

Carlo Lomaglio

Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato

1 - Origini e fondamento dell'ispezione parlamentare; 2 - Ricevibilità degli atti di sindacato ispettivo. La circolare del 21 febbraio 1996; 3 - Le modificazioni al Regolamento della Camera approvate nella seduta del 24 settembre 1997; 4 - L'attività ispettiva in altri paesi europei.

1 - Origini e fondamento dell'ispezione parlamentare

L'attività ispettiva parlamentare è nata nel Parlamento inglese, dove fu presentata, nel 1721, la prima interrogazione, in occasione del fallimento della Compagnia dei mari del sud. La prassi di porre domande ai Ministri della Corona ha una lunghissima tradizione alla Camera dei Comuni. Le attuali regole che presiedono alla presentazione ed allo svolgimento di interrogazioni a Westminster sono il frutto di un lento e laborioso perfezionamento. Per tutto il XVIII secolo e per la prima parte del XIX, le interrogazioni venivano presentate senza particolari formalità e riguardavano prevalentemente questioni procedurali interne alla Camera o gli intendimenti del Governo, su determinati provvedimenti legislativi. Le prime iscrizioni di interrogazioni in ordini del giorno dell'Aula risalgono al 1869. L'istituto acquisì progressivamente dignità e riconoscimento formale, e divenne ben presto un efficace strumento ostruzionistico nelle mani dei parlamentari irlandesi, dato che tali strumenti venivano trattati, senza limitazioni di numero e di tempo, prima degli affari generali, all'inizio della seduta. Per far fronte a questo fenomeno, agli inizi di questo secolo, fu fissato un tempo per le interrogazioni che andava dalle 14.05 alle 14.55. Tale formula, ancora in vigore, ha reso il sindacato ispettivo uno dei settori più interessanti della procedura parlamentare britannica, sicuramente ammirato e ripreso all'estero.

In Italia le discipline regolamentari in materia di interpellanze e di interrogazioni vennero introdotte rispettivamente nel 1863 e nel 1868. Nel

1848 si era però già affermata la prassi di rivolgere, all'inizio di seduta, senza alcun preavviso, domande ai ministri che davano luogo a dibattiti, cui partecipava chiunque lo chiedesse, che si concludevano con un voto dell'Assemblea.

L'attività ispettiva parlamentare, pur nel silenzio della Costituzione, costituisce una realtà indubbiamente rilevante per il corretto dispiegarsi delle relazioni fra Parlamento e Governo, nell'ambito dei rapporti fra poteri rilevanti sotto il profilo costituzionale. La dottrina più classica la ricomprende nella generale tematica del potere di controllo politico, afferente la responsabilità politica del Governo. Questa attività trae origine dal rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento e si muove lungo una direttrice che può portare alla rimozione del primo tramite un voto di sfiducia del secondo. L'attività ispettiva è, così, considerata in funzione meramente strumentale, essendo diretta ad accertare la compatibilità dell'azione governativa con gli impegni assunti dal Governo al momento del voto di fiducia. Questa tesi trova il suo limite nella progressiva riduzione del potere parlamentare di rimozione e nella impossibilità di ricondurvi il complesso dell'attività ispettiva parlamentare. Sotto il profilo più strettamente giuridico, non si può ignorare che nella generalità dei casi è pressoché impossibile raffrontare gli atti del Governo a parametri certi e predeterminati: condizione essenziale perché possa attivarsi una qualsiasi forma di controllo giuridico. Nel nostro ordinamento non vi è una netta separazione di ruoli fra Parlamento e Governo, e gli stessi confini fra maggioranza e minoranza risultano spesso incerti e variabili. Le attività ispettive dei diversi schieramenti parlamentari muovono, inoltre, da presupposti politici diversi, sono dirette al conseguimento di risultati eterogenei e non sono analizzabili in funzione della sola responsabilità politica del Governo. Non è sufficiente porre in risalto la valenza critica dell'attività ispettiva, lasciando sullo sfondo, come ipotesi limite, la rimozione dell'esecutivo. Si tratta soltanto di una prospettiva dilatata che esalta il potere privilegiato di critica del Parlamento per offuscarne la perdita di efficacia in termini di pressione diretta sull'azione del Governo e di attivazione della responsabilità politica dello stesso. Non si può, inoltre, ignorare che la prassi conosce la presentazione di una pluralità di atti ispettivi che non sono direttamente riferiti a situazioni rientranti nella sfera dell'attività amministrativa primaria e da cui non è possibile far derivare alcuna responsabilità politica dell'esecutivo. È forse più corretto parlare, alla luce dei diversi casi possibili, di una responsabilità politica diffusa in virtù della quale il Governo deve tener conto degli orientamenti del Parlamento, dei partiti politici, del corpo

elettorale e dei gruppi di pressione, che possono portare ad un indebolimento della maggioranza parlamentare che lo sostiene.

Un'altra parte della dottrina riconduce l'attività ispettiva alla funzione di garanzia costituzionale che il Parlamento esercita nell'interesse di tutti i poteri costituzionalmente rilevanti. Esso assolve, così, alla necessità di tutela di questi interessi in un contesto di garanzia permanente, essenziale per l'esercizio della sovranità popolare. L'attività ispettiva risulta così funzionale al miglioramento dell'organizzazione politica, economica e sociale del paese. Questa tesi, di sicuro suggestiva per quanto concerne la funzione salvifica per l'intero ordinamento derivante dall'ispezione parlamentare, non può non riconoscere che per una funzione di garanzia costituzionale è necessaria quella neutralità che manca all'organo parlamentare. È pur vero, però, che il continuo ed efficace controllo sull'attività del Governo da parte degli organi rappresentativi della volontà popolare costituisce una garanzia importante per il corretto sviluppo della democrazia. È, quindi, essenziale assicurare funzionalità ad un settore dell'attività parlamentare, vitale per l'esercizio del controllo politico da parte delle Camere, che riveste un importante ruolo di garanzia in seno alle moderne democrazie occidentali. È bene ricordare che funzioni di controllo sono presenti in tutti i Parlamenti indipendentemente dalla forma di governo vigente.

È estremamente difficile e riduttivo cercare di ricomprendere il problema del fondamento giuridico delle potestà ispettive in un'unica definizione, escludendo altre possibili soluzioni. La prassi parlamentare in questo settore ha difatti dimostrato, sin dalle prime legislature repubblicane, la impossibilità di ancorare le interrogazioni e le interpellanze entro i rigidi schemi del modello interrogativo-acquisitivo, caro alla dottrina più classica. Si è progressivamente assistito all'accentuarsi di un modello di riferimento più elastico, sia sotto il profilo strutturale che funzionale. È, quindi, possibile parlare di un carattere neutrale di tali atti per mettere in rilievo la idoneità degli stessi a perseguire obiettivi diversi seguendo canali procedurali segnati dalle disposizioni regolamentari che in questa materia appaiono più che mai strumentali al corretto svolgimento dell'attività parlamentare.

