

Federico Stramacci

La funzione ispettiva nel Parlamento inglese e il question time italiano

1 - Premessa; 2 - Il sistema costituzionale britannico: *a*) il ruolo della Corona, del Parlamento e del Governo; *b*) lo svolgimento del *question time* nella Camera dei comuni e le modifiche apportate nel 1990 dalla commissione per l'esame delle procedure; *c*) profili problematici delle interrogazioni al Primo Ministro e di quelle ai singoli ministri; *d*) l'impatto della televisione; *e*) il pubblico interesse ed i gruppi di pressione; 3 - Il sindacato ispettivo nel Parlamento italiano e le recenti proposte di modifica: *a*) considerazioni generali e aspetti problematici; *b*) le interrogazioni a risposta immediata nella prassi e nei regolamenti parlamentari; *c*) le proposte di modifica; 4 - Considerazioni conclusive

1 - Premessa

L'obiettivo preminente di questa ricerca è quello di fornire un quadro, il più analitico possibile, della procedura ispettiva in vigore nel Parlamento britannico per trarre dalla stessa spunti di riflessione per una revisione della funzione ispettiva nella realtà italiana (attualmente insufficiente, inefficace e svuotata delle sue caratteristiche conoscitive e di controllo dell'operato dell'esecutivo) e soprattutto per un adeguamento dei nostri regolamenti parlamentari al nuovo sistema elettorale a prevalenza maggioritaria.

L'esigenza di riformare in tal senso i regolamenti parlamentari è stata avvertita da una parte della dottrina che ha valutato queste fonti come elementi di integrazione e di attuazione della forma di Governo prevista in Costituzione. I regolamenti parlamentari sono stati inquadrati soprattutto come atti di indirizzo politico-costituzionale attraverso i quali la maggioranza assoluta di ciascuna Assemblea delinea, nell'ambito delle norme costituzionali che si pongono come limite non valicabile, un equilibrio tra poteri costituzionali. Se è vero che l'attuale legge elettorale a prevalenza maggioritaria non è stata in grado di garantire la costituzione di salde maggioranze parlamentari, è altrettanto vero che essa non ha rappresentato la base di quell'edificio maggioritario rimasto attualmente incompleto. L'incompletezza del nostro edificio maggioritario risulta di tutta evidenza se solo si considera che uno degli elementi, forse il più rilevante, caratterizzanti i sistemi maggioritari è quello della prevalenza del ruolo del Governo in generale e della determinazione del si-

stema legislativo in particolare. A conferma di ciò si può citare il caso inglese, dove all'esame dei progetti di legge presentati dal Governo (*government bills*) è dedicato il 34 per cento del tempo complessivo dell'attività parlamentare ⁽¹⁾; ma se il Governo ha una preminenza nell'iniziativa legislativa, all'opposizione è riservato un ruolo di primo piano nello svolgimento di quella funzione ispettiva che, con particolare riguardo al *question time*, costituisce l'oggetto di questa ricerca.

2 - Il sistema costituzionale britannico

a) Il ruolo della Corona, del Parlamento e del Governo

Il sistema costituzionale britannico è caratterizzato da una forma di Governo parlamentare. Se prima del Settecento, infatti, il Parlamento aveva svolto un ruolo politico-costituzionale nel limitare i poteri della Corona, a partire dal 1782 si affermò il principio per cui i ministri, e il Primo Ministro in particolare, dovessero godere solo della fiducia della Camera dei comuni ⁽²⁾.

L'attuale forma di governo è contraddistinta peraltro da una netta prevalenza del Governo, che ha un ruolo primario rispetto alla Corona e al Parlamento, rientrando nello schema del cosiddetto parlamentarismo maggioritario. Del resto il ruolo della Corona nel contesto istituzionale britannico risulta affievolito rispetto al passato — come pure quello della Camera dei *lord* — man mano che si è affermato sempre più il principio democratico di rappresentanza e della sovranità popolare in luogo di quello ereditario.

Le prerogative della Corona assumono per lo più la forma scritta, ad eccezione del caso in cui, nello svolgimento del suo ruolo formale di vertice del potere esecutivo, il sovrano procede alla nomina del Primo Ministro che, per consuetudine, sarà il *leader* del partito che ha vinto le elezioni. Solo nel caso in cui le elezioni non consentano di pervenire alla costituzione di una maggioranza, egli acquisirà una certa discrezionalità.

Un'altra prerogativa attribuita formalmente alla Corona è quella dello scioglimento anticipato della Camera dei comuni.

Se già nel periodo precedente al primo conflitto mondiale si affermò la regola convenzionale secondo la quale il Re non poteva negare a nessun Primo Ministro lo scioglimento anticipato della Camera dei comuni ⁽³⁾, tale facoltà si era di fatto trasformata «non soltanto in un potere del Primo Ministro di scegliere il momento più favorevole al proprio partito per affrontare il giudizio popolare (è evidente che l'origine regia

di questo potere è alla base dell'ampia discrezionalità del suo esercizio); ma anche in uno strumento con cui mantenere unita la compagine ministeriale che sostiene il Primo Ministro» (4). Si verifica infatti che, nei momenti di maggiore tensione nell'ambito del proprio partito, e quindi della propria maggioranza, il *leader*-Primo Ministro, minacciando lo scioglimento anticipato della Camera dei comuni, riesca a ricompattare il proprio schieramento.

La terza prerogativa della Corona è rappresentata dal cosiddetto *royal assent*, che è una sorta di sanzione regia alle leggi votate dal Parlamento. Pur trattandosi di una facoltà di indubbia rilevanza dal punto di vista giuridico-formale, perché potrebbe in casi eccezionali trasformare il potere del sovrano in un potere di controllo della legittimità costituzionale delle leggi approvate dal Parlamento, è opportuno precisare che l'ultimo diniego reale risale al 1707, allorquando la regina Anna rigettò un progetto di legge sulla milizia scozzese.

A conclusione di questo esame delle principali prerogative regie, è interessante richiamare il rilievo di Sergio Ortino secondo il quale «... la presenza di una maggioranza parlamentare compatta ed omogenea così come è quella formata da una compagine monopartitica di tipo inglese, trasferisce di fatto l'esercizio di tutte le prerogative regie a favore del Primo Ministro; un esercizio di fatto che sarà possibile finché il corpo elettorale confermerà il suo sostegno al Primo Ministro in carica» (5).

