, e la nozione stessa di democrazia.

Ebbene proprio quel deficit di istituzionalizzazione sarebbe divenuto una eredità tanto pesante quanto peculiari e irreplicabili ne erano i postulati intrinseci. Infatti, ben prima di quello di Berlino, l'erosione dei pilastri e dei muri che contenevano la modernizzazione della società italiana e il suo darsi nuove vertebre culturali, organizzative e istituzionali nella realtà territoriale e transnazionale della sua quotidianità e del suo sviluppo, avrebbe, dopo il primo ventennio post bellico, prima provocato vistose crettature e poi, al venir meno degli argini esogeni, crolli fragorosi. Difficile sintonizzarsi con gli strappi e le multiverse trasformazioni pluralistiche della cultura politica e delle aspettative di nuova regolazione nelle dinamiche di un Paese alla ricerca di innovative modalità, ad un

tempo, di differenziazione individuale e di coesione collettiva. E difficile la ricerca di una nuova effettiva e condivisa legittimazione sociale. Che non a caso lo stesso referendum “costituente” del ’93, con la riqualificazione istituzionale e funzionale che ha suscitato nel sistema parlamentare, è ben lungi dall’aver definito e consolidato – a prescindere da qualunque ragione antropomorfa, dall’impatto della personalizzazione bipolare delle leadership e dalle fibrillanti strategie coalizionali che vi si sono correlate –.

Di qui la sfida, non vinta né conclusa, di una nuova legittimazione sociale per un’istituzione come il Parlamento. Sempre insidiata, per altro, dal ciclico riproporsi dei dilemmi sulla natura e i limiti della democrazia come “governo rappresentativo” a fronte di antiche e nuove prassi e mode di “democrazia partecipativa”. Ancora una volta, è bene relegare sullo sfondo il quotidiano posporre del Parlamento italiano al confronto elettorale *in progress* che connota l’attuale vicenda storica del nostro sistema politico. E soffermarsi sulle ragioni “strutturali”, diremmo anzi fondative, di una simile sfida, che è bene non smarrire.

4. PARLAMENTO E SFERA PUBBLICA

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 (anche questa era di fatto da riservare al Governo), bensì quella di “aprire il governo al pubblico”, «... *to throw the light of publicity on governmental acts*». Il Parlamento doveva considerarsi il “*committee of grievances*” della nazione, il congresso dell’opinione pubblica. Si può dire che in tal modo definiva il Parlamento come noi oggi definiremmo la sfera pubblica. Di lì a pochi anni, la successiva costituzione dei partiti organizzati a fondamento ideologico, sia nel continente che in Gran Bretagna, si sarebbe accompagnata all’ampliarsi delle sedi extraparlamentari in cui discutere circa gli interessi collettivi da interpretare e rappresentare. Era la sostanziale metamorfosi del ruolo del Parlamento: non più – neppure nella finzione – luogo dove si forma l’interpretazione del bene comune dopo discussione aperta, cioè non pregiudicata negli esiti. Bensì luogo dove si arriva con idee già formate e dichiarate nella richiesta di fiducia all’elettore, e che non si è pronti ad abbandonare se si viene convinti che ce ne possono essere altre migliori. Anzi, queste idee ci si deve impegnare a sostenerle fino al voto, per dimostrare così la fedeltà all’elettore, o al partito di appartenenza. E anche quando e laddove – come nel caso italiano del primo secondo dopoguerra – il Parlamento diverrà “camera di compensazione” tra gli interessi rappresentati – secondo la classica

formula sartorian-predierana – e piegherà la legge alle esigenze dei rappresentanti di aggregarne e comporne le aspettative e la tutela – si può aggiungere per inciso – il Parlamento riuscirà per ciò stesso, come abbiamo ricordato, ad affermare e a consolidare la propria funzionalità istituzionale di arena primaria della mediazione politica, perché saprà anche condizionare la propria azione alle esigenze di identità collettiva e di riconoscibilità partigiana dei suoi stessi “mediatori”.

Ma perché ci interessa questo passaggio fondamentale della storia dell’istituto parlamentare? Perché «se il Parlamento – per usare le parole di Alessandro Pizzorno – non è più il luogo dove si svolgono i processi di persuasione reciproca, ma soltanto il luogo dove si vanno a rappresentare, a rinunciare, idee, opinioni, posizioni formatesi altrove» occorrerà determinare questo “altrove”. Non ci si può infatti limitare a ritenere che ciò che giunge in Parlamento per essere discusso – idee, programmi, giudizi – si riduce a quanto è stato presentato dalle organizzazioni degli interessi e selezionato durante il processo elettorale. E che quindi l’*output* dell’attività parlamentare, ciò che essa produce, va valutato determinando meramente quali e quanti interessi soddisfa, o quanti voti sposta. In realtà la vita del Parlamento e delle altre istituzioni rappresentative viene alimentata da processi autonomi, sia rispetto alle vicende elettorali, sia rispetto all’organizzazione degli interessi in senso proprio. Sono processi che possiamo immaginare si svolgano entro una cerchia più o meno estesa, dove agiscono, si esprimono e intrecciano i loro rapporti, sia i membri della classe politica in senso proprio, sia intellettuali e leader di opinione, giornalisti e altri, imprenditori di movimenti e associazioni, attivisti, esperti delle istituzioni e delle regole della rappresentanza. Sono coloro che si interessano di politica, ne parlano, ne scrivono, ne elaborano i simboli, la giudicano, si incontrano in circoli, associazioni, giornali, riviste, manifestazioni pubbliche e lungo tutta la rete della multimedialità attraverso la quale si formano e ribadiscono tali giudizi; e tutto questo conta di per sé, non in quanto si riversi poi in effetti elettorali, o in benefici per interessi specifici. Sono dunque coloro che formano, animano e, a seconda degli ambienti politico-istituzionali e delle circostanze culturali e storiche, definiscono, per l’appunto, una determinata “sfera pubblica” *attorno e attraverso* le istanze formali del sistema politico-amministrativo. È un “luogo” o un insieme di relazioni e di mutui riconoscimenti culturali, sociali e politici che certo produce influenza sulla dimensione elettorale e sui circuiti rappresentativi e di governo della vita collettiva, ma che ha proprie logiche, proprie modalità di interazione, propri attori e proprie leadership. Soprattutto, ha una sua autonomia aggregativa e propositiva che può interferire con la dinamica dei circuiti politico-elettivi, ma che non si identifica con essi, né è ad essi organicamente correlata o funzionale. Né, per altro, li presuppone in modo necessario. Tant’è

che rinveniamo l'azione e l'influenza di una sfera pubblica anche là dove elezioni non si tengono; sfera pubblica che, non a caso, trova la sua prima concettualizzazione con riferimento al Settecento dell'assolutismo francese. Ma che si propone e agisce, in ogni caso, come una *infrastruttura* del sistema politico: con le cui dinamiche e con i cui attori istituzionali interagisce in modo sistematico e continuativo sia in quanto è uno dei principali elementi ambientali in cui si espleta la funzionalità del sistema stesso, sia come una fonte primaria della sua legittimazione culturale, oltre che della sua capacità espressiva, progettuale e comunicatoria, sia come un veicolo e un vincolo essenziale per alimentare e mantenere le risorse di consenso diffuso e specifico di cui quel sistema necessita nella sua azione.

Va anche ricordato quanto sia stata importante l'affermazione di una sfera pubblica libera, pluralistica e influente nel costruirsi di partiti politici organizzati e connotati da una forte ideologia identitaria. È infatti nella sfera pubblica che si attivano movimenti d'opinione che, in una pluralità di prospettive culturali e strategiche, perseguono finalità di contestazione, riforma o difesa degli assetti sociali esistenti. Ed è sempre nella sfera pubblica che si generano propensioni individuali a coalizzarsi e ad impegnarsi collettivamente intorno a valori, visioni rivoluzionarie, disegni riformistici, contestazioni moralistiche e quant'altro riesca a sollecitare passioni civili e politiche. Sono impulsi, suggestioni e dedizioni cui i partiti politici, tra Otto e Novecento, mentre il suffragio elettorale si va allargando e mentre nuove e ampie classi sociali si accostano per la prima volta alla sfera della politica e delle sue strutture, difficilmente possono sottrarsi. Anzi, da quell'insieme di sollecitazioni i partiti non possono che attingere, nel loro bisogno di forti energie aggregative e nel loro qualificarsi come organizzazioni politiche che perseguono grandi ideali e grandi programmi collettivi di riassetto degli equilibri sociali e di superamento o mitigazione delle asimmetrie di status, di reddito e di tutela che essi sottendono. Per cui è inimmaginabile la storia dei partiti ideologici e programmatici senza la storia di una sfera pubblica che ne abbia alimentato le capacità aggregative e le risorse organizzative. Ed è solo in quanto correlati nella loro genesi allo sviluppo di specifiche sfere pubbliche, che quegli stessi partiti politici (... nei quali, per dirla con Kelsen, le "masse" si sono fatte Stato), possono affermarsi come quell'*altrove* dalle assemblee elettive ove si formano i disegni, le volontà e le posizioni che nei parlamenti si vanno poi a trasmettere, rappresentare e intermediare ma non più dialogicamente a formare.

Storia antica, si dirà. Ma torniamo a chiederci, perché oggi ci interessa?

In primo luogo, perché quella storica "sussunzione" della sfera pubblica nel partito politico è ormai e davvero un vetusto ricordo. Non ci interessa, in questo contesto, stabilire cosa esso sia diventato ai giorni nostri, né lungo quali per-

corsi storici. Di sicuro non è il partito politico la fonte della capacità analitica e progettuale che si agita e manifesta nella sfera pubblica. Proprio perché non è il luogo del quale la sfera pubblica accetti le logiche né i confini. Con le movenze della complessità delle società dei nostri tempi ove scienza, tecnologia e comunicazione ben fronteggiano l'autorevolezza e sovente la stessa autorità della triade statutale del potere pubblico, la sfera pubblica si è, per così dire, emancipata. Non che si sia depoliticizzata, tutt'altro. È ancora pienamente sinonimo di "società politica". Solo che alimenta, elabora, confronta ed esprime la propria intrinseca politicità al di fuori e indipendentemente dai tempi, dai modi e dalle esigenze aggregative della mediazione partitica. Non necessariamente "contro" il partito. Ma senza presupporlo come interlocutore necessario. E ancor meno lo ipotizza come luogo all'interno del quale sviluppare la propria creatività e la propria energia contestativa o propositiva, così come i propri conflitti e la pluralità degli attori e delle modalità che ne danno testimonianza o interpretazione. Per questo i partiti, in quanto tali, contano così poco nei processi reali di *governance* mediante i quali si fanno le politiche. E per questo quegli stessi partiti trovano nelle istituzioni, ed in quelle di rappresentanza in specie, le loro uniche e sostantive risorse organizzative: quasi inducendo ad un rovesciamento concettuale delle vecchie suggestioni "antipartitocratiche". Da "occupatori" delle istituzioni a "occupati" dalle medesime. Su invito e per necessità, si potrebbe dire. Ed è infine ancora per questo che le politiche pubbliche e i partiti politici appartengono ormai funzionalmente a sfere distinte e separate, tanto nella concettualizzazione degli studiosi più avveduti, quanto nell'osservazione dei politici più realistici. Relegando la stessa categoria del *party government* tra gli attrezzi meno utilizzabili per spiegare successi e fallimenti dell'azione politico-amministrativa.

Tuttavia, quanto appena rimarcato non significa che il processo di emancipazione della sfera pubblica dal controllo partitico sia andato alimentando una nuova primavera delle assemblee elettive, sia nelle loro capacità espressive, sia nella rilevanza collettiva di ciò che in esse si discute o dibatte. Costatazioni correnti e un'agevole vulgata ci dicono che, al più, le assemblee ... vengono "dopo". Riecheggiano e riflettono ciò che altrove è ormai maturato. Si potrebbe obiettare l'ovvietà di un simile assunto, dato che le assemblee dispongono, per l'appunto, di una pluralità di competenze deliberative che possono anche concettualizzarsi come poteri decisionali di ultima istanza. E che, ancor più banalmente, è difficile rappresentare, trasmettere e mediare qualcosa o qualcuno che nella realtà delle cose già non esista. Ma difficile lo è ancora di più quando questo qualcosa o questo qualcuno si concepiscono tendenzialmente "autosufficienti" nella propria visibilità pubblica, nella propria legittimazione collettiva e nella propria capacità di influire sulla decisione politico-amministrativa. E, per

conseguenza, ritengono il transito per le maglie delle assemblee o un mero adempimento procedurale che norme rituali e irragionevoli impongono, o un pedaggio dibattimentale al quale, per una razionalità weberianamente “storico-affettiva”, è inelegante sottrarsi.

In tutto ciò taluno continuerà a vedere i segni del sempiterno antiparlamentarismo italiano. Altri vi coglieranno i sintomi ricorrenti della difficoltà con cui le istituzioni della rappresentanza politica sanno adattarsi a una democrazia esigente: ove il cittadino, più e prima ancora di essere rappresentato e di vedere risolti i suoi problemi, pretende che lo si faccia in modo trasparente. Egli, se non in prima persona, vuole essere in grado di “vederci dentro”. Pretende che il potere pubblico sia aperto nei suoi processi interni: per orientarlo e sostenerlo ovvero criticarlo e osteggiarlo. Ma sempre con l’esigenza di cogliere e far valere le responsabilità che il potere genera. Perché quel cittadino pretende che le regole che il potere pubblico gli impone siano trasparentemente motivate, mai ostilmente rigide, sempre adattabili alle sue esigenze e alle sue condizioni. Una democrazia, dunque, in cui è il cittadino a riappropriarsi della sfera pubblica e vi ammette le istituzioni, anche di rappresentanza, se e in quanto rispettose di tali condizioni. Istituzioni che non a caso fanno fatica ad operare come volano di cultura civile e di responsabilità collettiva nelle vecchie come nelle nuove generazioni: per cui, anche quando gli impulsi alla partecipazione alla vita pubblica, ai suoi problemi e ai suoi dibattiti si fanno pressanti e pervasivi, quegli impulsi tendono ad assumere una specifica connotazione anti o, al più, a-istituzionale.

5. LE LINEE DI UNA STRATEGIA DI RICERCA INTEGRATA

I due scenari concettuali e analitici che sopra abbiamo abbozzato sono – come abbiamo rimarcato – strettamente connessi: *capacità di regolazione sociale è anche capacità di agire come volano di sfera pubblica*. E un buon presidio parlamentare della sfera pubblica è probabilmente condizione di una buona capacità di regolazione sociale. L’una e l’altra, a loro volta e comunque, sono buone misure della rilevanza e della funzionalità sistemica di un’istituzione come il Parlamento.

Come apprezzare quella rilevanza e quella funzionalità? Di quali indicatori avvalersi?

6. DALLA LEGISLAZIONE AL CONTROLLO

L'abbrivio non può che essere – anzi permanere – il processo legislativo: purché, per l'appunto, si mantenga ben fermo l'accento sul lemma *processo*. Assumendolo metodologicamente sul serio. Cioè definendo e analizzando la “configurazione decisionale” che di quella produzione sta alla base.

Parlare di *configurazione decisionale*, rispetto alla funzione principale del Parlamento, significa adottare un approccio alla produzione legislativa per l'appunto e propriamente *processuale*.

Il postulato generale, anche questo più che notorio, ma da ribadire contro tentazioni di autoreferenzialità istituzionale anche in chiave euristica, è che un atto legislativo altro non sia che un segmento, per quanto – eventualmente – cruciale di una specifica politica mediante la quale il potere pubblico intende trattare un bisogno, una domanda o un'opportunità insoddisfatta. Di quella politica, la legge, il provvedimento legislativo, può costituire l'atto iniziale, conclusivo, intermedio o di retroazione, ma è sempre da considerarsi e valutarsi non in sé ma all'interno di uno specifico percorso decisionale e attuativo, lungo il quale si forma e si pone all'opera quella determinata politica pubblica. Di cui quella legge è un semplice tassello, pur in sé complesso e normativamente definito e costruito. In questa prospettiva, i momenti e i fattori che compongono il procedimento legislativo sono elementi integranti di quello che nel gergo delle scienze sociali si designa appunto come *policy making* – il “far politiche” –. Su questa base, una ricognizione sulle configurazioni decisionali in cui si articola la funzione legislativa vuol dire – allora – analizzare le modalità prevalenti con le quali si combinano tra loro i molteplici fattori che – operando nel processo decisionale di un determinato *policy making* – alimentano e condizionano il procedimento legislativo. Fattori che possiamo sintetizzare in questi termini:

- la pluralità degli attori che vi operano a diverso titolo;
- le risorse di cui dispongono o che sono in grado di immettere e di scambiare nel processo legislativo;
- gli obiettivi che essi definiscono o ridefiniscono lungo lo svolgersi del processo legislativo;
- le modalità o gli “stili” che conformano le interazioni tra gli attori in gioco (propensioni al *conflitto*; alla *negoiazione*; alla *soluzione dei problemi*);
- le “poste in gioco” nel processo decisionale, cioè il “contenuto” delle soluzioni, dal punto di vista degli obiettivi dei singoli attori, che si mira a conferire ai problemi o alle tematiche intorno a cui si decide;
- l'ambiente politico-istituzionale del processo decisionale, vale a dire l'insie-

me delle condizioni, esterne rispetto agli elementi del processo (e, a maggior ragione, del procedimento), che contribuisce a determinarne gli esiti senza influenzare, direttamente o indirettamente, i suoi singoli elementi.

Di qui – cioè da un tale insieme – gli esiti del processo: che sono dati dalle risultanze dell’interazione tra differenti attori, che si scambiano vari tipi di risorse, per conseguire una certa posta in gioco, utilizzando determinate modalità di interazione all’interno di un ambiente dato, con la costante virtualità di rialimentare ulteriori processi.

È chiaro che in Parlamento – costitutivamente – si agisce sempre a cavaliere tra il piano della *politica* e quello delle *politiche pubbliche*, così come è evidente che le modalità di interazione si sviluppano nel duplice vincolo delle prescrizioni costituzionali e regolamentari, da un lato, e degli schieramenti tra governi, maggioranze e opposizioni dall’altro. E, soprattutto, ciò che è empiricamente osservabile è appunto solo il volto parziale di processi che hanno molle e logiche sempre più vaste o profonde di quanto non consenta di evidenziare il solo prisma parlamentare. Per cui ciò che occorre è sì osservare le relazioni tra Governo, maggioranza e opposizioni, ma anche le relazioni tra gruppi parlamentari e singoli parlamentari e le relazioni tra organizzazioni politiche, attori sociali e istituzioni terze: vuoi rispetto al Governo, vuoi rispetto al Parlamento.

Relazioni che sono per l’appunto costitutive della produzione legislativa nella sua dimensione processuale. È dunque opportuno costruire attraverso l’analisi del funzionamento degli organi parlamentari quegli indicatori empirici che permettano di sviluppare una linea interpretativa secondo l’angolazione proposta. Lo si può fare, ad esempio, provvedendo a:

- una rilevazione continuativa delle modalità di formazione dell’agenda parlamentare: non solo delle forme di “mutuo aggiustamento” che esse comportano circa l’uso della risorsa temporale nelle relazioni Governo-maggioranza-opposizioni. Ma, anche e soprattutto, osservando come interagiscano e si raccordino le agende delle istituzioni delle autonomie funzionali e territoriali, l’agenda governativa e l’agenda parlamentare: secondo quali processi di selezione, definizione e negoziazione preliminari e istruttorie;

- una rilevazione sistematica dell’iniziativa legislativa: sia sul piano dei suoi contenuti, in modo da rivedere o integrare la mera suddivisione in “materie” dei medesimi, mediante una distribuzione per “funzioni” e “interessi”; sia sul piano delle connessioni processuali tra iniziative di Governo, di maggioranza, di opposizione, di gruppo, e di singoli parlamentari, in eventuali aggregazioni “trasversali” o meno;

- una rilevazione continuativa, mediante apposite campionature, dell’attività emendativa: parlamentare, governativa, di maggioranza, d’opposizione, indivi-

duale, di gruppo e nelle altre possibili combinazioni, in grado di distinguerne la *ratio* spiegabile con le sole dinamiche contingenti del procedimento legislativo, quella attinente a logiche di schieramento, e quella sostantiva, fino a una ponderazione – non meramente “quantitativa” ma – dell’impatto dell’azione emendativa sulla o sulle iniziative originarie, in funzione delle suddette logiche;

– una rilevazione continuativa dell’attività consultiva delle commissioni parlamentari nel farsi della normazione delegata e regolamentare ad opera del Governo, al fine, anche qui, di misurarne sistematicamente l’impatto.

Tutti elementi indispensabili, nella loro basilare semplicità, alla formulazione degli indicatori necessari alla costruzione della tipologia di configurazioni decisionali che può assumere di fatto il processo legislativo. Ma ancora troppo elementari, per l’appunto, per apprezzare se e quale sia il raccordo tra produzione normativa e regolazione sociale. È qui che occorre inserire una seconda angolazione analitica.

Sappiamo 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 nell’esperienza della precedente e della presente legislatura, è data da governi che hanno affinato la loro strumentazione tecnico-politica per guidare i processi decisionali. Mediante un ricorso molto articolato e reiterato alla normazione delegata, alla delegificazione, ai regolamenti. Si tratta di un processo di “autonomizzazione” dalla funzione legislativa ordinaria con la quale il Governo persegue le proprie opzioni strategiche mitigando o rimuovendo, secondo la fonte normativa privilegiata, la mediazione parlamentare. Le relazioni istituzionali tra arena parlamentare e arena governativa ne vengono riarticolate secondo scansioni processuali ormai lontane dal modello costituzionale della forma di governo e che non sappiamo se e come si istituzionalizzeranno, né se e come verranno compensate da apposite modalità di ingerenza parlamentare (al di là di quanto già sperimentato in fase consultiva). Di certo, quale che sia il destino costituzionale e/o regolamentare del nuovo assetto, ne deriva l’esigenza di un diverso modo di interpretare come lavora e come può lavorare il Parlamento.

Infatti, quel “come” è sì costituito da molti ingredienti nessuno dei quali è nuovo in sé. Ma diversa ne può essere la funzionalità sostanziale: nella chiave di un Parlamento che *ascolta*, *controlla* e *valuta* per dare effettività e “parlamentarietà” alla stessa nozione di rappresentanza politica e sostegno argomentativo alla sua capacità di indirizzo. E che, in una tendenziale de-parlamentarizzazione del processo di produzione normativa, ricolloca la sua missione di mediatore istituzionale nella rete delle relazioni tra pubblici poteri e sistema sociale: riorientando, di fatto, la propria capacità politica dal versante della legislazione attiva e “cogovernante” al controllo dell’equità, dell’efficacia,

dell'impatto con cui politiche e linee di azione di governi, amministrazioni e pubblici poteri contribuiscono o influiscono sulle forme e le modalità della regolazione sociale.

È l'ipotesi, in una parola, di un Parlamento meno decisore e più *valutatore*. Un Parlamento che esprime la sua missione rappresentativa mediante una propria capacità di controllare nel *prima*, nel *durante* e nel *poi* la qualità di decisioni sempre meno proprie, sul piano della loro formulazione sostanziale, ma che può essere assorbita nella sfera di un'autonoma capacità parlamentare di valutarne il significato, la funzionalità e la rilevanza normativa rispetto alle finalità dell'esecutivo e dei suoi programmi. Un Parlamento – insomma – che agisce, si organizza e disciplina affinché decisioni, politiche e linee di azione siano di “buona qualità”⁵.

⁵ Parafrasando F. ARCHIBUGI, *Introduzione alla pianificazione strategica*, Firenze, Alinea, 2005, pp. 12 ss., si potrebbe dire che

- le decisioni sono di migliore qualità se si sa che cosa si cerca di fare: e lo si apprende mediante prassi e procedure di *notice and comment* che aiutino preventivamente la formulazione delle alternative e facciano capire se queste possono essere congruamente apprezzate nell'interazione diretta con gli interessati. Se dunque gli obiettivi dell'azione legislativa sono ben fissati, e le risorse di molteplice natura destinate al raggiungimento di un obiettivo sono adeguatamente individuate;

- le decisioni sono di migliore qualità se si dispone di informazioni compiute e condivise su come le risorse vengono impiegate, per i principali obiettivi in essere, sui modi nei quali gli obiettivi sono perseguiti, sulla tipologia dei loro destinatari e dei loro fruitori e delle attività che ne vengono alimentate;

- le decisioni sono di qualità migliore se si misura l'efficacia dei programmi d'azione già in corso nelle diverse aree di *policy* e ai diversi livelli di governo rispetto ai quali si vuole intervenire;

- le decisioni sono migliori se si ha un programma per il futuro e si sa decidere cosa fare per il medio lungo termine; e se si considera quali mutamenti e interventi immediati (legislativi, regolamentari, organizzativi e finanziari) sono opportuni in funzione della direzione desiderata;

- le decisioni sono migliori se si è “sistematici” circa le medesime: se cioè si sanno rivedere le opzioni strategiche alla luce di nuove informazioni, nuove analisi e nuove valutazioni, e se si sanno trasferire i mutamenti che ne possono derivare in congruenti conseguenze normative, organizzative e di bilancio;

- le decisioni sono migliori, in una parola, se il Parlamento non le abbandona al loro destino una volta finite sulla *Gazzetta Ufficiale* e, senza attendere l'impatto mediatico della loro attuazione o inattuazione, sa presidiarne in modo cognitivamente autonomo ed evoluto gli esiti – per fausti o infausti che siano – e sa coglierne gli apprendimenti che ne derivano;

- infine, le decisioni sono di migliore qualità se il Parlamento sa contenere lo scarto ineludibile tra assunti tanto ovvii come i precedenti e le pratiche che derivano dalla complessità e dalla conflittualità organica e funzionale che sono intrinseche alla sua stessa natura primariamente politica e rappresentativa. Dalla quale ovviamente non può prescindere se il Parlamento vuole continuare ad essere parlamento. Ma che deve saper ben compensare, però, con la salvaguardia di una missione istituzionale in cui sfera pubblica e regolazione sociale trovino un nuovo dinamico ancoraggio istituzionale.

È in questa prospettiva d'insieme che può situarsi una analisi e una riflessione sulla funzionalità, nel sistema parlamentare italiano, degli istituti del sindacato ispettivo. Che per quanto non più al centro della riflessione dottrinarica e ai margini delle percezioni più diffuse circa il ruolo delle assemblee elettive nel sistema politico, è e resta l'angolazione preliminare per qualunque analisi sugli strumenti e la funzionalità dei procedimenti e dei processi di controllo. Se non altro perché dà vita alla strumentazione più intrinsecamente legata, vuoi alla nozione di stessa di "parlamento" – quale che ne sia la contestualizzazione politico-istituzionale –, vuoi alle concezioni di rappresentanza politica con cui quella stessa nozione storicamente, cioè sul piano empirico, si associa in periodi e in contesti culturali diversi.

7. IL SINDACATO ISPETTIVO COME OSSERVATORIO DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA ... AL SINGOLARE

È per questo che tale angolazione è solo in apparenza marginale. È un po' come visitare una cattedrale gotica da una porta secondaria e poco illuminata: le strutture portanti, i materiali impiegati e le soluzioni architettoniche appariranno con più tangibile visibilità all'occhio dell'osservatore. D'altra parte che il sindacato ispettivo abbia una rilevanza euristica ben superiore al peso politico-istituzionale delle sue prassi è cosa antica e notoria⁶. Nell'azionarlo, il parlamentare appare nella sua specifica individualità professionale e culturale: è virtualmente "da solo" – per quanto plurime possano essere le sottoscrizioni dei singoli atti – poiché l'ingerenza della sua appartenenza politica appare subordinata ai modi e agli stili che egli intende conferire al suo mandato rappresentativo. Egli appare agire secondo logiche e moventi più soggettivi o più autonomi dalle regole organizzative di gruppo o di partito, di quanto riscontrabile nell'esercizio delle attività connesse al processo legislativo. E anche laddove forme di regia di gruppo o di partito si diano, esse tendono a rimanere sullo sfondo: a vantaggio della sensibilità e reattività del singolo attore e della sua stessa intraprendenza nel cercare e promuovere il sostegno di altri colleghi alle sue iniziative di ispezione, informazione o sollecitazione a tutela o ad espressione di bisogni, domande od opportunità insoddisfatte che egli intenda promuovere "in proprio" e a suo proprio nome. È dunque il sindacato ispetti-

⁶ Cfr. P. FELTRIN, *Le attività non legislative (1948-1968)*, in AA.VV., *Sindacalisti in Parlamento*, Roma, Edizioni Lavoro, III vol., 1986 e ivi riferimenti bibliografici in proposito.

vo uno specchio assai fedele delle sensibilità, delle attenzioni, delle preoccupazioni e degli atteggiamenti che i membri del ceto politico-parlamentare nutrono verso gli infiniti fenomeni del divenire sociale: proprio e in quanto avvertiti o percepiti sulla scala del proprio collegio o del particolarismo degli aggregati di aspettative e interessi che compongono la sua specifica *constituency* nel suo più minuto e quotidiano atteggiarsi. Certo, una preventiva attenzione del pubblico o dei media a fatti ed episodi della vita locale o della cronaca nazionale sono una molla ineludibile dello scrivere o sottoscrivere interrogazioni o interpellanze. Ma non sempre e non per forza. A volte capita il contrario. A volte è quell'interrogante o quell'interpellante a muoversi in prima battuta. A volte è il singolo parlamentare che cerca di amplificare – per via istituzionale – il significato o la rilevanza del singolo fatto o evento o disagio. E a conferire una qualche politicità a specifiche sollecitazioni che, a tale scopo – cioè per conseguire la dignità di “questione politica” – tentano di salire lungo appartati e minuti canali di riconoscimento pubblico. A volte, ancora, l'impulso è l'esigenza, variamente orchestrata in sede di gruppo o di gruppi parlamentari, di segnare o ribadire la contrapposizione a un governo o a un singolo ministro o a una linea politica di maggioranza o di rimarcare una riconoscibilità entro una compagine coalizionale, come momento tattico entro una strategia politica definita, contingente o durevole che sia. Ma, per lo più, è in gioco la delineazione ad opera del singolo parlamentare di un proprio spazio rappresentativo e di una professionalità politica autogestita o autodeterminata, tesa a sancire una propria riconoscibilità parallela o a latere delle vicende di cui si compone la dialettica tra maggioranza, opposizione, esecutivo, e delle arene parlamentari e mediatiche più visibili e più esposte in cui essa si manifesta e sviluppa.

Ciò che interessa è comprendere di quali temi questo attivismo, formalmente ispettivo, ma sostanzialmente espressivo, si nutra. Quali intenti formali ed effettuali assuma. Quali logiche rappresentative rivesta.

Il sindacato ispettivo è dunque una finestra collaterale, ma indispensabile, per ripristinare un'ottica behaviouristica troppo a lungo sacrificata a prospettive sistemiche e strutturali nello studio di “come lavora” il Parlamento. Prospettive che, da sole, non possono spiegarci la consistenza né le dinamiche che quel “come” assume nell'azione plurima, dunque non solo normativa e provvedimentale, dell'istituto parlamentare come regolatore sociale. In più, e più intrinsecamente alla funzionalità del sindacato ispettivo, c'è da osservare – dopo molti anni di assenza di ricerche empiriche sul tema (e che la presente esercitazione del tutto preliminare non ha certo l'ambizione di colmare) – se e quanto gli assunti testé richiamati sulla scorta di indagini ormai vetuste, reggano o si modifichino alla prova del cambio di regime elettorale e quindi di recluta-

mento della classe politica. A cominciare da un'analisi dell'impatto esercitato, da un lato, dalla relazione virtualmente più cogente tra parlamentare e ambito territoriale di elezione alimentata dalla logica del collegio uninominale e, dall'altro, dai vincoli di schieramento, di contrapposizione maggioritaria e di agenda correlata al programma del leader della coalizione vincitrice, potenzialmente condizionanti gli intenti e le modalità dell'attivismo rappresentativo sub specie ispettiva del singolo parlamentare.

A questo genere di quesiti cercheremo di rispondere con le risultanze, ribadiamo: preliminari, dell'esercitazione empirica sin qui compiuta. Ma proprio per disporre di chiavi di lettura adeguate per quanto problematiche, dobbiamo prendere le mosse da una pur schematica rassegna delle acquisizioni dottrinarie più consolidate che sul sindacato ispettivo si sono succedute nella letteratura italiana e in quella cui essa ha attinto lungo la vicenda storica del Parlamento repubblicano.

8. IL SINDACATO ISPETTIVO IN DOTTRINA. LE ORIGINI NOTORIE

L'utilizzo di strumenti ispettivi in seno ai Parlamenti ha origini antiche. Tracce di questi istituti possono rinvenirsi nel secolo XIV nelle *Cortes* del Regno di Castiglia, dove i deputati obbligavano i re a rispondere dopo avergli proposto "a forma di consiglio o di petizione, misure atte a sopprimere i disordini pubblici, a riformare gli abusi, a promuovere il bene generale"⁷.

È solo dal XVIII secolo, tuttavia, che tali istituti cominciano a delinearsi nella fisionomia che oggi conosciamo. La prima interrogazione fu presentata il 9 febbraio 1721 nel Parlamento inglese, alla Camera dei *Lords*, da Lord Cowper e fu rivolta al Primo Ministro Sunderland⁸. La prassi di porre domande ai Ministri della Corona ha dunque una lunga tradizione in Gran Bretagna e le regole che attualmente disciplinano gli strumenti ispettivi nel Parlamento britannico sono il frutto di una lenta evoluzione tendente al loro graduale miglioramento. Per tutto il XVIII secolo e parte del XIX, i parlamentari inglesi continuarono a presentare interrogazioni senza seguire un particolare procedimento formale. Nel 1830 lo *Speaker* della Camera dei Comuni riconobbe pubblicamente la possibilità di ricorrere alle interrogazioni, mentre quattordici anni più tardi, nel

⁷ ANTONIO MOLA, *Nascita, vita e avvenire delle interrogazioni alle Camere*, in *Montecitorio*, 11 (1957), n. 3, p. 7.

⁸ *Ibidem*.