Si può, sin d'ora, anticipare che la maggioranza degli atti di sindacato ispettivo riguardano settori particolari dell'attività amministrativa e sono volti a portare all'attenzione del Governo elementi eterogenei colti da realtà locali e spesso individuali. Il parlamentare assume così un ruolo mediativo tra il Governo ed il corpo elettorale, assolvendo ad un importante ruolo di raccordo e di comunicazione, con una attività che si

connota, quindi, come una sorta di rappresentanza di interessi, spesso particolari. Accanto a questi atti ispettivi, statisticamente più rilevanti, si richiama l'attenzione sulle interpellanze ed interrogazioni che si riferiscono direttamente a settori della politica governativa per finalità di sostegno dell'indirizzo perseguito o, al contrario, per esprimere critiche, perplessità o riserve. È di tutta evidenza che la funzionalità di tali atti muta a secondo che provengano da esponenti di maggioranza o di opposizione. Tratto comune è dato dal fatto che nella generalità dei casi si tratta di atti, sottoscritti da una pluralità di parlamentari, che costituiscono l'occasione per l'apertura di dibattiti parlamentari di indirizzo e possono ricollegarsi all'esame di provvedimenti legislativi di settore. È connaturata a tali atti una funzione propagandistica che può spesso travalicare lo stesso dibattito parlamentare che ne consegue. Le interpellanze ed interrogazioni di tipo conoscitivo, aventi per finalità l'acquisizione di dati e notizie di varia natura, costituiscono la tipologia più classica ed anche la più desueta in una prassi parlamentare che appare sempre più caratterizzata da atti che rifiutano modelli definitivi precostituiti e tipizzazioni che sono destinate a valere esclusivamente per taluni casi e non per la generalità. In definitiva è possibile rinvenire in questi istituti parlamentari delle fattispecie che rivestono grande importanza e duttilità per la vita parlamentare, in quanto non preconfezionate in rigidi modelli sotto il profilo contenutistico e, pertanto, idonee a divenire veicoli procedurali atti a raggiungere finalità diverse, spesso connesse ad altri settori primari dell'attività parlamentare.

A questo punto, è possibile spingersi più in là nell'analisi per sottolineare che nella prassi tale neutralità funzionale delle fattispecie ispettive riguarda la stessa determinazione delle linee di confine tra interpellanze ed interrogazioni. Al di là della lettera del Regolamento, è in concreto demandata alla libera determinazione del parlamentare la scelta del tipo di atto da presentare in relazione all'intendimento che ne è a monte. Si parte di sicuro da una volontà manifesta di presentare un atto di sindacato ispettivo, ma vi può essere incertezza circa la individuazione del veicolo procedimentale più idoneo agli scopi che si intendono perseguire. Il problema non è di facile soluzione, soprattutto se si pensa a criteri meramente qualitativi. Richiedere, ad esempio, una preventiva valutazione della rilevanza politica dell'atto in rapporto alla competenza del Governo finisce per rafforzare la valutazione originaria del presentatore. Nella prassi si registrano numerosi casi di interpellanze, nella sostanza riguardanti casi e problematiche di portata circoscritta, che solo formalmente rispondono a quanto prevede il Regolamento circa i requisiti delle inter-

pellanze. In questa fase preliminare alla presentazione dell'atto ispettivo si registra da una parte l'esigenza istituzionale a che siano rispettati certi canoni regolamentari, posti a garanzia del miglior funzionamento della vita parlamentare, e dall'altra l'esigenza del singolo parlamentare a presentare in ogni modo un atto ispettivo, anche a costo di incidere sulla funzionalità delle procedure di controllo. Si consideri che non sempre è rilevabile dalla semplice lettura dell'atto ispettivo quali siano esattamente la portata e l'ambito delle questioni poste all'attenzione e quale sia l'ordine di priorità delle problematiche. Vi è in sostanza una connessione dell'atto ispettivo con vicende esterne alla competenza del Governo, che influiscono sulla struttura dell'atto, e che spesso costituiscono la ragione che ha spinto il parlamentare alla presentazione dell'atto ispettivo. La competenza del Governo risulta in questi casi un elemento secondario ma necessario per accedere alle procedure regolamentari previste per il controllo parlamentare. Si tratta di un discorso preliminare oltremodo delicato che finisce per condizionare l'efficacia stessa dell'attività ispettiva. È importante l'individuazione della tipologia di atto meglio rispondente alle diverse esigenze perché si raggiunga l'obiettivo sperato. In alcuni casi può del tutto mancare un interesse ad ottenere una risposta del Governo in tempi rapidi: si punta tutto sull'effetto annuncio ed è, quindi, essenziale che la notizia della presentazione dell'atto sia riportata quanto prima dagli organi di informazione. Accade che l'atto sia esclusivamente preannunciato in una determinata forma e con un certo contenuto. La presentazione dell'atto avverrà in un momento successivo, probabilmente con forma e contenuto diversi, quando il risultato sperato è stato raggiunto o meno e quanto, comunque, la valenza politica della vicenda si è esaurita o circoscritta. Quanto sin qui asserito richiama l'attenzione sul problema della individuazione di limiti sostanziali all'attività ispettiva parlamentare. Si è detto che la prassi fornisce di continuo esempi di atti ispettivi che sono ricollegabili solo incidentalmente a settori dell'attività amministrativa mentre sono in realtà ispirati dalla volontà di ottenere interventi di diversa natura su questioni, spesso particolari, in cui è oltremodo difficile chiamare in causa la responsabilità politica del Governo. L'attività ispettiva si orienta sempre più in funzione polivalente e strumentale per il raggiungimento di finalità del tutto eterogenee. Diventa, quindi, estremamente difficile individuare limiti intrinseci dell'attività ispettiva in quanto tale. In un sistema costituzionale come il nostro, in cui al Parlamento spetta un ruolo attivo di garanzia, non è possibile definire, a priori, limiti propri derivanti dalla funzione stessa dell'organo costituzionale. In tale contesto, è proprio dal com-

plesso delle attribuzioni costituzionali riferite a ciascun organo, a tutela del miglior funzionamento del sistema, che discendono limitazioni per le singole sfere di competenza, fondate sul rispetto reciproco.

2 - *Ricevibilità degli atti di sindacato ispettivo. La circolare del 21 febbraio 1996*

La Presidenza svolge un accertamento preliminare di merito, ai sensi degli articoli 89, 139 e 139 *bis* del Regolamento, per verificare che l'atto presentato non contenga «frasi sconvenienti» e che «sia riconducibile al tipo di strumento presentato». Si tratta di un vero e proprio esame di ammissibilità, fondato su un complesso di norme giuridiche e di correttezza costituzionale, volto ad accertare, tra l'altro, che vi sia da una parte la competenza del Parlamento a domandare e dall'altra quella del Governo a rispondere. In questo accertamento non entra in discussione la valutazione di esclusiva competenza del Governo, circa l'opportunità di fornire una risposta a domande che riguardano l'ambito della sua attività amministrativa e politica.