Oltre al sovrano, i principali organi che compongono il Governo del Regno Unito sono il *Privy Council*, il *Cabinet* ed il Primo Ministro.

Il *Privy Council* (il consiglio privato della Corona) è l'organo nel quale il sovrano adotta formalmente taluni provvedimenti normativi che in realtà sono decisi dal Governo (*orders in council*). È composto da circa trecento membri e svolge ormai funzioni di carattere cerimoniale e formale, le più importanti delle quali sono esercitate attraverso comitati permanenti composti da pochi membri.

La necessità di poter disporre di un organo di Governo ristretto portò nel diciassettesimo secolo alla istituzione del *Cabinet*, il funzionamento del quale è determinato soprattutto attraverso convenzioni.

Se con l'avvento della dinastia degli Hannover (1714) il *Cabinet* acquisì maggiore autonomia, con le riforme elettorali del 1832 e del 1867 (con le quali si affermò definitivamente la prevalenza del potere di investitura democratica) diventò il principale organo del sistema di Governo britannico.

È assai significativo nella storia costituzionale inglese il fatto che la composizione del *Cabinet*, pur avendo avuto all'atto della sua istituzione

le caratteristiche di un organo di Governo per lo svolgimento di funzioni consultive ed esecutive a sostegno delle attività del Re, sia attualmente decisa dal Primo Ministro, che ne sceglie i membri fra gli eletti del partito di maggioranza nella Camera dei comuni. Tale elemento dimostra infatti — come si è rilevato in precedenza — non solo il depauperamento delle funzioni della Corona nel corso dei secoli, ma anche l'assunzione di un ruolo più incisivo da parte del Primo Ministro nel sistema costituzionale britannico.

A tale riguardo, occorre sottolineare che, la contemporanea presenza di una legge elettorale maggioritaria a turno unico e di due grandi partiti tra loro contrapposti, ha portato una parte della dottrina ad affermare che con tale sistema si è consentita la diretta legittimazione popolare nelle elezioni politiche di una forte maggioranza parlamentare e del suo *leader* destinato a diventare Primo Ministro.

La scelta di quest'ultimo, infatti, spetta al sovrano che per consuetudine deve nominare il *leader* del partito che ha vinto le elezioni. La nomina dei ministri viene effettuata su proposta del nuovo Primo Ministro, che ha una posizione di netta preminenza su di essi e sulla maggioranza parlamentare.

Il ruolo primario del *Cabinet* e del Primo Ministro nel sistema costituzionale inglese si evidenzia, tra l'altro, nel fatto che il Governo dispone pienamente dell'ordine del giorno della Camera dei comuni potendo contare, nella ripartizione generale dei tempi parlamentari, sul 75 per cento dei giorni di seduta per l'esame di proprie iniziative legislative o di argomenti che ritiene opportuno trattare.

Nella dottrina e nella tradizione costituzionali inglesi si sono affermate diverse definizioni del Parlamento, a seconda che lo si considerasse come sinonimo della Camera dei comuni, o come composto dalle due Camere o da queste e dalla Corona contemporaneamente. Se dal punto di vista giuridico solo l'ultima tesi può essere considerata corretta ⁽⁶⁾, nella realtà politico-costituzionale del Regno Unito la Camera dei comuni ricopre ormai un ruolo preminente rispetto all'altro ramo del Parlamento. Le ragioni di tale preminenza sono state individuate da una parte della dottrina come la conseguenza del «plurisecolare confronto tra principio democratico e principio feudale-ereditario, che si pone in parallelo con l'analogo confronto tra Camera dei comuni e corona» ⁽⁷⁾.

Al riguardo è opportuno evidenziare che nel recente dibattito in corso in Inghilterra sulle riforme costituzionali il *leader* del partito laburista, Tony Blair, ha avanzato la proposta — fortemente contrastata dai conservatori — di abolire la Camera dei *lord* per sostituirla con un'assemblea

elettiva e di proporre un referendum sul sistema elettorale proporzionale. Assai significativo in materia è stato il rilievo mosso da De Vergottini quando ha sostenuto che, pur essendo dal punto di vista formale la competenza legislativa della Camera dei *lord* quasi equivalente a quella dei comuni, l'iniziativa legislativa in materia di bilancio e di fisco spetta esclusivamente a quest'ultima ⁽⁸⁾. L'assenso della Camera dei *lord* per l'approvazione delle cosiddette *money bills*, ovvero per le leggi che riguardano la tassazione e questioni connesse, non è più necessario fin dal 1911, anno nel quale, appunto, la Camera alta venne privata della relativa competenza; mentre dopo il 1949 la sua partecipazione al processo legislativo fu praticamente azzerata, potendo esercitare soltanto un potere di rinvio, per altro superabile dalla Camera dei comuni con altre votazioni.

Nella sostanza, con la progressiva riduzione dei poteri della Corona e della Camera dei *lord* il principio della sovranità del Parlamento è venuto sostanzialmente a coincidere con quello della sovranità della Camera dei comuni.

Le riforme elettorali che si susseguirono dal 1832 in poi non si limitarono soltanto a riorganizzare la struttura dei seggi nel territorio, ad estendere il suffragio, ad introdurre il voto segreto (nel 1872), a consentire anche a persone non facoltose di affrontare le spese elettorali e di potersi quindi presentare alle elezioni (nel 1883), ma ebbero come principale conseguenza quella di favorire la nascita dei moderni partiti politici. Proprio quest'ultimo elemento ha contribuito ad accentrare la vita politica inglese nella Camera elettiva, anziché in quella dei *lord*, che finì col diventare una «Camera di riflessione» priva di veri e propri poteri decisionali.

b) Lo svolgimento del question time nella Camera dei comuni e le modifiche apportate nel 1990 dalla commissione per l'esame delle procedure

Nella Camera dei comuni l'ora delle interrogazioni, o *question time*, ha luogo nei primi quattro giorni della settimana ed è caratterizzata soprattutto dalla immediatezza del «botta e risposta» che si svolge, ad esempio, tra il Primo Ministro e il *leader* dell'opposizione (per questo caso sono espressamente previste le sedute del martedì e del giovedì dalle 15,15 alle 15,30) su argomenti di attualità e/o di primario interesse nazionale ⁽⁹⁾.