“Manuale delle regole e degli ordini della Camera dei Comuni”, troviamo delle norme che disciplinano esplicitamente le interrogazioni⁹.

In Francia l'interrogazione cominciò ad essere utilizzata sin dal 1355, ma solo con riferimento alla riscossione delle tasse ed al controllo finanziario. Più tardi, nel 1791, prima ancora della nascita della Repubblica, la Costituente dichiarò con un decreto del 1791 “che i ministri sarebbero stati ammessi alle sedute per essere sempre pronti a ricevere gli ordini dell'Assemblea e dare le informazioni necessarie”. Nel 1849, infine, l'istituto delle interrogazioni venne ufficialmente inserito nel regolamento parlamentare francese¹⁰.

In Italia risale al 1868 l'introduzione di una norma che disciplinò per la prima volta il diritto d'interrogazione nel Regolamento della Camera dei deputati, sebbene in via di prassi e senza alcuna formalità, tale diritto fosse già ammesso sin dal 1848¹¹. L'interpellanza, invece, era già prevista nel Regolamento della Camera dal 1863 ed in quello del Senato dal 1850¹².

Da allora questi strumenti, rivisti e corretti negli anni in modo da adattarli alla dinamica realtà parlamentare, sono stati utilizzati, di legislatura in legislatura, in modo sempre maggiore e, seppure il loro carattere episodico e puntuale li ponga in secondo piano rispetto all'ispezione organica e continua che avviene nelle commissioni, è innegabile ancora oggi la loro vitalità politica e comunque il rilievo che assumono nella cassetta degli attrezzi del singolo parlamentare.

9. LA RIFLESSIONE DOTTRINARIA SUL SINDACATO ISPETTIVO

Probabilmente, proprio per questo irrinunciabile ruolo che la stessa nozione di missione parlamentare assegna a questa strumentazione¹³, la dottrina si è

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Si instaurò una consuetudine per cui, all'inizio della seduta e senza preavviso, venivano rivolti al ministro interpellato domande che davano luogo a dibattiti, cui partecipava chiunque lo chiedesse e che si chiudevano con una pronuncia dell'Assemblea. V. MASSIMO MORICCHETTI FRANCHI, *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. Ufficio atti e pubblicazioni, 1990, pp. 233-271 (Serie delle verifiche di professionalità dei consiglieri parlamentari, 3).

¹² *Ibidem.*

¹³ A. MOLA, *op. cit.*, p. 8.

interrogata negli anni sulla sua collocazione istituzionale e sul suo significato nella funzionalità della forma di governo.

Il primo saggio del periodo repubblicano che si occupa in modo specifico di inquadrare gli strumenti ispettivi nelle dinamiche dell'attività parlamentare risale al 1949 ed è parte di un numero della rivista *Montecitorio*, curato interamente da Federico Mohrhoff e dedicato al "Bilancio del Parlamento nel suo primo anno di attività"¹⁴. L'autore, già allora, riscontrava una notevole divergenza fra le disposizioni regolamentari che disciplinavano gli istituti del sindacato ispettivo e la prassi parlamentare così come si era manifestata durante il primo anno di lavori del nuovo Parlamento. Egli sottolineava con preoccupazione la facilità con cui si poteva "scivolare dalla interrogazione alla interpellanza" e reputava un fatto gravissimo "che questo slittamento, antiregolamentare il più delle volte non viene avvertito e, qualche volta, in casi estremamente palesi viene trascurato con una incomprensibile superficialità. Superficialità dannosa in quanto tendente a costituire un grave precedente e cioè la possibilità di transigere su alcune norme tassative del regolamento che, essendo una garanzia ed una salvaguardia politica, dovrebbe essere interpretato con la più scrupolosa e rigida osservanza"¹⁵. Si tratta, naturalmente, di considerazioni in linea con la sensibilità giuridica del tempo e con una visione dei regolamenti molto distante da quella odierna. Tuttavia nel saggio di Mohrhoff si possono individuare diversi elementi di "disfunzionalità" degli strumenti ispettivi che meritano una certa attenzione, poiché testimoniano che sin dal loro primo impiego nel Parlamento repubblicano, interrogazioni ed interpellanze sono state percepite dai giuristi come strumenti nati per svolgere una funzione meramente ispettiva, ma che finivano per oltrepassare gli argini posti dai regolamenti all'esercizio del potere ispettivo ed assumere forme e contenuti diversi da quelli stabiliti nelle norme regolamentari¹⁶. Al "problema" di una prassi parlamentare totalmente difforme, se non "in antagonismo", con i regolamenti, si aggiungevano – ed è bene ricordarlo – già nella prima legislatura, le disfunzioni legate all'impossibilità di svolgere la totalità delle interrogazioni orali, che venivano presentate in numero sempre cre-

¹⁴ Si tratta di F. MOHRHOFF, *Aspetti e deformazioni della funzione ispettiva nella interrogazione e nella interpellanza*, in *Montecitorio*, 3 (1949), n. 6, pp. 18-22.

¹⁵ F. MOHRHOFF, *op. cit.*, p. 19.

¹⁶ Così si esprime il Mohrhoff a questo proposito: «la procedura seguita nelle interrogazioni e nelle interpellanze è molto spesso confusa e disordinata, e talvolta così elastica che ci vien fatto di pensare se una arbitraria discrezionalità non voglia tentare di sommergere la norma regolamentare», in quanto «pur essendo essa nel regolamento contenuta entro norme precise, viene nella pratica a svolgersi spesso non solo al di fuori, ma addirittura in antagonismo diretto con esse», F. MOHRHOFF, *op. cit.*, p. 19.

scente, e la questione dell'ampliamento di fatto dei contenuti tipici degli atti di sindacato ispettivo.

Quindi ad un problema quantitativo si univa un problema qualitativo. In altri termini, quelle che avrebbero dovuto essere delle "semplici domande" non sarebbero più state tali, ma sarebbero divenute sempre di più prolisse dichiarazioni e considerazioni con finalità che andavano ben oltre – o ben al di sotto – dello «interesse generale e nazionale»¹⁷.

Mohrhoff, dunque, riteneva distorta l'utilizzazione degli strumenti ispettivi, lamentando in particolare la loro funzionalizzazione a fini localistici. Posizione tutt'altro che isolata. Secondo i commentatori dell'epoca, anzi, il parlamentare nel porre all'attenzione del Governo fatti ed accadimenti di interesse locale e, dunque, parziale finiva per "disturbare" il normale funzionamento dell'assemblea e per intralciare il lavoro dell'esecutivo¹⁸. Alcune delle "disfunzionalità" evidenziate dal Morhoff saranno, com'è notorio, oggetto di dibattito in dottrina negli anni a seguire, allorché ci si soffermerà a riflettere su pregi, limiti e modalità di perfezionamento degli strumenti di ispezione parlamentare. Di certo si tratta di lamentazione che sottende una visione "generalista" della rappresen-

¹⁷ Per questo ordine di problemi il Mohrhoff prospettava una serie di soluzioni auspicabili: «1) Ricorrere con maggiore frequenza all'interrogazione con risposta scritta, specialmente in quei casi nei quali tale forma appare meglio appropriata, dato che il numero delle interrogazioni con risposta orale non trova adeguato svolgimento nel periodo dovuto. 2) Mantenere presenti le norme regolamentari ai fini della formulazione delle interrogazioni, onde evitare che per la prolissità di argomentazioni e considerazioni o per la molteplicità degli obiettivi cui si riferiscono, [...] si possa dubitare che trattasi di vere e proprie interpellanze o addirittura di mozioni [...] 3) Limitare lo svolgimento di esse alla semplice dichiarazione di "essere soddisfatti o meno", senza entrare in polemica, ed in ogni caso, non eccedere i limiti di tempo stabiliti dal Regolamento, né richiedere la parola per la seconda volta. 4) Evitare che siano portati in Parlamento fatti ed avvenimenti che siano ben lungi dall'avere un'importanza di carattere nazionale. Il continuo chiamare in causa il Governo o attirarne l'attenzione su episodi che si esauriscono quasi sempre in un ristretto ambito locale, sta ad indicare una inadeguata valutazione ed aggrava la tendenza all'accentramento oppure rientra nei casi tipici di sfruttamento politico» F. MOHRHOFF, *op. cit.*, p. 20.

¹⁸ Negli stessi termini si esprimerà qualche anno più tardi Antonio Mola: «I nostri parlamentari, dopo le sedute settimanali al Parlamento, si tuffano (è questo il termine più appropriato) nei loro collegi elettorali, raggiungono le borgate più lontane, vanno fra i loro elettori, ne ascoltano la voce e le istanze, soffrono e gioiscono con loro, ne interpretano i tormenti e le ansie e, al loro rientro a Roma, scaraventano – forse un po' frettolosamente – quelle istanze sui tavoli delle segreterie delle due Camere, sotto forma di interrogazioni. E non poche volte presentano interrogazioni orali anche quando basterebbe una semplice interrogazione con richiesta di risposta scritta. Sono proprio queste che, involontariamente, arrecano danni di diverso genere al Parlamento e al Governo intralciando il normale lavoro legislativo ed il regolare svolgimento della vita dell'esecutivo» (A. MOLA, *Nascita, vita e avvenire delle interrogazioni alle Camere, in Montecitorio*, 11 (1957), n. 3, p. 9).

tanza in stretta consequenzialità teorica con il divieto di mandato imperativo e in intensa assonanza concettuale con la “generalità” e l’“astrattezza” della funzione normativa della legge. Ovvio, ma dovremo tornarci, la lontananza, invece, con qualunque nozione “sociologica” di rappresentanza ma anche di professionalità politica “effettiva”.

Un'altra delle questioni su cui la maggior parte degli scritti sul potere parlamentare di ispezione si soffermerà negli anni successivi sarà la distinzione fra le due tipologie formali-procedurali in cui si articola tale strumentazione¹⁹. Anche qui il Mohrhoff abbozzava una primitiva distinzione fra le due modalità di sindacato ispettivo appellandosi ad una interpretazione letterale e rigorosa del regolamento, per cui secondo l'autore «quando il legislatore dice essere la interrogazione “una semplice domanda” e la interpellanza “una domanda” vuole necessariamente stabilire una prima sostanziale differenziazione fra i due istituti, indicando con la prima formula non solo un limite di contenuto, ma anche e soprattutto un limite di competenza, in quanto presuppone una sfera ristretta e circoscritta, a differenza dell'interpellanza la cui materia è molto più vasta e di contenuto diverso»²⁰.

A partire da questa prima ricostruzione, che riconosce all'interpellanza uno spettro conoscitivo più ampio di quello dell'interrogazione, il criterio su cui fondare la distinzione fra interrogazioni ed interpellanze è stato ricercato, di volta in volta, in una gamma variegata di funzionalità potenziali. Così il rilievo politico delle questioni sollevate (che sarebbe maggiore nelle interpellanze). Oppure l'attribuzione all'interpellanza di un carattere di collegialità, mentre l'interrogazione sarebbe strumento tendenzialmente individuale. Ancora l'idoneità dell'interpellanza a dar luogo ad un dibattito in Parlamento a differenza di quanto consentirebbe l'interrogazione. La distinta finalità dell'atto, per cui l'interpellanza mirerebbe preferibilmente all'instaurazione di procedure di indirizzo. Il racchiudere ad opera dell'interpellanza un giudizio politico mentre l'interrogazione sarebbe solamente finalizzata all'acquisizione di informazioni e notizie²¹.

In realtà, la concretezza dell'esperienza parlamentare ha fatto largamente giustizia di gran parte dei distinguo dottrinari sancendo l'inconsistenza effettuale di ogni distinzione teorica e regolamentare tra i due strumenti. È ormai un

¹⁹ G. FILIPPETTA, *L'illusione ispettiva: le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 36 (1991), n. 6, pp. 4203-4260.

²⁰ F. MOHRHOFF, *op. cit.*, p. 20.

²¹ G. FILIPPETTA, *op. cit.*, pp. 4203-4204.

assunto pacifico 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 all'interpellanza caratteristiche strutturali e funzionali diverse da quelli ascrivibili all'interrogazione²². E di non tenere in alcun cale le preoccupazioni classificatore della dottrina.

10. IL FONDAMENTO DEL POTERE ISPETTIVO NEL DIBATTITO DOTTRINARIO. CENNI ESSENZIALI

È indubbio comunque che la diatriba più animata in dottrina, con riferimento agli strumenti d'ispezione parlamentare sia stata, a cavallo fra gli anni '60 e '70, quella concernente la natura e il fondamento del potere ispettivo. Non a caso l'approvazione nel 1971 dei nuovi regolamenti parlamentari, promuovendo un deciso "ritorno" del Parlamento alla funzione di controllo, ha contribuito ad alimentare il dibattito su questi temi.

Sul versante della "natura", è stato sostenuto a più riprese che «[...] interrogazioni e interpellanze si pongono come strumenti neutri, tecnicamente utilizzabili per l'esercizio, sia di funzioni di controllo, che di indirizzo politico o di elaborazione della legislazione». E vero che è stata individuata una differenza, almeno in linea teorica²³, nella destinazione preferenziale delle interpellanze alla trattazione di questioni riguardanti la linea politica generale che il Governo intende perseguire in determinati settori o frangenti²⁴, ma soprattutto nella possibilità offerta al presentatore dell'interpellanza di sollevare un dibattito politico così ampio da poter coinvolgere l'intera assemblea²⁵. Ma viene comunque evidenziata la polivalenza e la multifunzionalità di tali strumenti, che si presterebbero di volta in volta, con le opportune limitazioni, agli usi più disparati²⁶. È in ogni

²² *Ivi*, p. 4204.

²³ «[...] Nella prassi si è fatto un uso promiscuo delle interrogazioni e delle interpellanze, nonostante i ripetuti sforzi dei Presidenti delle Camere per ricondurre gli atti rogatori nei loro schemi tipici». Cfr. V. DI CIOLO, *Interrogazione parlamentare*, in *Nuovissimo Digesto Italiano, Appendice*, vol. IV, Torino, UTET, 1983, p. 335.

²⁴ Vedi A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. del dir.*, XII, 1972, p. 407.

²⁵ Cfr. A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, in *Enc. giur. Treccani*, p. 4.

²⁶ «[...] polivalenza strumentale dell'attività ispettiva rispetto ad ogni altra funzione delle Camere ne connota la natura neutra e accessoria» Vedi A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 415.

caso convinzione diffusa che se il loro utilizzo è suscettibile di applicazione con riferimento ad una pluralità di funzioni, ciò non esclude che l'atto rogatorio goda, o possa godere, di una propria autonomia funzionale «consistente, in primo luogo, nella motivazione che impone al Governo per gli atti passati e, in secondo luogo, nell'influenza che esercita su di esso ai fini degli atti futuri». Gli effetti specifici riscontrati nell'attività ispettiva sarebbero quindi almeno due: motivazione imposta al Governo e influenza sull'esercizio dei suoi poteri. Effetti che indurrebbero a concludere come la natura degli atti di sindacato ispettivo consisterebbe proprio [...] nella mancanza di quel «filo conduttore unitario»²⁷ capace di situarli all'interno di un alveo concettuale omogeneo od univoco. Conclusione, si potrebbe aggiungere, non particolarmente brillante: forse dovuta all'eccessiva rigidità nozionale dell'approccio giuscostituzionalistico in materia.

Quanto, invece, al fondamento giuridico degli atti rogatori in questione, il basamento è ovviamente l'art. 1 cost. e il suo consacrare il principio della sovranità popolare come ancora pregiudiziale della legittimazione politica delle istituzioni²⁸: «ogni volta che il Parlamento pone mano ad uno strumento ispettivo, il fondamento del suo potere è in questa originaria collocazione di garanzia»²⁹.

²⁷ «Interrogazioni e interpellanze possono essere raggruppate in questa sede in tre gruppi fondamentali:

- a) interrogazioni che mirano ad ottenere notizie e dati oggettivi senza mettere in gioco la condotta governativa;
- b) interrogazioni ed interpellanze che mettono in gioco tale condotta al fine di stimolarla;
- c) interrogazioni ed interpellanze che mettono in gioco tale condotta chiedendo ragione di singoli provvedimenti o indirizzi che il Governo ha adottato.

Talvolta, ma non sempre, b) e c) si sovrappongono.

Le interrogazioni del gruppo a) non hanno alcuna autonomia funzionale, ma giovano ad alimentare l'informazione del Parlamento e dei suoi membri.

Le interrogazioni e le interpellanze del gruppo b) sono estranee al nucleo proprio dell'attività ispettiva, che logicamente sembrano piuttosto presupporre. Loro caratteristica peculiare è quella di essere rivolte non a sindacare ma ad influenzare la condotta del Governo, quindi godono di autonomia funzionale.

Per quanto riguarda le interrogazioni e le interpellanze del gruppo c), da valutare congiuntamente, sotto il profilo funzionale, all'attività delle Commissioni in sede non legislativa, l'accento cade sul fatto che il Governo sia tenuto a fornire una motivazione che, altrimenti, potrebbe in più casi non essere neppure dovuta». Circa in questi termini G. AMATO, *L'ispezione politica del parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 19 ss.

²⁸ «Se [...] si va a ricercare il fondamento dei poteri ispettivi del parlamento si finisce per "grattare" il fondo stesso della Costituzione e arrivare a quell'art. 1 che pone il principio di sovranità popolare» Vedi A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, cap. 5, p. 173.

²⁹ «[...] che, in ogni fase del processo di formazione della volontà statale, ogni potere statale si realizzi secondo il complesso di fini fissato dalla Costituzione [...]» (cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 176) «[...] Si individuano, quindi, un interesse alla conservazio-

Di qui l'insostenibilità di altre tesi circa il postulato costituzionale del sindacato ispettivo. Pensiamo, ad esempio, agli orientamenti dottrinali che, pur con rilevanti articolazioni, talvolta antitetiche³⁰, indicano il fondamento dei poteri rogatori nella responsabilità politica del Governo³¹ e si espongono alle agevoli critiche di chi osserva come il reale svolgimento di istituti rogatori veda frequentemente investite sfere esterne a quella governativa e per le quali non è ipotizzabile una responsabilità specifica dell'esecutivo. Sono le tesi, in particolare, che misurano la rilevanza del sindacato ispettivo sulla tenuta della relazione fiduciaria tra maggioranza e Governo, in modo tale, peraltro, da metterne in ombra molteplici altre funzionalità di diritto e di fatto³². Tesi a loro volta criticate con argomenti di ordine comparatistico, poiché l'ispezione parlamentare si riscontra in ordinamenti in cui il rapporto di fiducia non esiste. Sono altresì le tesi che riportano il sindacato³³ tra le manifestazioni di indirizzo politico³⁴, o che lo ricollegano all'esercizio del potere di iniziativa legislativa³⁵, o, infine, che riconducono i poteri ispettivi o alla funzione legislativa (art. 70 cost.) o al *power of the purse* (art. 81 cost.)³⁶. Tesi tutte accomunate nel tentativo di ricondurre il fondamento delle potestà ispettive ad una delle funzioni attive del Parlamento: sollevando tuttavia le perplessità della dottrina più autorevole³⁷.

ne della normalità democratica nell'organizzazione del potere politico e un interesse all'efficienza della gestione pubblica, efficienza finalizzata al risultato di rendere operante la partecipazione politica ex art. 3 [...]. La *ratio* giuridica [...] è dunque da ritrovarsi in questa necessità di conoscenza da parte del Parlamento [...]» (cfr. A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., p. 412 ss.)

³⁰ «Possiamo dividere le dottrine in due opinioni fondamentali: l'una, tradizionale e più diffusa, ritiene che, *ex parte parlamenti*, la connessione tra ispezione e rimozione dia vita ad un potere parlamentare di controllo; l'altra, propria della dottrina inglese, tende a svalutare l'aspetto del controllo e configura le attività ispettive come esercizio di un potere privilegiato di critica, strumentale alla rimozione. Elemento comune ai due filoni è, come abbiamo detto, porre l'accento sulla rimozione e subordinare ad essa le funzioni ispettive». Per specifica argomentazione vedi G. AMATO, *op. cit.*, pp. 4 ss., il quale a sua volta rinvia a G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1966, pp. 91 e 102.

³¹ «[...] si chiarisce in qual modo l'ispezione parlamentare [...] possa configurarsi come a) controllo b) fondato sulla responsabilità politica c) finalizzato a farla valere»: così G. AMATO, *op. cit.*, p. 11.

³² Cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, p. 671.

³³ Cfr. MICELI, *Interpellanza parlamentare*, in *Enc. Giur. it.*, VIII, 1908, p. 686.

³⁴ Cfr. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 145.

³⁵ Cfr. MARZANO, *Le interrogazioni parlamentari*, in *Foro amm.*, II, Milano 1970, 1319 nt. 29.

³⁶ Cfr. PACE, *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. del dir.*, XX, p. 1000.

³⁷ Vedi A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza*, cit., p. 412 ss. Per altre argomentazioni, in parte concordanti, cfr. A. MACCANICO, *op. cit.*, pp. 1 ss.

Sempre proseguendo per cenni, si pone poi la questione concernente i limiti sostanziali che investono il potere ispettivo. Anche qui, di nuovo, non esiste un filone unitario capace di individuare una volta per tutte tali limiti, bensì vari indirizzi consequenziali alle tesi da ultimo citate sul fondamento giuridico delle potestà ispettive: «chi rinviene questo fondamento nella responsabilità politica del Governo è infatti portato a far coincidere l'ambito di ammissibilità di interrogazioni e interpellanze, con l'ambito della responsabilità ministeriale; chi invece ritrova quel fondamento nella funzione di indirizzo politico, identifica tali limiti con i limiti della stessa funzione di indirizzo; e chi, infine, fa capo alla matrice della funzione legislativa finisce per configurare gli stessi limiti materiali che ineriscono al potere legislativo ordinario»³⁸. Chi invece non è d'accordo con alcuna di esse ma, come abbiamo visto, ammette ad argomento fondativo l'investitura del Parlamento a garante del sistema, preferisce pensare che l'unica zona veramente preclusa all'ispezione sia «quella della motivazione dell'atto o del comportamento costituzionalmente rilevante: cioè la sfera di discrezionalità politica che ha condotto a quel determinato esercizio di attribuzioni (e non ad altro diverso) e del connesso apparato normativo e strumentale che rende possibile l'informazione e l'indipendenza del coinvolgimento. Ma tutto quello che è fuori [...] può essere oggetto di ispezione a fini di garanzia»³⁹.

Un altro ordine di questioni va a toccare la titolarità, o meglio l'identità dei soggetti che il nostro ordinamento prevede come in grado di azionare le specifiche categorie di atti rogatori di cui ci stiamo occupando. Interrogazioni e interpellanze hanno la peculiarità, rispetto agli altri atti "di controllo" (in senso ampio), di essere strumenti azionabili dal singolo parlamentare, capace quindi di introdurre con propria domanda un tema rispetto al quale il Governo non può esimersi dal rispondere seguendo una particolare procedura: essi, allora, devono sì considerarsi attribuzioni dell'organo nel suo complesso, ma il loro concreto esercizio è subordinato alla iniziativa del singolo membro del collegio⁴⁰. Membro prevalentemente di maggioranza o di opposizione (*rectius* non di maggioranza⁴¹)? Anche su questo ci si è interrogati, soprattutto all'indomani della riforma

³⁸ Vedi V. Di CIOLO, *op. cit.*, p. 335; cfr. A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza*, cit., p. 416.

³⁹ Vedi A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza*, cit., p. 418.

⁴⁰ «[...] rappresentano quindi gli strumenti più semplici ed immediati di cui dispongono i singoli parlamentari per ottenere quelle informazioni sulle attività dei pubblici poteri mediante le quali poter poi attivare, anche se solo eventualmente, successive fasi di valutazione critica dell'operato dell'Esecutivo.» Vedi A. MACCANICO, *op. cit.*, p. 2.

⁴¹ «L'opposizione, sia pure con status, non sarà un centro di imputazione esclusivo. I poteri ispettivi e conoscitivi [...] spettano a tutte le minoranze: anche a quelle che non sono

elettorale che ha visto il precedente sistema trasformarsi in Italia da proporzionale a tendenzialmente maggioritario⁴². Studi dottrinari hanno rilevato che nel corso dell'esperienza repubblicana, fin dalla I legislatura, le più importanti forze di opposizione preferivano allo "schema" del controllo una strategia di compar-tecipazione o di "codecisione di frangia" (secondo una formula predieriana)^{42bis}. Ciò ha portato ad utilizzare gli istituti del controllo non in ottica "programmatica", bensì per segnalare questioni minute o marcare la presenza su argomenti connotati da insanabile ed emotiva contrapposizione. Nel corso degli anni '60 lo scenario politico cambia e la strategia di "preferenza dell'intesa" maggioranza-opposizione si appunta su una nozione di controllo che sconfinerà in controllo-direzione e controllo-indirizzo. È in un simile contesto che si avvertono le prime prese di posizione nei confronti della funzione di controllo in senso "neodualista": nel senso di non considerare tale funzione come prerogativa dell'opposizione, bensì come competenza squisitamente parlamentare. Infatti, per far fronte alle criticità del controllo parlamentare connesse al diffondersi e radicarsi della presenza pubblica nel sistema economico e nelle strutture e servizi di *welfare*, mediante istituti, organi e attori formalmente estranei alla responsabilità dell'esecutivo ma di fatto correlati alle sue linee di azione o almeno alle sue capacità di retroagire alle sollecitazioni economiche e sociali, lo stesso strumentario ispettivo ma la stessa nozione di controllo parlamentare, da un lato, viene configurato in funzione del ruolo dell'opposizione⁴³. Però, dall'altro, si mantiene saldamente nelle stesse mani dei parlamentari di maggioranza per far fronte alle circostanze

di opposizione (ma si muovono come minoranza di dissenso su temi specifici all'interno della maggioranza)». Così A. MANZELLA, *Le istituzioni in Italia. Parlamento. Controllo parlamentare e forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1995, p. 317.

⁴² «[...] ad un primo riscontro dei dati relativi alla XII legislatura e all'inizio della XIII non è dato rilevare alcuna modifica di rilievo sull'attività di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, che risulta aver seguito le tipologie abituali [...] previste dai regolamenti, con scarti pressoché inesistenti rispetto alla prassi precedente, seguita nell'epoca proporzionale [...]». Così C. TUCCIARELLI, *Il rapporto Parlamento-Governo, tra attività legislativa e funzione di controllo nella prassi della XII e XIII legislatura*, in S. TRAVERSA e A. CASU (a cura di), *Quaderni della Rassegna Parlamentare – Il Parlamento nella transizione*, Giuffrè, 1998, pp. 193 ss.; Cfr. «La realtà ha visto il controllo parlamentare svolgersi con varianti minime rispetto alla tradizione proporzionale. [...] In realtà, quale che sia la forma di governo, e quale, all'interno di essa, il regime elettorale, il problema capitale del controllo parlamentare è quello di legittimare decisioni delle Camere che siano, tuttavia, sottratte alla regola della maggioranza». Così A. MANZELLA, *Le istituzioni in Italia*, cit., pp. 311 ss.

^{42 bis} Cfr., per tutti, A. PREDIERI, *Parlamento 1975*, Milano, Comunità, 1975.

⁴³ Vedi S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, in *Rassegna parlamentare*, Giuffrè, 2002, pp. 961 ss.; cfr. A. MACCANICO, *op. cit.*, p. 4.

e alle situazioni in cui constatino l'inefficacia della loro capacità informale di influire sui comportamenti governativi. Avverrà così che, sovente, i parlamentari di maggioranza utilizzeranno anche le sedi di Commissione per far sentire la propria voce. Ad un tempo, quelli di opposizione si avvarranno anche dei lavori d'Aula: in vista, più che di una risposta soddisfacente, della maggiore possibilità di sollevare attenzioni ed echi pubblici attorno a determinati casi di virtuale rilevanza pubblica e politica⁴⁴.

11. L'EFFICACIA DEL SINDACATO ISPETTIVO IN DOTTRINA

Se da un lato ci si è a lungo interrogati sul fondamento ultimo del potere del Parlamento di interrogare il Governo, dall'altro, in un'ottica ormai affermata di costante raffronto fra norme e prassi parlamentari, parte della dottrina si è appassionata ad un interessante dibattito che in un saggio del 1974 Alessandra Della Guardia riassumeva in questi termini: «sono le interrogazioni uno strumento attraverso il quale il Parlamento esercita ancora utilmente un'attività di controllo oppure può ragionevolmente dubitarsi della loro capacità ispettiva nell'attuale sistema parlamentare?»⁴⁵.

In effetti qualche anno prima Carlo Chimenti, partendo come altri da una ricostruzione sistematica della funzione di controllo delle Camere, arrivava a configurare in modo del tutto nuovo l'istituto delle interrogazioni. Esse, si sosteneva, sono semplicemente dei mezzi individuali di acquisizione di informazioni, rientranti nella sfera dell'attività conoscitiva delle Camere⁴⁶. Si trattava,

⁴⁴ «[...] questi dati andrebbero messi in relazione con il rafforzamento del Governo in Parlamento che si è registrato nel corso dell'ultimo decennio, in connessione con il mutamento in senso maggioritario del sistema elettorale. Com'è noto, in Italia non si è mai verificato un vero e proprio *continuum* tra il Governo e la sua maggioranza parlamentare, ma è innegabile che negli ultimi anni questo rapporto si sia andato gradualmente rafforzando, in particolare sulle "grandi scelte" legislative, attuative cioè del programma di governo. Si spiegherebbe perciò con la più accentuata difficoltà incontrata dai parlamentari di maggioranza nell'incidere sul processo decisionale in maggior ricorso, da parte di questi soggetti, agli atti di sindacato ispettivo». Vedi N. LUPO, *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare*, in Emanuele Rossi (a cura di), *Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari, Quaderni della scuola superiore di Sant'Anna (Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati)*, Milano, Cedam, 2004, pp. 109-138.

⁴⁵ A. DELLA GUARDIA, *Interrogazioni: strumenti ispettivi o conoscitivi?*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 7 (1974), n. 26, pp. 73-80.

⁴⁶ C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, p. 179.

secondo Chimenti, di strumenti conoscitivi e non più ispettivi. Questa nuova interpretazione del ruolo degli strumenti ispettivi, segnava una rottura rispetto alla concezione tradizionale delle interrogazioni, che tanto la dottrina, quanto la prassi parlamentare classificavano nella categoria degli strumenti ispettivi. Del resto queste considerazioni innovative erano supportate da un mutamento di segno nel concreto utilizzo di questo strumento, che giustificava l'affermazione di una sua nuova funzionalità nel nostro sistema parlamentare.

Fra le indicazioni concrete che pervenivano dalla prassi a sostegno di questa tesi, bisognava annoverare in primo luogo il fatto che il potere di interrogare veniva (e viene) esercitato prevalentemente sotto forma di interrogazione scritta. Si tratta di un dato costante in tutte le legislature repubblicane e tale continuità dura ancora oggi. A questo bisognava affiancare la constatazione che, a partire dalla prima legislatura, le interrogazioni scritte erano progressivamente proliferate nel numero (con una leggera flessione nella III e IV legislatura), testimoniando un sempre crescente desiderio di informazione da parte dei parlamentari⁴⁷.

Un altro tratto distintivo dell'evoluzione delle interrogazioni a risposta scritta riguarda la preoccupante strumentalizzazione dell'atto ispettivo. È sempre la Della Guardia a mettere in luce come l'interrogazione fosse divenuta mezzo per far valere interessi di ordine particolare, quando non era utilizzata addirittura a fini elettorali, finendo per disattendere totalmente quelle preoccupazioni di ordine generale che presiedono al controllo parlamentare. Si tratta di quelle asserite distorsioni nell'uso dello strumento ispettivo già evidenziate puntualmente da Mohrhoff (vd. *supra*) e riprese da Antonio Mola qualche anno più tardi⁴⁸. L'osservazione di questi elementi nell'utilizzo concreto del potere di interrogare dimostrava che si era ormai verificata una frattura fra lo strumento impiegato e la sua funzione fattuale. Concludeva dunque la Della Guardia che «non si [poteva] che prendere atto della diminuita potenzialità ispettiva dell'interrogazione a risposta scritta, operatasi in via di prassi». Questa evoluzione si rifletteva sulla collocazione dell'istituto dell'interrogazione nel nostro

⁴⁷ A. DELLA GUARDIA, *op. cit.*, pp. 74-75. La Della Guardia fa notare che è evidente, tuttavia, come il maggior impiego di interrogazioni scritte, rispetto a quelle orali, sia da ascrivere alla «estrema agibilità dello strumento». Infatti poiché le interrogazioni scritte sono trattate interamente al di fuori dell'assemblea, il loro svolgimento si sottrae al condizionamento dei lavori parlamentari. Per questo motivo, inoltre, l'interrogazione scritta dà all'interrogante anche una maggiore garanzia di risposta che giustifica il crescente favore per questo strumento di Governo e parlamentari.

⁴⁸ A. MOLA, *op. cit.*, p. 11. Mola sottolineava, infatti, come tali interrogazioni, aventi ad oggetto interessi particolari e settoriali, non sono altro che «raccomandazioni privilegiate a danno di altri cittadini».

sistema parlamentare e induceva, dunque, la dottrina ad un generale ripensamento della funzionalità dell'istituto alla luce della prassi parlamentare. Sarebbe emersa, dunque, in primo piano la finalità informativa dello strumento ispettivo, peraltro sottesa alla sua stessa originaria natura di «strumento neutrale di acquisizione di dati e informazioni»⁴⁹.