La prassi, nel corso delle diverse legislature repubblicane, ha registrato diversi problemi applicativi derivanti dalla inesistenza di confini certi ed invalicabili, entro cui mantenere l'attività ispettiva e dal fatto che essa rientra in una di quelle funzioni in cui si esplica l'attività parlamentare che sono coperte da immunità, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione. Risulta, così, necessario verificare, in primo luogo, che al Governo siano poste domande rientranti in materie di propria competenza o per le quali sia comunque possibile effettuare l'accertamento richiesto; in secondo luogo, è doveroso che l'atto non rechi imputazioni d'ordine personale riferite ad altri parlamentari, o ad organi o persone che in alcun modo possono rispondere politicamente dinanzi all'organo parlamentare. L'accertamento preliminare di merito è volto, quindi, a garantire il rispetto di sfere di autonomia costituzionale, legislativamente garantite. In ogni caso esso non assume un carattere censorio; si traduce in richieste di chiarimenti ed in suggerimenti per la riformulazione dell'atto in modo da escludere frasi sconvenienti, senza alterare al contempo la portata e la valenza dell'atto ispettivo. Le circolari e lettere del Presidente della Camera in materia di ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo possono per l'appunto indicare i criteri che presiedono al vaglio di ammissibilità, con riferimento al contenuto degli atti ed all'uso di argomenti estranei e di frasi sconvenienti. La pronunce presidenziali,

partendo dal modello prefigurato dal Regolamento, hanno assunto il carattere di importanti strumenti di raccordo, fra lo spirito e la lettera delle norme e quanto andava emergendo dalla prassi nel corso delle legislature. L'attività ispettiva, per sua natura, ha così conservato nel tempo una intrinseca duttilità a cogliere le crescenti esigenze di controllo e di informazione in merito al complesso delle attività rientranti nella sfera di competenza del Governo. Ciò ha determinato uno sforzo continuo di interpretazione regolamentare per contemperare le istanze tendenti ad una riconsiderazione degli ambiti di ammissibilità di tali atti con i criteri e le regole di ordine giuridico volte ad assicurare il buon andamento e la funzionalità dei lavori parlamentari in un contesto il più possibile equilibrato. Si è così sviluppato un processo di cambiamento e di adattamento che ha riguardato sia i profili attinenti al contenuto che quelli riguardanti la formulazione. Di recente, in un contesto politico-parlamentare caratterizzato da tensioni diffuse e dal confronto di schieramenti contrapposti, è emersa chiaramente la necessità di ridare nuovo slancio e vigore a questo settore della vita parlamentare in una cornice che fosse quanto più possibile chiara, riconoscibile e che tenesse conto dei problemi e delle esigenze della prassi più recente. In questo clima è maturata la lettera circolare del Presidente della Camera, del 21 febbraio 1996, concernente «le modalità applicative delle norme del Regolamento in materia di ammissibilità di documenti del sindacato ispettivo». Si è trattato di un documento di forte impatto che ha segnato indubbiamente un punto di svolta nella giurisprudenza parlamentare in materia di sindacato ispettivo ed ha, come dicevo, risposto ad una diffusa esigenza di chiarezza. Fino ad allora le diverse circolari presidenziali avevano fissato criteri ed orientamenti con riferimento a singoli settori ed a problematiche specifiche. Era, quindi, evidente la difficoltà di far capo a pronunce che risalivano nel tempo e che erano maturate in contesti diversi. La circolare del 21 febbraio 1996 precisa la disciplina applicativa delle disposizioni del Regolamento in tema di sindacato ispettivo con particolare riferimento ai criteri di ammissibilità delle interrogazioni e delle interpellanze. Essa riporta in allegato, in ordine cronologico, le successive circolari presidenziali, fornendone una utile sintesi per finalità applicative. Emerge così un quadro di riferimento preciso ed esaustivo sia per il contenuto che per la formulazione degli atti, con riferimenti ed indirizzi consolidati. In primo luogo, si enucleano le disposizioni regolamentari che fissano le caratteristiche rispettivamente delle interpellanze e delle interrogazioni. Viene, così, rimarcato il carattere più strettamente politico dell'interpellanza che la connota come lo strumento proprio per introdurre questioni attinenti assetti determinanti della politica del

Governo e per conoscerne i motivi e gli intendimenti della condotta. Per le interrogazioni se ne evidenzia il contenuto più limitato e meglio rispondente ad esigenze di informazione rispetto a singoli fatti, atti o comportamenti.

Si differenziano tre tipi di strumenti a seconda del contenuto: le interrogazioni con risposta orale in Assemblea per le sole questioni che abbiano un accentuato rilievo politico, tale da giustificarne la trattazione in Aula; le interrogazioni con risposta in Commissione per argomenti di carattere settoriale, che ricadano direttamente nell'ambito delle competenze delle diverse Commissioni, la loro trattazione in sede ristretta è pertanto funzionale anche alla complessiva attività degli organi in questione; le interrogazioni con risposta scritta, infine, per questioni aventi natura prevalentemente locale o tecnica, prive in ogni caso di diretto rilievo politico generale.