Uno degli elementi qualificanti di tale procedura, per quanto riguarda le interrogazioni rivolte al Primo Ministro, è rappresentato proprio

dalla necessità di un'adeguata preparazione di quest'ultimo sui vari aspetti e sulle singole materie che compongono la politica del Governo e la sua concreta applicazione; ciò gli consentirà di sostenere il confronto con il capo dell'opposizione che, essendo trasmesso dalla televisione, verrà valutato da milioni di persone.

Nel Parlamento inglese, come nel nostro, si verifica che l'elevato numero di interrogazioni renda di fatto impossibile l'esame in Assemblea di tutte quelle presentate. Per risolvere il problema è previsto il ricorso al sorteggio delle interrogazioni che avranno risposta orale dal singolo ministro; alle restanti verrà fornita risposta per iscritto. Persino l'ordine con il quale viene data risposta alle interrogazioni durante il *question time* è stabilito da una selezione casuale basata su un programma di computer; mentre la priorità nell'uso dell'eventuale tempo residuo è determinata da numeri estratti a sorte da una scatola⁽¹⁰⁾. Per comprendere meglio le caratteristiche di questa procedura, è opportuno delinearne chiaramente le varie fasi.

Il Presidente della Camera dei comuni (lo *speaker*) invita l'interrogante ad indicare il numero dell'interrogazione, la quale, per superare eventuali problemi di ammissibilità, viene redatta in termini abbastanza sintetici e generali.

Anche a causa della formulazione sintetica della interrogazione, dopo la risposta del Governo, l'interrogante può porre quesiti aggiuntivi al rappresentante dell'esecutivo, che comportano una seconda breve risposta dello stesso. È proprio in queste domande supplementari che si concentrano gli argomenti di maggiore rilevanza politica che possono mettere in difficoltà il rappresentante del Governo.

Oltre al parlamentare interrogante, anche altri membri della Camera possono intervenire — nel numero ammesso di volta in volta dallo *speaker* — rivolgendo al rappresentante del Governo interrogazioni supplementari e dando così luogo ad un rapido scambio di domande e risposte, fino al momento nel quale lo *speaker* ritiene che si possa passare alla successiva interrogazione.

Da quanto finora descritto, si può evidenziare una prima peculiarità di questa procedura ispettiva: la possibilità per il singolo parlamentare interrogante, allorquando pone ulteriori domande al ministro, di dar vita ad un vero e proprio dibattito su taluni aspetti della politica del Governo.

Una seconda caratteristica particolare del *question time* è rappresentata dal ruolo dello *speaker* in questa procedura (da molti considerato come la funzione più complessa e impegnativa tra quelle eserci-

tate). Egli, infatti, sovrintende alle interrogazioni parlamentari e regola — come abbiamo poc'anzi rilevato — l'alternarsi degli interventi nella posizione di domande aggiuntive, cercando di mantenerli sempre entro i limiti della regolarità procedurale e contemperando le esigenze di un'adeguata trattazione dell'argomento in esame con quelle di una gestione del tempo complessivamente a disposizione. Lo *speaker* esercita inoltre una funzione di controllo sugli strumenti ispettivi presentati verificando che essi siano rivolti ai ministri esclusivamente su questioni che rientrano nell'ambito delle loro responsabilità istituzionali.

Un aspetto non secondario del *question time* è rappresentato dal fatto che, comunque, alle 15,30, si conclude l'esame delle interrogazioni e lo *speaker* annuncia il passaggio al successivo punto dell'ordine del giorno. In tal caso, tutte le interrogazioni che non hanno ottenuto risposta oralmente, ne ricevono una per iscritto e vengono pubblicate negli atti parlamentari.

Ciascun deputato può presentare per iscritto all'Ufficio di Presidenza della Camera un preavviso di interrogazione, nel quale l'interrogante dovrà precisare che tipo di risposta voglia ricevere. Nel caso di una preferenza per la risposta orale, il comma 4 dello *standing order* numero 17 prevede che il deputato ne contrassegni il testo con un asterisco (di qui nasce il nome di *starred question*), che deve essere presentato almeno due giorni «prima della seduta per cui è richiesta detta risposta».

L'altro strumento ispettivo a disposizione dei deputati è l'interrogazione urgente, la cui trattazione, a discrezione dello *speaker*, si svolge o come estensione del *question time* o a partire dalle ore 11 della seduta del venerdì.

Negli anni 1989-1990 la commissione per l'esame delle procedure (*Procedure Committee*) approfondì il fenomeno del consistente aumento delle interrogazioni a risposta orale, nonché la normativa che regolava la presentazione di tali strumenti di sindacato ispettivo. Le raccomandazioni della Commissione (accettate dalla Camera il 4 ottobre 1990 ed entrate in vigore all'inizio della sessione 1990-1991) erano finalizzate, in generale, ad aumentare l'efficacia del *question time* e, in particolare, a mettere fine ad una prassi che si era diffusa negli anni Ottanta e che era largamente considerata come un abuso dei regolamenti. La pratica adottata dai segretari privati dei parlamentari di distribuire gruppi preordinati di testi identici (o quasi identici), e spesso vaghi, a un vasto numero di deputati, per accrescere la probabilità che argomenti «auspicabili» dominassero il *question time* ⁽¹⁾, venne definita abuso o «accorpamento» dalla Commissione.

La Commissione suggerì che tutte le interrogazioni a risposta orale dovessero essere consegnate al *Table Office* (Ufficio di Presidenza) da uno dei parlamentari in persona e che nessun deputato potesse presentare più di due interrogazioni orali ad un singolo ministro, una a suo nome e l'altra a nome di un collega.

Inoltre si raccomandava che soltanto per un certo numero di interrogazioni, quelle in cima all'elenco, si provvedesse alla stampa per la pubblicazione dei relativi preavvisi di interrogazioni (la finalità dei quali era di soddisfare il diritto della Camera a conoscere la vera natura delle interrogazioni presentate). Tutti i preavvisi di interrogazioni non stampati sarebbero quindi automaticamente decaduti; tale proposta fu avanzata anche per risparmiare sulle spese tipografiche.