Il ripensamento in atto in dottrina sul ruolo e la funzionalità degli strumenti ispettivi nel nostro sistema parlamentare si accompagnava, in quegli anni, ad una rinnovata sensibilità per un approccio “interdisciplinare” allo studio del Parlamento. L'avvio di questo nuovo filone di studi si deve ad una ricerca condotta da Giovanni Sartori in collaborazione con Alberto Predieri all'inizio degli anni '60 il cui intento era comprendere come funzionasse in concreto il nostro Parlamento affiancando alla tradizionale analisi giuridica, l'analisi statistica e sociologica, quella storica, e quella politologica⁵⁰. A partire da quella ricerca interdisciplinare si afferma un orientamento dottrinale che percepisce la realtà parlamentare in modo nuovo, non solo in funzione del suo formato normativo ma anche, e soprattutto, come fenomeno sociologico e come arena politica di regolazione sociale. Questa nuova tendenza si riflette anche negli studi sul sindacato ispettivo dando vita ad una serie di analisi empirico-sociologiche che si servono dell'analisi statistica per l'aggregazione e la valutazione dei dati e che incentrano la propria attenzione sul contenuto degli atti. Di qui viene rimarcata la funzionalità di quegli stessi atti non solamente ai fini del controllo del Parlamento sull'esecutivo, ma come contenitori di relazioni di rappresentanza, trasmissione e reciproco riconoscimento tra attori parlamentari e attori sociali⁵¹.

⁴⁹ Cfr. V. DI CIULO, *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, in *Rassegna parlamentare*, 1968, p. 63.

⁵⁰ V. G. SARTORI, S. SOMOGYI, L. LOTTI, A. PREDIERI, *Il Parlamento: 1946-1963*. Una ricerca diretta da Giovanni Sartori, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1963.

⁵¹ In questo filone di studi, che si afferma soprattutto negli anni '80 e '90, possiamo collocare F. CAZZOLA, M. MORISI, *La mutua diffidenza: il reciproco controllo tra magistrati e politici nella prima Repubblica*, Milano, Feltrinelli, 1996. V. in particolare la parte 2^a: *La magistratura nella percezione dell'attore politico*, basata su un'analisi degli atti di sindacato ispettivo in tema di giustizia e magistratura dalla VII alla XI legislatura; P. FELTRIN (a cura di), *Sindacalisti in Parlamento*, Roma, Edizioni Lavoro, 1986; M. MANTOVANI, *Interpellanze a contenuto diffamatorio e responsabilità del giornalista*, *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 4 (1988), n. 3, pp. 800-806; G. GRECA, *Il sindacato ispettivo del Parlamento in rapporto ai problemi del controllo pubblico dell'economia*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà: atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII legislatura*, Roma, Hotel Parco dei principi, 20-21-22 ottobre 1978, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 245-256.

12. IL DIVENIRE REGOLAMENTARE DEL SINDACATO ISPETTIVO

La riflessione sulla funzionalità rappresentativa del sindacato ispettivo accompagna la formazione e la messa in opera dei regolamenti parlamentari del 1971. La nuova normazione introduce le interrogazioni a risposta orale in Assemblea, e quelle sempre a risposta orale ma in commissione. Modalità di sindacato ispettivo che avrebbero dovuto «... permettere lo svolgimento di un numero di interrogazioni complessivamente superiore a quello consentito dal sistema precedente [...] e riservare all'Assemblea soltanto le interrogazioni di maggiore risonanza e quelle di interesse generale»⁵² ed «evitare un sovraccarico di interrogazioni» sperimentando «nella propizia sede di commissione, formule di dialogo più agili tra Governo e Parlamento»⁵³. Per altro, le interrogazioni a risposta scritta avrebbero dovuto assicurare all'attivismo trasmissivo del singolo parlamentare e al particolarismo della sua offerta di rappresentanza un'adeguata "valvola" di sfogo o, se si preferisce, di sicurezza per la manutenzione minuta e quotidiana della propria *constituency* di riferimento.

Di poco successiva (VII legislatura, 1976-1979), fu la sperimentazione alla Camera di uno specifico criterio di selezione delle interpellanze, orientato a conferire precedenza a quelle oggetto della segnalazione di un Presidente di gruppo. La percentuale di svolgimento delle interpellanze così "raccomandate" fu altissima (88%). Prassi che ha dimostrato come semplicemente vano il tentativo di arginare selettivamente le dimensioni del ricorso al sindacato ispettivo⁵⁴. A riprova di come la sua natura "compensativa" della «autonomia» parlamentare a fronte delle compressioni ad essa imposte dalle logiche "partigiane" e di schieramento, facesse aggio su qualunque ipotesi di razionalizzazione illuministica della sua utilizzazione.

⁵² Vedi V. DI CIULO, *op. cit.*, p. 337.

⁵³ «L'assenza di dibattito parlamentare ha fatto talora dubitare che l'interrogazione a risposta scritta abbia natura di strumento ispettivo in senso proprio e comunque elevare molte critiche sul suo rendimento. Non sembra però che l'istituto meriti questi rilievi. Infatti, quanto al valore ispettivo [...] esso emerge con particolare nettezza quando, nei periodi di aggiornamento della Camera [...] questo strumento risulta l'unico praticamente utilizzabile per garantire un contraddittorio puntuale Parlamento-Governo [...]. Quanto al rendimento dell'istituto, la sua utilità risiede nel sottrarre la risposta ai condizionamenti temporali propri dell'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea o della commissione, offrendo all'interrogante, per così dire, un servizio domiciliare e allo stesso Governo la possibilità di intervenire a precisare il proprio pensiero nel momento più opportuno». Vedi A. MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, cit., p. 424.

⁵⁴ Circa in questi termini A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, 2003, cap. 5, p. 193.

Non a caso, pertanto, durante l'VIII legislatura (1979-1983) il numero di interrogazioni ed interpellanze presentate alla Camera ed al Senato raggiunge il suo culmine storico consegnando alla dottrina nuovi spunti di riflessione e nuovi motivi per sollecitare riforme e revisioni normative: ... sempre al fine di mitigare un fenomeno considerato degenerativo o contraddittorio. Mentre infatti la dottrina lamentava la scarsa efficacia pratica di questi istituti e dunque la loro distorsione funzionale, dall'altro si assisteva ad un aumento continuo di interesse (soprattutto alla Camera) da parte dei parlamentari per le interrogazioni e le interpellanze che venivano preferite ad altri strumenti di controllo forse più penetranti e sistematici, ma meno duttili alle esigenze espressive del singolo parlamentare⁵⁵. In ogni caso la posizione dottrinarica era chiara e netta: se di "sindacato ispettivo" deve trattarsi, occorre che esso si configuri in funzione di coerenti finalità di controllo e "ispezione" e non di vicarie capacità di rappresentanza "singolare". Di qui alcune ipotesi di riforma. Quali, ad esempio, la prospettazione dell'istituto della interpellanza come strumento ad intensa valenza "politica" e dunque tipico della Assemblea, e dell'interrogazione come strumento più mirato alla evidenziazione e alla discussione di situazioni specifiche e peculiari, dunque più adatto all'esame di commissione. Ove, peraltro, secondo parte della dottrina⁵⁶, tale strumentazione non avrebbe mai avuto la valorizzazione ispettiva che ad essa sarebbe stata propria.

Ma è soprattutto negli ultimi vent'anni, nel processo di trasformazione che ha accompagnato l'evoluzione in senso maggioritario della forma di governo italiana, che è stata avvertita l'esigenza di «differenziare le tipologie di atti di sindacato ispettivo, 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 dai gruppi parlamentari, e di assicurare una risposta tempestiva da parte del Governo»⁵⁷.

Nelle ultime legislature, infatti, per un verso sono state ribadite alcune linee evolutive delineatesi in precedenza. Nella IX e nella X, per esempio, hanno trovato conferma l'altissimo numero di interrogazioni e interpellanze presentate e la buona percentuale di risposte pervenute dal Governo. Conferma, altresì, ha avuto l'estrema eterogeneità di contenuti, ritenuta incompatibile con una solida

⁵⁵ Vedi A. ARISTA, *Il sindacato ispettivo: interpretazione, prassi applicative e ipotesi di riforma delle norme regolamentari in materia di interpellanze e interrogazioni*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 1987, pp. 29-43.

⁵⁶ Ivi, p. 40.

⁵⁷ Vedi N. LUPO, *op. cit.*

ponderazione politica e una conseguente percezione istituzionale del sindacato ispettivo non limitata alla specifica relazione rappresentante↔rappresentato di volta in volta in gioco. Per altro verso, si è continuato nei tentativi di “modernizzazione” e di “razionalizzazione”.

Il più significativo di tali tentativi è consistito nell’importazione nel nostro ordinamento (prima alla Camera, con una modifica del 12.10.1983, poi al Senato, con la modifica del 30.11.1988) delle interrogazioni a risposta immediata (c.d. *question time*). Che è, come è notorio, una tipologia classica di sindacato parlamentare nel sistema britannico, da cui si sono volute mutuare – se non le modalità e le forme – almeno la concisione dei tempi e la formale immediatezza del confronto politico col Governo in Parlamento⁵⁸. Specie con le ulteriori riforme dei regolamenti della Camera (1997) e del Senato (1999) che hanno declinato il nuovo istituto nella chiave esplicita del *Premier question time*. L’obiettivo che ci si prefiggeva con una simile novità era duplice: rivitalizzare il sindacato ispettivo, anche attraverso il ricorso alla ripresa televisiva in diretta, e «riconduurre all’interno del Parlamento la parte più significativa e soprattutto più attuale di informazioni sull’attività del Governo, spesso affidata [invece] a conferenze stampa, dichiarazioni»⁵⁹, interviste estemporanee e soprattutto “salotti” televisivi.

È stato poi verificato come l’innovazione, che avrebbe dovuto rifondare, in buona sostanza, l’immagine e la credibilità stessa, oltre che la funzionalità, del sindacato ispettivo quale risorsa cruciale del Parlamento in regime elettorale quasi-maggioritario, abbia poi prodotto risultati, ad oggi, molto deludenti. Specie sotto l’elementare e pregiudiziale profilo del se e del come il Governo, nella sua leadership istituzionale, abbia a interpretare il proprio ruolo e i propri doveri in Parlamento al di fuori della funzione legislativa⁶⁰.

D’altra parte, all’inizio della XII legislatura era stato lo stesso Presidente della Camera a richiamare l’opportunità di regole parlamentari più in sintonia col divenire maggioritario del sistema politico. E con l’esigenza di più netti

⁵⁸ Per uno studio in chiave comparatistica il rinvio è a F. STRAMACCI, *La funzione ispettiva nel Parlamento inglese e il question time italiano*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, Ufficio atti e pubblicazioni, 1998, pp. 533-560; cfr. C. LOMAGLIO, *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato*, in *Il Parlamento della Repubblica*, cit., pp. 347-368.

⁵⁹ A. MACCANICO, *Interrogazioni e interpellanze*, cit., p. 6.

⁶⁰ Sull’insieme della vicenda del *Premier question time* e sulla sua sostanziale “inattuazione”, cfr. appunto l’ottimo studio di G. RIVOSECCHI, *Quali rimedi all’inattuazione del «Premier question time»?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2004, pp. 811-837, che tratta il tema nella prospettiva più complessiva dello “statuto dell’opposizione”.

distinguo tra responsabilità e prerogative della maggioranza di governo da quelle dell'opposizione per consentire a entrambe l'assunzione di ruoli specifici. In particolare venne prospettata l'opportunità di conferire all'opposizione un suo specifico "statuto" e di dotarlo, per l'appunto, di un sindacato ispettivo più efficace e di capacità più penetranti di indirizzo. Tant'è che le interrogazioni vennero pensate nella sola forma scritta mentre le interpellanze vennero concepite in funzione di quel *question time* che abbiamo testé richiamato, con tanto di seduta fissa di assemblea una volta alla settimana e di ripresa televisiva in diretta⁶¹. Ciò che si voleva rimuovere, in particolare, era una visione del sindacato ispettivo, abbastanza semplicistica e largamente diffusa in dottrina, quale «stanco quanto pressoché inutile rituale, con l'unica funzione di rappresentare interessi e problemi piuttosto che ottenere risposta a una domanda»⁶². Una visione dottrinarica, cioè, che da un lato giudicava irrilevante il controllo parlamentare così come esercitato mediante il sindacato ispettivo. E dall'altro negava ogni rilevanza istituzionale a quella funzionalità rappresentativa che a noi pare, invece, il tratto saliente del sindacato ispettivo come strumentario squisitamente parlamentare. Tanto più che sarebbe ben curioso concettualizzare "interessi e problemi da rappresentare" come "funzioni" extraparlamentari! Mentre invece, a nostro sommo avviso, è proprio lo stesso sindacato ispettivo a costituire un volto specifico del rappresentare in Parlamento. E a dover essere considerato tale sul piano di una riflessione dottrinarica evoluta e non formalistica: ma attenta alle modalità più radicate della funzionalità empirica degli istituti. Senza la cui considerazione è ben difficile formulare valutazioni attendibili circa la loro consistenza e il loro "rendimento", per l'appunto *istituzionale*.

È ovvio e naturale che una cosa è una valutazione di funzionalità politico-istituzionale e altra cosa sono le esigenze della sua regolazione. A cominciare da quelle che possono indurre, come nel caso delle norme e delle prassi che distinguono la Camera dei Deputati (in chiave preselettiva: vedi la già richiamata circolare presidenziale del '96 e le sue applicazioni) dal Senato della Repubblica, a disciplinare, contenere e prevenire utilizzazioni ipertrofiche del sindacato ispettivo, appunto in senso rappresentativo-espressivo di situazioni variamente contingenti o microrilevanti o collegate a congiunture mediatiche. Poiché, ammessa la funzionalità rappresentativa dello strumentario in parola sul piano sostantivo, è altresì di difficile auspicabilità un suo tendenziale snaturamento in microteratismi folkloristici, ove si scambi la funzione di rappresentanza con la formulazione di

⁶¹ Vedi C. TUCCIARELLI, *Il rapporto Parlamento-Governo*, cit., pp. 180 ss.

⁶² Vedi F. STRAMACCI, *op. cit.*, p. 547.

finti quesiti al Governo circa la credibilità di un arbitraggio calcistico, piuttosto che la sconvenienza di una fotografia pubblicitaria. Ciò non toglie, per converso, la 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”. È, dunque, in questo quadro di sempre complessa sistemazione normativa e funzionale che trovano introduzione dell’art. 139 *bis* al regolamento Camera, la disciplina delle interrogazioni a risposta immediata in Assemblea, la loro previsione anche in Commissione (art. 135 *ter* r. Camera), e quella delle interpellanze urgenti (anche definite *pesanti*, analoghe alle interpellanze con procedimento abbreviato *ex art.* 156 *bis* r. Senato). Misure normative con le quali si era tentato di superare le delusioni del *question time* e dunque delle aspettative rigeneratrici che ne avevano salutato l’adozione. Delusioni che lo avevano reso istituto marginale per alcuni anni⁶³. Si voleva in particolare valorizzare la dialettica parlamentare e in un senso specificamente “duale”, a differenza del *question time* che si configura invece con una struttura aperta, perciò suscettibile di originare, seppur in via incidentale, un dibattito con la partecipazione di parlamentari altri dagli interroganti)⁶⁴. Così, si è previsto che «intervengano, nell’ambito di ciascun calendario dei lavori, per due volte il Presidente o il Vice Presidente del Consiglio [*Premier question time*]⁶⁵ e per una volta il Ministro o i Ministri competenti per le materie sulle quali vertono le interrogazioni presentate» (art. 135 *bis*, r. Camera.). Ma, come già abbiamo rimarcato, alle deludenti prove del *question time* si sono aggiunte quelle del *Premier question time*, secondo una «prassi applicativa [che] ha dimostrato una straordinaria riottosità del *premier* a prendere parte alle sedute»⁶⁶, alle quali sempre più spesso, è stato di fatto sostituito da Ministri competenti per materia o dal Ministro per i rapporti

⁶³ Sul “fallimento della vigente procedura italiana del *question time*”, caratterizzato da elementi di debolezza quali, ad es., l’eccessivo numero dei gruppi parlamentari, che rende difficile l’organizzazione dei dibattiti e la gestione di essi da parte della Presidenza, e sulle sperimentazioni succedutesi a partire dal 1993 alla Camera, nel tentativo di trovare soluzioni adeguate, si veda F. STRAMACCI, *op. cit.*; cfr. G. ROMANO, *op. cit.*, pp. 371 ss. (*La riscoperta del question time*).

⁶⁴ Cfr. G. RIVOCCHI, *Quali rimedi all’inattuazione del «Premier question time»? A proposito di statuto dell’opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2004, pp. 811-837.

⁶⁵ «Nella XIV legislatura tuttavia si è registrata una scarsissima applicazione dell’istituto, più volte lamentata dal P. della Camera: a fine ottobre 2002, solo in 3 calendari su 12 vi è stata la presenza del Vicepresidente del Consiglio (in un caso, per due sedute); mai, invece vi è stata, nella XIV legislatura, una seduta di *question time* che ha visto la partecipazione del Presidente del Consiglio» così N. LUPO, *op. cit.*

⁶⁶ «Il *premier* ha disertato le prima 56 sedute di *question time* nella XIV legislatura, nello

con il Parlamento, vanificando la presupposta logica di confronto tematico tra Premier e opposizione⁶⁷.

Al Senato la riforma regolamentare del 1999 ha modificato l'art. 151 *bis*, non prevedendo, come alla Camera, una rigida calendarizzazione delle interrogazioni a risposta immediata (ma imponendole almeno una volta al mese), esigendo da una loro presentazione per iscritto e conferendo al relativo dibattito un accentuato carattere di "botta e risposta", che parrebbe configurare maggiore imprevedibilità rispetto a quanto registrabile nell'altro ramo del Parlamento⁶⁸.

Ciò che vale conclusivamente rimarcare è la difficoltà di rendere gli strumenti del sindacato ispettivo più tempestivi ed efficaci, e soprattutto come sia difficile conciliare l'auspicio di un ricorso più selettivo e dunque autorevole al sindacato ispettivo, con le sollecitazioni espressive che derivano dalla sua

stesso periodo il Vicepresidente è intervenuto solo per quattro volte. Fra il 30 maggio e il 6 giugno 2003 vi è stato così uno scambio di lettere, reso pubblico, tra il P. della Camera e il P. del Consiglio. Il Presidente Casini ricordava che «per assicurare la realizzazione delle finalità dell'istituto del question time, è indispensabile una costante e attiva collaborazione da parte di tutti i soggetti costituzionali coinvolti, a partire dal Presidente del Consiglio dei Ministri». Il Presidente Berlusconi replicava: «Per quanto riguarda in particolare la trattazione delle interrogazioni a risposta immediata, va rilevato che, svolgendosi le relative sedute in giorni e orari prestabiliti e non modificabili, non è stato possibile finora rendere sempre compatibile la molteplicità degli impegni derivanti dalla funzione di governo con la partecipazione a tale forma di sindacato ispettivo». Vedi A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 190, nt. 21; cfr. M. STANGANELLI, *Question time, Casini riprende Berlusconi*, in *Il Messaggero*, 31 maggio 2004, 4. Nonostante questo vero e proprio carteggio, che si è verificato a partire dalla fine del 2002, nelle sedute più recenti il P. della Camera ha purtroppo affermato di non disporre di strumenti coercitivi nei confronti del P. del Consiglio, tali da poterlo obbligare al rispetto della norma regolamentare, bensì di poter esercitare esclusivamente una censura di tipo politico (si vedano in proposito i resoconti delle sedute del 24 marzo e del 12 maggio 2004, in www.camera.it/_dati/leg1a/lavori/stenografici/sed444/s110.html e [sed446/s020.html](http://www.camera.it/_dati/leg1a/lavori/stenografici/sed446/s020.html)). Su questo argomento molto si sta discutendo in dottrina, la maggior parte della quale sembra orientata a sostenere che il P. d'Assemblea in tali casi non solo può ma dovrebbe sollevare conflitto di attribuzione, soluzione questa suffragata dal fatto che la norma è diretto svolgimento dell'art. 64 co. 4 Cost., che impone ai membri del Governo «se richiesti, l'obbligo di assistere alle sedute». Quanto alla parte ricorrente nell'ipotetico conflitto, dovrebbe essere seguita la procedura che alla Camera vede per prassi il P. d'Assemblea investire della questione l'Ufficio di Presidenza, competente a formulare la proposta in merito alla decisione di sollevare il conflitto stesso (al Senato tale compito spetta alle commissioni permanenti e alle giunte competenti per materia, *ex art.* 134 del regolamento), e dare lettura in aula della decisione di ricorrere (accolta se non è richiesta votazione o se vede il favore della maggioranza). Circa in questi termini G. RIVOCCHI, *op. cit.*

⁶⁷ Circa 1/3 dell'ammontare totale delle sedute della XIV legislatura ha visto questa sostituzione, come ricorda ancora G. RIVOCCHI, *op. cit.*

⁶⁸ Vedi S. SICARDI, *Il problematico rapporto*, cit., pp. 973 ss.

incompribile funzionalità rappresentativa. Difficoltà che si è inteso “trattare” con la novella del Regolamento della Camera (datata 1998) relativa ad una più stringente disciplina dell’ammissibilità e della pubblicazione degli atti di sindacato ispettivo. E – a monte – con la circolare del Presidente della Camera del 21.02.1996, che ha costituito e ancora costituisce la “carta dei criteri” di ammissibilità degli atti ispettivi: al fine di discernere qualità e quantità delle responsabilità dell’esecutivo chiamabili in causa e di fondare tale discernimento su una configurazione delle relazioni interistituzionali più certa e coerente con il divenire dell’assetto e dell’ordinamento costituzionale oltre che della forma di governo⁶⁹.

⁶⁹ La quale, per quanto attiene alle «inammissibilità con riferimento alle caratteristiche del quesito» individua quelli non rientranti «nella sfera di responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento». E sancisce perciò – § 2.3 – come inammissibili le interrogazioni o le interpellanze attinenti a questioni non rientranti nei poteri e nella competenza del Governo (lettere del 19 dicembre 1973, del 2 dicembre 1986, e del 15 marzo 1990), e dunque:

– i quesiti «relativi a fatti o questioni per i quali il Governo non sia istituzionalmente in grado di rispondere, ovvero nei quali si richieda al Governo la mera conoscenza o la valutazione di fatti o questioni per i quali non sia individuabile una competenza o responsabilità governativa»;

– i quesiti concernenti «poteri, atti o comportamenti della Presidenza e degli organi della Camera; atti o dichiarazioni di suoi membri, o fattispecie riconducibili all’articolo 58 del regolamento»;

– i quesiti concernenti «poteri, atti o comportamenti di organi costituzionali diversi dal Governo (Presidente della Repubblica, Senato, Corte costituzionale). In particolare, per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, sono ammissibili esclusivamente gli atti di sindacato ispettivo che, pur richiamando atti o comportamenti del Capo dello Stato, abbiano come oggetto specifico attività imputabili al Governo e non rechino comunque espressioni contenenti rilievi o censure che, anche se in forma indiretta o mediata, abbiano ad oggetto l’operato del Presidente della Repubblica»;

– i quesiti concernenti «la magistratura, se non per gli aspetti che rientrano nei compiti organizzativi del ministro di grazia e giustizia e nei suoi poteri ispettivi e di promozione dell’azione disciplinare»;

– i quesiti concernenti «regioni ed enti locali (ivi comprese le aziende, le istituzioni e gli enti dagli stessi dipendenti), in quanto non siano soggetti a poteri statali esercitata dal Governo»;

– i quesiti riguardanti «poteri o atti di organi di rilevanza costituzionale (Consiglio superiore della magistratura e Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro), autorità indipendenti (Autorità garante per la concorrenza ed il mercato, Garante per l’editoria e la radiodiffusione, Consob, etc.) società o enti dotati di particolare autonomia (RAI), se non nei limiti in cui il Governo abbia competenze in base alle leggi istitutive ed organizzative»;

– i quesiti relativi ad «atti o comportamenti dei membri del Governo, antecedenti l’assunzione della carica o non influenti sul suo esercizio».

Sull’*iter* che ha condotto all’adozione e sulla portata innovativa di detta circolare si veda G. ROMANO, *Note sul sindacato ispettivo*, in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Quaderni della rassegna parlamentare*, cit., pp. 335 ss.

Ma ciò che emerge con nettezza, da questo pur schematico excursus tra evoluzione normativa e riflessione dottrinarica, è quanto il sindacato ispettivo si dimostri refrattario ad un proprio inquadramento e trattamento normativo nei termini del controllo e per l'appunto dell'ispezione nei confronti dell'agire governativo e dei multiversi profili diretti e indiretti in cui può declinarsi la sua responsabilità. È anche questo, "deve" essere soprattutto questo: ma è anche incompressibilmente qualcos'altro. Che molto ha a che fare, come abbiamo già evidenziato, con i termini culturali e professionali con cui il ceto parlamentare, nella singolarità dei suoi componenti, percepisce e interpreta "davvero" la propria missione e il proprio mestiere. Missione e mestiere, che nei loro postulati culturali (... appunto nel senso della "cultura professionale") possono risultare distonici rispetto a una geometrica configurazione delle strumentazioni parlamentari: ma è difficile prescindere vista la necessità di verificare la consistenza "descrittiva" e non solo "prescrittiva" di un modello senza considerare il significato che ad esso attribuiscono coloro che lo inverano. Vale a dire gli stessi parlamentari.

13. IL SINDACATO ISPETTIVO NELLE SUE FUNZIONALITÀ EFFETTIVE

Per affrontare lo studio degli usi e delle funzioni del sindacato ispettivo nel Parlamento italiano abbiamo compiuto una prima e preliminare ricognizione empirica: in vista di possibili sviluppi e approfondimenti che portino a qualcosa di parallelo all'Osservatorio sulla legislazione già operante per iniziativa del Servizio studi di Camera e Senato. Vale a dire un'attività di analisi sistematica e a cadenze periodiche nella produzione delle sue risultanze, dell'attività di controllo che si espleta nei due rami del Parlamento mediante l'intero sistema della strumentazione disponibile. Ma che abbia, ad un tempo, un'attenzione altrettanto stabile sul divenire del sindacato ispettivo. Ciò che dunque proponiamo con la parte empirica della nostra esercitazione è un'ipotesi di lavoro in tale direzione.

14. LA RILEVAZIONE OPERATA. IL CAMPIONE UTILIZZATO

Date le imponenti e notorie dimensioni che assume storicamente l'utilizzazione degli strumenti di sindacato ispettivo abbiamo fatto ricorso ad una selezione semi-campionaria degli atti da esaminare. Abbiamo cioè selezionato tutti gli atti (interrogazioni e interpellanze) giudicati ammissibili e dunque inoltrati

nel procedimento ispettivo dei due rami del Parlamento, relativi ai mesi di gennaio di tutti gli anni della XIII e XIV legislatura. La scelta ha ragioni abbastanza evidenti. Gennaio, anche per i parlamentari, è il mese del secondo grande “rientro” (dopo quello estivo) alle normali attività. Con la differenza, per i parlamentari, che tale rientro ha luogo dopo un periodo relativamente lungo di presenza all’interno delle rispettive constituency territoriali-funzionali. È dunque un periodo in cui le propensioni espressive-ispettive subiscono, è plausibile, rimarchevoli sollecitazioni.

Da un punto di vista quantitativo il “simil-campione” utilizzato risulta composto di: 8820 atti ispettivi in totale (rilevati a fine aprile 2005), 5980 per la XIII e 2840 per la XIV legislatura: si tratta dell’11,2% – rispettivamente – degli atti ispettivi presentati e giudicati ammissibili in ciascheduna delle due legislature. Quantitativamente, in una parola, si tratta di un campione estremamente rappresentativo.

15. I CRITERI DI CLASSIFICAZIONE

Alcuni riguardano il “chi”. Altri il “cosa”.

Sotto il primo profilo abbiamo rilevato soltanto due indicatori (anche se la matrice dati consentirebbe una serie di approfondimenti cui in questa sede non possiamo provvedere). Vale a dire: appartenenza dell’interrogante o interpellante *primo firmatario* alla Camera o al Senato, alla maggioranza o all’opposizione e qualificazione del medesimo parlamentare in funzione delle cariche parlamentari di cui sia affidatario. Ove non disponga di carica parlamentare alcuna, abbiamo classificato gli interroganti o interpellanti *primi firmatari* come parlamentari di “seconda schiera”. Ove ne dispongano di “prima schiera”.

Sotto il secondo profilo, cioè il profilo dei “contenuti”, abbiamo considerato gli atti ispettivi in base:

b.1. – l’oggetto. Gli atti sono stati cioè classificati a seconda che avessero ad oggetto:

- un’azione o una politica del Governo;
- la condotta di un membro in carica del Governo;
- la condotta di un organo o struttura della pubblica amministrazione;
- la condotta di entità estranee al Governo;
- la condotta o la politica di un ente locale o regionale;
- la condotta di soggetti privati;

b.2. – l’intento dichiarato dell’atto ispettivo. Vale a dire:

- richiamare l’attenzione del Governo su un dato di fatto;
- sollecitare il Governo ad uno specifico intervento;
- tentare di modificare un provvedimento legislativo in corso di formazione;
- chiedere al Governo specifiche informazioni;

b.3. – l’intento sostantivo dell’atto ispettivo quale si evince interpretando l’articolazione argomentativa del singolo atto. Abbiamo evidenziato la presenza di atti ispettivi che avevano un primario intento sostantivo consistente:

- nella contestazione critica dell’azione governativa e nella correlata esigenza di marcare rispetto ad essa una contrapposizione netta e inequivoca. Ipersemplificando, potremmo parlare di atti ispettivi “contro” prima e più che “per” qualcosa o qualcuno;

- nella contestazione critica dell’azione di altri soggetti, organi o attori extra-governativi. Non conta tanto se e come il Governo possa o meno intervenire sul piano informativo od operativo. Rileva l’esigenza critica e contestativa *versus* attori “terzi” rispetto al medesimo;

- nel prospettare la soluzione di un problema dato. Non si tratta soltanto, cioè, di chiedere lumi, informazioni o di sollecitare provvedimenti o provvidenze. Qui l’intento racchiude esplicitamente la prospettazione di una “ipotesi di lavoro”, per plausibile o meno che sia, con cui trattare o modificare una data situazione. Si sollecita ad agire secondo una determinata linea di azione;

b.4. – la tipologia di rappresentanza sottesa al singolo atto ispettivo. Vale a dire, una tipologia:

- particolaristica, cioè esprime bisogni, domande o opportunità insoddisfatte di individui o di aggregati molto specifici del sistema sociale, economico o amministrativo⁷⁰;

- localistica, cioè esprime bisogni, domande o opportunità insoddisfatte di ambiti territoriali specifici e individuati;

- general-generica, cioè una rappresentanza altra dalle due tipologie precedenti e comunque non ancorata alla specificità di interessi o territori peculiari ma a situazioni e argomentazioni tendenzialmente “generalizzabili” a settori e contesti di portata non localistica né particolaristica. Insomma, pur non rivolgendosi alla totalità dei cittadini, si tratta di atti ispettivi orientati ad aspettative o a sollecitazioni di gruppi o entità composti non configurabili

⁷⁰ In un senso equivalente alla nozione di “interessi microsezionali” così come elaborata e applicata in una delle ricerche più importanti e fondative sul piano metodologico sul Parlamento italiano. Vale a dire F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il Parlamento*, Milano, Giuffré, 1974, vol. II della collana *Il processo legislativo nel Parlamento italiano*, Ricerca diretta da Alberto Predieri, che in quel decennio ha pubblicato gran parte dei suoi lavori per i tipi di Giuffré.

come specifici gruppi di interessi o peculiari ambiti territoriali locali. Per definizione rientrano in una simile tipologia rappresentativa i grandi settori dell'economia, come commercio, industria o agricoltura o loro articolazioni plurime e integrate, o i grandi aggregati del pubblico impiego o del lavoro dipendente⁷¹;

– b.5. – ovviamente gli atti ispettivi sono stati classificati anche secondo la “materia” trattata: secondo una riaggregazione tutta e rigorosamente *ex post*.

16. LE RISULTANZE PIU IMMEDIATE DELL'INDAGINE

Sono costituite da alcune conferme e da risultanze meno scontate. Vediamone graficamente l'intreccio.

TABELLA 1. *Atti di sindacato ispettivo compresi nel campione utilizzato*⁷².

		Legislatura		Totale Totale
		XIII	XIV	
iniziative di sindacato	opposizione	96,6	82,4	92,0
	maggioranza	3,4	17,6	8,0
Totale		100,0	100,0	100,0
n.		(5980)	(2840)	(8820)

⁷¹ Cfr. ancora F. CANTELLI, V. MORTARA, G. MOVIA, *Come lavora il Parlamento*, cit., pp. 92 ss.

⁷² Il campione è costituito dagli atti della Camera e del Senato relativi ai mesi di gennaio degli anni dal 1997 al 2005.