Per quanto concerne, invece, i criteri per l'applicazione delle regole di ammissibilità dei documenti di sindacato ispettivo si fornisce una sintesi schematica delle regole fondamentali e degli indirizzi consolidati nel tempo. Le inammissibilità derivanti dalla struttura dell'atto sono rilevate dalla Presidenza che si riserva di informare i presentatori in ordine alla necessità di una diversa titolazione dell'atto; motivazioni e premesse sono ammesse nei limiti in cui siano strettamente funzionali alla identificazione e alla costruzione dei quesiti posti, non possono contenere valutazioni, giudizi, domande retoriche, atti di indirizzo o affermazioni che vadano al di là dei quesiti posti. Le inammissibilità connesse alla forma dell'atto sono quelle derivanti da formulazioni sconvenienti ai sensi dell'articolo 89 del Regolamento, non solo sul piano lessicale, ma anche con riferimento a tutte le espressioni da cui derivi violazione dell'ordine costituzionale o regolamentare. Non sono ammessi termini ingiuriosi, ironici, sarcastici o provocatori, nonché insinuazioni atte ad offendere o recare discredito attraverso connessioni, allusioni o reticenze. Le inammissibilità concernenti le caratteristiche del quesito dipendono da anomalie riguardanti la sfera di responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento. È, in primo luogo, necessario che sia individuabile una competenza o responsabilità del Governo e che questi sia in grado di rispondere. Si tratta di un presupposto essenziale dal quale discende la responsabilità politica del Governo; ne deriva che gli atti ispettivi debbano riferirsi a fatti o atti caratterizzati da indubbia politicità e che rientrino nella competenza del Governo, nel caso in cui si chieda l'opinione del Governo su atti o fatti ad esso estranei è necessario che vi sia, comunque, una connessione con il proprio indirizzo politico o amministrativo. Non sono ammissibili atti ispettivi che riguardino 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; poteri, atti o comportamenti di organi costituzionali diversi dal Governo (Presidenza della Repubblica, Senato, Corte Costituzionale). Per quanto concerne il Presidente della Repubblica, sono ammissibili esclusivamente gli atti ispettivi che, pur richiamando atti o comportamenti del Capo dello Stato, abbiano come oggetto specifico attività imputabili al Governo e non richiamino comunque espressioni contenenti rilievi e censure che, anche se in forma indiretta o mediata abbiano ad oggetto l'operato del Presidente della Repubblica. Possono sorgere difficoltà interpretative con riferimento a quei casi in cui vi è un concorso deliberativo nella formazione dell'atto, per cui diventa problematico escludere che un giudizio di critica finisca per riguardare, sia pur in via indiretta, il Capo dello Stato. In definitiva è possibile avere atti solo formalmente presidenziali, atti sostanzialmente presidenziali ed atti esclusivamente presidenziali. La terza categoria di atti, essendo esclusa dalla controfirma ministeriale, non è soggetta ad ispezione parlamentare. Per quanto concerne la Magistratura, l'ispezione parlamentare può riguardare i compiti organizzativi del Ministero di grazia e giustizia ed il potere di promozione dell'azione disciplinare. Si tratta di sindacare le sole circostanze che costituiscono il presupposto dell'azione per il promuovimento del procedimento disciplinare, trattandosi dell'unica competenza governativa in materia. Non possono essere richiesti interventi diversi dal promuovimento del procedimento disciplinare, nei casi e nei modi previsti; così come non possono essere richiesti pareri e censure in ordine a sentenze o fatti che siano oggetto di giudizi in corso. I poteri o gli atti di organi di rilevanza costituzionale, di autorità indipendenti o di società o enti dotati di particolare autonomia possono essere fatti oggetto dell'ispezione parlamentare solo nei limiti in cui il Governo abbia competenze in base alle leggi istitutive ed organizzative. Per l'attività del Consiglio superiore della Magistratura la responsabilità politica del Governo può essere fatta valere nei limiti in cui abbia partecipato ai processi di formazione dei provvedimenti. Per quanto concerne le autonomie locali sono ritenute ammissibili le interpellanze e le interrogazioni concernenti l'attività degli organi di enti locali relativamente ad ambiti nei quali gli stessi esercitano funzioni la cui titolarità spetta comunque allo Stato, ovvero funzioni ad essi delegate dallo Stato. In relazione a tali funzioni, sono in particolare ritenuti ammissibili gli atti nei quali sia invocato l'esercizio dei poteri statali di ispezione, vigilanza e controllo, anche sostitutivo, quali quelli previsti dall'articolo 19 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con regio decreto n. 383 del

1934, e dalla legge n. 142 del 1990. Sono, altresì, ritenute ammissibili le interpellanze e le interrogazioni che sollecitino l'attivazione di poteri di intervento più generali che l'ordinamento pone in capo al Governo a tutela degli interessi della collettività, quale, ad esempio, il potere di scioglimento dei consigli comunali e provinciali o il potere di rimozione o sospensione da cariche negli enti locali, previsti dagli articoli 39 e 40 della legge n. 142 del 1990 e dagli articoli 15 e 15 *bis* della legge n. 55 del 1990. Alla luce della normativa vigente, i singoli atti degli enti locali sono assoggettati, nei casi previsti dalla legge, esclusivamente al controllo preventivo di legittimità del comitato regionale di controllo, organo non statale, previsto dall'articolo 130, primo comma, della Costituzione. La legge n. 142 del 1990 ha inoltre abolito il controllo di merito sugli atti medesimi, in precedenza previsto, sotto forma di richiesta di riesame da parte dell'organo deliberante, dalla legge n. 62 del 1953. Nessuna competenza residua dunque in capo all'esecutivo in merito al controllo dei singoli atti posti in essere dagli enti locali nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite dalla legge. Le inammissibilità per esigenze di tutela della sfera personale di singoli e del prestigio delle istituzioni si fondano sulla necessità che vi sia un corretto esercizio dei poteri connessi al mandato parlamentare. Si prevede, infatti, l'inammissibilità degli atti ispettivi che contengono imputazioni di responsabilità o giudizi attinenti alla sfera individuale se non quando derivino da fonti esterne al Parlamento, esattamente individuate e la cui pubblicazione sia giuridicamente consentita. Tale indirizzo interpretativo è stato costantemente e rigorosamente seguito dalla Presidenza proprio alla luce del disposto dell'articolo 68 della Costituzione, il quale, prevedendo la non perseguibilità dei parlamentari per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, impone al Presidente della Camera di ispirare il proprio vaglio di ammissibilità a criteri di massima garanzia, quando vengono in questione imputazioni di responsabilità tali da risultare effettivamente lesive dell'onorabilità di soggetti terzi, senza che a relativo fondamento sussistano fonti di documentazione esattamente individuate.

3 - Le modificazioni al Regolamento della Camera approvate nella seduta del 24 settembre 1997

Le modificazioni al Regolamento della Camera, approvate nella seduta del 24 settembre 1997, hanno riguardato il settore in esame con l'introduzione di disposizioni volte a dare particolare risalto a taluni strumenti di sindacato ispettivo che assumono una marcata rilevanza

politica o che sono tali da mettere in rilievo il contraddittorio tra Governo e Parlamento. Esse si inseriscono in un più ampio progetto riformatore che, rivisitando diversi aspetti dell'attività parlamentare, e del procedimento legislativo in particolare, è stato finalizzato all'obiettivo di realizzare un migliore e più efficace bilanciamento fra i poteri del Parlamento e del Governo e fra quelli di maggioranza ed opposizione nella dinamica complessiva della vita parlamentare, superando talune incongruenze derivanti da interventi sul Regolamento operati in tempi diversi.

Il nuovo articolo 135 *bis* prevede che una volta alla settimana, di norma il mercoledì, abbia luogo lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata. Nell'ambito di ciascun calendario dei lavori, alle sedute dedicate a tali strumenti, intervengono per due volte il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Vice Presidente e per una volta i ministri competenti per le materie sulle quali vertono le interrogazioni presentate. Entro le ore dodici del giorno antecedente quello in cui è previsto lo svolgimento, un deputato per ciascun gruppo, per il tramite del Presidente del gruppo può presentare un'interrogazione. L'interrogazione deve consistere in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso, su un argomento di rilevanza generale, connotato da urgenza o particolare attualità politica. Quando sia previsto che la risposta venga resa dal Presidente o dal Vice Presidente del Consiglio dei ministri, l'argomento delle interrogazioni presentate deve rientrare nella competenza propria del Presidente del Consiglio, come definita dall'articolo 95, primo comma, della Costituzione. Negli altri casi, il Presidente della Camera invita a rispondere il ministro o i ministri competenti per le materie sulle quali verta il maggior numero di interrogazioni presentate: i gruppi che abbiano presentato interrogazioni vertenti su differenti materie possono presentarne altre, rivolte ai ministri invitati a rispondere, entro un termine stabilito dal Presidente della Camera. Il presentatore di ciascuna interrogazione ha facoltà di illustrarla per non più di un minuto. A ciascuna delle interrogazioni presentate risponde il rappresentante del Governo, per non più di tre minuti. Successivamente, l'interrogante o altro deputato del medesimo gruppo ha diritto di replicare, per non più di due minuti. Il Presidente della Camera dispone la trasmissione televisiva dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata.