Le conseguenze di queste modifiche fu una drastica riduzione della lunghezza dell'ordine del giorno ed una momentanea diminuzione del numero di interrogazioni orali presentate; ma nonostante l'accoglimento di tali proposte, il capo servizio del *Table Office* rilevò, nel tempo, il riemergere del fenomeno dell'accorpamento.

c) Profili problematici delle interrogazioni al Primo Ministro e di quelle ai singoli ministri

Nel corso degli anni lo stile ed il contenuto delle interrogazioni orali al Primo Ministro sono decisamente mutati. In teoria, il Primo Ministro, in quanto capo dell'esecutivo, può essere interrogato praticamente su tutti gli aspetti che rientrano fra le responsabilità del Governo. Tutti i ministri, Primo Ministro incluso, rispondono alle interrogazioni in quanto membri del Governo; e di solito trasferiscono le interrogazioni ad altri colleghi se l'argomento delle stesse rientra più propriamente tra le competenze di un altro ministero. Anche se i primi ministri hanno sempre risposto ad interrogazioni dettagliate sulla politica, la maggior parte di essi ha preso l'abitudine di dirottarne molte ai sottosegretari (*departmental minister*) più direttamente competenti.

L'aumento della pressione sul *question time* e, in particolare, il maggior numero di votazioni circa l'opportunità di rivolgere l'interrogazione al Primo Ministro comportò che se quest'ultima, che occupava uno dei primi posti del relativo elenco, veniva successivamente trasferita per la risposta ad un altro ministro, il deputato perdeva l'occasione di rivolgerla in aula, e quindi l'opportunità di insistere sull'argomento rivolgendo al Primo Ministro una interrogazione supplementare (con la conseguente pubblicità per il deputato e per l'argomento). Le stesse considerazioni valevano, sia pure in misura assai minore, per le interrogazioni orali ri-

volte agli altri ministri. L'introduzione da parte del *Table Office* della regola che le interrogazioni dovessero essere rivolte al ministro più direttamente competente per materia comportò come conseguenza una consistente diminuzione dei trasferimenti delle stesse ad altri ministri.

Per aggirare il suddetto rischio, i deputati ricorsero alle «interrogazioni aperte», che si differenziavano dalle altre solo per la diversa formulazione. Queste interrogazioni assunsero nel tempo tre diverse connotazioni.

La prima riguardava le «visite» ufficiali del Primo Ministro (a tale soluzione si fa tuttora ricorso, ma raramente).

In questo caso, l'interrogazione viene formulata nella seguente maniera: «Se il Primo Ministro ha intenzione di effettuare una visita ufficiale in un paese straniero»; oppure: «Se effettuerà una visita ufficiale in una città o in un paese di solito compreso nella circoscrizione elettorale del deputato che presentava l'interrogazione, o in un'area più generale». Tale strumento ispettivo comporta talune limitazioni per quei deputati che intendano rivolgere ulteriori domande supplementari, poiché quest'ultime dovranno necessariamente fare riferimento all'area geografica indicata. Non solo, ma nel caso di una interrogazione più circoscritta — riferita, ad esempio, ad una singola circoscrizione elettorale — il Presidente della Camera potrebbe non consentire domande supplementari, se non al deputato interrogante.

La seconda soluzione individuata concerneva gli incontri del Primo Ministro con determinati soggetti pubblici, ed era così formulata: «Quando ha incontrato l'ultima volta i rappresentanti delle confederazioni sindacali o della confederazione dell'industria e quali sono stati gli argomenti discussi»; oppure «Se cercherà di avere un incontro con ...».

Questa interrogazione è caratterizzata da maggiore flessibilità e può portare ad una serie di scambi circostanziati (urgenti, importanti o di attualità) sullo stato dell'economia o sulle relazioni industriali.

Il ricorso a tale strumento ispettivo ebbe inizio nel periodo 1968-1969 ed una discreta diffusione negli anni Settanta; per poi cadere quasi in disuetudine nel decennio successivo perché, anche se aperta, quel tipo di interrogazione non consentiva di porre domande supplementari su tutti gli argomenti di attualità.

La Commissione per l'esame delle procedure, analizzando le interrogazioni rivolte al Primo Ministro nel periodo 1976-1977, rilevò che quelle sugli incontri con le confederazioni sindacali o con la Confindustria avevano la stessa frequenza di quelle sulle visite e di quelle sugli impegni. Con queste ultime si richiede al Primo Ministro se può fare un elen-

co di tutti gli impegni ufficiali presi per un determinato giorno, ovvero sia nella data in cui si attende una risposta all'interrogazione.

Si tratta di uno strumento ispettivo di indubbia efficacia, poiché ha dimostrato di essere assolutamente a prova di trasferimento, garantendo nello stesso tempo la formulazione di una varietà quasi infinita di interrogazioni supplementari (purché queste si riferiscano ad argomenti che sono in qualche modo di responsabilità del Governo).

La terza connotazione concerneva le interrogazioni sugli impegni (la prima venne presentata e discussa nella sessione 1976-1977) che hanno dominato il *question time* del Primo Ministro a partire dal 1979, mentre quelle sostanziali (puntuali, su questioni concrete ed «autosufficienti») hanno rappresentato sempre più un'eccezione.

Il ricorso alle interrogazioni aperte si diffuse non solo per il basso rischio di trasferimenti, ma anche per il tempo minimo da dedicare alla stesura di una interrogazione che potrebbe non essere votata, per la possibile attualità delle interrogazioni supplementari e, agli occhi degli oppositori del Primo Ministro, per la difficoltà di prevedere le interrogazioni supplementari.

Dopo aver analizzato le caratteristiche e i vantaggi delle interrogazioni aperte, è opportuno soffermarsi sugli svantaggi che tale strumento comporta.

Poiché il Primo Ministro iniziò a raggruppare le interrogazioni simili per fornire una risposta unica, i deputati reagirono presentandone di simili o di identiche nella speranza di ottenere qualche priorità al momento di avanzare un'interrogazione supplementare. Nel 1965 però il Presidente della Camera Hylton Foster decise di non assegnare tale priorità ai deputati le cui interrogazioni erano state raggruppate. Ciononostante il fenomeno del raggruppamento ha continuato a verificarsi (non è insolito che tale fenomeno coinvolga addirittura dodici o più interrogazioni).