TABELLA 2. *Atti di sindacato ispettivo secondo l'appartenenza di schieramento parlamentare (legislatura XIII e XIV).*

		Atti del Senato e della Camera		Totale
		Senato	Camera	
iniziative di sindacato	opposizione	92,3	91,9	92,0
	maggioranza	7,7	8,1	8,0
Totale		100,0	100,0	100,0
n.		(2783)	(6037)	(8820)

TABELLA 3. *Atti di sindacato ispettivo per legislatura e per appartenenza di schieramento parlamentare.*

			Atti del Senato e della Camera		Totale
			Senato	Camera	
Legislatura					
XIII	iniziative di sindacato	opposizione	94,3	97,7	96,6
		maggioranza	5,7	2,3	3,4
	Totale		100,0	100,0	100,0
	n.		(2006)	(3974)	(5980)
XIV	iniziative di sindacato	opposizione	87,3	80,6	82,4
		maggioranza	12,7	19,4	17,6
	Totale		100,0	100,0	100,0
	n.		(777)	(2063)	(2840)

TABELLA 4. *Atti di sindacato ispettivo considerati (in valori assoluti) in base all'oggetto e all'intento dichiarato.*

			Intento dichiarato					Totale
			Richiamare l'attenzione del governo su dato di fatto	Sollecitare governo ad intervenire	Tentativo di modificare un provvedimento in corso di formazione	Chiedere informazioni al governo	Altro	
Legislatura								
XIII	Oggetto	Azione/politica del governo	291	345	94	294	87	1111
		Condotta di un singolo membro del governo	80	95	15	106	6	302
		Condotta di organo/struttura della P.A.	655	626	95	729	189	2294
		Condotta di entità estranea al governo	190	197	15	163	27	592
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	250	221	18	148	33	670
		Condotta di soggetti privati	295	304	26	182	79	886
		Altro	8	11	3	15	18	55
	Totale		1769	1799	266	1637	439	5910
XIV	Oggetto	Azione/politica del governo	97	279	37	124	19	556
		Condotta di un singolo membro del governo	18	58	8	42	5	131
		Condotta di organo/struttura della P.A.	153	510	25	350	41	1079
		Condotta di entità estranea al governo	55	163	20	60	11	309
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	40	106	8	27	12	193
		Condotta di soggetti privati	82	311	17	78	22	510
		Altro	2	12	2	7	2	25
	Totale		447	1439	117	688	112	2803

TABELLA 5. *Atti di sindacato ispettivo considerati (in valori percentuali) in base all'oggetto e all'intento dichiarato.*

			Intento dichiarato					Totale
			Richiamare l'attenzione del governo su dato di fatto	Sollecitare governo ad intervenire	Tentativo di modificare un provvedimento in corso di formazione	Chiedere informazioni al governo	Altro	
Legislatura								
XIII	Oggetto	Condotta di organo/struttura della P.A.	37,0	34,8	35,7	44,5	43,1	38,8
		Azione/politica del governo	16,4	19,2	35,3	18,0	19,8	18,8
		Condotta di soggetti privati	16,7	16,9	9,8	11,1	18,0	15,0
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	14,1	12,3	6,8	9,0	7,5	11,3
		Condotta di entità estranea al governo	10,7	11,0	5,6	10,0	6,2	10,0
		Condotta di un singolo membro del governo	4,5	5,3	5,6	6,5	1,4	5,1
		Altro	,5	,6	1,1	,9	4,1	,9
	Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		n.	(1769)	(1799)	(266)	(1637)	(439)	(5910)
XIV	Oggetto	Condotta di organo/struttura della P.A.	34,2	35,4	21,4	50,9	36,6	38,5
		Azione/politica del governo	21,7	19,4	31,6	18,0	17,0	19,8
		Condotta di soggetti privati	18,3	21,6	14,5	11,3	19,6	18,2
		Condotta di entità estranea al governo	12,3	11,3	17,1	8,7	9,8	11,0
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	8,9	7,4	6,8	3,9	10,7	6,9
		Condotta di un singolo membro del governo	4,0	4,0	6,8	6,1	4,5	4,7
		Altro	,4	,8	1,7	1,0	1,8	,9
	Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		n.	(447)	(1439)	(117)	(688)	(112)	(2803)

TABELLA 6. *Atti di sindacato ispettivo considerati (in valori assoluti) in base all'oggetto e all'intento sostantivo.*

			Intento sostantivo				Totale
			Contestativo o conflittuale vs esecutivo	Contestativo o conflittuale vs altro	Prospettare la soluzione di un problema	Altro	
Legislatura							
XIII	Oggetto	Azione/politica del governo	513	32	499	6	1050
		Condotta di un singolo membro del governo	141	21	115	3	280
		Condotta di organo/struttura della P.A.	648	591	933	16	2188
		Condotta di entità estranea al governo	92	187	274		553
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	81	252	292	2	627
		Condotta di soggetti privati	174	232	422	2	830
		Altro	23	13	16	3	55
	Totale		1672	1328	2551	32	5583
XIV	Oggetto	Azione/politica del governo	231	17	302	6	556
		Condotta di un singolo membro del governo	59	3	65	3	130
		Condotta di organo/struttura della P.A.	352	168	549	10	1079
		Condotta di entità estranea al governo	41	117	147	4	309
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	15	71	101	6	193
		Condotta di soggetti privati	67	85	353	4	509
		Altro	3	2	16	4	25
	Totale		768	463	1533	37	2801

TABELLA 7. *Atti di sindacato ispettivo considerati (in valori percentuali) in base all'oggetto e all'intento sostantivo.*

			Intento sostantivo				Totale
			Contestativo o conflittuale vs esecutivo	Contestativo o conflittuale vs altro	Prospettare la soluzione di un problema	Altro	
Legislatura							
XIII	Oggetto	Condotta di organo/struttura della P.A.	38,8	44,5	36,6	50,0	39,2
		Azione/politica del governo	30,7	2,4	19,6	18,8	18,8
		Condotta di soggetti privati	10,4	17,5	16,5	6,3	14,9
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	4,8	19,0	11,4	6,3	11,2
		Condotta di entità estranea al governo	5,5	14,1	10,7		9,9
		Condotta di un singolo membro del governo	8,4	1,6	4,5	9,4	5,0
		Altro	1,4	1,0	,6	9,4	1,0
	Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		n.	(1672)	(1328)	(2551)	(32)	(5583)
XIV	Oggetto	Condotta di organo/struttura della P.A.	45,8	36,3	35,8	27,0	38,5
		Azione/politica del governo	30,1	3,7	19,7	16,2	19,9
		Condotta di soggetti privati	8,7	18,4	23,0	10,8	18,2
		Condotta di entità estranea al governo	5,3	25,3	9,6	10,8	11,0
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	2,0	15,3	6,6	16,2	6,9
		Condotta di un singolo membro del governo	7,7	,6	4,2	8,1	4,6
		Altro	,4	,4	1,0	10,8	,9
	Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		n.	(768)	(463)	(1533)	(37)	(2801)

TABELLA 8. *Atti di sindacato ispettivo considerati secondo l'intento dichiarato, l'oggetto e l'appartenenza di schieramento dell'interrogante o interpellante primo firmatario (valori assoluti).*

			Intento dichiarato					Totale
			Richiamare l'attenzione del governo su dato di fatto	Sollecitare governo ad intervenire	Tentativo di modificare un provvedimento in corso di formazione	Chiedere informazioni al governo	Altro	
XIII e XIV Legislatura								
Iniziative di sindacato								
maggioranza	Oggetto	Azione/politica del governo	9	47	6	25	12	99
		Condotta di un singolo membro del governo	1	9	3	5	2	20
		Condotta di organo/struttura della P.A.	38	100	9	163	12	322
		Condotta di entità estranea al governo	13	47	3	11	1	75
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	9	21	1	9	8	48
		Condotta di soggetti privati	16	79	3	20	12	130
		Altro	1	1	1	2	2	7
		Totale		87	304	26	235	49
opposizione	Oggetto	Azione/politica del governo	379	577	125	393	94	1568
		Condotta di un singolo membro del governo	97	144	20	143	9	413
		Condotta di organo/struttura della P.A.	770	1036	111	916	218	3051
		Condotta di entità estranea al governo	232	313	32	212	37	826
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	281	306	25	166	37	815
		Condotta di soggetti privati	361	536	40	240	89	1266
		Altro	9	22	4	20	18	73
		Totale		2129	2934	357	2090	502

TABELLA 9. *Atti di sindacato ispettivo considerati secondo l'intento dichiarato, l'oggetto e l'appartenenza di schieramento dell'interrogante o interpellante primo firmatario (valori percentuali).*

			Intento dichiarato					Totale
			Richiamare l'attenzione del governo su dato di fatto	Sollecitare governo ad intervenire	Tentativo di modificare un provvedimento in corso di formazione	Chiedere informazioni al governo	Altro	
Iniziativa di sindacato	maggioranza	Oggetto						
		Condotta di organo/struttura della P.A.	43,7	32,9	34,6	69,4	24,5	45,9
		Condotta di soggetti privati	18,4	26,0	11,5	8,5	24,5	18,5
		Azione/politica del governo	10,3	15,5	23,1	10,6	24,5	14,1
		Condotta di entità estranea al governo	14,9	15,5	11,5	4,7	2,0	10,7
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	10,3	6,9	3,8	3,8	16,3	6,8
		Condotta di un singolo membro del governo	1,1	3,0	11,5	2,1	4,1	2,9
		Altro	1,1	,3	3,8	,9	4,1	1,0
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
	n.	(87)	(304)	(26)	(235)	(49)	(701)	
opposizione	Oggetto	Condotta di organo/struttura della P.A.	36,2	35,3	31,1	43,8	43,4	38,1
		Azione/politica del governo	17,8	19,7	35,0	18,8	18,7	19,6
		Condotta di soggetti privati	17,0	18,3	11,2	11,5	17,7	15,8
		Condotta di entità estranea al governo	10,9	10,7	9,0	10,1	7,4	10,3
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	13,2	10,4	7,0	7,9	7,4	10,2
		Condotta di un singolo membro del governo	4,6	4,9	5,6	6,8	1,8	5,2
		Altro	,4	,7	1,1	1,0	3,6	,9
		Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	n.	(2129)	(2934)	(357)	(2090)	(502)	(8012)	

TABELLA 10. *Atti di sindacato ispettivo considerati secondo l'intento sostantivo, l'oggetto e l'appartenenza di schieramento dell'interrogante o interpellante primo firmatario (valori assoluti).*

XIII e XIV Legislatura Iniziativa di sindacato			Intento sostantivo				Totale
			Contestativo o conflittuale vs esecutivo	Contestativo o conflittuale vs altro	Prospettare la soluzione di un problema	Altro	
maggioranza	Oggetto	Azione/politica del governo	24	7	62		93
		Condotta di un singolo membro del governo	3		17		20
		Condotta di organo/struttura della P.A.	86	66	153	2	307
		Condotta di entità estranea al governo	7	31	35		73
		Condotta/politica di un ente locale o regionale		16	30	1	47
		Condotta di soggetti privati	4	22	98	1	125
		Altro	1		6		7
		Totale		125	142	401	4
opposizione	Oggetto	Azione/politica del governo	720	42	739	12	1513
		Condotta di un singolo membro del governo	197	24	163	6	390
		Condotta di organo/struttura della P.A.	914	693	1329	24	2960
		Condotta di entità estranea al governo	126	273	386	4	789
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	96	307	363	7	773
		Condotta di soggetti privati	237	295	677	5	1214
		Altro	25	15	26	7	73
		Totale		2315	1649	3683	65

TABELLA 11. *Atti di sindacato ispettivo considerati secondo l'intento sostantivo, l'oggetto e l'appartenenza di schieramento dell'interrogante o interpellante primo firmatario (valori percentuali).*

XIII e XIV Legislatura Iniziativa di sindacato			Intento sostantivo				Totale
			Contestativo o confittuale vs esecutivo	Contestativo o confittuale vs altro	Prospettare la soluzione di un problema	Altro	
maggioranza	Oggetto	Condotta di organo/struttura della P.A.	68,8	46,5	38,2	50,0	45,7
		Condotta di soggetti privati	3,2	15,5	24,4	25,0	18,6
		Azione/politica del governo	19,2	4,9	15,5		13,8
		Condotta di entità estranea al governo	5,6	21,8	8,7		10,9
		Condotta/politica di un ente locale o regionale		11,3	7,5	25,0	7,0
		Condotta di un singolo membro del governo	2,4		4,2		3,0
		Altro	,8		1,5		1,0
		Totale		100,0	100,0	100,0	100,0
	n.	(125)	(142)	(401)	(4)	(672)	
opposizione	Oggetto	Condotta di organo/struttura della P.A.	39,5	42,0	36,1	36,9	38,4
		Azione/politica del governo	31,1	2,5	20,1	18,5	19,6
		Condotta di soggetti privati	10,2	17,9	18,4	7,7	15,7
		Condotta di entità estranea al governo	5,4	16,6	10,5	6,2	10,2
		Condotta/politica di un ente locale o regionale	4,1	18,6	9,9	10,8	10,0
		Condotta di un singolo membro del governo	8,5	1,5	4,4	9,2	5,1
		Altro	1,1	,9	,7	10,8	,9
		Totale		100,0	100,0	100,0	100,0
	n.	(2315)	(1649)	(3683)	(65)	(7712)	

TABELLA 12. *Atti di sindacato ispettivo considerati secondo la tipologia della rappresentanza espressavi e l'intento sostantivo, distinti per legislazione (valori percentuali).*

Legislatura			Tipologia di rappresentanza espressa				Totale
			Particolaristica	Localistica	General-Generica	Altra	
XIII	Intento sostantivo	Prospettare la soluzione di un problema	39,8	52,2	43,1	34,3	45,6
		Contestativo o conflittuale vs esecutivo	30,8	22,3	38,5	22,2	30,0
		Contestativo o conflittuale vs altro	28,6	25,1	17,7	43,4	23,8
		Altro	,8	,4	,7		,6
	Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		n.	(1425)	(2180)	(1913)	(99)	(5617)
XIV	Intento sostantivo	Prospettare la soluzione di un problema	48,8	62,2	51,0	50,0	54,6
		Contestativo o conflittuale vs esecutivo	33,5	19,4	32,3	17,6	27,3
		Contestativo o conflittuale vs altro	17,2	16,9	14,7	28,4	16,6
		Altro	,5	1,6	1,9	4,1	1,5
	Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		n.	(787)	(1078)	(878)	(74)	(2817)

GRAFICO 1. Atti della Camera e del Senato aggregati per Legislatura.

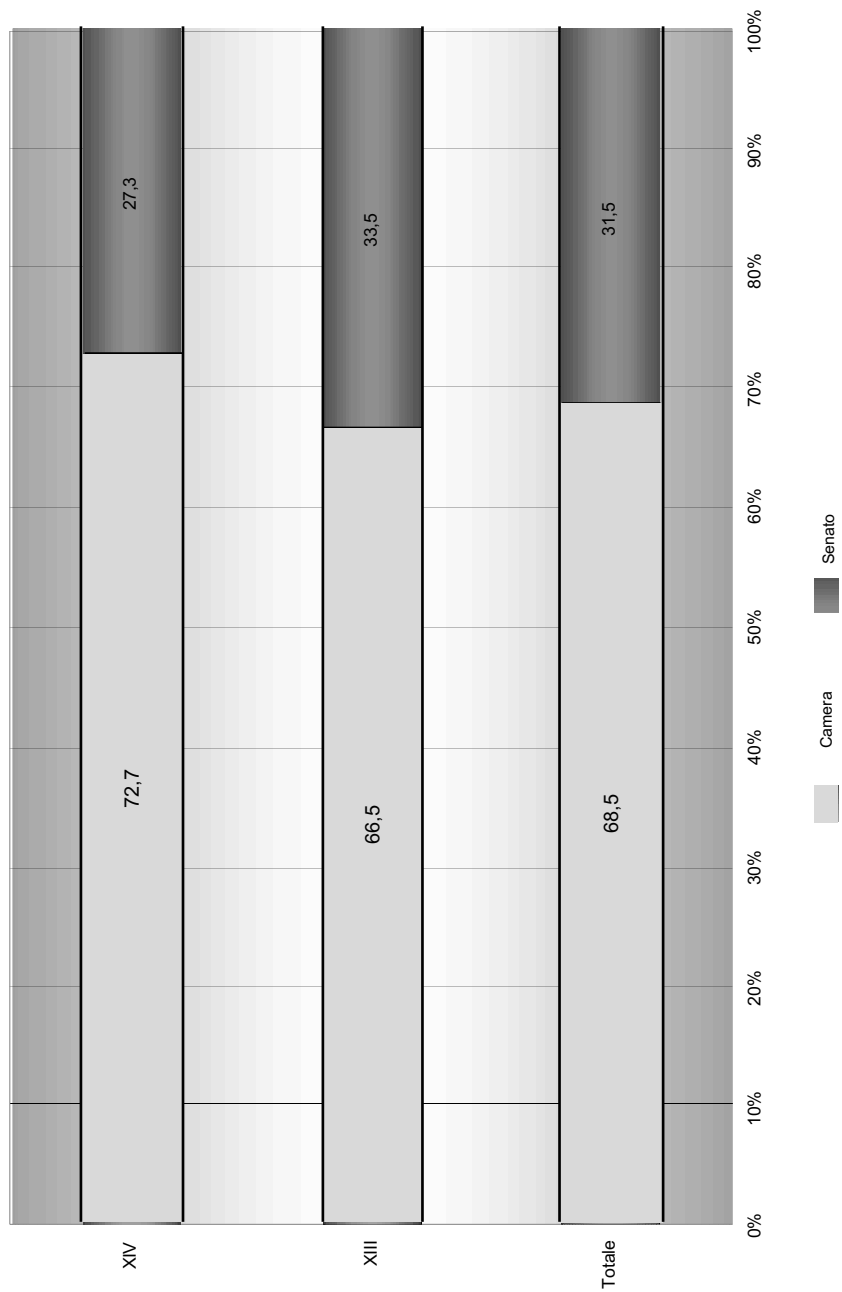


GRAFICO 2. Posizione parlamentare degli interroganti/interpellanti tra "I" e "II" schiera.

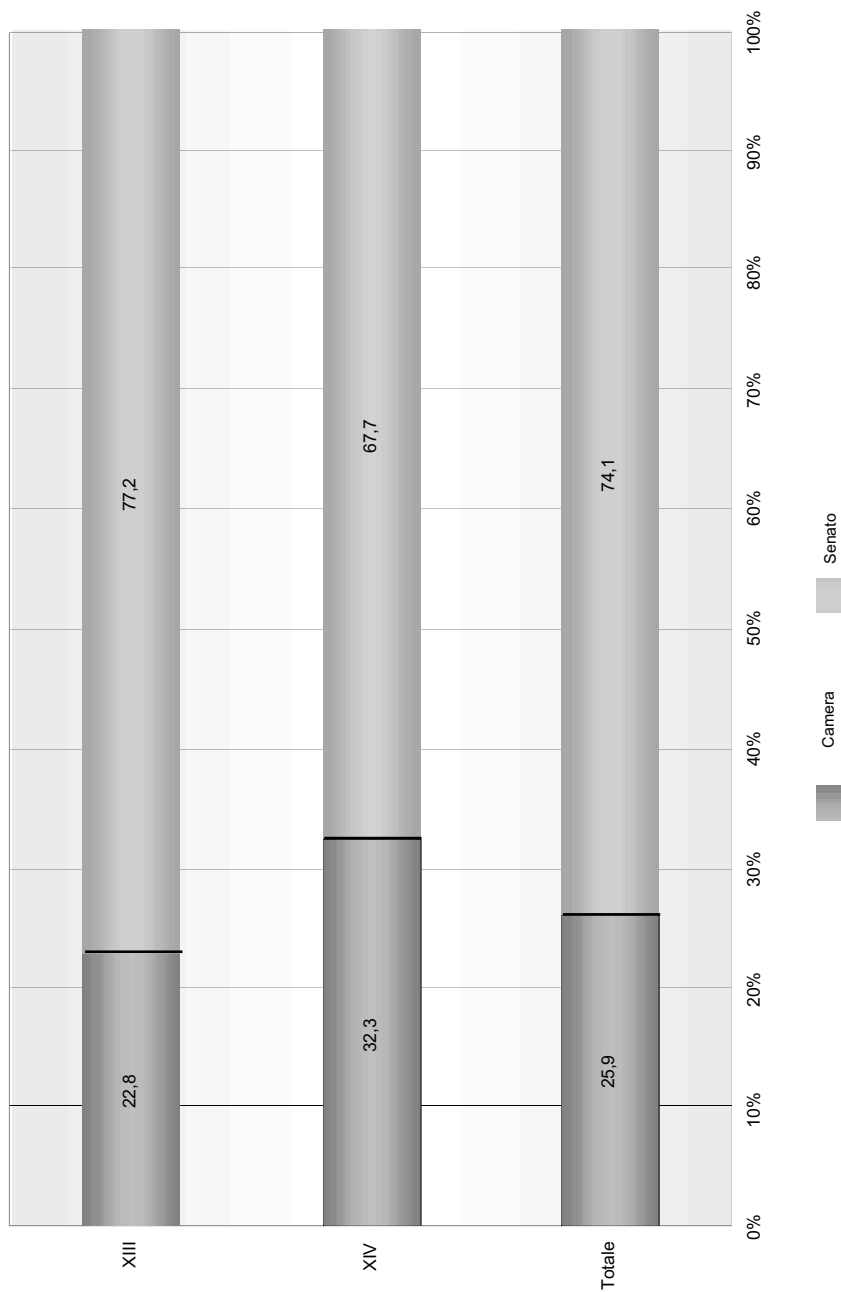


GRAFICO 3. *Atti di sindacato ispettivo 1997-2005 (mese di gennaio) distinti per legislatura e ramo parlamentare.*

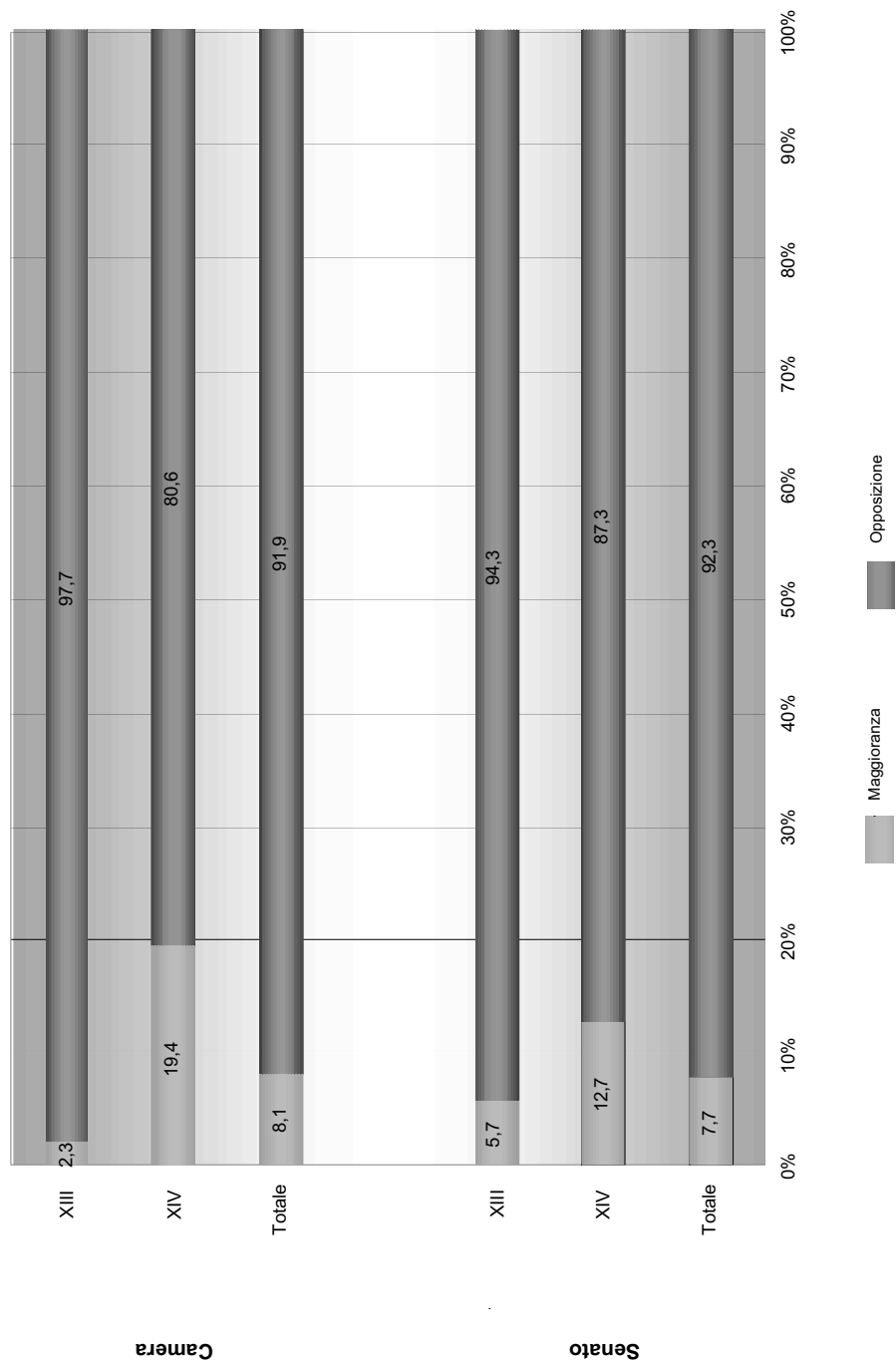


GRAFICO 4. Atti di sindacato ispettivo secondo l'oggetto trattato, il ramo parlamentare e la legislatura.

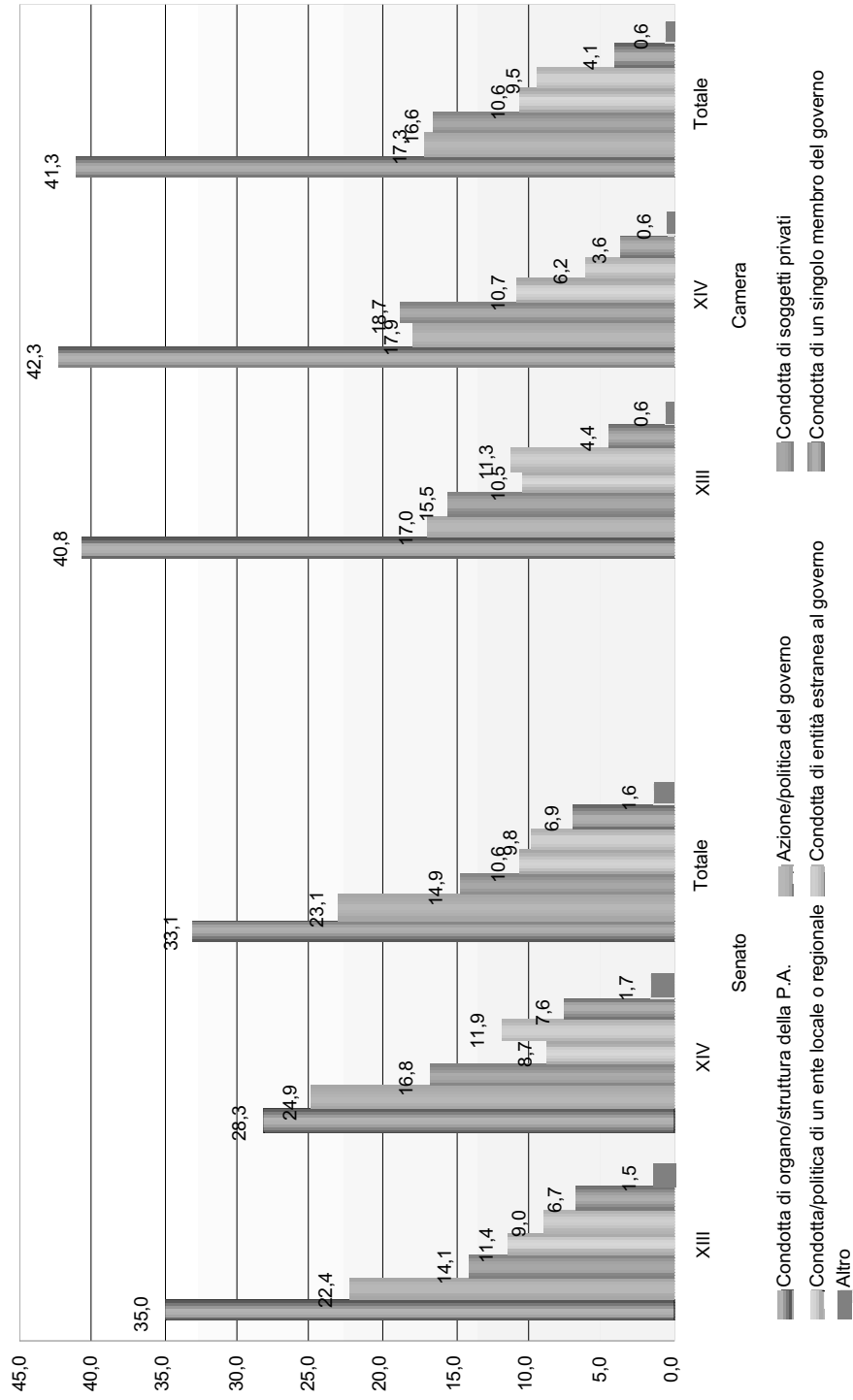


GRAFICO 5. *Atti di sindacato ispettivo secondo l'intento dichiarato, il ramo parlamentare e la legislatura.*

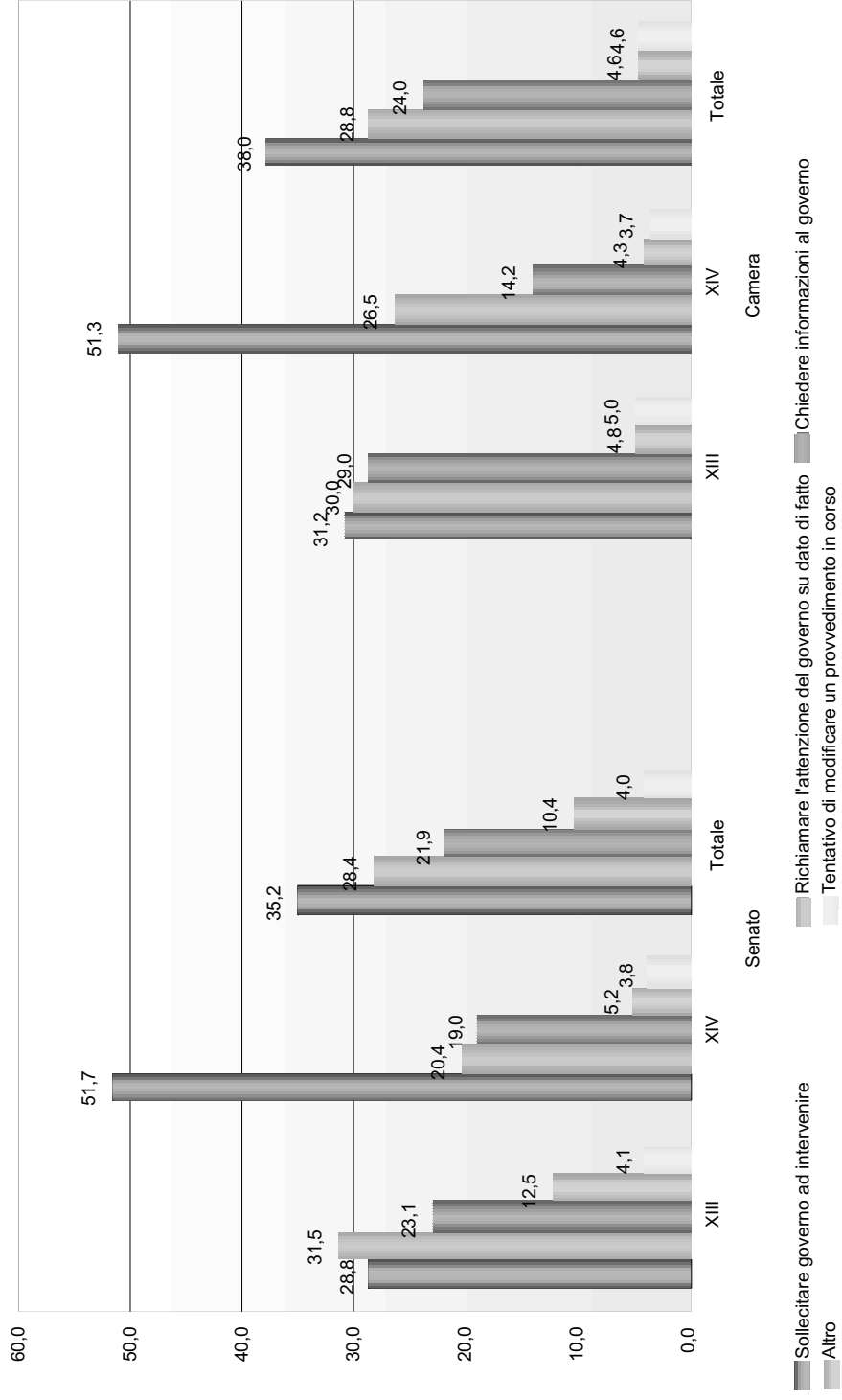


GRAFICO 6. *Atti di sindacato ispettivo secondo l'oggetto e l'intento dichiarato.*

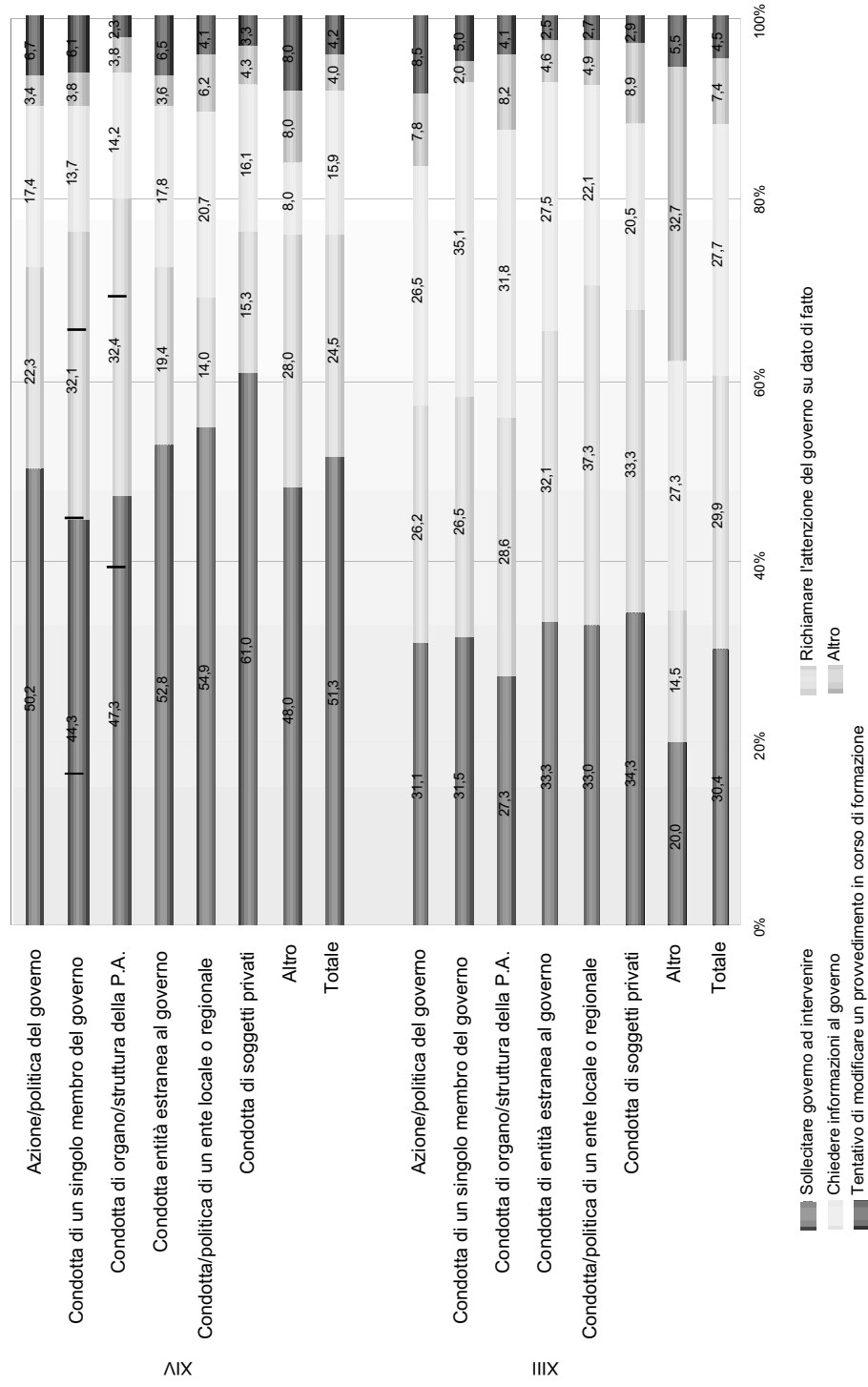


GRAFICO 7. Atti di sindacato ispettivo secondo l'oggetto e l'intento dichiarato. XIII Legislatura.