Una importante novità, rispetto alla normativa previgente, è costituita dalla disposizione che prevede l'intervento diretto del Presidente del Consiglio. Si tratta di una soluzione, che pur venendo incontro alle istanze di quanti auspicavano l'introduzione del *Premier Question Time* di stampo britannico, determina una contrazione delle facoltà presidenziali

nella definizione delle materie sulle quali verteranno le interrogazioni a risposta immediata. Le domande rivolte al Presidente del Consiglio o al suo vice riguarderanno infatti esclusivamente argomenti generali che attingono all'articolo 95 della Costituzione e che coinvolgono, quindi, l'indirizzo politico generale del Governo. È evidente che se da una parte vi è l'impossibilità del Presidente del Consiglio di sottrarsi al confronto parlamentare diretto, dall'altra tale coinvolgimento finisce per riguardare uno spettro di materie sicuramente circoscritto o quantomeno predefinito. Un ulteriore elemento di novità riguarda l'ipotesi che a rispondere siano singoli ministri. Per questi casi il Presidente della Camera individua gli argomenti su cui si svolgerà la seduta nell'ambito di quelli sui quali verte il maggior numero di interrogazioni presentate, e fissa un termine per la presentazione di nuovi atti per i gruppi che le abbiano presentate su diverse materie. Per la predefinizione della materia si determina un condizionamento a senso unico della seduta che spinge anche i gruppi che non avevano presentato atti ispettivi a farlo pur di partecipare al confronto parlamentare diretto con il Governo. La disciplina del 1983 prevedeva invece che il Presidente scegliesse non più di sei interrogazioni, in modo che, nell'ambito della materia trattata, gli argomenti fossero diversi così come diversi anche i gruppi di appartenenza dei presentatori, secondo un criterio di rotazione tra i gruppi. In realtà i mutamenti intervenuti in seno alla programmazione dei lavori parlamentari hanno condizionato fortemente anche il settore del sindacato ispettivo, al quale è riconosciuto maggiore spazio nel complesso dell'attività dell'Assemblea: un maggior numero di sedute porta come conseguenza quasi inevitabile, la necessità di predefinire le materie da trattare anche per quanto concerne le interrogazioni a risposta immediata, onde evitare che vi siano argomenti trattati in diverse sedi e con strumenti diversi. Quanto detto introduce un'altra importante novità contenuta nell'articolo 135 *ter*. Tale articolo prevede che lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata in commissione abbia luogo due volte al mese, di norma il giovedì. Entro le ore dodici del giorno antecedente a quello nel quale è previsto lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata, un componente della commissione per ciascun gruppo può presentare un'interrogazione per il tramite del rappresentante del gruppo al quale appartiene. Il Presidente della commissione invita, quindi, a rispondere il ministro o il sottosegretario di Stato competente. Le interrogazioni devono consistere in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso su un argomento rientrante nell'ambito di competenza della commissione, connotato da urgenza o particolare attualità politica. Dello

svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata in commissione è disposta la trasmissione attraverso impianto audiovisivo a circuito chiuso. Il presentatore di ciascuna interrogazione ha facoltà di illustrarla per non più di un minuto. A ciascuna delle interrogazioni presentate risponde il ministro, per non più di tre minuti. Successivamente, l'interrogante o altro deputato del medesimo gruppo ha diritto di replicare, per non più di due minuti. Può essere chiamato a rispondere all'interrogazione a risposta immediata in commissione anche un sottosegretario, benché comunque sia auspicabile che siano i ministri a rispondere a tali interrogazioni. Queste interrogazioni devono essere necessariamente presentate da un componente della commissione, e possono essere sottoscritte anche da deputati che non ne fanno parte, purché appartenenti al medesimo gruppo del presentatore. L'introduzione di questo strumento ispettivo anche per le commissioni risponde all'esigenza di destinare a queste ultime la trattazione di materie di carattere settoriale, più congeniali e più pertinenti alla loro attività ordinaria. Purtuttavia, è importante rilevare che un elemento fortemente caratterizzante lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata in Aula è costituito dalla ripresa televisiva diretta, disposta dal Presidente della Camera; certamente diverso è l'impatto reso dalla trasmissione attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso riservata per le commissioni. Si pone, quindi, il problema di individuare criteri precisi per decidere quale sia la sede più appropriata in cui un dato ministro debba rispondere ad atti ispettivi urgenti su una determinata questione, considerato che si debba comunque trattare di argomenti di rilevanza generale, connotati da urgenza o particolare attualità politica: ciò che muta sensibilmente è il diverso grado di pubblicità fra lo svolgimento di interrogazioni urgenti in Assemblea ed in commissione.

Il Regolamento del Senato prevede, già dal 1988, lo svolgimento di interpellanze con procedimento abbreviato (articolo 156 *bis*). Esse sono sottoscritte, non più di una al mese, dai Presidenti dei gruppi parlamentari o dai rappresentanti delle singole componenti del Gruppo misto, a nome delle rispettive formazioni politiche, ovvero sono presentate da almeno un decimo dei componenti del Senato (ma ciascun senatore non può annualmente sottoscrivere più di sei interpellanze pesanti). Il beneficio per i presentatori risiede nella garanzia di un termine certo per lo svolgimento: le interpellanze con procedimento abbreviato sono poste all'ordine del giorno dell'Assemblea entro quindici giorni dalla loro presentazione, eventualmente ricorrendo a sedute supplementari, ma il Governo può sempre decidere di non rispondere o di differire la risposta.

Le interpellanze stesse hanno uno svolgimento più sollecito: dieci minuti per la loro illustrazione rispetto ai venti minuti abituali. Quanto alle applicazioni, si può dire che, pur non avendo seguito un ritmo costante, esse hanno riguardato taluni argomenti per i quali vi era un forte interesse politico e grande attenzione nell'opinione pubblica.