Il ricorso alle interrogazioni aperte, soprattutto quelle relative agli impegni, continuò ad aumentare e della questione venne investita la Commissione per l'esame delle procedure che, nell'aprile del 1977, rilevò l'estrema difficoltà di stabilire una regola, evidenziando in che misura la questione potesse ritenersi un problema di prassi. Essa raccomandò inoltre che il Primo Ministro trasferisse ad altri ministri un numero minore di interrogazioni, che i deputati facessero ricorso alle interrogazioni aperte e che queste ultime non venissero raggruppate per quanto concerneva la risposta, auspicando da parte del Presidente della Camera l'applicazione di regole di pertinenza più severe riguardo alle interrogazioni

supplementari successive alle interrogazioni aperte. Il risultato concreto di tale intervento della Commissione fu che, mentre la prima e la terza raccomandazione ebbero un largo seguito, la seconda non fu presa in considerazione dai deputati che continuarono a presentare interrogazioni aperte.

L'estrema diffusione del fenomeno portò nel 1979 la signora Thatcher, non appena assunto l'incarico di Primo Ministro, a sottolineare l'esistenza di una certa insoddisfazione tra i due schieramenti della Camera a proposito del numero delle interrogazioni aperte che venivano presentate. Pur riservandosi il diritto di trasferire una interrogazione nel caso in cui lo avesse ritenuto opportuno, precisò di essere pronta a rispondere a «interrogazioni sostanziali vertenti su argomenti di rilevanza generale e di interesse nazionale se gli onorevoli deputati desiderassero rivolgerle»⁽¹²⁾. Il condizionale era profetico: le interrogazioni aperte erano diventate un'abitudine radicata al punto che la disponibilità della signora Thatcher a rispondere alle interrogazioni sostanziali non ebbe conseguenze apprezzabili sul numero delle interrogazioni aperte che stava aumentando rapidamente. Diciotto mesi più tardi, infatti, il Primo Ministro rilevò che delle oltre cinquemila interrogazioni orali a lei rivolte non ne aveva trasferita nessuna e che, nella stragrande maggioranza dei casi, si era trattato di interrogazioni aperte.

La ragione principale dell'aumentato ricorso a questo tipo di interrogazioni negli anni Ottanta è probabilmente da attribuirsi al diffondersi degli accorpamenti. Mentre la gestione di centinaia di interrogazioni sostanziali separate rivolte dai parlamentari al Primo Ministro avrebbe potuto rivelarsi difficile, e gli stessi parlamentari avrebbero potuto non essere disposti a presentare a proprio nome una interrogazione aperta senza conoscere i termini della questione, la regolare stesura bisettimanale delle interrogazioni sugli impegni era molto semplice e di facile realizzazione. La misura dell'aumento del numero delle interrogazioni iscritte all'ordine del giorno e della riduzione percentuale di quelle sostanziali negli anni Ottanta fu addirittura sbalorditiva.

Per una valutazione del *question time* britannico e delle relative modificazioni apportate nel tempo, è interessante riportare alcune parole contenute in un documento predisposto nel 1991 dalla Commissione per l'esame delle procedure. Il sistema in vigore venne definito in tal modo: «Bizzarro ..., difficile da spiegare in modo razionale ai non addetti ai lavori ...; ma, come molti tra gli aspetti più strani delle procedure della Camera, serve ad uno scopo e soddisfa un bisogno particolare: in questo caso, il desiderio della Camera di poter interrogare il Primo Ministro su

tutti i campi della politica e dell'operato del Governo, conservando nello stesso tempo la possibilità di scegliere argomenti di recentissima attualità» (13).

Dopo aver esaminato le principali questioni problematiche relative alle interrogazioni al Primo Ministro, è opportuno soffermarsi anche su quelle rivolte agli altri ministri.

Da una comparazione tra gli ordini del giorno delle sedute degli anni Ottanta e quelli degli anni Sessanta, emergono due differenze. In primo luogo, si è ravvisato che attualmente le interrogazioni vengono formulate in maniera molto più sintetica. In secondo luogo, si è riscontrato che, anche se non «aperte» nel senso in cui lo sono quelle al Primo Ministro, le interrogazioni accorpate in particolare sono divenute molto brevi e relativamente «aperte», pur essendo solitamente limitate ad un aspetto particolare della responsabilità di un determinato ministro.

Le raccomandazioni della Commissione per l'esame delle procedure del 1990, volte a scoraggiare il fenomeno dell'accorpamento e ad aumentare l'efficacia del *question time*, si proponevano da una parte di favorire un ritorno ad interrogazioni orali più specifiche e riferite a questioni sostanziali e concrete e, dall'altra, di rendere le interrogazioni presentate qualcosa di più di una semplice serie di appigli a cui tutti i deputati, inclusi i massimi esponenti del partito al Governo o all'opposizione, potessero agganciare una serie di scambi di opinioni.

Nella relazione redatta dalla Commissione nel 1990-1991 venne affrontata la questione della «regia pilotata del *question time* a fini di pubbliche relazioni», il cui sintomo più evidente era l'accorpamento che, provocando contropartite analoghe, ha contribuito ad un'ulteriore rafforzamento della tendenza verso una maggiore politicizzazione del *question time*.

La Commissione, prendendo in esame l'aumento del numero di interrogazioni aperte rivolte ai sottosegretari, deliberò di non consentire interrogazioni supplementari da porre ad un sottosegretario relative ai suoi incontri e alle sue visite, a meno che esse non contenessero indicazioni ragionevolmente precise circa il loro scopo. Nella sostanza, a seguito di tale deliberazione, i deputati che desideravano rivolgere interrogazioni aperte ai sottosegretari dovevano essere informati dal *Table Office* che il Presidente della Camera non avrebbe consentito loro di far seguire un'interrogazione supplementare alla suddetta interrogazione.

Nel 1991 la Commissione per l'esame delle procedure raccomandò che non venisse consentita la presentazione di interrogazioni del genere.

d) *L'impatto della televisione*

La questione dell'impatto della televisione sui dibattiti di *question time* è assai discussa e controversa in Gran Bretagna.

In un importante studio sui primi mesi di riprese televisive dell'attività della Camera, la Hansard Society registrò un effetto dannoso delle stesse, rilevando la presenza di un «crescente numero di parlamentari senza incarico di Governo che propone interrogazioni per la votazione giornaliera nel tentativo di apparire sui teleschermi o di promuovere quanto desiderato dai capigruppo ⁽¹⁴⁾. Come risultato i *question time* stanno perdendo di valore. La conseguenza estrema è la decisione presa dalla BBC dell'Irlanda del nord e dalla televisione dell'Ulster di cancellare la ripresa in diretta (nel marzo 1990) delle interrogazioni riguardanti l'Irlanda del nord perché i loro parlamentari erano stati in effetti messi da parte dai colleghi non irlandesi».