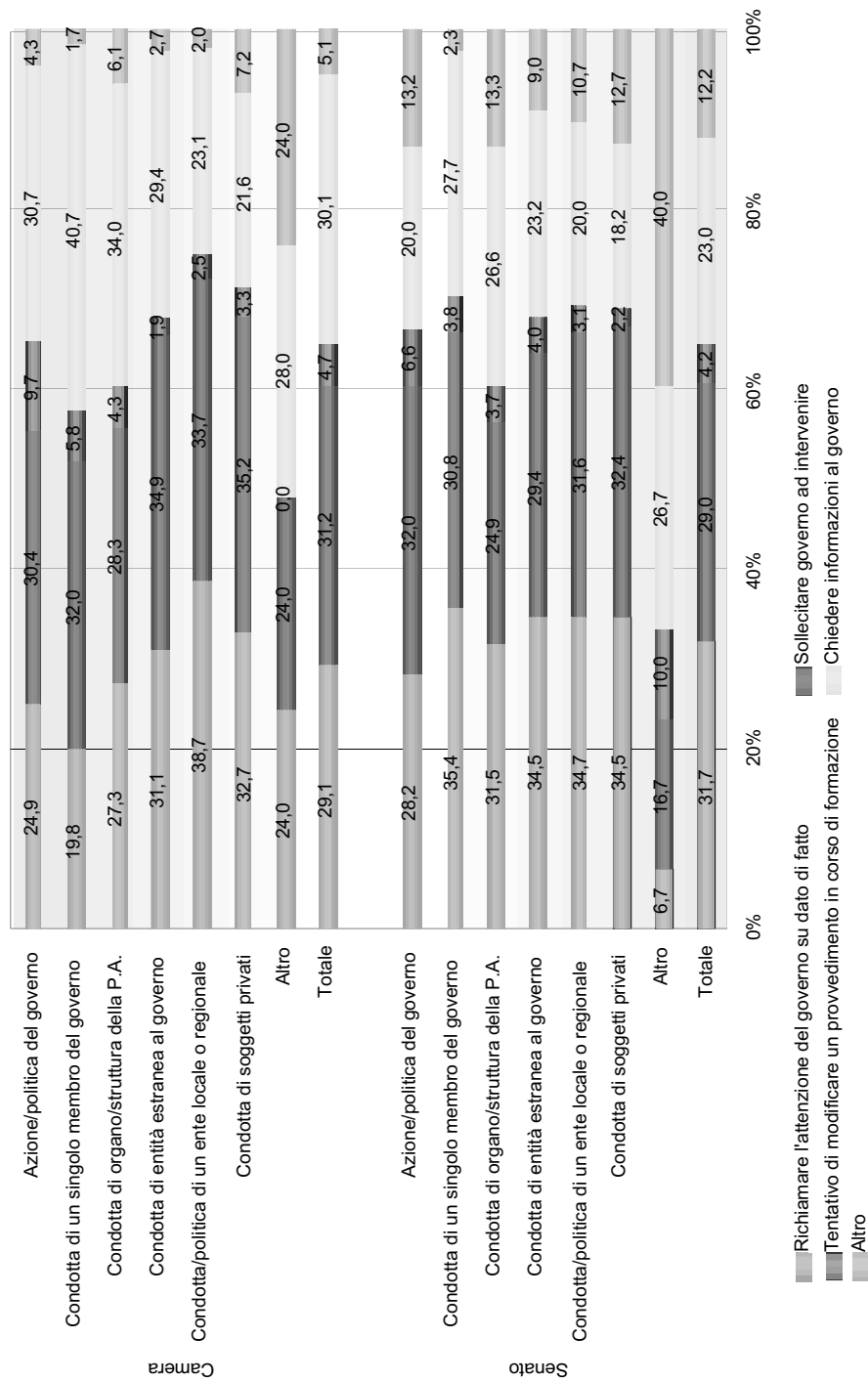


GRAFICO 8. Atti di sindacato ispettivo secondo l'oggetto e l'intento dichiarato – XIV legislatura.

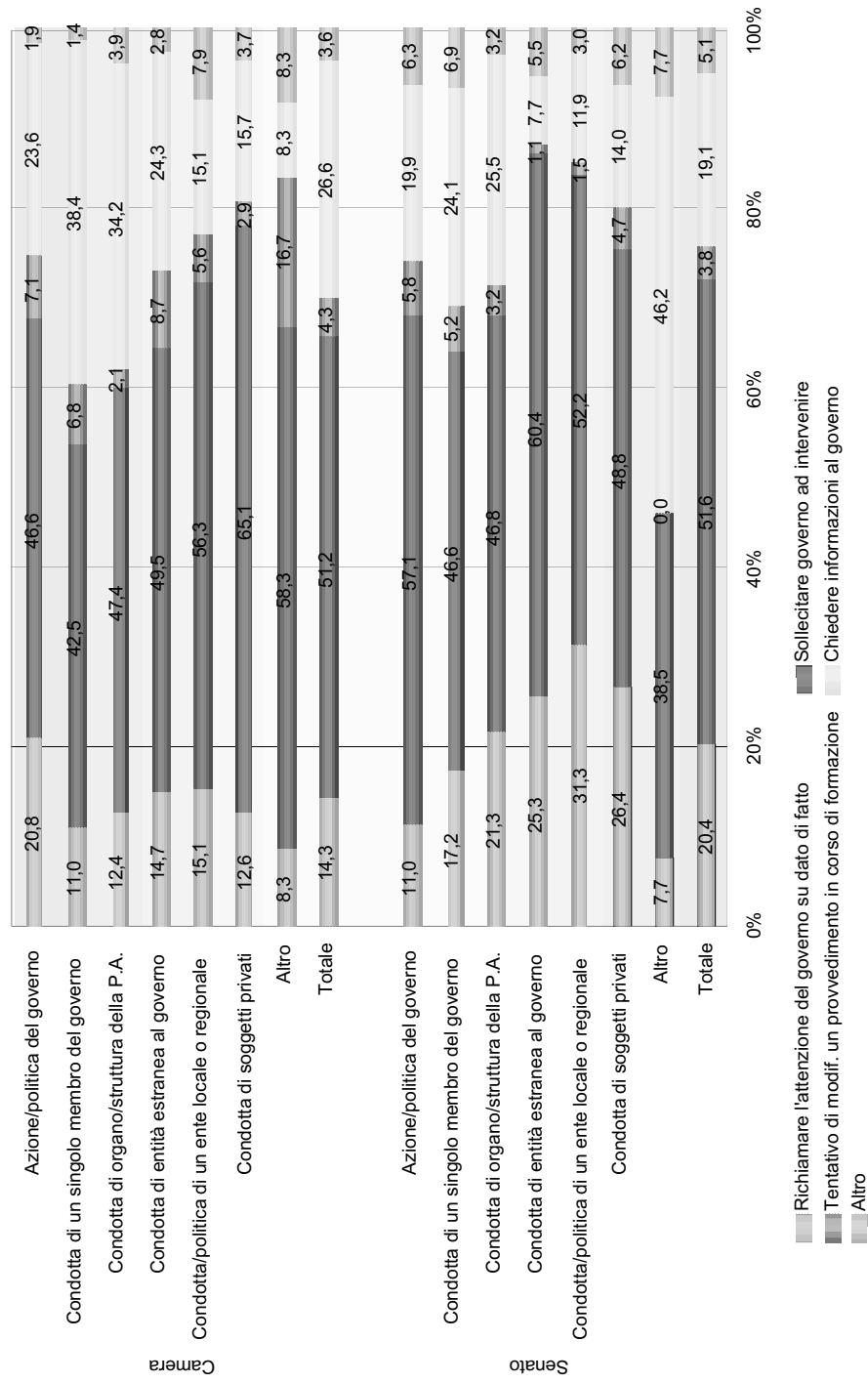


GRAFICO 9. Atti di sindacato ispettivo secondo l'oggetto e l'intento dichiarato.

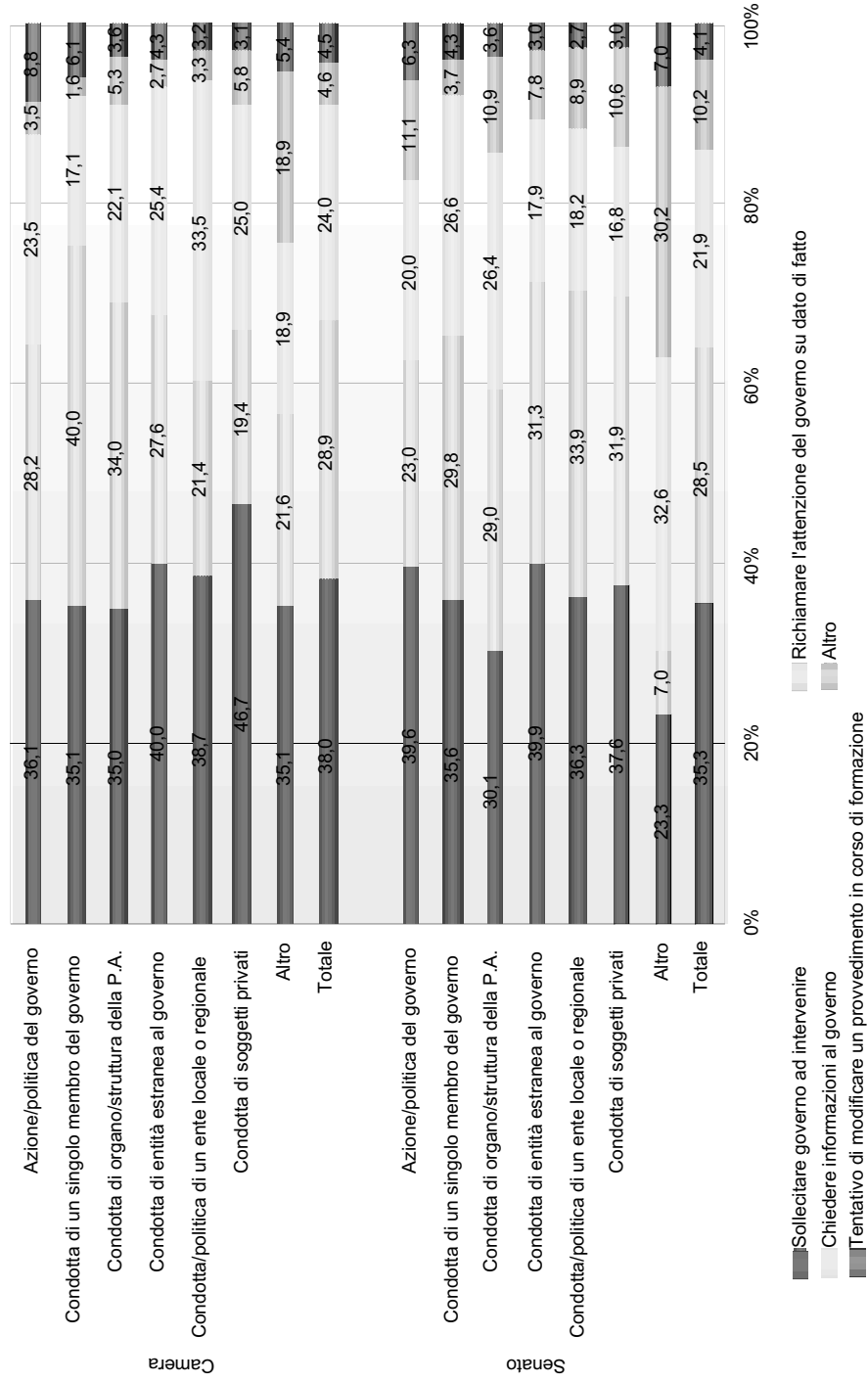


GRAFICO 10. *Atti di sindacato ispettivo secondo la tipologia di rappresentanza espressa e il ramo parlamentare.*

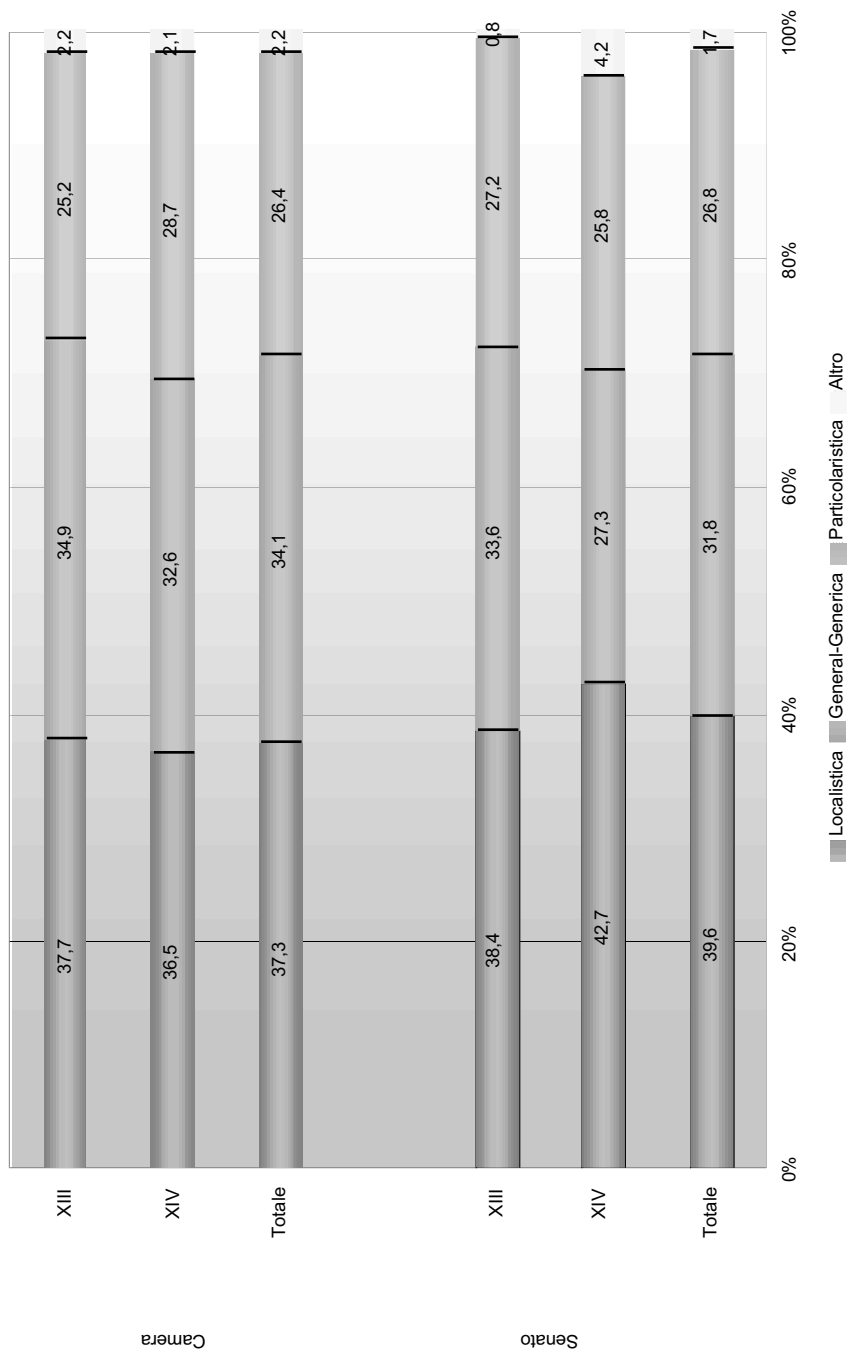


GRAFICO 11. Atti di sindacato ispettivo secondo l'intento sostantivo e il ramo parlamentare.

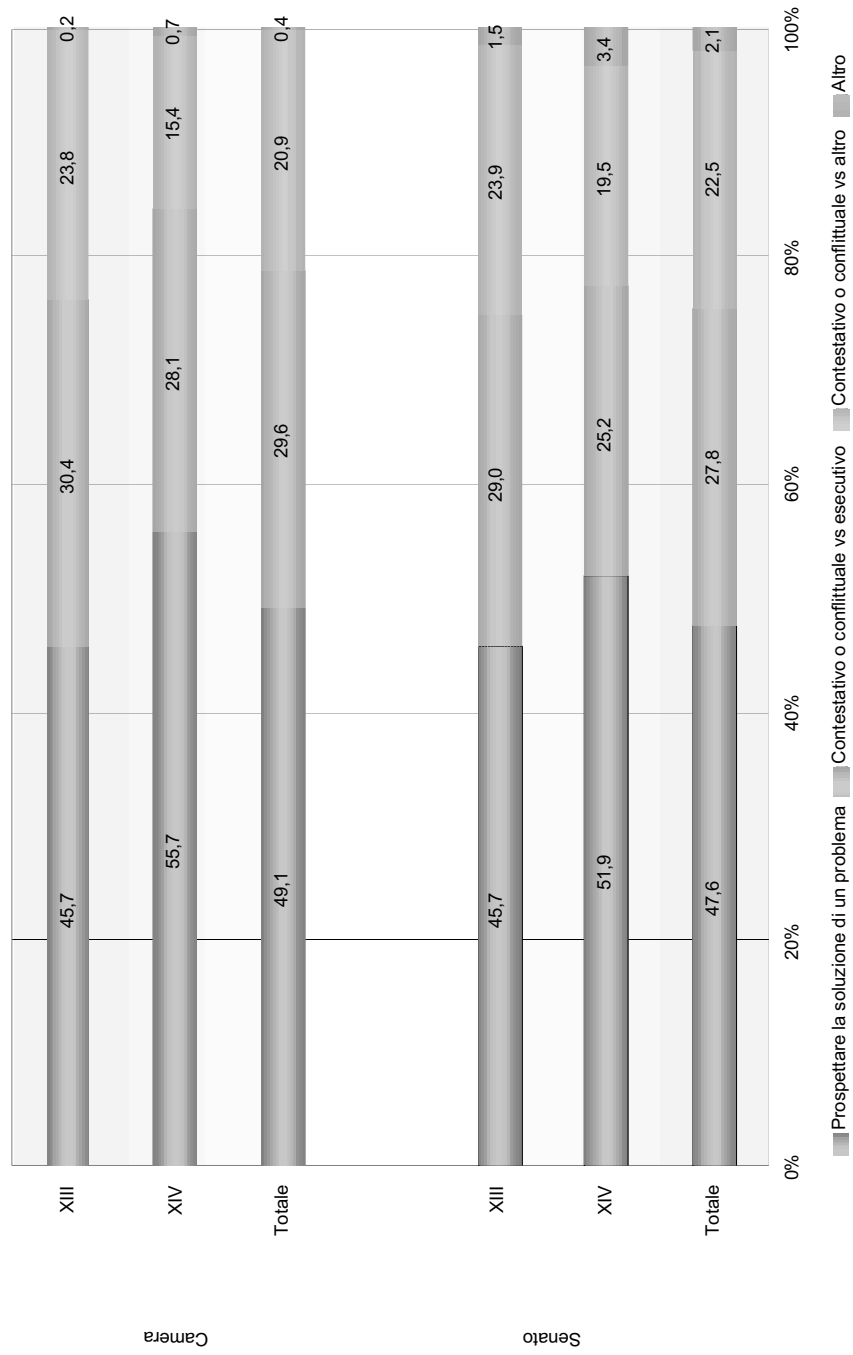


GRAFICO 12. Atti della Camera e del Senato secondo l'intento sostantivo e l'oggetto.

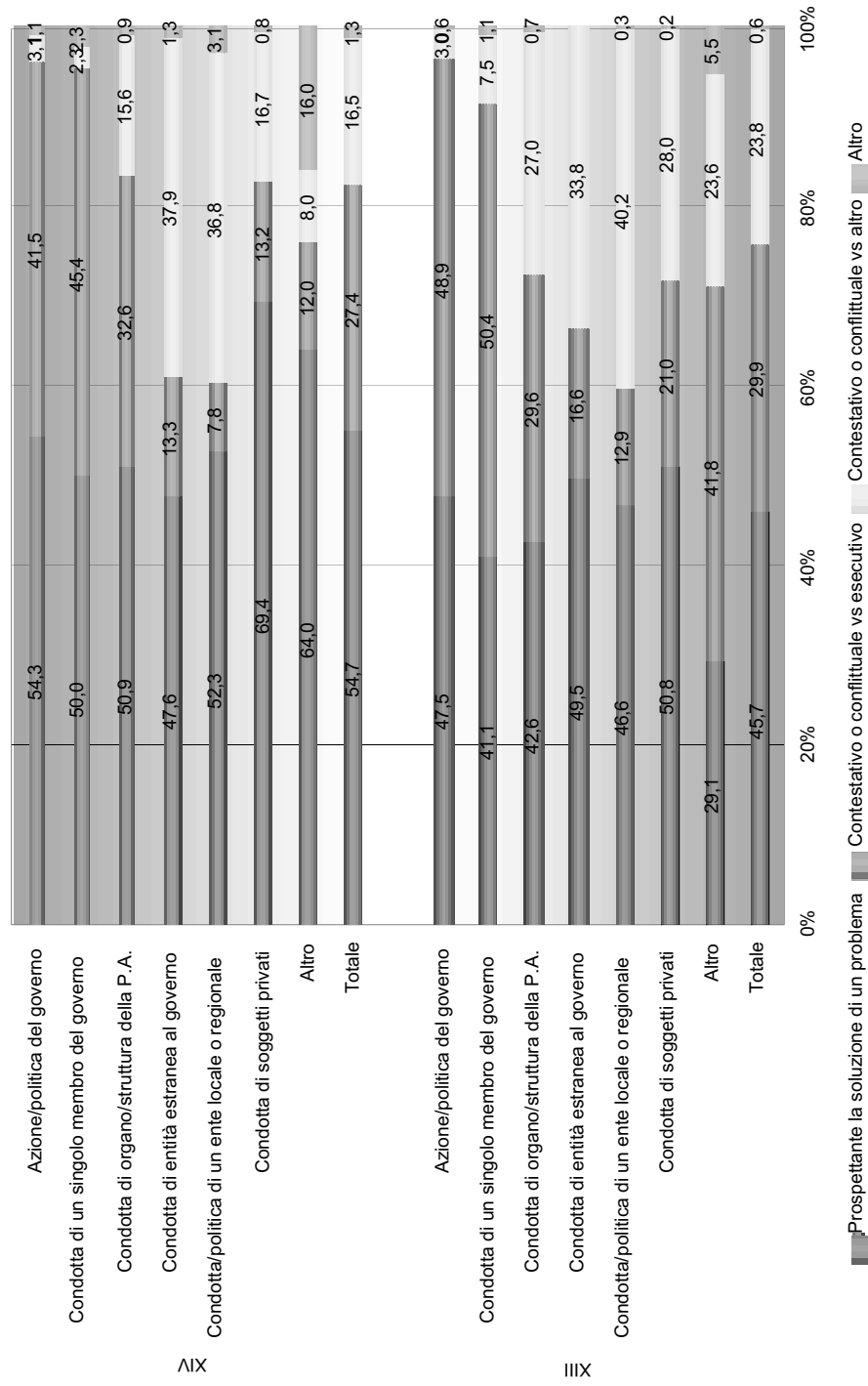


GRAFICO 13. *Atti di sindacato ispettivo secondo l'intento sostantivo, l'oggetto e il ramo parlamentare.*

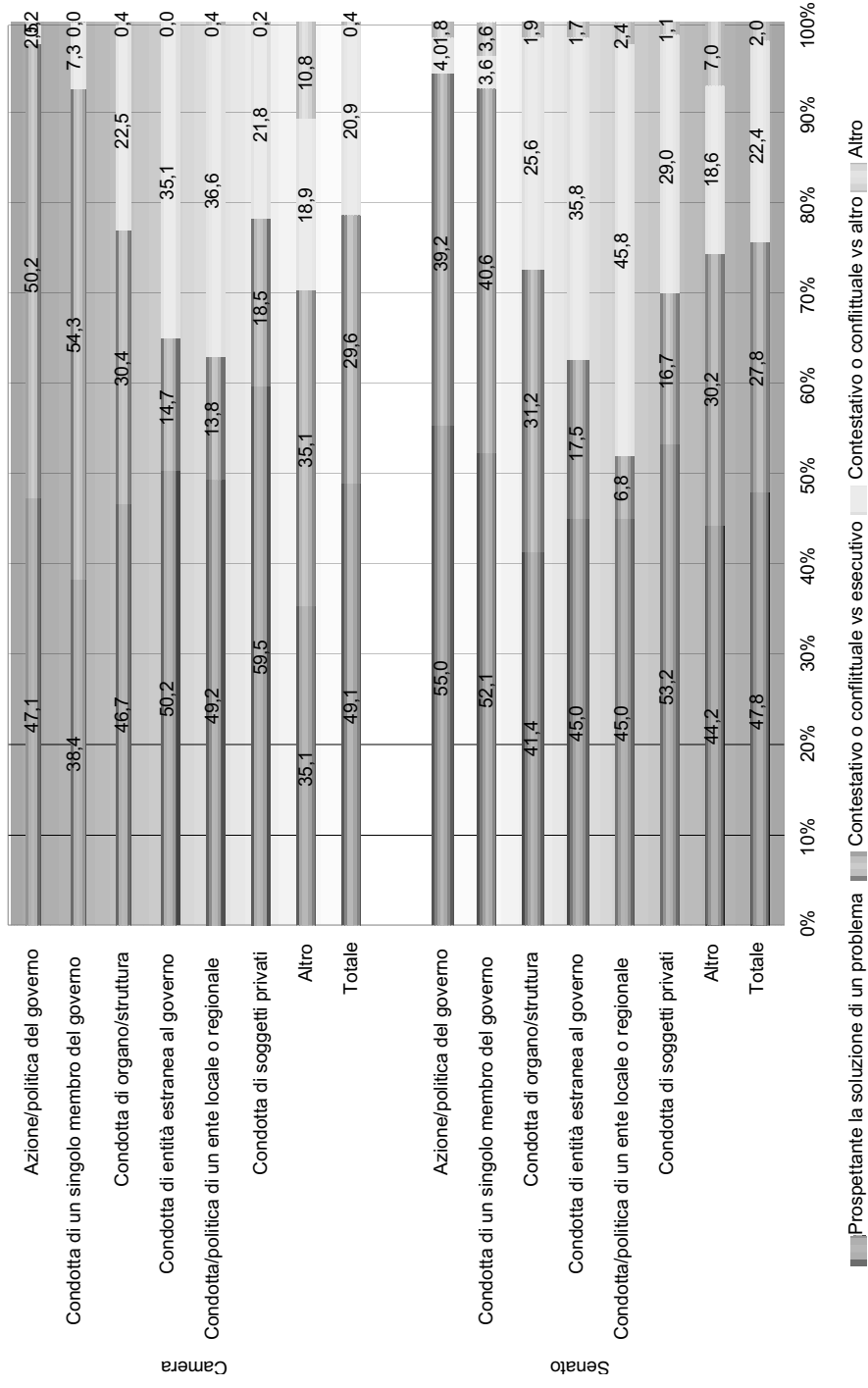


GRAFICO 14. Atti di sindacato ispettivo secondo l'intento sostantivo, l'oggetto e il ramo parlamentare – XIII legislatura.

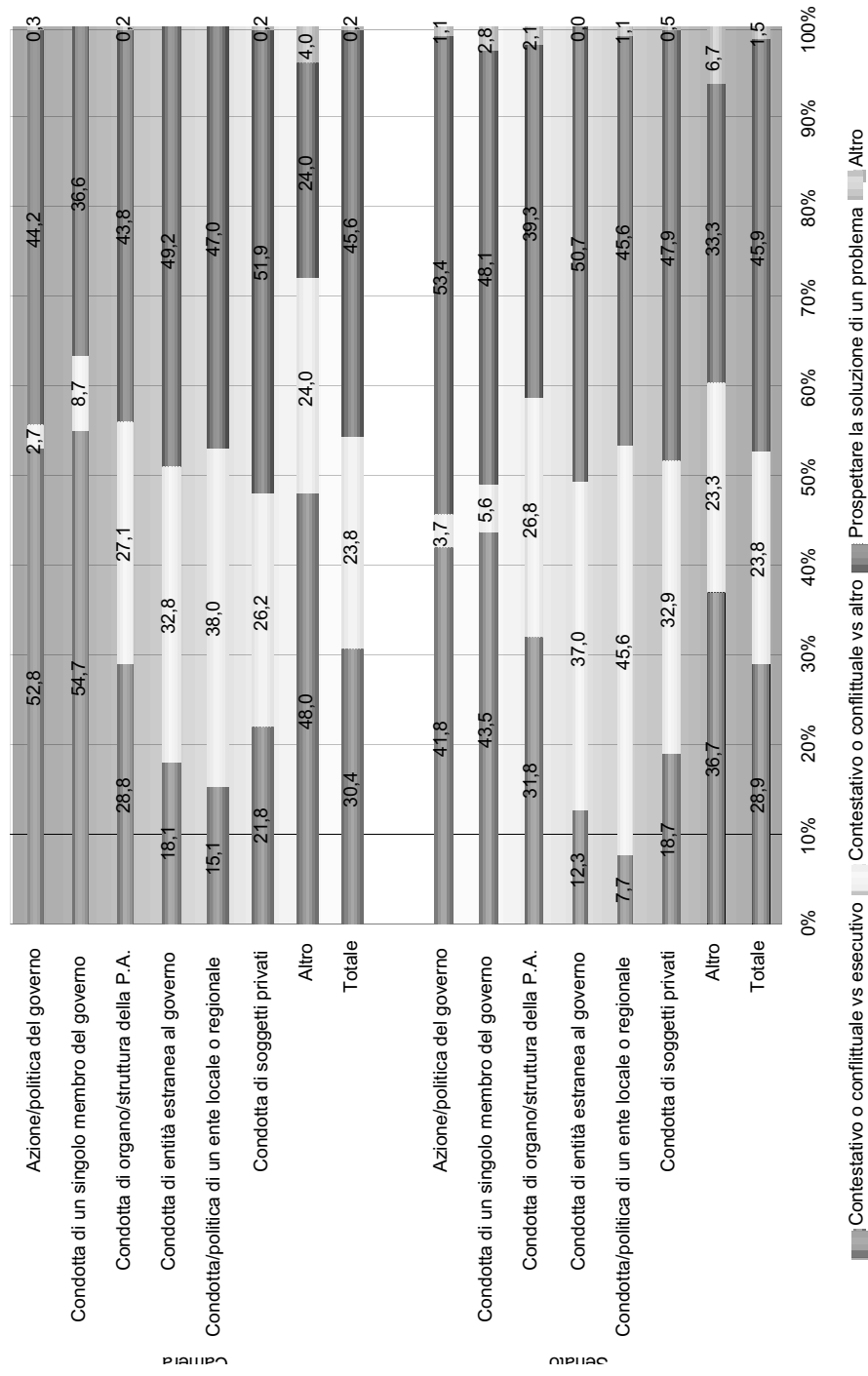


GRAFICO 15. *Atti di sindacato ispettivo secondo l'intento sostantivo, l'oggetto e il ramo parlamentare – XV legislatura.*

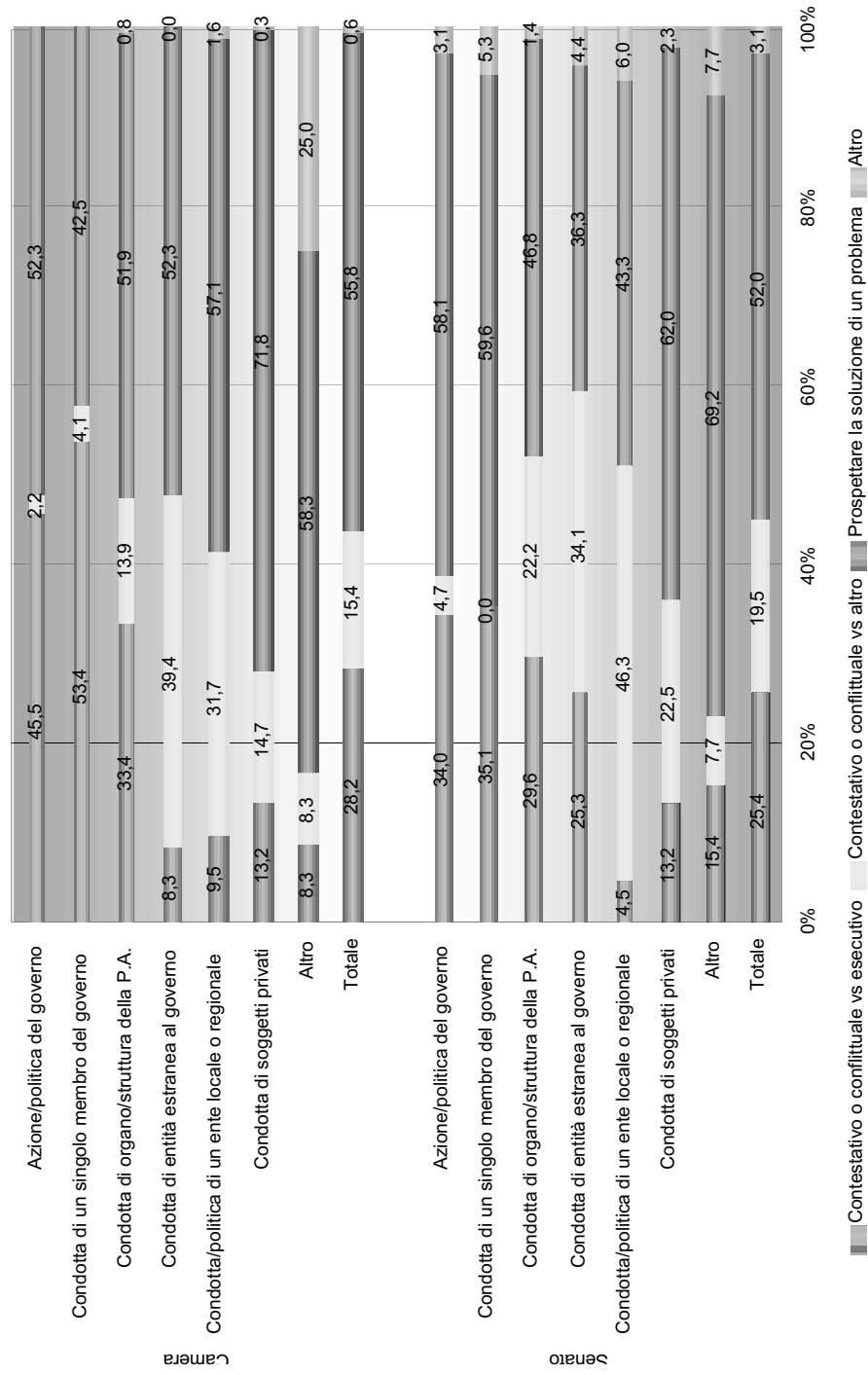


GRAFICO 16. Atti di sindacato ispettivo secondo l'intento sostantivo e la tipologia di rappresentanza.