L'articolo 138-*bis* del Regolamento della Camera, approvato il 24 settembre 1997, prevede che i Presidenti dei gruppi parlamentari, a nome dei rispettivi gruppi, ovvero un numero di deputati non inferiore a trenta possono presentare interpellanze urgenti. Ciascun Presidente di gruppo può sottoscrivere non più di due interpellanze urgenti per ogni mese di lavoro parlamentare; ciascun deputato può sottoscriverne non più di una per il medesimo periodo. Le interpellanze urgenti, presentate entro la seduta del martedì precedente, sono svolte di norma in ciascuna settimana nella seduta del giovedì mattina. I tempi di svolgimento per le interpellanze urgenti sono i medesimi previsti dall'articolo 138 per tutte le altre interpellanze. È importante rilevare che per questo strumento ispettivo è prevista una corsia preferenziale che consente di ottenere la risposta del Governo nel giro di quarantotto ore dalla presentazione dell'atto, così come la possibilità che a sottoscriverlo siano trenta deputati: si tratta di una facoltà significativa che, supera le critiche di quanti lamentavano un eccesso di potere riconosciuto ai gruppi, e che ha trovato un positivo riscontro nella fase iniziale di applicazione dell'istituto.

L'articolo 139-*bis*, introdotto con la recente riforma regolamentare, costituisce la novità forse più significativa nel novero delle nuove disposizioni concernenti il sindacato ispettivo. Esso colma una lacuna, ampiamente avvertita che era stata solo parzialmente superata con la circolare presidenziale del 21 febbraio 1996, di cui si è già parlato. L'aver codificato in sede regolamentare i poteri presidenziali in una materia tanto fluida e delicata com'è quella del sindacato ispettivo costituisce indubbiamente un significativo passo in avanti in termini di chiarezza e di trasparenza nell'assunzione delle decisioni concernenti la ammissibilità degli atti ispettivi. Anche se tale norma non fa altro che fissare regole e criteri già consolidati e tratti dalla più recente prassi applicativa, è stato importante aver superato le resistenze di quanti ritenevano che una consacrazione regolamentare di tali principi avrebbe finito per limitare nella sostanza la potestà ispettiva parlamentare.

Ai fini della pubblicazione di mozioni, interpellanze e interrogazioni, il Presidente verifica che il contenuto dell'atto sia riconducibile al tipo di strumento presentato secondo quanto previsto dagli articoli 110, 128 e 136; ove necessario, provvede alla corretta titolazione dell'atto, infor-

mandone il presentatore. Il Presidente valuta altresì l'ammissibilità di tali atti con riguardo alla coerenza fra i vari particolari documenti, alla competenza e alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, nonché alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni. Non sono comunque pubblicati gli atti che contengono espressioni sconvenienti. Queste disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche nei confronti degli altri atti di iniziativa parlamentare. Questa norma costituisce un punto di svolta inequivocabile e supera al contempo il pericolo che sia esercitata una sorta di censura preventiva nei confronti del potere di sindacato ispettivo, così come il rischio di un esercizio discrezionale di tale accertamento preliminare.

Dalla disamina sin qui svolta delle norme introdotte con la riforma regolamentare del 24 settembre 1997 emerge chiaramente come gli interventi in materia di sindacato ispettivo abbiano portato ad un significativo potenziamento di tale settore sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo. Ciò ha determinato nella prassi applicativa un incremento in termini di presentazione di atti e di numero di sedute di Aula e di commissione, complessivamente dedicate allo svolgimento di questi strumenti. In Aula vi sono abitualmente tre sedute (quella del martedì, mercoledì e giovedì mattina) dedicate allo svolgimento di interrogazioni orali ed interpellanze, una seduta (il mercoledì pomeriggio) dedicata allo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata ed una seduta (il giovedì mattina) dedicata allo svolgimento di interpellanze urgenti. Da una lettura dei dati di raffronto fra la XII e la XIII legislatura, riferiti a periodi di tempo omogenei, emerge con chiarezza il forte impulso subito dall'attività ispettiva parlamentare nell'ultima legislatura. La crescita ha riguardato indistintamente tutti gli strumenti con la sola eccezione delle interrogazioni a risposta scritta che hanno subito una lieve flessione in termini di presentazione di atti. Si registra un significativo aumento per le interpellanze che passano da 879 a 974 ed uno di maggiore portata per le interrogazioni a risposta orale che passano da 887 a 2078. Ciò che colpisce è l'incremento degli atti che hanno ricevuto risposta: si passa per le interpellanze da 248 a 460 e per le interrogazioni a risposta orale da 264 a 1008. Nella prassi si pongono problemi di coordinamento, attinenti sia all'individuazione delle materie da affrontare con i vari strumenti sia alla presentazione nelle diverse sedi di atti diversi di contenuto analogo, che ispirano la necessità di una rivisitazione complessiva dei diversi strumenti ispettivi per introdurre elementi qualificanti. Si tratta in buona sostanza di razionalizzare un settore in cui si rinvengono una plu-

ralità di strumenti spesso fungibili tra loro: gli atti ispettivi che intervengono su questioni di carattere politico generale potrebbero essere destinati all'Aula, quelli che intervengono su materie di carattere settoriale potrebbero essere riservati alle commissioni e quelli che si riferiscono a questioni specifiche, spesso di carattere locale, potrebbero essere trattati con documenti a risposta scritta.

4 - *L'attività ispettiva in altri paesi europei*

La relazione prosegue con alcuni brevi cenni relativi all'attività ispettiva in altri parlamenti europei, con particolare riferimento ai criteri che presiedono al vaglio di ammissibilità dei singoli atti.

Nel Parlamento britannico non vi è una distinzione formale tra interrogazioni scritte e orali. La presentazione è prerogativa del singolo parlamentare e nessuna corsia preferenziale è riconosciuta ai gruppi parlamentari, come accade in altri parlamenti.

Le interrogazioni *starred* (con asterisco), che richiedono di norma una risposta orale in un determinato giorno, possono essere presentate da ciascun parlamentare in numero di due per ogni giorno di seduta e non più di otto per ogni dieci giorni di seduta. In caso di mancata risposta nel giorno prefissato il parlamentare riceve una risposta scritta, pubblicata sul resoconto ufficiale, sempre che non preferisca ripresentare l'atto in un altro giorno.

Le interrogazioni *unstarred* (senza asterisco) ricevono una risposta scritta senza precisa indicazione temporale.

Le interrogazioni contrassegnate «W» ricevono una risposta scritta in un determinato giorno; il parlamentare è tenuto a rispettare il tempo di preavviso, proprio delle interrogazioni *starred* di almeno quarantotto ore.

Per l'ammissibilità degli atti ispettivi vi sono regole comuni alle diverse tipologie che sono espresse negli *Standing Orders* ed altre fissate dallo *Speaker*.

Le domande supplementari alla risposta del Ministro sono accettate in corso di seduta e sono rimesse alla discrezione dello *Speaker*. Le procedure sono applicate dal *Table Office* (Ufficio per la programmazione) le cui decisioni sono appellabili allo *Speaker*. All'atto della presentazione, una interrogazione può essere modificata, in tutto o in parte, e addirittura rifiutata dal *Table Office* che ha cura di avvertire il presentatore. Solitamente le decisioni di tale ufficio sono accolte dal parlamentare; accade di rado che singole questioni siano portate direttamente all'attenzione dello *Speaker*.