Nonostante questi rilievi critici, la suddetta ricerca non evidenziò un peggioramento del contegno dei deputati in Aula come conseguenza dell'avvento della televisione.

È interessante notare, poi, come l'impatto della televisione possa manifestarsi anche sullo stile del linguaggio. La signora Thatcher, quando era Primo Ministro, rilevò, infatti, che «nella ripresa diretta dell'attività della Camera il pubblico potrebbe non vedere l'avversario che sbraita nei tuoi confronti (cioè nei confronti del deputato che ha la parola), ma può vedere te che sbraiti, e la cosa non depone affatto bene».

Un punto su cui tutti sembrano essere d'accordo è che l'avvento della televisione, e in particolare della ripresa in diretta dei lavori della Camera ogni martedì e giovedì dalle 15,05 alle 16, ha fatto aumentare la pressione dei deputati non soltanto sul *question time*, ma anche sui successivi punti all'ordine del giorno. Mi riferisco in particolare alle interrogazioni sul calendario settimanale dei lavori (o interrogazioni settimanali), alle interrogazioni con preavviso presentato a titolo personale ed alle dichiarazioni ministeriali.

La Hansard Society si è chiesta se il numero delle dichiarazioni ministeriali fosse attualmente maggiore, se fosse aumentata la pressione sulle interrogazioni con preavviso personale ed il numero dei deputati chiamati a presentare interrogazioni circa le dichiarazioni e quelle con preavviso personale. Per quanto riguarda il periodo preso in esame come campione (gennaio e metà febbraio 1990), la relazione della Hansard Society rilevò che non vi erano prove che fosse aumentato il numero delle dichiarazioni o quello delle interrogazioni con preavviso personale, in raffronto ad un periodo di uguale durata nella sessione 1985-1986. Si è

constatato però che la durata media delle interrogazioni con preavviso personale e di quelle sul calendario dei lavori era risultata superiore rispetto al periodo 1985-1986.

e) Il pubblico interesse ed i gruppi di pressione

A partire dal 1960 nel Parlamento inglese si è registrato un aumento dei gruppi di pressione, che si sono dimostrati particolarmente attivi sia nel cercare di fare in modo che i deputati presentassero determinate interrogazioni (in particolar modo quelle a risposta scritta), sia nell'utilizzare le risposte come preziosa fonte di informazioni politiche.

Come la Commissione per l'esame delle procedure ebbe a rilevare nel 1991, nell'attività di tali gruppi, finalizzata all'acquisizione di informazioni utili dal Governo, non vi è nulla di intrinsecamente sbagliato, «ma perché questo rimanga entro i confini della legittimità occorre che i parlamentari rappresentino un'autentica parte attiva del processo. Questo implica un certo grado di interesse sia nella forma dell'interrogazione che nel probabile contenuto della risposta».

Del resto, se così non fosse, il loro ruolo non si discosterebbe molto da quello di una «cassetta postale» per il servizio di recapito ⁽¹⁵⁾.

Un'impostazione di tal genere non solo priverebbe il deputato di un ruolo da protagonista attivo nella richiesta di informazioni al Governo, ma sminuirebbe anche l'efficacia delle interrogazioni che, se presentate in numero elevato, avrebbero un impatto minore ed un costo economico maggiore, senza rappresentare per i parlamentari un supporto conoscitivo adeguato allo svolgimento delle loro funzioni.

Una tale procedura arrecherebbe, poi, un'ulteriore danno al Parlamento dal punto di vista della propria «immagine», nel senso che, quanto maggiore è il coinvolgimento dei gruppi di pressione nella presentazione delle interrogazioni, tanto superiore sarà il pericolo che si diffonda nell'opinione pubblica l'idea di un loro sproporzionato accesso al sistema politico.

Di notevole interesse per lo studio e la comprensione della rilevanza del sindacato ispettivo inglese è la distinzione fatta dal caposervizio del *Table Office* tra le interrogazioni in quanto tali, definite «campagne lecite», e le interrogazioni multiple, denominate «campagne illegittime», finalizzate soltanto ad infastidire un ministro anziché ad ottenere informazioni ⁽¹⁶⁾.

La fonte primaria di queste ultime è rappresentata proprio dai gruppi di pressione e dagli assistenti parlamentari, che agiscono spesso per ordine dei gruppi e, a volte, in qualità di loro dipendenti.

Vista la difficoltà — anzi, l'impossibilità — a fissare una linea di demarcazione tra campagne legittime ed illegittime, la commissione per le procedure autorizzò il *Table Office* «a non ammettere le interrogazioni provenienti in maniera riconoscibile da un deputato che per un certo periodo di tempo avesse cercato, con la collaborazione di vari colleghi, di presentare un gran numero di interrogazioni (poiché molte di esse non erano altro che tentativi disordinati o ripetuti precedentemente respinti)».

Data l'impossibilità di determinare la genesi della maggior parte delle interrogazioni parlamentari (del resto, gli stessi deputati non possono esserne certi, perché si può ad esempio verificare che un assistente parlamentare sia stato influenzato da qualche fonte esterna sconosciuta al deputato stesso), si è paventata l'ipotesi di una limitazione del numero delle interrogazioni scritte che il deputato può presentare. Delle conseguenze di una siffatta soluzione del problema, ne risentirebbero però nello stesso modo sia la «campagna legittima» che quella «illegittima», senza ottenere l'approvazione dei deputati stessi che non accetterebbero sicuramente quella limitazione.

In conclusione, credo che non si possa che condividere le considerazioni del professor Norton quando ha rilevato che «se i deputati debbono comportarsi come protagonisti attivi del processo ispettivo, la soluzione dipende più da loro che non dal Presidente» (17).