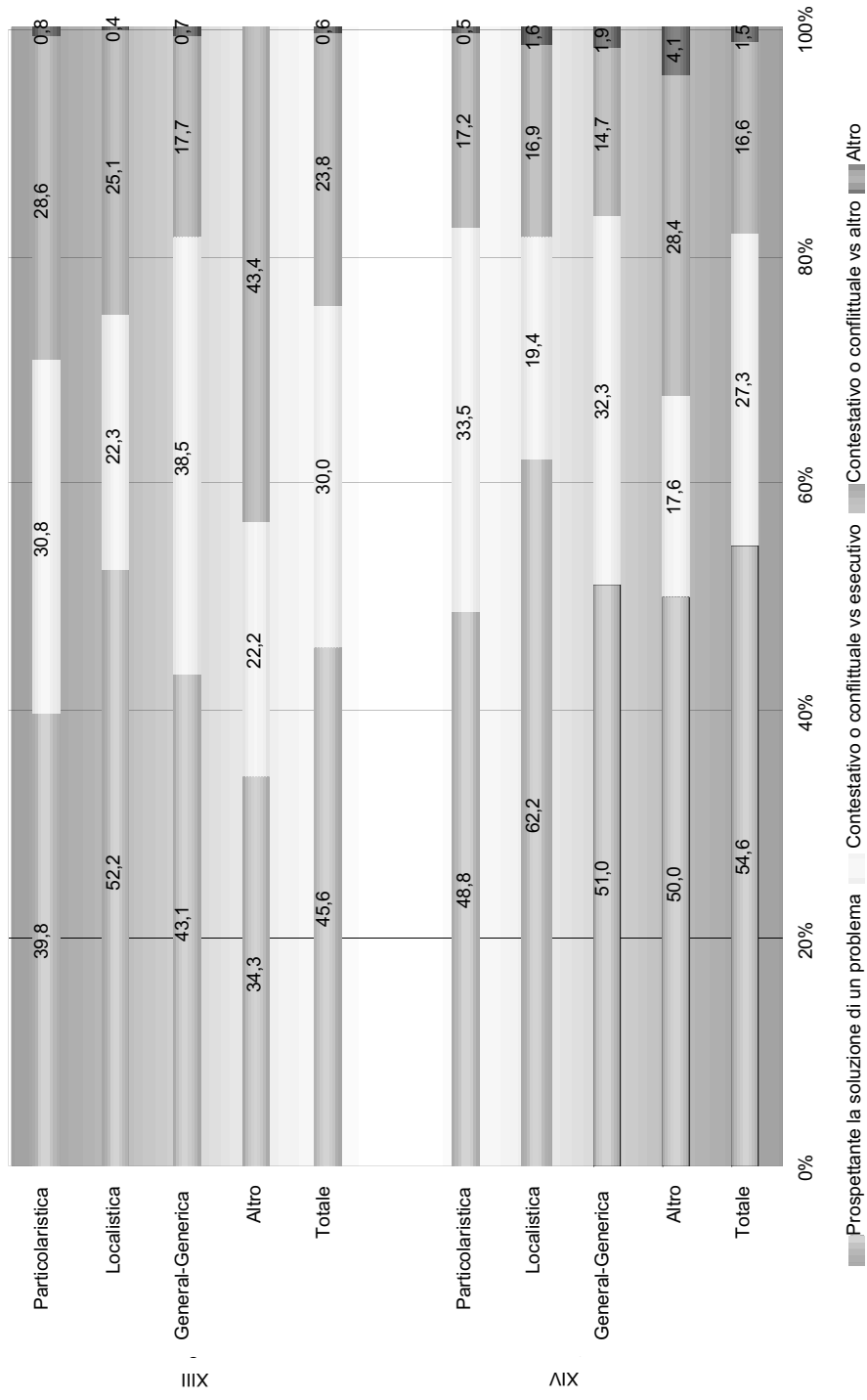


GRAFICO 17. Atti di sindacato ispettivo secondo la tipologia di rappresentanza espressa e l'intento sostantivo.

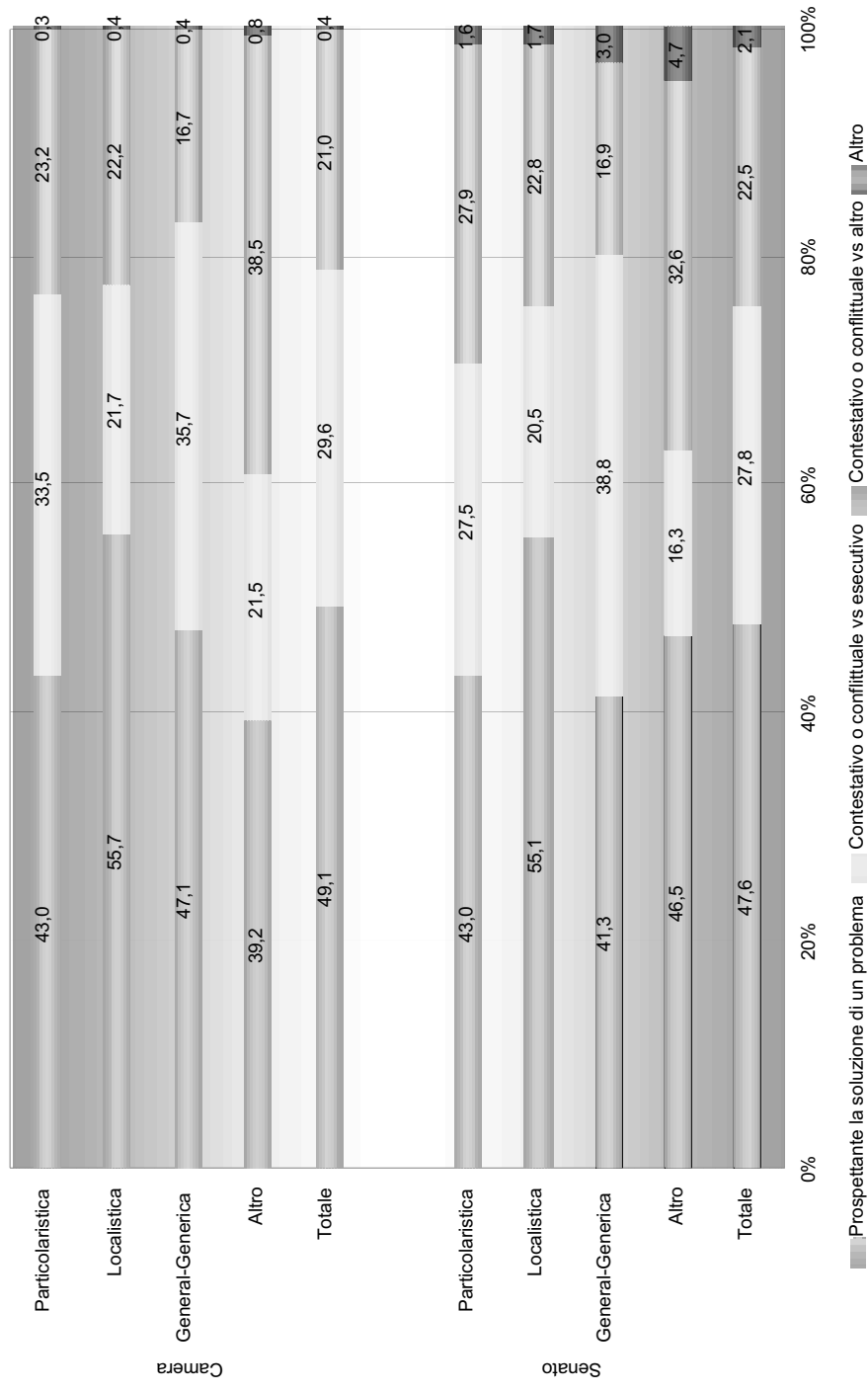


GRAFICO 18. *Materia del sindacato ispettivo.*

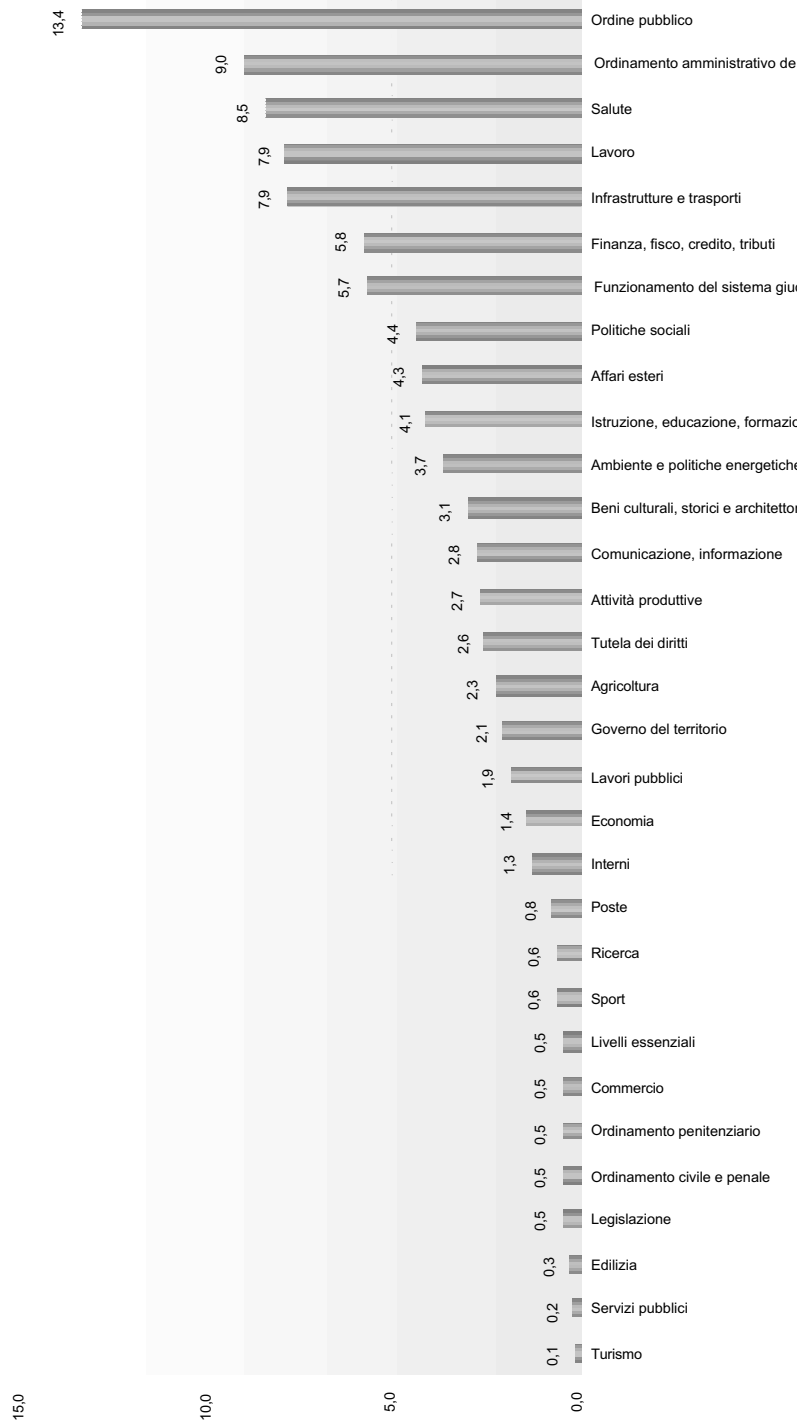


GRAFICO 19. Materia del sindacato ispettivo per ramo parlamentare.

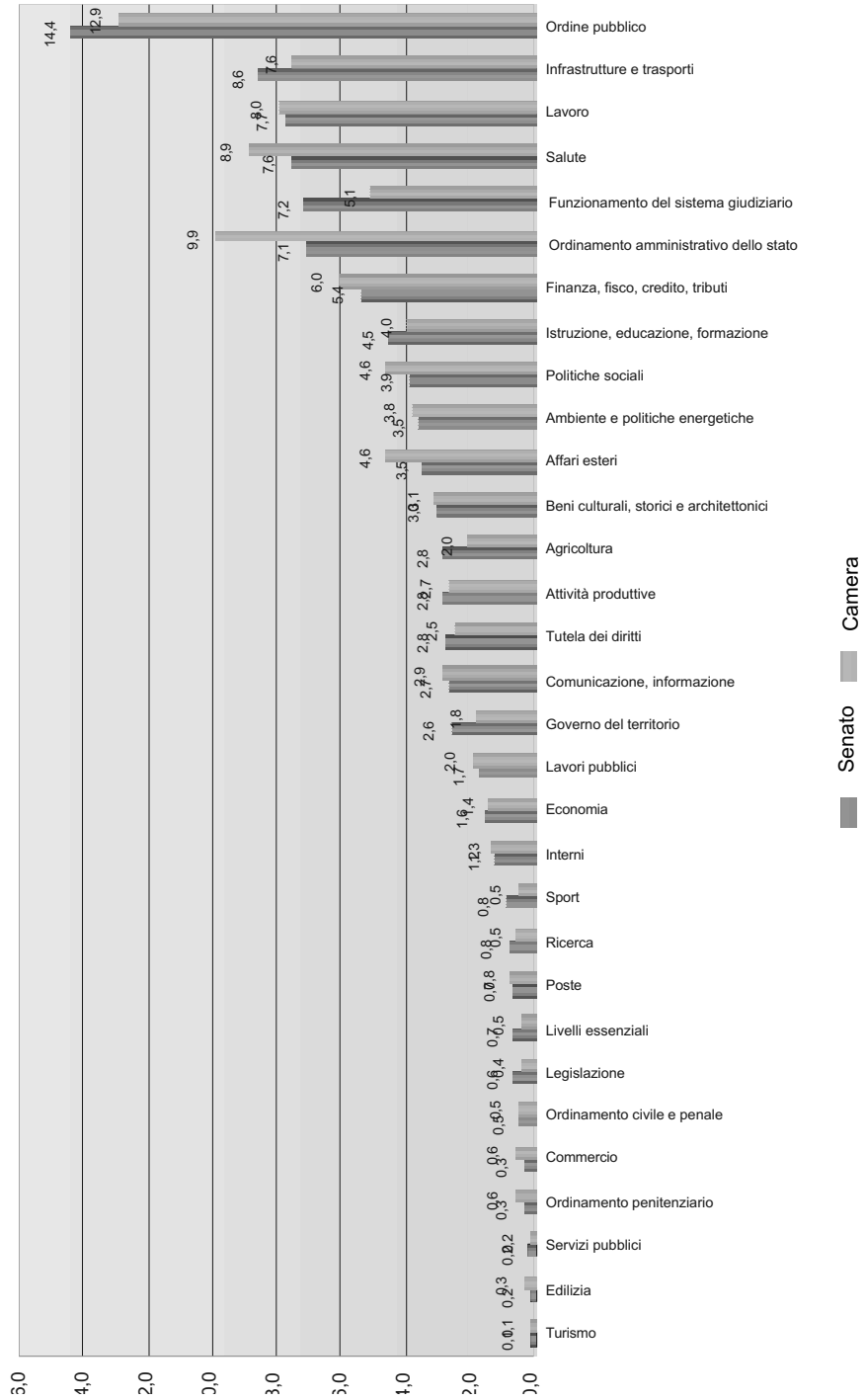


GRAFICO 20. Atti della Camera e del Senato secondo l'intento sostantivo e la materia.

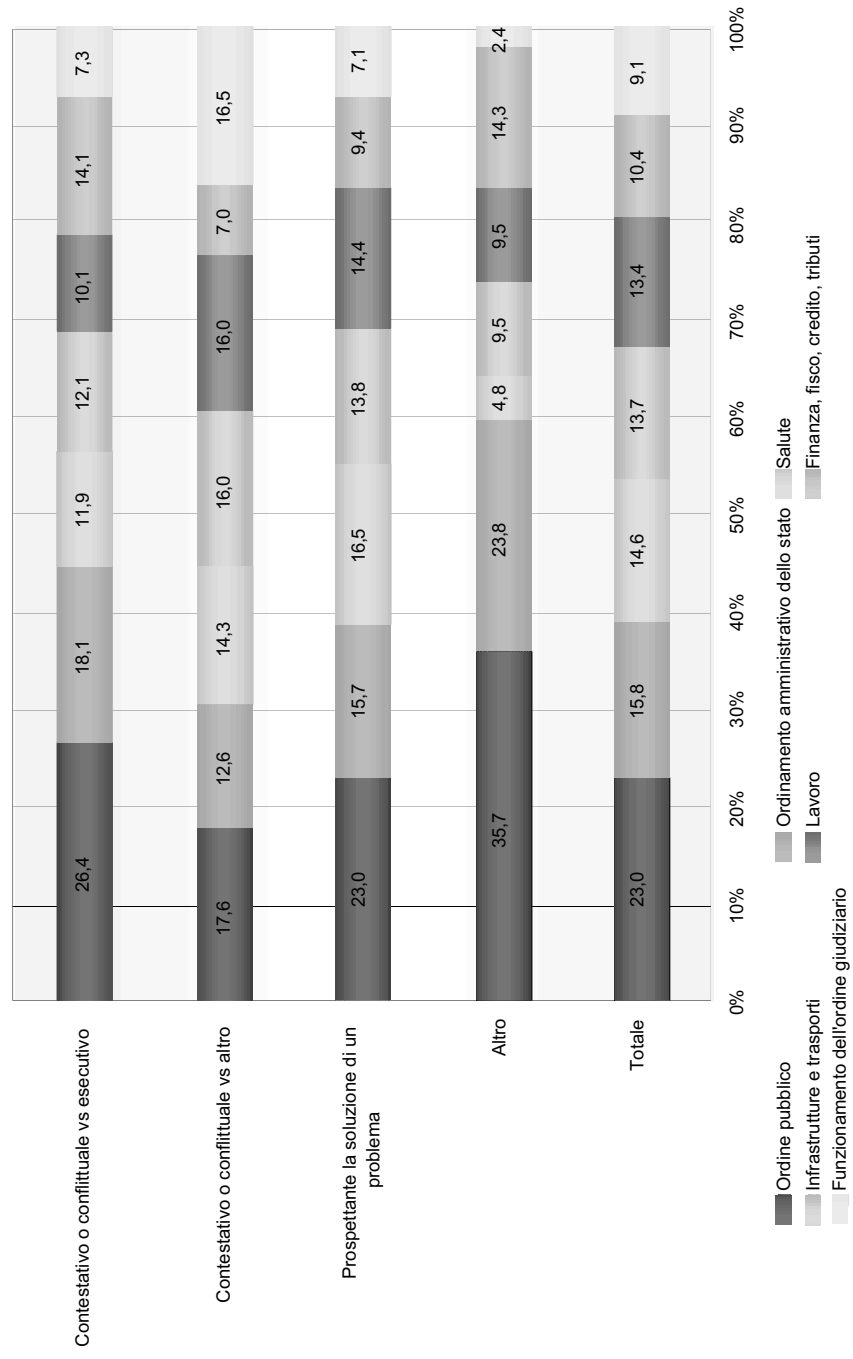


GRAFICO 21. Atti della Camera e del Senato secondo l'intento sostantivo e la materia.

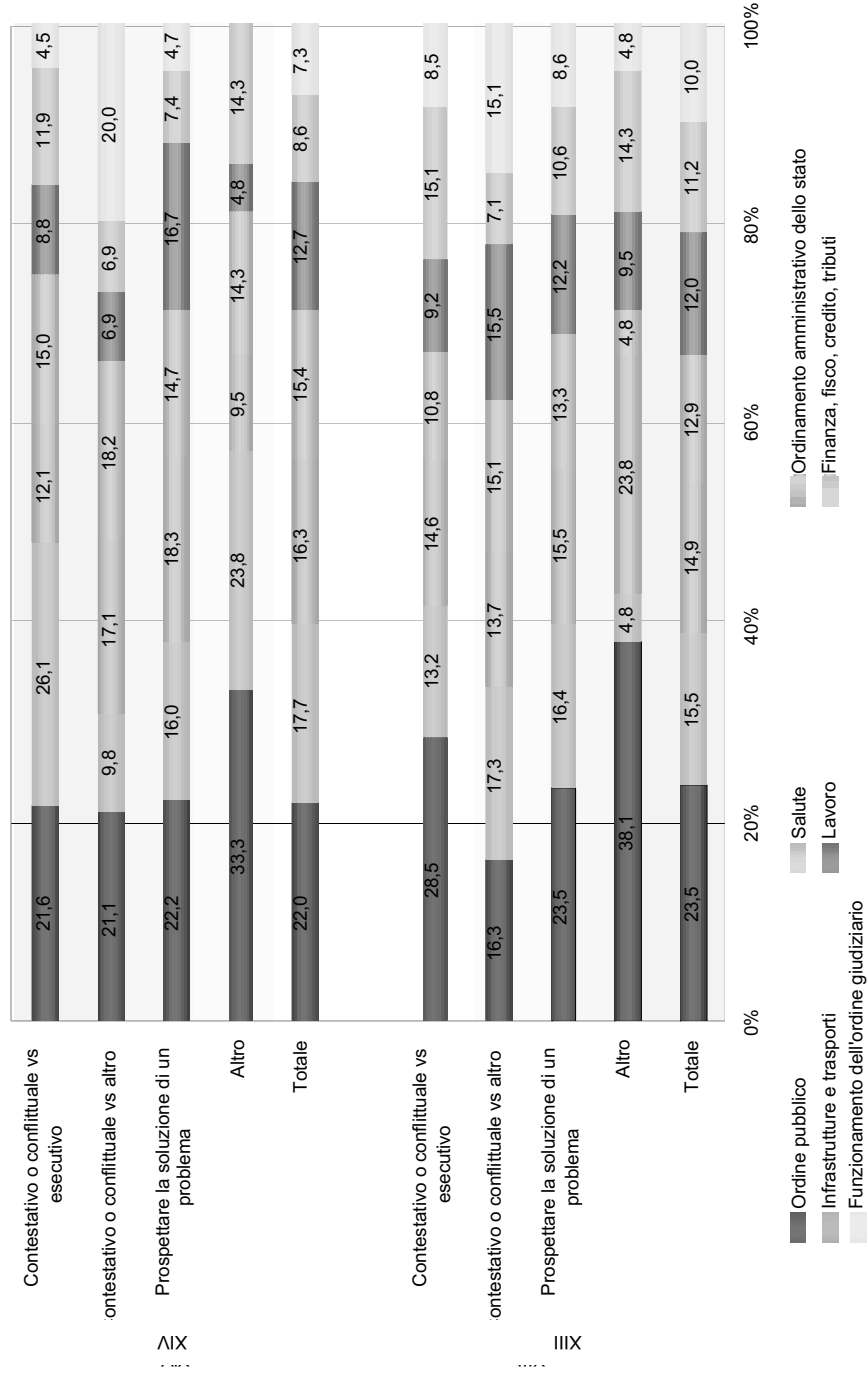


GRAFICO 22. Atti della Camera e del Senato secondo l'intento sostantivo e la materia.

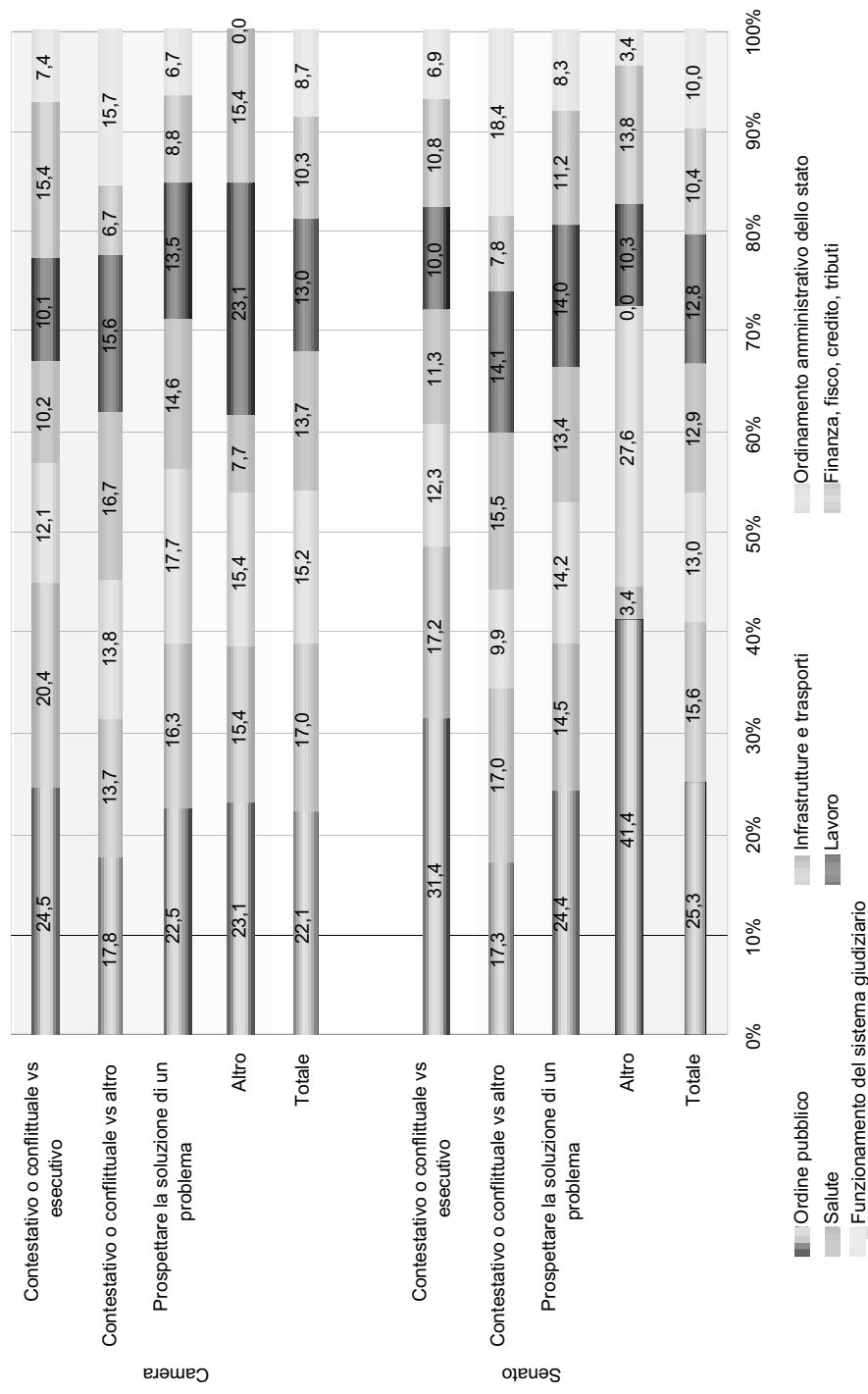


GRAFICO 23. *Atti della Camera e del Senato secondo l'intento sostantivo, lo schieramento parlamentare e la materia.*

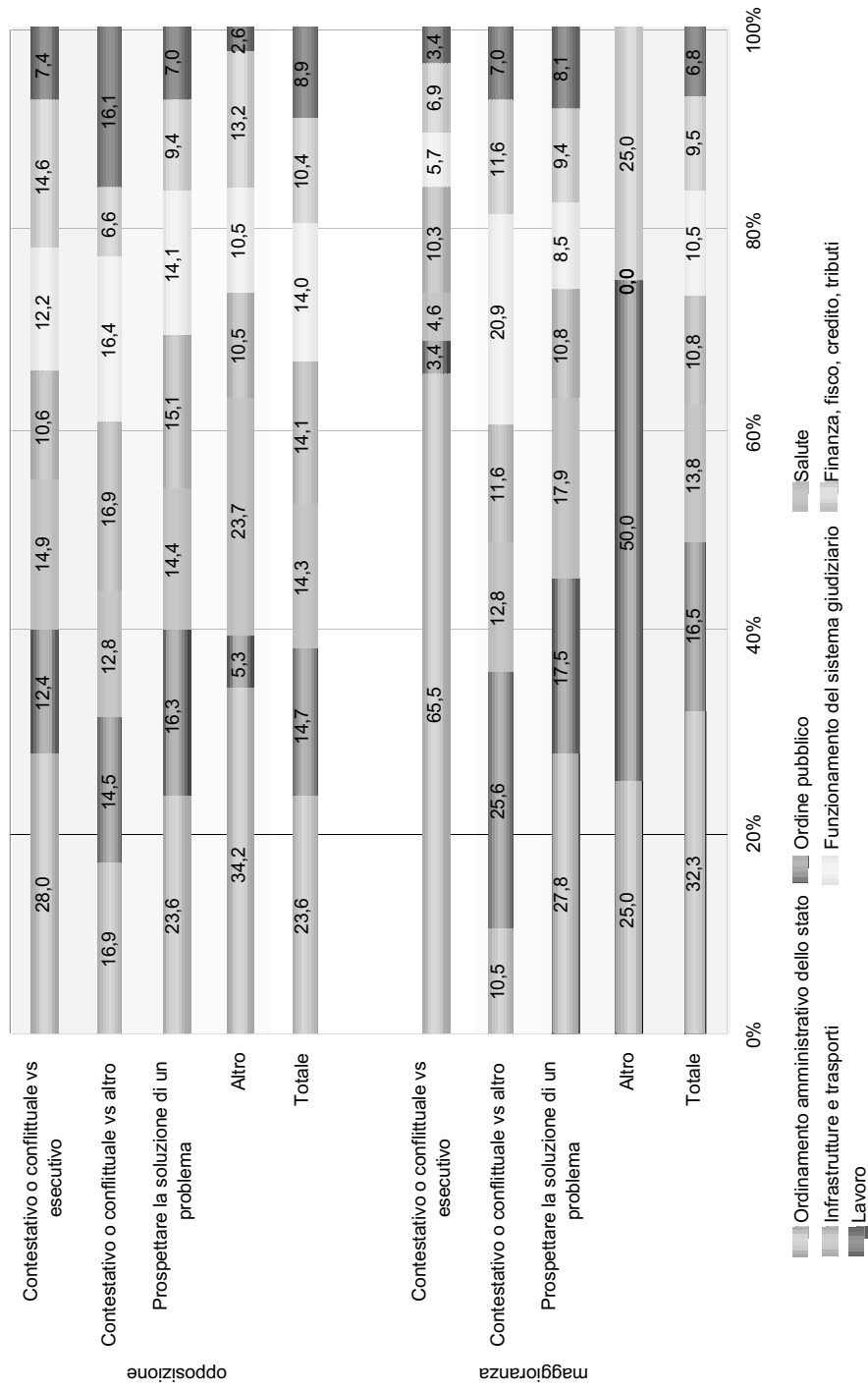


GRAFICO 24. *Atti della Camera e del Senato secondo l'intento sostantivo, la legislatura e la materia secondo lo schieramento politico di maggioranza.*

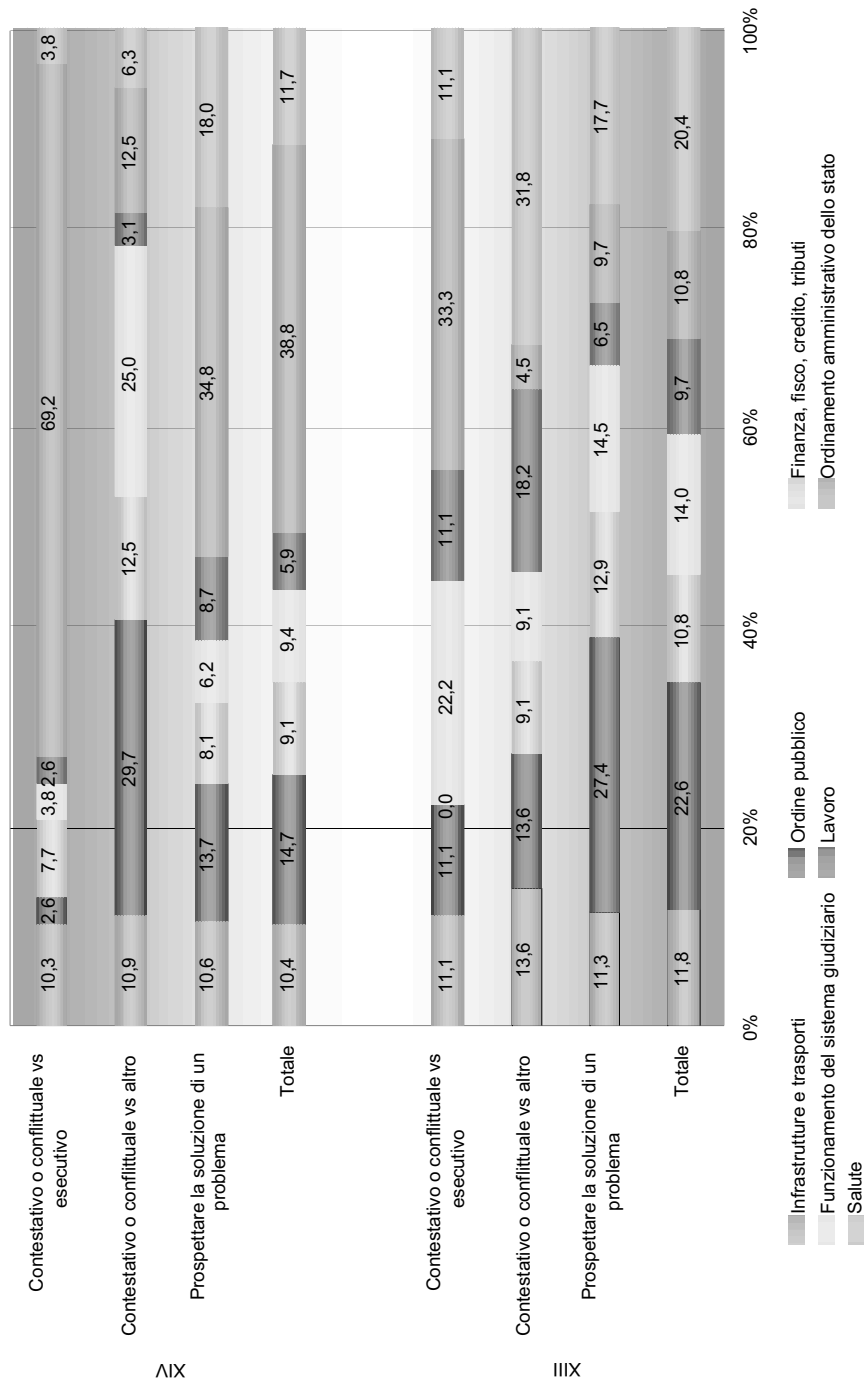


GRAFICO 25. Atti della Camera e del Senato secondo l'intento sostantivo, la legislatura e la materia secondo lo schieramento politico di opposizione.