I criteri di ammissibilità sono il frutto di una lenta prassi consolidatasi nel tempo, e tengono conto delle origini storiche dell'istituto. In primo luogo, le interrogazioni devono sollecitare informazioni o richiedere azioni, devono contenere quesiti e non affermazioni; non devono contenere frasi ironiche, retoriche o esporre affermazioni. In secondo luogo, devono essere quanto più possibile brevi, possono contenere dati, ma non riportare brani di giornali o opinioni personali dell'interrogante. In terzo luogo, non possono presentare gravi accuse, senza che se ne fornisca contestualmente prova e non possono riguardare questioni oggetto di procedimenti giudiziari. In quarto luogo, non possono riguardare la famiglia reale, funzionari di Corte, né l'altra Camera. Nel caso in cui un ministro dichiari di non poter rispondere ad una interrogazione devono trascorrere due mesi perché possa essere ripresentata. Le interrogazioni devono riguardare argomenti che ricadono nella stretta competenza e responsabilità del ministro. Se un atto ispettivo viene riferito ad un ministro non competente sull'argomento, il *Table Office* lo trasferisce al ministro competente; si tratta di un'attività abbastanza complessa in quanto sovente si registrano trasferimenti di competenza riguardanti importanti settore dell'attività governativa. Le interrogazioni non possono riguardare discorsi pronunciati o articoli apparsi in sede diversa da quella parlamentare; purtuttavia è consentito rivolgere domande al Capo dell'Esecutivo per conoscere se talune affermazioni rese da ministri in carica corrispondano alla politica del Governo.

In verità, talune domande che non possono essere rivolte direttamente al Primo ministro possono essere ammesse come domande supplementari.

Il parlamentare deve essere fisicamente presente alla Camera per lo svolgimento della sua interrogazione. Si segue un sistema di rotazione nella messa all'ordine del giorno di atti ispettivi dei diversi dicasteri. Il tempo delle interrogazioni è fissato per il lunedì, martedì, mercoledì e giovedì pomeriggio; il Primo ministro risponde ad ora fissa, fra le 15,15 e le 15,30 il martedì e il giovedì. Sono concesse un certo numero di domande supplementari, di solito due o tre per interrogazione; ai ministri non è fissato un limite temporale per rispondere alle domande, anche se è richiesta chiarezza e concisione. L'attività ispettiva si caratterizza sempre più come strumento politico atto a richiamare l'attenzione generale, opinione pubblica compresa, su taluni problemi specifici anche di carattere settoriale o locale; non si tratta tanto di acquisire informazioni o dati quanto di svolgere un'azione di pressione serrata che consenta di dar risalto al problema stesso.

Destinatari delle interrogazioni possono essere il Primo ministro, che nella sua veste di responsabile della politica generale del Governo può essere interrogato su qualunque attività dell'Esecutivo, ed i singoli ministri per i rispettivi settori di competenza. Per arginare la prassi del Primo ministro di trasferire le interrogazioni a contenuto specifico ai ministri competenti, si è consolidato il ricorso alle *open questions* o interrogazioni aperte a prova di trasferimento. Esse sono formulate in modo tale da contenere una prima domanda volutamente semplice e concisa alla quale se ne fa seguire una seconda più stringente, per mettere in crisi il *Premier* nel corso dello svolgimento dell'interrogazione in Aula. Per far fronte all'incremento nella presentazione di interrogazioni orali, registrato durante il finire degli anni ottanta, vi è stata un'importante pronuncia del *Procedure Committee* che ha introdotto elementi di novità volti a semplificare le procedure. In particolare è stato previsto: che queste interrogazioni siano presentate direttamente dal parlamentare presso il *Table Office*; che ciascun parlamentare possa presentare a sua firma un'unica interrogazione diretta ad un ministro in un dato giorno, e che ne possa presentare una seconda, per lo stesso ministro e per lo stesso giorno, per conto di un collega; che per la determinazione dell'ordine di priorità fra le interrogazioni presentate ci si affidi al meccanismo dell'estrazione a sorte degli atti che saranno così stampati e trattati in Aula.

Il *Question Time* ha corso fra le 14,40 e le 15,30, dal lunedì al giovedì, ed è regolarmente disposta la trasmissione televisiva diretta. Per le quattro sedute dedicate a questo strumento ispettivo si segue un sistema di rotazione settimanale completa fra i diversi Ministri che può subire deroghe solo a seguito di precisi accordi tra il Governo e l'opposizione parlamentare. Il Primo ministro interviene il martedì e il giovedì alle 15,15. Lo *Speaker* di solito concede una o due domande supplementari che, pur riguardando lo stesso argomento, non possono essere di replica o di commento alla risposta appena resa. Le interrogazioni urgenti possono essere trattate in coda al *Question Time*, o alle ore 11 del venerdì mattina: si tratta di una decisione assunta dallo *Speaker*.

Questi atti, per i quali è previsto l'invio di un apposito preavviso scritto al ministro, possono riguardare argomenti assolutamente urgenti e di particolare rilevanza pubblica per i quali non vi era stata fino ad allora occasione di presentare interrogazioni perchè sconosciuti. Nel Parlamento britannico non è prevista la presentazione di interrogazioni in commissione. Questi organismi parlamentari, svolgendo attività conoscitive, possono così attingere i dati, le notizie o le informazioni necessarie per l'esercizio del controllo parlamentare sull'attività dell'Esecutivo.

Il diritto di controllo del Bundestag segue un modello abbastanza ampio e può riguardare il complesso dell'attività governativa: dai grandi avvenimenti politici, ai programmi di settore, ai provvedimenti legislativi da proporre, fino al contenuto di decisioni più strettamente amministrative.

I singoli ministri possono essere così chiamati a rispondere non solo di attività che ricadono nelle loro specifiche competenze ma anche dello stato di attuazione delle leggi.

Gli strumenti ispettivi possono essere ad attivazione collettiva o ad attivazione individuale. Nella prima categoria spiccano le «grandi interrogazioni» che costituiscono lo strumento di controllo più efficace, a disposizione dell'opposizione, per pressare il Governo federale. Vengono presentate per iscritto al Presidente, devono essere redatte in forma chiara e concisa, nonché essere accompagnate dalla firma dei componenti del gruppo parlamentare o di quella di almeno il cinque per cento dei componenti dell'Assemblea e possono contenere una motivazione.

Il Presidente del Bundestag trasmette l'atto al Governo federale e lo invita per iscritto a dichiarare se e quando intende rispondere. Quando perviene, la risposta scritta è stampata e l'atto è posto all'ordine del giorno. Un gruppo parlamentare o il cinque per cento dei deputati possono richiedere lo svolgimento di un dibattito parlamentare sulle grandi interrogazioni: lo steso dicasi qualora il Governo dichiari di non voler rispondere o non vi abbia ottemperato entro tre settimane dalla trasmissione dell'atto. Il controllo ispettivo è ricondotto all'attività del Parlamento nella sua unità: il Presidente trasmette l'atto al Governo federale e non direttamente al ministro competente. Può non trasmettere quegli atti che integrino fattispecie di reato, o che presentino frasi sconvenienti o inammissibili nel linguaggio parlamentare, o che non si limitino ad una esposizione dei fatti ma rechino giudizi o elementi valutativi; non può, invece, intervenire sulla motivazione che costituisce un elemento degli atti ispettivi, riconosciuto nell'esclusivo interesse degli interroganti, atto ad agevolare la risposta.