3 - Il sindacato ispettivo nel Parlamento italiano e le recenti proposte di modifica

a) Considerazioni generali e aspetti problematici

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

L'inizio della tredicesima legislatura è stato tuttavia caratterizzato da una inversione di tendenza nella programmazione dei lavori parlamentari per quanto riguarda lo svolgimento in Aula dei documenti del sindacato ispettivo. Con l'abolizione delle sedute del lunedì e del venerdì e con l'inserimento dell'esame delle interrogazioni e delle interpellanze nella parte centrale della settimana parlamentare si è inteso, infatti, non solo realizzare un risparmio economico per l'amministrazione della Camera, ma anche e soprattutto evitare quel poco edificante rituale caratterizzato da un'Aula vuota e dalle assenze dei deputati presentatori dei

documenti ispettivi in esame, evidentemente interessati più alla pubblicazione che alla trattazione degli stessi.

Nello stesso periodo si è inoltre registrato sia un aumento percentuale dei documenti ispettivi esaminati, sia una loro più rapida trattazione rispetto alla data di presentazione.

Tutto ciò nulla toglie però ai rilievi critici mossi alla qualità e alla quantità di tali strumenti. È stato, ad esempio, rilevato il fatto che questi ultimi si limitano spesso ad affrontare una miriade di questioni locali di scarsissima rilevanza generale in luogo, magari, di argomenti di attualità e di particolare urgenza e rilievo, che consentirebbero non solo l'esercizio di una efficace attività di controllo sul Governo, ma anche una più diffusa conoscenza presso l'opinione pubblica degli stessi argomenti.

Se è vero quindi che il sindacato ispettivo necessita oggi di significative modifiche, è altrettanto vero che la loro determinazione è in parte legata alle scelte definitive che si adotteranno in sede di riforme istituzionali per la Camere ed il Senato.

Mi limiterò in questa sede a richiamare le più recenti fasi e proposte di modifica emerse dal dibattito in corso in materia ispettiva, nonché ad evidenziare taluni aspetti problematici della questione.

Un primo aspetto problematico del sindacato ispettivo è relativo alla quantità e alla qualità delle interrogazioni e delle interpellanze presentate ed alla necessità di una loro selezione.

Il presidente del comitato «Garanzie» della commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita nella XI legislatura, l'onorevole Patuelli, sottolineando la grande importanza della materia dei controlli, evidenziò l'opportunità di studiare una forma per contingentare il numero di interrogazioni parlamentari presentate e di prevedere, però, nello stesso tempo, termini tassativi per la risposta del Governo ⁽¹⁸⁾.

In passato si è rilevato, peraltro, che il ritardo dell'esecutivo nel rispondere agli strumenti ispettivi presentati era determinato non solo dal loro rilevantissimo numero, ma anche e soprattutto dalla molteplicità delle questioni affrontate che necessitavano spesso di approfondite indagini e di ampie istruttorie.

Un rimedio al problema potrebbe essere quello di una formulazione più stringata delle interrogazioni ed un più efficace vaglio di ammissibilità da parte dei Presidenti delle due Camere.

Un secondo aspetto problematico di grande interesse venne evidenziato nella seduta del 15 settembre 1995 dell'Assemblea di Montecitorio, durante lo svolgimento di interpellanze e di interrogazioni. Il presidente della commissione affari costituzionali, intervenendo in sede di replica,

rilevò non solo l'inutilità di una risposta ad una interrogazione presentata più di un anno prima (e quindi non più attuale), ma anche che «il *question time* in Inghilterra e la *Sprechstunde* in Germania fossero ben altra cosa, perché si instaurava un rapporto dialettico con il Governo che risponde». In tale occasione il Presidente di turno dell'Assemblea, dopo avere richiamato il disposto del comma 1 dell'articolo 130 del Regolamento della Camera (che prevede testualmente che «in ciascuna seduta almeno i primi quaranta minuti sono dedicati allo svolgimento delle interrogazioni, a meno che l'ordine del giorno non sia interamente riservato ad altri argomenti»), rilevò non solo che la prassi aveva mutato questa norma, ma anche e soprattutto l'opportunità di riflettere, «se non altro selezionando gli atti ispettivi e distinguendo dagli altri quelli che, o perché recanti la firma di un certo numero di deputati o perché assistiti da una attribuzione di rilievo particolare, richiedendo una procedura particolarmente veloce»⁽¹⁹⁾.

La «riserva di tempo» prevista dal comma 1 dell'articolo 130 del Regolamento per lo svolgimento delle interrogazioni è risultata pertanto superata dalla prassi. Analogo discorso si può fare anche per quanto disposto al successivo comma 2 laddove si prevede che, trascorso il tempo indicato nel comma 1, il Presidente rinvia le interrogazioni non svolte alla seduta successiva.

Un'altra norma caduta in desuetudine è quella contenuta nel comma 1 dell'articolo 135-*bis* del Regolamento, laddove si prevede che «In sede di formulazione del calendario, all'inizio della seduta pomeridiana di ogni mercoledì è inserita la risposta del Governo ...».

Alla luce di questi ultimi rilievi e della enorme mole di interrogazioni e di interpellanze rimaste inevase dai governi succedutisi nel tempo, si può dedurre che in realtà nel Parlamento italiano si è dato maggiore spazio agli atti legislativi e di indirizzo piuttosto che a quelli di sindacato ispettivo. Ciò è del resto confermato — lo ripeto — dal fatto che fino alla precedente legislatura le sedute dedicate allo svolgimento degli strumenti di sindacato ispettivo erano confinate nella parte iniziale o terminale della settimana, alla presenza soltanto di pochi deputati.

Oltre al rapporto dialettico tra il parlamentare ed il Governo che risponde, un altro aspetto che dimostra invece la rilevanza che viene data all'attività ispettiva nei sistemi parlamentari inglese e tedesco è rappresentato dalle precise previsioni temporali per il loro svolgimento. Il Regolamento del Bundestag prevede, infatti, che «in ciascuna settimana di seduta sono predisposte ore riservate alle interrogazioni, per la durata complessiva massima di 180 minuti».

Nella Camera dei comuni — come abbiamo visto in precedenza — l'ora delle interrogazioni ha luogo nei primi quattro giorni della settimana ed in un orario ben delimitato.

b) Le interrogazioni a risposta immediata nella prassi e nei Regolamenti parlamentari

La volontà di imprimere maggiore vitalità ed immediatezza al sindacato ispettivo portò all'introduzione nei regolamenti parlamentari (articolo 135-*bis*, approvato dalla Camera il 12 ottobre 1983; articolo 151-*bis*, approvato dal Senato il 30 novembre 1988) delle interrogazioni a risposta immediata.