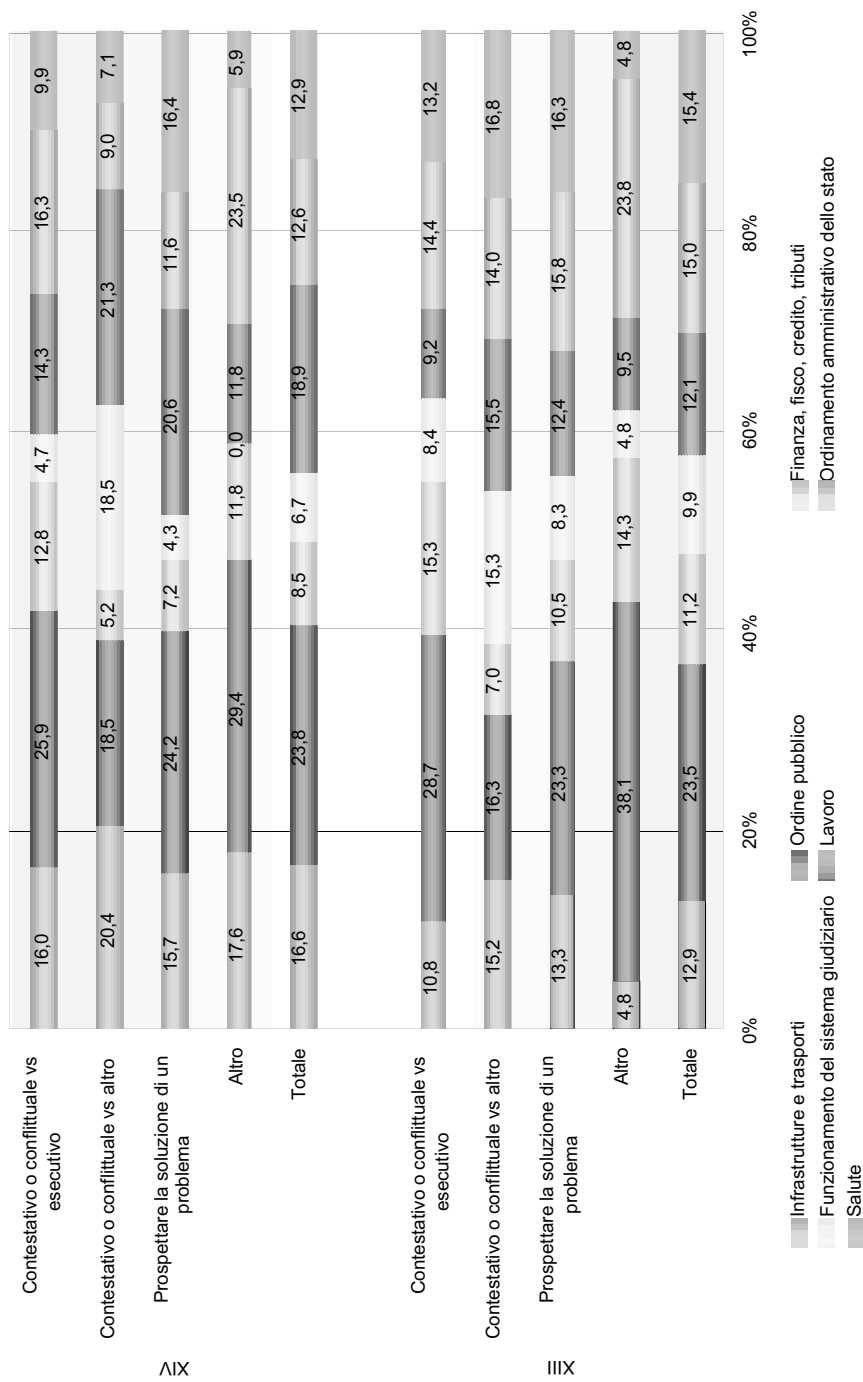
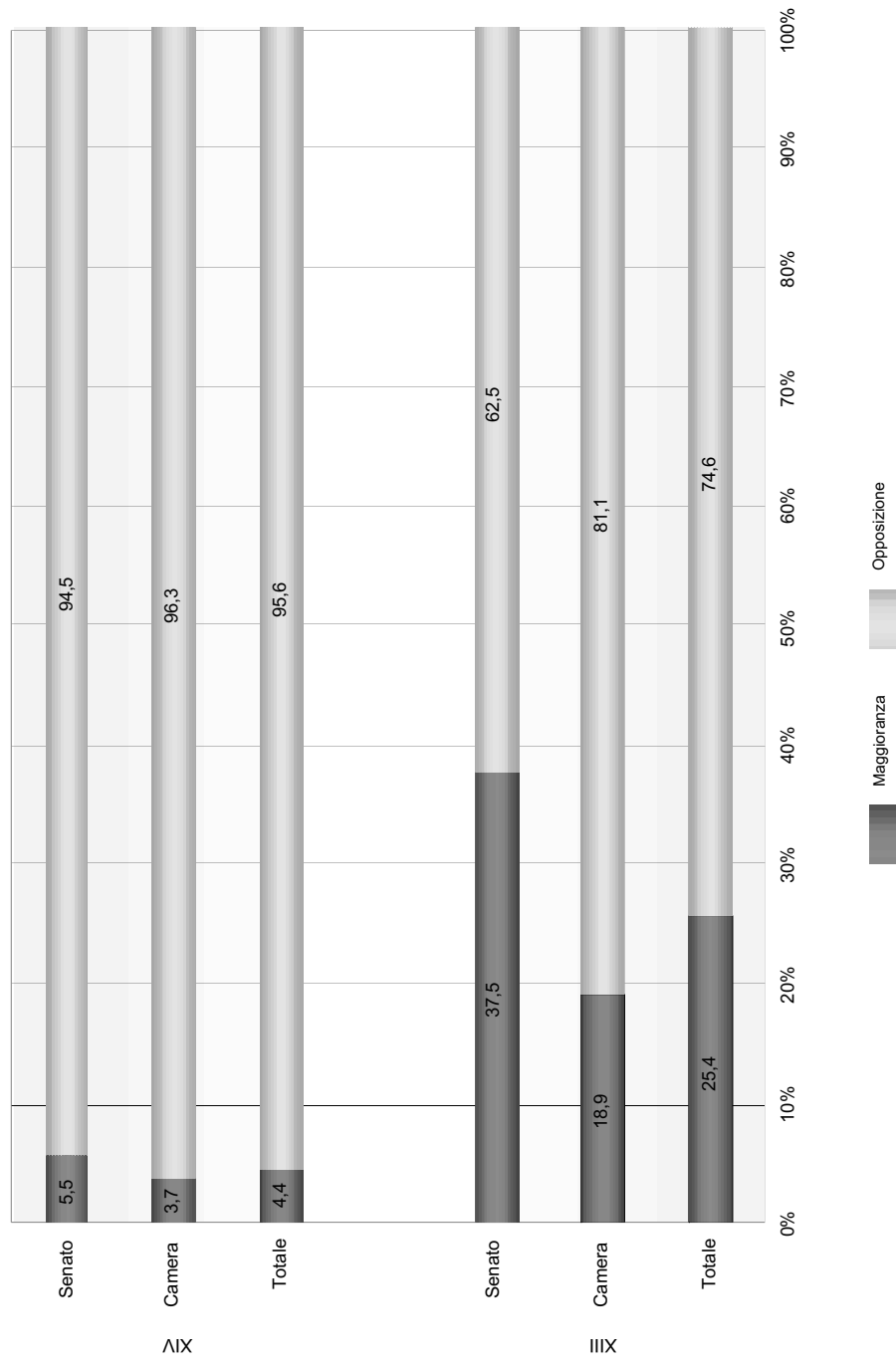


GRAFICO 26. Valori relativi al funzionamento del sistema giudiziario.



17. LE CONFERME

Possono essere riassunte schematicamente come segue, tenendo conto che ulteriori elaborazioni dei dati in nostro possesso e la loro integrazione con opportune analisi qualitative, a cominciare da una buona campagna di interviste in profondità, potrà permettere quell'analisi approfondita del loro significato di cui certo ancora necessitano:

a) sono soprattutto i parlamentari di "seconda schiera" ad avvalersi della strumentazione del sindacato ispettivo. Anche se si osserva, tra XIII e XIV legislatura un significativo incremento di interrogazioni e interpellanze che hanno come primi firmatari parlamentari di "prima schiera". Si passa, infatti, dal 22,8 al 32,3%. Segno comunque di un crescente interesse anche nell'area di maggior autorevolezza del ceto parlamentare per questo genere di attività istituzionale. Anche se il dato va mitigato, nella sua rilevanza, con la diminuzione complessiva degli atti di sindacato ispettivo. Il cui ammontare raggiunge i 53.473 atti nella XIII mentre nella XIV^a legislatura si attesta, al 27 maggio 2005, al numero di 25.316 atti;

b) ovvia e naturale è la preponderanza schiacciante degli atti di sindacato ispettivo aventi come primo firmatario un parlamentare di opposizione: 97,7% alla Camera e 94,3% al Senato nella XIII. Meno ovvio è l'incremento del ricorso del sindacato ispettivo ad opera dei parlamentari di maggioranza: che passa dal 2,3% al 19,4% alla Camera tra XIII e XIV legislatura, e dal 5,7% al 12,7% al Senato. Quasi che nella coalizione di centro-destra al governo nella XIV si registri una propensione maggiore di quanto ascrivibile a quella del centro-sinistra al governo nella XIII, ad annoverare autonome sollecitazioni espressive-ispettive pur o proprio perché in presenza di un esecutivo "amico" o comunque da sostenere;

c) a prescindere dai temi trattati è del tutto evidente e scontata la predilezione nell'utilizzazione di questo genere di strumentazione per una tipologia di rappresentanza di capienza "microsezionale". Cioè localistica o particolaristica. Ma è comunque ragguardevole che il 34,9% e il 32,6% degli atti alla Camera nella XIII e nella XIV legislatura, e il 33,6 e il 27,3% al Senato, si configurino come espressioni di un'offerta di rappresentanza di capienza maggiore. Se non di rilevanza generale, di certo attinente a questioni, aspettative e interessi non ancorati esclusivamente a situazioni propriamente "peculiari". Il che attenua non poco qualunque "pregiudizio" sulla presunta marginalità della strumentazione in parola. E induce ad osservazioni più mirate e a rilevazioni meno episodiche.

18. LE RISULTANZE NON SCONTATE

Riguardano i contenuti degli atti di sindacato ispettivo. E si possono riassumere come segue:

a) la grande maggioranza degli atti di sindacato ispettivo non mira ad ottenere informazioni dal Governo o a surrogare una qualche capacità emendatoria rispetto al formarsi di provvedimenti legislativi *in itinere*. Sono le prime due modalità degli intenti dichiarati nella formulazione degli atti a connotare il sindacato ispettivo. Vale a dire: sollecitare il Governo ad un qualche intervento o richiamare comunque la sua attenzione su una determinata situazione di fatto. Hanno questa connotazione il 60,3% e il 72,1% degli atti al Senato tra XIII e XIV legislatura. E l'hanno anche il 61,2% e addirittura l'87,8% degli atti della Camera nelle due legislature. È la conferma che siamo in una dimensione dell'attività parlamentare solo marginalmente ascrivibile a una logica di "controllo". Ed è anche la conferma, nel passaggio tra XIII e XIV legislatura, che il sindacato ispettivo vede accentuare, e marcatamente, la propria funzione sollecitatoria. Spia, certo piccola e collaterale, ma non ignorabile, di relazioni tra Governo, maggioranza e opposizione perlomeno più "increspate" nel secondo periodo rispetto al primo;

b) nessuno stupore che una simile funzionalità sollecitatoria abbia di mira la grande maggioranza degli atti che hanno ad oggetto il Governo e le sue politiche (64% alla Camera; 62,6% al Senato) così come la condotta dei suoi ministri (75,1% alla Camera e 65% al Senato). Ma è interessante rilevare come questa assoluta preminenza riguardi la gran parte di ciò che gli atti adottano ad oggetto nel suo insieme. Che si tratti di organi o strutture della Pubblica amministrazione o di altre entità estranee al Governo, o di questioni afferenti al potere locale, o alla condotta di soggetti privati, la molla dominante permane quella o propriamente sollecitatoria o comunque finalizzata, pur in seconda battuta, «... ad occuparsi di». In una parola, ad allargare o modulare in modo diverso o specifico il perimetro o l'intensità o l'articolazione dell'agenda governativa;

c) sottolineatura della precedente constatazione è la grande e costante attenzione che si registra nel sindacato ispettivo per casi, attori e situazioni tendenzialmente eccentrici quando non estranei all'agenda governativa e alle sue scanzioni. In parte è un'ovvia conseguenza della funzionalità di uno strumentario concepito dai suoi utilizzatori proprio per reagire con qualche prontezza al mutare delle circostanze e delle opportunità in cui offerta e domanda di rappresentanza si incontrano: un costante dinamismo che mal sopporta i distinguo formali tra responsabilità pubbliche e private e tra competenze e prerogative di governo e di amministrazione. Ma in parte è anche un'implicazione della distanza, specie per i parlamentari di seconda schiera, che intercorre tra chi formula e

gestisce l'agenda governativa e dunque la regia della sua messa in opera parlamentare e quanti da quella stessa agenda non possono trarre un diretto fattore di riconoscibilità per sé e per il proprio mandato. Di qui non solo numerosi e multiversi atti di sindacato ispettivo ma anche e soprattutto il loro esprimere agende specifiche che di quella riconoscibilità singolare siano foriere: anche e in specie in aree tematiche politicamente meno esplorate o più lontane da una attendibile risposta governativa o da una stabile attenzione dell'esecutivo. Così non stupisce che il 25% di interrogazioni e interpellanze della XIII e il loro 29,2% nella XIV legislatura attenga all'attività di entità estranee al governo o di soggetti privati;

d) ancora meno attese sono le risultanze della nostra indagine circa gli intenti "sostantivi" del sindacato ispettivo. Potevamo attenderci una sua funzionalizzazione contestativa-conflittuale forse più accentuata. Invece, probabilmente come conseguenza di quanto constatato al punto precedente e proprio, più in generale, per la rilevanza che la strumentazione ispettiva riveste ai fini dell'affermazione e manutenzione dell'offerta di rappresentanza del singolo parlamentare, specie se di seconda fila, osserviamo che l'obiettivo di contestare e confliggere con il Governo e/o con la sua maggioranza è un intento saliente ma tutt'altro che maggioritario. Vi corrispondono, infatti, il 30,4% e il 28,1% degli atti della Camera nella XIII e XIV legislatura; ed il 29% e il 25,2% di quelli del Senato per le due legislature: dati per altro in calo nel succedersi dei due periodi. In incremento sono invece gli atti ispettivi che mirano, nella loro formulazione argomentativa e negli stessi quesiti che pongono, non solo né tanto a contestare o a criticare ma soprattutto a prospettare una qualche soluzione per una specifica situazione meritevole di intervento pubblico. E che dunque, rispetto alle aspettative o agli interessi rappresentati, si presentano come latori di una specifica iniziativa politica e della sua traduzione operativa e non soltanto della lamentazione che a quel problema vuol dar voce. È il caso del 45,7% e del 55,7% degli atti della Camera nella XIII e XIV legislatura, e del 45,7% e 51,9% degli atti del Senato per i due periodi. E specie nella XIV, gli atti con questo intento sostantivo rappresentano la maggioranza di interrogazioni e interpellanze che abbiano ad oggetto azioni o politiche del Governo, attività della Pubblica amministrazione, le politiche delle amministrazioni locali e la stessa condotta di soggetti privati. Si può anche rimarcare come questo atteggiamento orientato al *problem solving* sia peculiarmente evidente nelle interrogazioni e interpellanze a specifica rappresentanza localistica (di cui coprono il 52,2% nella XIII e il 62,2% nella XIV) ma pervada comunque anche le altre tipologie di rappresentanza. Infine, da non sottacere anche la quota consistente di atti (20,9% per la Camera nelle due legislature e 22,5% per il Senato) che puntano la loro carica contestativa a bersagli estranei all'esecutivo. Che è la traduzione in chiave di propensione alla critica di quanto constatavamo *sub c*): ... quasi che il buon parla-

mentare, quando sente di dover testimoniare la propria capacità contestativa, ritenga di doverlo fare senza steccati tematici e funzionali di congruità;

e) se si osserva il novero di “materie” investite dal sindacato ispettivo si può rilevare una graduatoria nella quale sette aree tematiche danno il timbro all’insieme del sindacato ispettivo. Si tratta, in particolare, di interrogazioni e interpellanze che si occupano

– di “ordine pubblico” e delle tematiche che vi si possono connettere a diverso titolo. Si tratta del 13,4% dell’universo considerato;

– dell’ordinamento amministrativo dello Stato e del connesso sistema di funzioni e servizi. Una materia che copre da sola il 9% dell’universo tematico. E, dato rilevante, il 65,5% degli atti sottoscritti da primi firmatari di maggioranza che assumono un intento sostantivo di carattere contestativo nei confronti dell’esecutivo;

– del sistema socio-sanitario (lo abbiamo riassunto nel lemma “salute”) e delle sue articolazioni funzionali e territoriali, pubbliche e private. Un’attenzione pari all’8,5% dell’universo;

– delle questioni del “lavoro”, cioè occupazione, crisi aziendali, ristrutturazioni, sostegni alle imprese, delocalizzazioni: ... sempre e comunque, tuttavia, nella chiave delle politiche, delle azioni e delle situazioni attinenti alla quantità e alla qualità del lavoro offerto e domandato. Si tratta del 7,9% dell’universo trattato;

– dei temi relativi alla dotazione infrastrutturale del Paese e ai suoi ambiti territoriali specifici, con particolare ma non esclusiva attenzione al sistema del trasporto pubblico e privato e della logistica. Si tratta di un altro 7,9% di interrogazioni e interpellanze esaminate;

– delle questioni che concernono il sistema fiscale, finanziario e creditizio. In una parola, tutto ciò che attiene al sistema finanziario pubblico e privato. L’incidenza di questo gruppo di atti ispettivi copre il 5,8% dell’universo;

– delle vicende concernenti il funzionamento del sistema giudiziario: antica questione nella tradizione repubblicana del sindacato ispettivo⁷³ eppure sempre ben viva nella formulazione di interpellanze e interrogazioni. Tanto che nella XIII e XIV legislatura gli atti in parola ammontano al 5,7% dell’universo considerato.

Poi, oltre alle suddette materie, il sindacato ispettivo affronta una serie variegata di altre tematiche. Ma le sette richiamate, nell’ambito delle 31 rinvenibili, rappresentano il 58,2% del loro totale. Un novero di materie, pertanto, che ben

⁷³ Su cui cfr. F. CAZZOLA, M. MORISI, *La mutua diffidenza. Il reciproco controllo tra magistrati e politici nella prima repubblica*, cit.

spiega di per sé come nel ricorso agli atti ispettivi convivano attenzioni sia a situazioni localistico-particolaristiche sia, e in misura rilevante, come abbiamo visto, a vicende di portata più generale.

19. IL SINDACATO DI AMMISSIBILITÀ DI INTERROGAZIONI ED INTERPELLANZE NELLA PRASSI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI: SPUNTI DI ESAME DA ALCUNI “CASI LIMITE”

*In regime repubblicano, la libertà di parola in Parlamento, su tutto e su chiunque, è sacra ed inviolabile*⁷⁴

1. *Competenza e responsabilità*

L'art. 139/bis del regolamento della Camera dei Deputati dispone che “il Presidente valuta [...] l'ammissibilità” degli atti di sindacato ispettivo “con riguardo [...] alla competenza e alla connessa responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento”. Per interpretare questa disposizione è necessaria la definizione – oltre che della competenza governativa – della natura della “responsabilità” che lega Parlamento e Governo.

Questa, innanzi tutto, non può essere fatta coincidere con il rapporto fiduciario. Se infatti i soggetti della fiducia sono identificabili nel Governo da un lato e nella maggioranza parlamentare dall'altro⁷⁵, soggetti del sindacato ispettivo sono, di fronte al Governo, tutti i parlamentari, indipendentemente dal gruppo di appartenenza e dal loro collocarsi nella maggioranza che sostiene l'esecutivo

⁷⁴ Comunicazione del Presidente del Senato, seduta del 29 giugno 1957, pp. 23339 ss; cfr. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, Padova, 1958, pp. 275 ss.

⁷⁵ L'esistenza della maggioranza parlamentare come soggetto giuridicamente rilevante, cui attribuirsi – tra le altre cose – la titolarità del rapporto fiduciario con il Governo, può desumersi ora anche *a contrario* da disposizioni quali l'art. 24 terzo comma r.C., che, nel disciplinare nell'organizzazione parlamentare la posizione (non delle opposizioni, ma) dei “gruppi di opposizione”, possono ottimisticamente ritenersi il primo nucleo di uno “statuto dell'opposizione”, in un diverso quadro positivo, e sotto un'angolazione parzialmente differente, cfr. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, p. 8, laddove afferma che «non c'è dubbio [...] che il Governo deve avere la fiducia, non del Parlamento, ma della maggioranza. Certo la volontà di questa è giuridicamente imputata all'organo nel suo complesso, ma ciò non impedisce all'ordinamento di riconoscere – senza per necessità contraddirsi – che ci sono una maggioranza ed una (o più) minoranze e che il Governo gode della fiducia della prima soltanto».

oppure nell'opposizione (o nelle opposizioni). Ma vi è una ragione ulteriore, e più profonda, che differenzia la responsabilità di cui si sta trattando dal rapporto fiduciario. Se quest'ultimo infatti, *ex parte parlamenti*, trova la sua valenza giuridica nel potere di rimozione, la responsabilità del Governo di fronte alle Camere, per ciò che concerne gli atti di sindacato ispettivo, è qualificabile come soggezione a un potere di controllo, consistente tanto nella segnalazione di bisogni insoddisfatti quanto nella critica di atti adottati o azioni intraprese, e che si estrinseca in un dovere di motivazione⁷⁶. È adottando quest'ottica che si può agevolmente comprendere come i poteri ispettivi del legislativo nei confronti dell'esecutivo siano più ampi laddove non esiste tra i due rapporto fiduciario⁷⁷.

Definita in questi termini la responsabilità, e individuando nel combinato disposto degli artt. 1 e 67 Cost. la fonte di legittimazione dei soggetti cui è attribuito il potere di farla valere⁷⁸, si possono cominciare a delineare i parametri di

⁷⁶ È nell'ipotesi in cui il Governo non ottemperi a questo dovere, o vi ottemperi in maniera non soddisfacente, che è nelle facoltà della maggioranza parlamentare sanzionare tale comportamento, eventualmente esercitando il potere di rimozione; ed è solo in questo senso che la responsabilità su cui verte il sindacato ispettivo può essere ricondotta al rapporto fiduciario. D'altronde, questa eventualità, pur astrattamente configurabile, si dimostra nei fatti alquanto improbabile: posto l'elevato numero di interpellanze e interrogazioni, soprattutto a risposta scritta, che quotidianamente vengono presentate, diventa infatti per il Governo impossibile rispondere ad ognuna di esse. Viene così alla luce un aspetto problematico della materia, cui è opportuno accennare, anche se estraneo all'oggetto di questa analisi: la mancanza di strumenti giuridici tramite i quali far valere la responsabilità governativa, soprattutto in casi clamorosi, quando non patologici; cfr. le affermazioni rese dal Presidente della Camera dei Deputati, secondo il quale «il Governo è tenuto al rispetto del regolamento. In questo caso, non lo sta rispettando. Ciò suscita nel Presidente della Camera, com'è ovvio, il dissenso più profondo; tuttavia, non ho strumenti coercitivi da utilizzare nei riguardi del Presidente del Consiglio per obbligarlo a recarsi alla Camera al fine di rispondere alle interrogazioni a risposta immediata. [...] Sulla questione del *question time*, l'opposizione ha ragione. Personalmente, ho rilevato tante volte tale inosservanza: si tratta di una questione annosa che, comunque, non impedisce il regolare svolgimento dei nostri lavori», Resoconto stenografico della seduta del 12 maggio 2004, p. 3.

⁷⁷ Cfr. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, pp. 304 ss., il quale afferma che funzione delle commissioni, dal punto di vista del Congresso degli Stati Uniti, è «far valere, sia pure soltanto in linea di fatto ma con notevole efficacia politica, quella responsabilità dell'esecutivo che risulterebbe altrimenti esclusa», con riferimento «particolare al potere di investigazione (non espressamente previsto dalla Costituzione, ma considerato un potere connotato del Congresso) del quale le commissioni godono in maniera amplissima»; cfr. inoltre VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, Torino, 1978.

⁷⁸ Cfr. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 173, laddove afferma che «se [...] si va a ricercare il fondamento dei poteri ispettivi del Parlamento si finisce per "grattare" il fondo stesso della Costituzione e arrivare a quell'art. 1 che pone il principio di sovranità popolare».

cui all'art. 139 *bis* r.C. Potrà quindi ritenersi che interrogazioni e interpellanze siano ammissibili non solo quando riguardino atti giuridicamente imputabili al Governo e rientranti nell'oggetto del rapporto fiduciario, ma anche nell'ipotesi in cui vertano su atti estranei a quest'ultimo rapporto oppure su atti o comportamenti che, seppur non collocabili nella competenza governativa, non siano all'esecutivo costituzionalmente vietati⁷⁹.

2. Responsabilità e Ministro di giustizia

La prima esemplificazione di materie estranee al rapporto fiduciario, ma riconducibili alla responsabilità – intesa come soggezione al controllo e, nel caso questo venga esercitato, obbligo di motivazione – può essere individuata nell'esercizio delle competenze che l'art. 107 secondo comma Cost. attribuisce al Ministro di giustizia. La circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996 afferma che l'esercizio del potere di cui si sta trattando è oggetto ammissibile di sindacato ispettivo. Alla stessa conclusione si può giungere dall'esame della (anche abbastanza numerosa) giurisprudenza parlamentare⁸⁰. Ciò che

⁷⁹ Cfr. *infra*, paragrafi 3 e 4.

⁸⁰ Cfr., a titolo di esempio, l'interrogazione a risposta scritta 4/12350, presentata dal deputato Perrotta nella seduta n. 569 del 17 gennaio 2005: "Al Ministro della giustizia. – Per sapere – premesso che: considerato che la Magistratura dovrebbe essere organo indipendente dello Stato e, non contraria aprioristicamente, ad altri organi dello stesso; considerato che le rappresentanze ufficiali della Magistratura dovrebbero tutelare lo Stato ed i suoi organi –: a) se corrisponda al vero che dal computer e/o dal cellulare del dottor Fucci, segretario generale nazionale Associazione Magistrati, sarebbe stata inviata una e-mail e/o un sms a moltissimi magistrati, nella quale si invitano gli stessi, a versare 10 centesimi "Al Mantovano", per fargli comprare un nuovo treppiedi ed augurando allo stesso uno splendido 2005; b) in caso di veridicità del fatto, cosa intenda fare, in presenza di un atto di tale gravità, per ripristinare legalità – indipendenza – serenità nella magistratura; c) in caso di veridicità del fatto se sussistano i presupposti di un procedimento disciplinare; d) in caso di non veridicità del fatto, se non ritenga opportuno, di divulgare l'estraneità del dottor Fucci dal fatto sopra-descritto"; cfr. anche, sempre alla Camera, nella sola XIV legislatura, l'interpellanza urgente 2/00101 (on. Bricolo, presentata nella seduta n. 46 del 16 ottobre 2001), le interrogazioni a risposta orale 3/04671 (on. Perrotta, presentata nella seduta n. 635 del 31 maggio 2005), 3/04057 (on. Delmastro Delle Vedove, presentata nella seduta n. 569 del 17 gennaio 2005), 3/04054 (on. Cola, presentata nella seduta n. 569 del 17 gennaio 2005), 3/03778 (on. Delmastro Delle Vedove, presentata nella seduta n. 520 del 4 ottobre 2004), 3/03192 (on. Delmastro Delle Vedove, presentata nella seduta n. 439 del 16 marzo 2004), 3/03002 (on. Cola, presentata nella seduta n. 415 del 29 gennaio 2004), 3/02678 (on. Zanettin, presentata nella seduta n. 538 del 18 settembre 2003), 3/02074 (on. Falanga, presentata nella seduta n. 280 del 13 marzo 2003), 3/01960 (on. Delmastro Delle Vedove, presentata nella seduta n. 267 del 18 febbraio 2003), 3/01839 (on. Siniscalchi, presentata nella seduta n. 252 del 23 gen-

quindi appare opportuno, posta l'esistenza del fatto, è interrogarsi sulla sua legittimità.

L'esercizio di questa competenza ministeriale può abbastanza pacificamente dirsi estraneo all'oggetto del rapporto fiduciario: essa infatti non è configurata come atto in cui si estrinseca l'indirizzo politico-amministrativo del Governo, bensì come atto di impulso verso un procedimento che, nel suo complesso, è imputabile a un potere dello Stato che si trova in posizione di autonomia e indipendenza nei confronti del "circuito" Parlamento/Governo.

L'esclusione dell'elemento fiduciario da questa attribuzione, d'altronde, non comporta l'esclusione della sua sindacabilità. Chiedere al Ministro, infatti, di rendere ragione della sua iniziativa significa escludere da essa elementi di arbitrarietà⁸¹, mentre sollecitare una iniziativa non ancora intrapresa rappre-

naio 2003), 3/01811 (on. Cola, presentata nella seduta n. 250 del 21 gennaio 2003), 3/01644 (on. Delmastro Delle Vedove, presentata nella seduta n. 230 del 27 novembre 2003), 3/00507 (on. Pinotti, presentata nella seduta n. 73 dell'11 dicembre 2001), 3/00503 (on. Masini, presentata nella seduta n. 72 del 10 dicembre 2001), 3/00045 (on. Delmastro Delle Vedove, presentata nella seduta n. 8 del 28 giugno 2001), 3/00016 (on. Cola, presentata nella seduta n. 4 del 18 giugno 2001), le interrogazioni a risposta scritta 4/15903 (on. Ascierito, presentata nella seduta n. 655 del 13 luglio 2005), 4/13312 (on. Cicchitto, presentata nella seduta n. 597 del 7 marzo 2005), 4/12432 (on. Fragalà, presentata nella seduta n. 570 del 18 gennaio 2005), 4/12130 (on. Bulgarelli, presentata nella seduta n. 563 del 20 dicembre 2004), 4/11999 (on. Fragalà, presentata nella seduta n. 559 del 14 dicembre 2004), 4/11631 (on. Fragalà, presentata nella seduta n. 545 del 12 novembre 2004), 4/07727 (on. Fragalà, presentata nella seduta n. 374 del 16 ottobre 2003), 4/05881 (on. Vendola, presentata nella seduta n. 289 del 31 marzo 2003), 4/05868 (on. Fragalà, presentata nella seduta n. 288 del 27 marzo 2003), 4/05864 (on. Napoli, presentata nella seduta n. 288 del 27 marzo 2003), 4/05711 (on. Vendola, presentata nella seduta n. 279 del 12 marzo 2003), 4/05319 (on. Fragalà, presentata nella seduta n. 259 del 5 febbraio 2003), 4/05116 (on. Fragalà, presentata nella seduta n. 250 del 21 gennaio 2003), 4/04769 (on. Vendola, presentata nella seduta n. 236 del 9 dicembre 2002), 4/04466 (on. Cicchitto, presentata nella seduta n. 223 dell'11 novembre 2002), 4/03935 (on. Vendola, presentata nella seduta n. 191 del 24 settembre 2002), 4/03887 (on. Rotondi, presentata nella seduta n. 188 del 18 settembre 2002), 4/00453 (on. Grandi, presentata nella seduta n. 27 del 31 luglio 2001), 4/00438 (on. Fattuzzo, presentata nella seduta n. 25 del 27 luglio 2001), 4/00320 (on. Siniscalchi, presentata nella seduta n. 19 del 18 luglio 2001), 4/00272 (on. Menia, presentata nella seduta n. 15 del 12 luglio 2001), le interrogazioni a risposta in commissione 5/04663 (on. Lusanna, presentata nella seduta n. 662 del 26 luglio 2005), 5/02501 (on. Bonito, presentata nella seduta n. 377 del 22 ottobre 2003).