Le «piccole interrogazioni» riguardano argomenti specifici ed hanno un portata settoriale. Anch'esse devono essere redatte in forma scritta, chiara e concisa, motivate ed accompagnate dalla firma dei componenti di un gruppo parlamentare o da quelle di almeno il cinque per cento dei deputati. Non possono contenere giudizi ed apprezzamenti e non possono dar luogo a dibattiti d'Aula. L'atto riceve una risposta scritta: in caso di rifiuto della risposta, di insufficienza di questa o decorso il termine ordinario di quattordici giorni, gli interroganti possono riproporre

la questione nell'ambito di una grande interrogazione, in modo da provocare sull'argomento un dibattito parlamentare.

Nella categoria degli strumenti ad attivazione individuale si annoverano le interrogazioni a risposta orale e a risposta scritta. Le interrogazioni orali costituiscono lo strumento di controllo parlamentare più diffuso. Ciascun parlamentare del Bundestag può farvi ricorso per rivolgere domande al Governo federale. È previsto che in ciascuna settimana siano programmati spazi temporali per lo svolgimento di interrogazioni, per un massimo di tre ore. Ogni deputato può presentare non più di due interrogazioni orali per seduta. Esse devono riguardare materie che ricadono direttamente o indirettamente nella competenza del Governo federale. Devono essere redatte in forma chiara e concisa, possono essere motivate, ma non possono riguardare argomenti che sono già in discussione in quella sessione di lavori d'Aula. È facoltà del Presidente trasformare le interrogazioni a risposta orale di evidente rilevanza locale in interrogazioni a risposta scritta. Gli atti sono consegnati al Presidente almeno tre giorni prima dell'ora delle interrogazioni durante la quale otterranno risposta. Eccezionalmente il Presidente può consentire la presentazione di interrogazioni urgenti entro le ore dodici del giorno precedente. Qualora l'interrogazione riceva risposta orale, l'interrogante ha la facoltà di rivolgere non più di due domande supplementari, connesse alla principale e che rispondano agli stessi requisiti di chiarezza e brevità. Le interrogazioni seguono l'ordine di presentazione e ricevono tutte risposta, una volta superato il vaglio di ammissibilità presidenziale, di solito da parte di un sottosegretario.

L'attività ispettiva del Bundestag ha caratteri piuttosto estesi, potendo trattare materie per le quali il Governo federale sia responsabile almeno indirettamente; può sondare l'intero corpo delle attività di competenza governativa per conoscerne ragioni, ritardi o omissioni. Quanto alle inammissibilità, queste rilevano solo in casi particolari e circoscritti. In primo luogo, l'ispezione parlamentare non può sindacare l'attività giurisprudenziale, può solo conoscere le iniziative del Governo che la riguardano; in secondo luogo, non può riguardare materie di esclusiva competenza dei Lander; non può affrontare questioni che riguardino atti o affermazioni di parlamentari così come l'attività del Presidente federale, per il quale è possibile decretare lo stato di accusa; non può riferirsi genericamente alla politica del Governo federale, senza porre specifici quesiti o rilievi.

Per quanto riguarda le interrogazioni a risposta scritta, ciascun parlamentare può presentarne non più di quattro nel corso di un mese. Il

Governo è tenuto a rispondere entro il termine di una settimana dalla trasmissione dell'atto: nel caso in cui il termine trascorra inutilmente, il presentatore può chiedere che all'atto il Governo dia risposta in Aula nel corso della prima seduta utile per lo svolgimento di interrogazioni.

I dibattiti su questioni di attualità possono essere richiesti, in sede di Conferenza dei capigruppo, da parte dei gruppi parlamentari o del cinque per cento dei parlamentari; hanno una durata massima di un'ora e non possono concludersi con la presentazione di strumenti di indirizzo per il Governo.

Questo strumento, introdotto nel 1965, consente lo svolgimento di un dibattito parlamentare su argomenti di interesse pubblico che esulino dall'ordine del giorno predisposto. La durata del dibattito non tiene conto del tempo utilizzato dal Governo per il suo intervento. Ogni oratore non può parlare più di cinque minuti. In caso di interventi del Governo eccessivamente lunghi si prolunga corrispondentemente anche il tempo a disposizione dei parlamentari.

Il Governo federale informa per iscritto il Bundestag sull'esecuzione delle sue decisioni. Qualora l'esecuzione delle decisioni non sia possibile entro un termine adeguato, il Governo federale comunica una relazione provvisoria. Il Bundestag può richiedere che le informazioni gli pervengano entro un termine che esso stesso stabilisce. Entro due settimane dalla distribuzione della suddetta relazione può essere obiettato che l'informazione è incompleta o che non sono state eseguite determinate decisioni. Il Presidente trasmette le osservazioni al Governo federale per una risposta scritta. La risposta viene resa nota ai firmatari delle osservazioni. Essa viene posta all'ordine del giorno, in caso di richiesta scritta di un numero di membri del Bundestag pari alla consistenza di un gruppo parlamentare, entro una settimana da quando la risposta è stata resa nota. Qualora il Governo federale non fornisca una risposta nel termine di quattro settimane, entro un'ulteriore settimana un numero di membri del Bundestag pari alla consistenza di un gruppo parlamentare può chiedere per iscritto che le osservazioni siano poste all'ordine del giorno. Nel corso della loro discussione possono essere presentate mozioni di merito.

La seduta dedicata al *Question time* ha luogo il mercoledì, tra le tredici e le tredici e trenta, è regolata a seconda delle opportunità dal Presidente dell'Assemblea, vi intervengono direttamente i ministri, ed è incentrata di norma su materie di interesse attuale per le quali sia prevista una riunione del Consiglio dei ministri.

Riferimenti bibliografici

- AMATO G., *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1996.
- MANZELLA A., «Interrogazione e interpellanza parlamentare», in *Enciclopedia del diritto*, XXII, Milano, 1972.
- MACCANICO A., «Interrogazioni e interpellanze», in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1989.
- MARTINES T., DE CARO C., LIPPOLIS V., MORETTI R., *Diritto parlamentare*, 1992.
- CIAURRO G.F., «Il Parlamento controllore», in *Nuovi Studi politici*, Marzo 1988.
- AA.VV., «Le interrogazioni al Parlamento europeo», in *Studi Parmensi*, XXIII, Milano, 1978.
- FILIPPETTA, «L'illusione ispettiva», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991.
- CHIMENTI, «Note sul sindacato ispettivo dei parlamentari sul servizio pubblico radiotelevisivo», in *Scritti in errore*, di TOSATO E., vol. 3, 1984.