⁸¹ Cfr. IACCARINO, *Motivazione degli atti amministrativi*, in *Novissimo digesto italiano*, X, pp. 958 ss: «la motivazione avvicina l'interprete all'agente o lo porta quasi a collaborare con questi, cogliendo i momenti più intimi della volontà. Ha inoltre lo scopo di rendere possibile o più pronto ed efficace il sindacato sugli atti, tanto ai fini metagiuridici della pubblica opinione, tanto ai fini giuridici»; LOMBARDI, *Motivazione (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo digesto italiano*, X, pp. 954 ss.: «attraverso la motivazione, si raggiunge il risultato di ap-

sentia la compartecipazione del Parlamento all'esercizio delle attribuzioni del Ministro, che si configurano come una specificazione, nell'amministrazione della giustizia, del principio generale di buon andamento (art. 97 primo comma Cost.)⁸².

Si considerino inoltre le difficoltà teoriche che si dovrebbero affrontare qualora si ritenesse la competenza di cui si sta trattando oggetto non ammissibile di atti di sindacato ispettivo. Già il dato testuale dell'art. 139 *bis* r.C., laddove parla di "competenza [...] del Governo", costituisce un ostacolo difficilmente superabile, cui si aggiunge la conseguenza – inaccettabile in un sistema parlamentare – che un Ministro verrebbe a godere di attribuzioni dal cui esercizio è del tutto escluso il Parlamento, non disponendo di poteri né di codeterminazione (poiché, come si diceva, sono estranee al rapporto fiduciario), né di controllo. Appare quindi, non solo semplicemente possibile o opportuna, ma costituzionalmente vincolata, la giurisprudenza parlamentare che ritiene ammissibili interrogazioni e interpellanze che hanno ad oggetto l'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Ministro di giustizia.

3. (In)competenza e Autonomie locali

Più complessa si presenta la questione concernente l'ammissibilità di interrogazioni ed interpellanze che hanno ad oggetto atti o comportamenti di competenza di Enti territoriali. Se, infatti, il ragionamento seguito sopra circa le attribuzioni del Ministro di giustizia era suffragato anche da dati testuali, ora è la lettera dell'art. 139 *bis* r.C. (ma anche degli artt. 146 e 154 r.S.) che sembra deporre a favore dell'inammissibilità di questi atti di sindacato ispet-

profondire, all'origine stessa di determinate scelte dei pubblici poteri, quella presa di coscienza della realtà, destinata a rendere più immediatamente percepibile, con la maggiore *ponderazione* delle scelte medesime, la responsabilità che esse comportano»; AMATO, *op. cit.*, p. 21: «la motivazione, prima ancora di rendere possibile l'eventuale sindacato del provvedimento, serve di per sé a garantire che l'organo competente ad emanarlo rispetti le regole del caso»; VENTURA, *Motivazione (degli atti costituzionali)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, X, pp. 30 ss.: «la polifunzionalità [...] della motivazione [...] assume una più marcata valenza di pari passo all'aumento del rilievo dell'opinione pubblica e della collettività come codestinatari della motivazione che deve rendere chiare, percettibili le cause giustificative che, per altro, *devono esserci*».

⁸² Se infatti, posta la sottoposizione dei singoli giudici "soltanto alla legge" *ex* art. 101 secondo comma Cost., non è possibile alcun tipo di sindacato sull'esercizio delle funzioni giurisdizionali, i poteri disciplinari del C.S.M. (e, di conseguenza, l'azione disciplinare del Ministro di Giustizia) sono funzionali al perseguimento, anche in questa particolare "amministrazione" dei principi generali enunciati dall'art. 97.

tivo⁸³. Eppure, ancora una volta, è la concreta prassi applicativa⁸⁴ uno dei primi elementi da tenere in considerazione.

Non c'è dubbio, infatti, che in numerose ipotesi il Governo venga chiamato a rispondere di fronte al Parlamento sull'esercizio di competenze attribuite in via esclusiva a Comuni, Province, Regioni. La richiesta di motivazione, rivolta a soggetto diverso dal (possibile) agente, dovrebbe ritenersi inammissibile: come può l'esecutivo spiegare le ragioni di una condotta non propria, e che potrebbe addirittura non condividere? Eppure, concludere che questi atti vengano pubblicati in allegato ai resoconti di seduta in virtù di un abbassamento del parametro, che ha portato alla creazione di una "valvola di sfogo"

⁸³ Cfr. inoltre la citata circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996 che, con formula forse più elastica di quel che potrebbe apparire ad una prima analisi, esclude l'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo concernenti "Regioni ed Enti locali (ivi comprese le Aziende, le Istituzioni e gli Enti dagli stessi dipendenti), in quanto non siano soggetti a poteri statali esercitati dal Governo".

⁸⁴ Cfr. i dati riportati *supra*, e dai quali risulta che l'8% circa degli atti di sindacato ispettivo (in un campione costituito dalle interrogazioni e interpellanze presentate nel mese di gennaio di tutti gli anni della XIII e XIV legislatura) hanno per oggetto competenze di tipo "territoriale"; tra queste, v. gli esempi eclatanti dell'interrogazione a risposta orale 3/04996 (on. Delmastro Delle Vedove, presentata nella seduta n. 660 del 27 gennaio 2000): "Al Ministro dell'interno. – Per sapere – premesso che: in Alto Adige gli Schutzen hanno dichiarato di voler eliminare la Toponomastica italiana per mantenere soltanto i toponimi tedeschi e ladini; agli italiani, secondo la proposta degli estremisti tedeschi, sarebbe "concesso" di usare toponimi italiani, ma soltanto ove una speciale commissione li abbia riconosciuti come abituali negli usi locali; gli estremisti, sul punto, hanno contestato la politica del Südtiroler Volkspartei definita addirittura "compromissoria"; la protervia della protesta riporta alla ribalta il problema di una terra italiana che, avendo già amplissimamente riconosciuto diritti e prerogative ai cittadini di lingua tedesca, non può tollerare l'ulteriore umiliazione della cancellazione della toponomastica italiana; ferme restando le competenze della regione autonoma e della provincia autonoma, il Governo italiano non può disinteressarsi della questione, se non altro per il rischio che fra le diverse comunità, in luogo dell'auspicabile processo di integrazione, prevalga una linea di rinnovata tensione, preludio di inevitabili e pericolosi contrasti –: se non ritenga, attraverso l'assunzione tempestiva di contatti con le autorità locali, di dover assicurare la salvaguardia della toponomastica in lingua italiana per non favorire l'insorgere di pericolosi contrasti fra le diverse comunità, come forse è negli intendimenti di coloro che propongono la de-italianizzazione dell'Alto Adige anche attraverso l'istituto della restaurazione toponomastica" e dell'interrogazione a risposta orale 3RI/04853 (onn. Buffo e Guerra, presentata nella seduta n. 650 dell'11 gennaio 2000): "Al Ministro della sanità. – Per sapere – premesso che: l'epidemia influenzale in corso, pur nella normalità statistica, risulta creare le maggiori difficoltà di efficace risposta in Lombardia e a Milano in particolare –: se tali difficoltà, oltre alla maggiore diffusione dell'epidemia in quell'area, siano determinate anche dal particolare assetto del sistema sanitario lombardo voluto dalla regione Lombardia, che rende meno pronta ed efficace la risposta alle emergenze".

in cui si esprimono le esigenze localistiche e settoriali dei parlamentari di “seconda schiera”⁸⁵, appare una conclusione affrettata.

Da un lato, con argomento meramente formale⁸⁶, si potrebbe sostenere che le disposizioni contenute dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, in particolar modo agli articoli 138 (annullamento straordinario), 141 (scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali) e 142 (rimozione e sospensione di amministratori locali), siano tali da configurare una costante competenza governativa⁸⁷. Ma, anche tacendo il fatto che uno stesso discorso non può farsi per ciò che concerne le Regioni, dato che la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, terzo comma, lett. p) della legge 23 agosto 1988, n. 400, nella parte in cui prevedeva l’adozione da parte del Consiglio dei Ministri delle determinazioni concernenti l’annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi delle Regioni e delle Province autonome⁸⁸, è sul versante collaborati-

⁸⁵ Tesi apparentemente avvalorata dal fatto che atti di sindacato ispettivo aventi ad oggetto l’operato o il comportamento di Autonomie locali, rispetto ai quali non sussista competenza governativa, sono soprattutto interrogazioni a risposta scritta; sulla rappresentanza localistica e (micro)settoriale propria delle interrogazioni a risposta scritta, e sui connessi rischi degenerativi, cfr. già MOLA, *Nascita, vita e avvenire delle interrogazioni alle Camere*, in *Montecitorio*, 1957, pp. 7 ss.

⁸⁶ Sebbene il vaglio di ammissibilità non possa essere operato se non con riferimento ai dati normativi che fissano le competenze del Governo (e quindi, a dati puramente formali), è principalmente in questo ambito che si registra un ulteriore criterio, definibile “di importanza della questione”.

⁸⁷ Competenza costante, ma eccezionale, e sicuramente del tutto estranea allo “schema” della vigilanza; cfr., sull’annullamento straordinario, CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2001, p. 491, secondo cui «il potere in esame [...] ha carattere straordinario e può essere esercitato a tutela dell’unità dell’ordinamento, sicché non è sufficiente qualsiasi illegittimità, ma occorre un vizio particolarmente grave dell’atto la cui permanenza in vita sia giudicata incompatibile con il sistema nel suo complesso e non già con i soli interessi della pubblica amministrazione che lo ha emanato»; un simile ragionamento è inoltre applicabile ad un’altra competenza “costante”, ossia il potere sostitutivo, di cui all’art. 137 del d.lgs. 267/2000.

⁸⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 229/1989, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pp. 977 ss., che, richiamati «i principi affermati dalla Costituzione a fondamento dell’ordinamento delle autonomie territoriali», ed escluso che il potere di annullamento straordinario possa configurarsi come atto di autotutela o di alta amministrazione, posto che «nel primo caso [...] occorrerebbe muovere dall’accettazione di una visione monolitica dell’amministrazione pubblica [...] visione certamente incompatibile con il disegno pluralista tracciato dalla Carta repubblicana», mentre «nel secondo caso l’incostituzionalità deriverebbe dal fatto della previsione di un intervento limitativo della sfera regionale non d’indirizzo, bensì specifico e puntuale», ritiene che tale potere sia «incompatibile con la natura stessa» dell’autonomia regionale, «così come definita nel disegno tracciato dal titolo quinto della parte seconda della Costituzione», e che il sindacato sugli atti regionali debba compiersi mediante «i comuni stru-

vo e fisiologico⁸⁹, e non su quello conflittuale e patologico, che va ricercata una chiave di lettura.

Se si considerano infatti gli ampi poteri che in via di fatto, nei confronti delle Autonomie locali, ha il Governo, proponendo il disegno di legge finanziaria, e il Parlamento, approvando quest'ultima, e se si considera inoltre, per ciò che concerne lo specifico ambito regionale, l'incidenza delle c.d. "materie trasversali"⁹⁰, si

menti del controllo giurisdizionale e del conflitto di attribuzione»; è qui anche opportuno ricordare come la distinzione tra l'annullamento straordinario degli atti amministrativi regionali (illegittimo) e comunali e provinciali (legittimo) sia dalla Corte fondato sull'argomento che l'art. 115 Cost. costituisce «norma ben differenziata, nei suoi contenuti, da quella espressa con l'art. 128 Cost., dove si qualificano le Province e i Comuni come enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni», argomento forse ora superato dal nuovo art. 114 Cost., a norma del quale «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

⁸⁹ Sulla necessaria collaborazione tra Stato e Regioni, cfr., tra le ultime, Corte cost., sentenza n. 339/2005, reperibile su <http://www.cortecostituzionale.it>, che annulla il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 2 luglio 2003, n. 11129/MM di nomina del Commissario dell'Autorità portuale di Livorno, caso in cui «l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede [...] nella nomina in sé di un Commissario straordinario senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato concreto sviluppo della procedura della intesa per la nomina dell'Autorità portuale di Livorno: procedura la quale, come già si è sottolineato, esige lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo»; cfr. anche Corte cost., sentenza n. 27/2004, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 438 ss.

⁹⁰ Cfr., sullo specifico tema delle competenze legislative, Corte cost., sentenza n. 303/2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 2675 ss., e in particolare laddove afferma che «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente [...] significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente nell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica»; cfr., sul tema delle competenze amministrative, seppur incidentalmente, la citata sentenza 303/2003: «è del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato».

può rilevare che spettano all'esecutivo delle competenze estremamente significative e delicate, ulteriori rispetto a quelle citate del t.u. sugli Enti locali. Ed è proprio il rapido cenno fatto al diritto regionale a portare a individuare la sede presso la quale gli atti di sindacato ispettivo di cui si sta trattando chiedono al Governo di attivarsi: a seconda dei casi, la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-città e autonomie locali e la Conferenza unificata. È, infatti, in questi organi che vengono esercitati i poteri formali/informali dell'esecutivo, che vanno dal promuovere e sancire accordi "al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune"⁹¹ a una più generica "*moral suasion*", volta alla "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"⁹², nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Il vaglio di ammissibilità di interrogazioni e interpellanze in questi casi dovrà dunque riguardare, non l'astratta competenza governativa – criterio che sarebbe troppo fluido e contemporaneamente opinabile, proprio in virtù dei poteri informali cui sopra si accennava –, bensì la legittimità, nell'attuale quadro costituzionale, dell'intervento/interferenza in oggetto⁹³.

⁹¹ Questo il tenore dell'art. 9 comma 3 lettera c) del d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

⁹² Così dispone l'art. 120 Cost., nel prevedere l'ipotesi "patologica" della sostituzione del Governo a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni.

⁹³ A queste considerazioni si deve poi aggiungere l'attuale inesistenza di effettivi strumenti di raccordo tra Parlamento e sistema delle autonomie, nonostante le previsioni di cui all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, inesistenza cui si rimedia – non si intende qui esaminare quanto efficacemente – sollecitando il Governo ad attivarsi presso le sedi esistenti. Non si deve inoltre tacere l'esistenza del formidabile apparato operativo ed informativo che, per l'esecutivo, è costituito dalle *ex* Prefetture, ora Uffici territoriali del Governo (la cui disciplina è contenuta nel DPR 17 maggio 2001, n. 287; si veda in particolare l'art. 1, comma 2, lett. a), a norma del quale l'Ufficio del Governo assicura «il supporto al prefetto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo, di coordinamento delle pubbliche amministrazioni statali sul territorio e nell'espletamento dei compiti di *collaborazione a favore delle regioni e degli enti locali interessati*», e l'art. 2, comma 1, lettere a) e d), che dispongono che il prefetto fornisce «a richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, gli *elementi valutativi necessari all'esercizio delle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento* da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri» e che favorisce e promuove «anche secondo i criteri e le indicazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri o dei Ministri da lui delegati, l'attuazione, da parte degli uffici periferici dello Stato, delle *misure di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali* definite dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali»), apparato il cui funzionamento non si vede per quale motivo debba essere escluso dal sindacato ispettivo del Parlamento, soprattutto quando vengano utilizzati strumenti quali proprio le precedentemente citate interrogazioni a risposta scritta.

4. Ammissibilità e costituzionalità

Gli atti di sindacato ispettivo che, quanto alla forma, consistono in una domanda rivolta al Governo (artt. 128 e 136 r.C., artt. 145 e 154 r.S.), possono essere distinti, in base al “movente sostantivo”, in tre principali categorie⁹⁴:

- atti in cui si esprime il “diritto di tribuna” dei singoli Parlamentari, e rispetto ai quali il comportamento del Governo è del tutto ininfluenza;
- atti in cui si esprime una contrapposizione (o un supporto) all’esecutivo e/o a sue politiche, e rispetto ai quali il comportamento del Governo costituisce un antifatto, prima di tutto logico;
- atti in cui si esprimono finalità di “*problem solving*”, e rispetto ai quali il comportamento del Governo costituisce (almeno nelle intenzioni dei sottoscrittori) una conseguenza⁹⁵.

⁹⁴ Per una categorizzazione in parte simile a quella che qui si propone, cfr. FILIPPETTA, *L’illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, pp. 4203 ss.: «dall’intera esperienza repubblicana [...] risulta con tutta evidenza che l’interpellanza e l’interrogazione presentano tre diverse valenze funzionali: una valenza conoscitiva, di acquisizione di dati, informazioni, notizie in ordine a determinate vicende o situazioni; una valenza di giudizio critico, di analisi ed evidenziazione a fini valutativi e propagandistici di decisioni o condotte, anche omissive, del Governo, di un Ministro o anche di altri soggetti; una valenza propositiva, di istanza rivolta al Governo, o al singolo Ministro, perché ponga in essere un determinato atto, assuma una certa decisione, si comporti in un determinato modo in relazione ad una situazione o vicenda».

⁹⁵ Cfr., per gli atti rientranti nella prima categoria, l’interrogazione a risposta immediata in assemblea 3/04095, presentata alla Camera nella seduta n. 571 del 19 gennaio 2005 dagli onn. Volontè e Maninetti: “Al Presidente del Consiglio dei ministri. – Per sapere – premesso che: la storia delle relazioni tra Turchia ed Europa ha vissuto fasi alterne, dovute alle vicende interne di quel Paese e, soprattutto, all’instaurazione di un regime militare nel 1980, che ne causò un forte rallentamento al processo di sviluppo; solo nel 1999, nel corso del Consiglio europeo di Helsinki, la Turchia diventa Paese candidato all’adesione, che potrà avvenire quando essa soddisferà i cosiddetti criteri politici di Copenaghen; è proprio il rispetto di tali criteri, che sono a fondamento della comune casa Europa, deve essere attentamente valutato, soprattutto sotto il profilo della piena democraticità delle istituzioni e della centralità della tutela dei diritti umani; nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Copenaghen del 12 e 13 dicembre 2002, infatti, si legge: “l’Unione rammenta che l’appartenenza [...] all’Unione richiede che il Paese candidato abbia raggiunto una stabilità istituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani e la protezione delle minoranze”; l’Europa che stiamo costruendo non può prescindere da tali principi e deve vigilare con rigore che essi siano garantiti, soprattutto nella sostanza; da questo punto di vista non si può negare che la Turchia abbia fatto, soprattutto negli ultimi anni, notevoli passi in avanti, attuando importanti riforme, anche sul piano costituzionale, che dimostrano una reale e convinta volontà di entrare a far parte dell’Unione europea; è necessaria, tuttavia, un’attenta verifica sulla concreta applicazione di tali riforme, che non incidono su aspetti secondari, ma,

Per quanto riguarda gli atti rientranti nella prima categoria, il vaglio di ammissibilità è relativamente semplice: dovranno essere, infatti, consentite tutte le interrogazioni e tutte le interpellanze concernenti atti, omissioni o comporta-

come ricordato, attengono ai principi di democrazia e di libertà fondamentali; la piena garanzia di tali principi richiede che si completi il processo di distacco del potere civile da quello militare, che ancora oggi ha un peso eccessivo sulla vita del Paese, che ci sia un'effettiva indipendenza dell'ordine giudiziario dal potere esecutivo, che si rispettino i diritti delle minoranze etnico-linguistiche, in particolare dei curdi e delle minoranze religiose, che si affermino i pieni diritti delle donne; il rapporto annuale di *Amnesty international* ha riconosciuto al Governo turco l'approvazione di importanti riforme legislative in relazione al problema dei diritti umani, ma la relativa applicazione è stata giudicata discontinua, così da rendere problematica la valutazione degli effettivi progressi compiuti; le denunce di tortura e maltrattamenti durante la detenzione di polizia hanno continuato ad essere motivo di grande preoccupazione, sebbene il ricorso ad alcuni metodi di tortura "sia sembrato diminuire"; infine, viene segnalata, in particolare, la forte limitazione della libertà religiosa, soprattutto dal punto di vista della formazione e dell'istruzione. Il rispetto della libertà religiosa è decisivo, ad avviso degli interroganti, per ogni valutazione circa la democraticità delle istituzioni; non si ritiene che su questi temi si possa in alcun modo transigere o assumere posizioni intermedie: l'Europa deve preservare i valori su cui si fonda la sua identità storica, culturale e religiosa e nello stesso tempo i forti ideali devono sapersi confrontare con popoli dalla cultura e appartenenza religiosa diverse; non si può sottovalutare l'aspetto economico: infatti, la Turchia è un Paese prevalentemente agricolo e ciò comporterà un forte impatto sulla politica agricola comunitaria e sulla ripartizione dei fondi strutturali; gli interroganti condividono le posizioni espresse dal Partito popolare europeo circa l'esito aperto della procedura europea su rapporti con la Turchia –: quali siano i tratti salienti dell'accordo firmato al Consiglio europeo di Bruxelles del 17 dicembre 2004, in particolare i tempi, la qualità delle diverse opzioni giuridiche dei rapporti, le modalità di verifica dei progressi sul rispetto dei diritti umani e della libertà religiosa, sulla circolazione delle persone e delle merci e della rivalutazione eventuale delle politiche di coesione"; per gli atti della seconda categoria, in chiave conflittuale nei confronti del Governo, tra le altre, interpellanza 2/01434, presentata alla Camera nella seduta n. 577 del 31 gennaio 2005 dagli onn. Minniti e altri: "I sottoscritti chiedono di interpellare il Ministro della difesa, per sapere – premesso che: a giudizio degli interpellanti, risultano del tutto inadeguate e gravemente lacunose le comunicazioni fornite dal Governo nelle commissioni competenti sulla drammatica vicenda della morte del maresciallo Simone Cola; è da ritenersi limitativa la mancanza di un contraddittorio con i ministri interessati in relazione a situazioni ed elementi non secondari nella ricostruzione dei fatti e nelle condizioni che li hanno determinati; risulta del tutto confusa la situazione della missione che trova origine dalla mancata approvazione da parte dell'Onu di una autorizzazione all'uso della forza in Iraq alla quale si è supplito con una "coalizione di volenterosi" che sotto la guida degli Stati Uniti ha iniziato le ostilità bombardando Baghdad nel marzo del 2003; nel luglio del 2003 il Governo Italiano ha inviato a supporto delle "forze di occupazione" un contingente di quasi 3.000 uomini con compiti di aiuto umanitario e di stabilizzazione che sono stati schierati nel sud dell'Iraq nella provincia di Dhi Qar; il Consiglio Supremo di Difesa presieduto dal Presidente Ciampi stabilì nel 19 marzo 2003 "l'esclusione della partecipazione alle azioni di guerra di militari italiani" e le stesse regole di ingaggio hanno ammesso l'utilizzo di armi in caso di atto ostile o di intento ostile e "l'uso della forza minima necessaria e proporzionata all'offesa"; il Presidente della Commissione Esteri ha pubblicamente

menti di cui il Governo possa essere venuto a conoscenza, a livello di amministrazione sia centrale che periferica.

definito l'insieme di queste decisioni un esercizio formale per "mascherare" l'intervento militare come umanitario, perché altrimenti "dal Colle non sarebbe mai arrivato il via libera"; il profilo della missione, le regole d'ingaggio, gli equipaggiamenti, i supporti tattici e le dislocazioni sul terreno sono rimaste fin dall'inizio negativamente condizionate dalla contraddizione esistente tra le qualità giuridiche di una missione di pace e la situazione di guerriglia e di guerra diffusa esistente sul territorio; tale contraddizione è drammaticamente emersa con la strage seguita all'attacco portato alla base dei Carabinieri di Animal House in un quadro di misure di sicurezza che è divenuto oggetto di inchieste della magistratura e di indagini amministrative; nell'aprile del 2004, nostre unità sono state impegnate in un prolungato conflitto a fuoco sui ponti dell'Eufrate, in seguito denominato "la battaglia dei ponti"; sempre nel mese di aprile la sede della Cpa è stata attaccata per ore con mortai, e alla fine dello stesso mese in un attacco portato contro la base Libeccio veniva ucciso Matteo Vanzan; solamente dopo questa sequenza di episodi il nostro contingente è stato rafforzato con mezzi corazzati "Dardo" e "Ariete" dotati di maggiore intensità di fuoco; sull'impiego di elicotteri e sulla adeguatezza, sotto il profilo della sicurezza degli aeromobili impiegati la questione è stata aperta ancor prima del loro dispiegamento in quel teatro operativo ed è tuttora oggetto di indagini da parte della magistratura militare; l'ultimo episodio nel quale ha perso la vita il maresciallo Simone Cola riapre drammaticamente la questione, della sicurezza del nostro contingente e a complicare ulteriormente le cose, l'invio di elicotteri del tipo A-129 Mangusta viene previsto nella relazione tecnica che accompagna il decreto-legge per la proroga della missione in Iraq mentre lo Stato Maggiore della Difesa dichiara di non averne ancora deciso l'impiego –: se il Governo intenda fare chiarezza, ponendo fine all'insieme di queste tragiche ambiguità assumendosi la responsabilità di mutare la definizione della missione che di fatto impegna il nostro contingente in un teatro di guerra che è già stato abbandonato da 13 paesi, o predisponendo un piano di rientro considerato esaurito l'impegno della missione con lo svolgimento delle elezioni; se non intenda legare un eventuale ritorno nel teatro irakeno a condizione che avvenga sotto l'assunzione diretta di responsabilità e la direzione delle Nazioni Unite e con un impegno unitario dell'Unione Europea"; in chiave collaborativa, invece, interrogazione a risposta immediata in assemblea 3/04102, presentata alla Camera nella seduta n. 571 del 19 gennaio 2005 dall'on. Leone: "Al Presidente del Consiglio dei ministri. – Per sapere – premesso che: l'attuazione del programma di Governo, malgrado le difficoltà del quadro economico internazionale ed in particolare europeo, sta procedendo a pieno ritmo, nel rispetto dei rigidi vincoli che il trattato di Maastricht ha posto sulla finanza pubblica, vincoli particolarmente gravosi per un Paese come l'Italia gravato da un enorme, ma decrescente, debito pubblico, triste eredità della cosiddetta "prima Repubblica"; in tale contesto appare oltremodo apprezzabile l'impegno del Governo per ottenere una meno rigida applicazione del patto di stabilità europeo e una più attenta valutazione della qualità della spesa pubblica, con riferimento, ad esempio, agli investimenti finalizzati alla promozione della ricerca scientifica e tecnologica e alla realizzazione di infrastrutture fondamentali, iniziativa che ha avuto importanti appoggi, di cui l'ultimo, in ordine di tempo, è quello del Cancelliere tedesco Schroeder –: quali ulteriori azioni il Governo intenda intraprendere per ottenere un'applicazione meno meccanicistica delle regole di Maastricht, in modo da poter avviare rafforzate politiche di sviluppo attraverso gli opportuni investimenti e per finanziare adeguatamente le azioni necessarie a migliorare la competitività della nostra economia e dell'intero sistema Paese"; infine, per gli atti della terza categoria, cfr. interrogazione a rispo-

Per quanto riguarda la seconda categoria, la competenza governativa costituisce un presupposto, logico prima che giuridico, presentandosi quindi come del tutto marginale l'ipotesi di atti inammissibili, mentre più complessa si presenta la questione per gli atti di cui alla terza categoria: la loro ammissibilità infatti non può essere accertata mediante un semplice vaglio delle competenze formali del Governo. Come si accennava sopra, esiste infatti una gamma, anche piuttosto ampia, di competenze "informali", che non sarebbe opportuno escludere dal sindacato parlamentare⁹⁶. Ciò che invece va evitato accuratamente è il pericolo che la (ri)affermazione del principio, enunciato dal Presidente del Senato nel corso della seduta del 29 giugno 1957 e citato in apertura di questa sezione, porti alternativamente all'espandersi delle competenze governative in settori che all'esecutivo dovrebbero essere preclusi, oppure all'assurdo che il Governo sia chiamato a rispondere per atti o comportamenti in relazione ai quali non gode di nessun potere (co)decisionale o di interferenza.

Il vaglio di ammissibilità, dunque, non si presenta affatto come istituto residuale del diritto parlamentare. Esso rappresenta infatti, sotto un profilo sistematico, la "norma di chiusura" del sindacato ispettivo, ricollegandolo ai limiti,

sta orale 3/04139, presentata nella seduta n. 576 del 27 gennaio 2005 dall'on. Anneda: "Al Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, al Ministro dell'interno. – Per sapere – premesso che: in uno scritto intestato "Annali di Scienze della Formazione della Università di Cagliari" (nuove serie, vol. XXVII, 2004, Parte I) predisposto dal Professor Pietro Melis ed intitolato "Scontro tra culture e metacultura scientifica: l'Occidente ed il diritto naturale", si legge (a pagina 13): "il cosiddetto tempio ebraico era in realtà un grande mattatoio dove i cosiddetti sacerdoti cospargevano continuamente l'altare del sangue degli animali ancora vivi. In considerazione di ciò è giusto dichiararsi antisemiti nei riguardi degli ebrei credenti né ci si può dolere del fatto che questi siano finiti nelle camere a gas naziste"; ed ancora: "La religione ebraica è la radice velenosa dell'antropocentrismo occidentale oltre che dell'islamismo"; lo scritto ha suscitato vibrante rimostranze da parte del rabbino capo Riccardo Di Segni che si è rivolto al Magnifico Rettore dell'Università di Cagliari per avere delle spiegazioni –: se ritengano di assumere opportune iniziative affinché opinioni come quella richiamata, secondo l'interrogante, assurde e spregevoli, contrarie al comune sentimento, alla Costituzione e ad ogni principio di civiltà non circolino all'interno di una istituzione universitaria e per impedire che vengano diffuse tra gli studenti".

⁹⁶ La distinzione tra competenze formali e informali del Governo non attiene alla fonte di legittimazione delle stesse. In un ordinamento quale il nostro, infatti, informato ai principi di legalità (art. 97 primo comma Cost.) e di separazione dei poteri, le competenze governative sono solo quelle che trovano nella Costituzione o nella legge il loro titolo di giustificazione. Si è perciò usata la definizione di competenza "formale" per designare le attribuzioni che per essere esercitate necessitano della formazione di un atto giuridico, indicando invece come competenze "informali" quelle per cui questa operazione non sia necessaria.

costituzionalmente stabiliti e la cui violazione è repressa dalla Corte costituzionale, non della competenza governativa, ma del potere esecutivo⁹⁷, mentre dal punto di vista del Parlamento è espressione di un opportuno *self restraint*, per cui al Governo non si può chiedere tutto, ma “solo” tutto ciò su cui e di cui esso possa legittimamente rispondere.

20. PER UNA MOMENTANEA CONCLUSIONE

Il futuro e il “destino” delle attività di controllo parlamentare appaiono di complessa qualificazione e “disciplina” rispetto ad altri ambiti della vita parlamentare. A fronte di ricorrenti giudizi di inadeguatezza da più parti e da più tempo formulati, viene da chiedersi se una simile enfaticizzazione in negativo non dipenda forse dall’aver riposto in essi un’aspettativa illuministica rispetto a quanto compatibile con le logiche più radicate del professionismo politico-parlamentare italiano. Ove un’offerta di rappresentanza, sovente minuta e di frangia, fa aggio sulla funzionalità informativa e di verifica del sindacato ispettivo. Per questo, un approccio realistico in chiave di valutazione del rendimento istituzionale dello strumentario ispettivo deve prendere atto che l’ordinamento italiano è tradizionalmente (ed ancora troppo) dissimile da altri sistemi giuridici europei nei quali si avvertono maggiore legittimazione e maggiori propensioni a correlare l’efficacia del controllo con l’efficacia dell’indirizzo o almeno dell’influenza sul *policy making* governativo. Mentre occorre a un tempo constatare che qualunque innovazione normativa e organizzativa protesa a configurare il controllo in funzione dell’assetto quasi-maggioritario del sistema politico-parlamentare al momento vigente, non può ignorare come la strumentazione del controllo, a cominciare proprio dal sindacato ispettivo, oltre che con le esigenze

⁹⁷ Questa distinzione richiama, sul piano soggettivo, quella precedentemente operata tra competenze “formali” e competenze “informali”: soggetto delle competenze formali è necessariamente il Governo, così come definito dall’art. 92 primo comma Cost. (“il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri”), mentre soggetto delle competenze informali (ossia potere esecutivo) è, oltre al Governo (organo complesso), ogni suo organo costitutivo all’interno di sedi di raccordo con altri poteri dello Stato: si pensi al Presidente del Consiglio e ai Ministri per gli affari esteri, per l’interno, per il tesoro, per la difesa e per l’industria ed il commercio in sede di Consiglio supremo di difesa (art. 2 legge 28 luglio 1950, n. 624), oppure al Presidente del Consiglio e ai Ministri dell’interno, per gli affari regionali, del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, delle finanze, dei lavori pubblici e della sanità in sede di Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città e autonomie locali, Conferenza unificata (cfr. d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281).

“statutarie” delle opposizioni, debba anche fare i conti con un attivismo espressivo in cui il singolo parlamentare mira a compensare i vincoli che derivano alla sua azione dalla odierna strutturazione fortemente competitiva e conflittuale del parlamento italiano. È in questa chiave che si può convenire con chi ritiene che «gli strumenti ispettivi continuano a godere, nel Parlamento della transizione, di ottima salute» e di una propria capacità di «passare sostanzialmente indenni» lungo le profonde trasformazioni che continuano a investire il sistema politico nazionale⁹⁸.

⁹⁸ In questi termini G. ROMANO, *op. cit.*, p. 381.