Oltre a rivitalizzare il sindacato ispettivo anche attraverso l'utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa come la televisione, l'obiettivo preminente di tale innovazione regolamentare venne individuato nella volontà di «riconduurre all'interno del Parlamento la parte più significativa e soprattutto più attuale di informazione sulla attività del Governo, spesso affidata a conferenze stampa, dichiarazioni, eccetera».

La procedura vigente alla Camera prevede che l'esecutivo risponda alle interrogazioni a risposta immediata «all'inizio della seduta pomeridiana di ogni mercoledì» (comma 1 dell'articolo 135-*bis*), per non più di un'ora (comma 7).

Il comma 2 conferisce al Presidente della Camera, sentiti i gruppi parlamentari e d'intesa con il Governo, la facoltà di definire le materie che saranno oggetto delle interrogazioni, il cui svolgimento rientra nella predisposizione del calendario dei lavori dell'Assemblea.

Stabilita la materia o le materie che dovranno essere affrontate, i deputati presentano, entro le ore dodici del lunedì precedente la seduta indicata, interrogazioni «consistenti in una pura e semplice domanda al Governo, senza alcun commento» (comma 3). Il Presidente ne sceglie sei, in modo che gli argomenti, relativi alla medesima materia, siano diversi e diversi siano i gruppi parlamentari di appartenenza dei presentatori.

Il comma 6 dell'articolo 135-*bis* del Regolamento della Camera assegna al Governo non più di due minuti per la risposta ed un minuto al presentatore dell'interrogazione per la replica. Lo stesso comma prevede poi (ed è questo uno degli elementi maggiormente qualificanti e significativi introdotti dalla nuova procedura) la possibilità che cinque deputati — scelti dal Presidente — di gruppi diversi tra loro e da quello del presentatore possano chiedere precisazioni sull'argomento in esame, per non più di trenta secondi ciascuno.

Il Governo, infine, dà ulteriori precisazioni per non più di due minuti.

L'ultimo aspetto assai rilevante di tale procedura è contenuto nel comma 8, laddove si prevede che, qualora alla seduta intervenga il Presidente del Consiglio, o quando l'importanza degli argomenti lo richieda, il Presidente dispone la trasmissione in diretta televisiva di questa parte della seduta.

La procedura vigente al Senato è pressoché identica a quella della Camera, dove però il Presidente ricopre un ruolo più centrale. La differenza di maggior rilievo consiste infatti nel fatto che la scelta della materia oggetto delle interrogazioni (le quali, diversamente dalla Camera, sono cinque e non sei) è affidata alla Conferenza dei presidenti di gruppo e non al Presidente.

A differenza del Regolamento della Camera che prevede espressamente la giornata di mercoledì, in quello del Senato non viene fissato alcun giorno specifico per lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata ed il termine per la loro presentazione è di almeno 48 ore prima della seduta.

La procedura prevista nei due rami del Parlamento si diversifica poi anche per quanto riguarda la possibilità di richiedere precisazioni. Il comma 5 dell'articolo 151-*bis* del Regolamento del Senato prevede infatti che possano intervenire «un senatore per ogni gruppo parlamentare», mentre il comma 6 dell'articolo 135-*bis* del Regolamento della Camera limita sia il numero dei deputati a non più di cinque sia il tempo a loro disposizione (corrisponde alla metà di quello previsto nell'altro ramo del Parlamento) a non più di trenta secondi.

A partire dalla sua introduzione nel Regolamento della Camera nel 1983, il ricorso alle interrogazioni a risposta immediata è risultato assai altalenante negli anni della nona legislatura, toccando la sua punta massima (121 svolte sulle 211 complessivamente presentate) nel 1985 per poi calare vistosamente nelle successive. Mentre nella decima e nella undicesima legislatura ne vennero svolte rispettivamente 80 e 21 (queste ultime tutte nel 1993), nella XII non si è mai fatto ricorso a tale strumento.

Assai più netti risultano essere i dati statistici del Senato che dimostrano come, fin dalla sua introduzione, questo tipo di strumento ispettivo non abbia mai preso piede nella vita parlamentare, finendo addirittura nel «dimenticatoio» negli ultimi anni.

Dall'esame dei dati statistici testé citati emerge in tutta evidenza il sostanziale fallimento della vigente procedura italiana del *question time*; una procedura che probabilmente si inquadra meglio — e non solo da

un punto di vista meramente organizzativo — in una più netta ottica bipolaristica di contrapposizione tra maggioranza ed opposizione tipica dell'esperienza parlamentare inglese. Come abbiamo potuto constatare in precedenza, infatti, nel sistema costituzionale inglese, ad un Primo Ministro e ad un Governo dotati di rilevanti funzioni e poteri, si contrappone uno schieramento di opposizione che gode, nell'ambito dei pesi e contrappesi esistenti, sia della possibilità di scegliere gli argomenti da trattare in venti giorni di ogni sessione parlamentare (*opposition days*), sia di alcune prerogative nel *question time*.

Un primo elemento di debolezza della nostra procedura di *question time* si può, a mio avviso, individuare proprio nell'eccessivo numero di gruppi parlamentari e nelle difficoltà che ciò comporta ai fini di una adeguata e funzionale organizzazione dei relativi dibattiti. Mi riferisco, ad esempio, alla scelta delle interrogazioni da porre all'ordine del giorno dell'Assemblea, che è subordinata sia ad un criterio di rotazione tra i gruppi (onde evitare che alcuni siano sempre presenti a discapito di altri) sia ad un «bilanciamento» tra gruppi di maggioranza e di opposizione.

La presenza di una decina di gruppi parlamentari e la incerta collocazione di alcuni di essi in un quadro politico in evoluzione non facilitano sicuramente il funzionamento e l'utilizzo del *question time*.

Un altro aspetto problematico di tale procedura è legato alla gestione da parte della Presidenza delle richieste di precisazione.

Nonostante i chiari criteri fissati dal comma 6 dell'articolo 135-*bis* del Regolamento della Camera, nel corso delle prime sedute dedicate allo svolgimento di tali interrogazioni sono state espresse contestazioni e sollevate obiezioni sulla scelta da parte della Presidenza dei cinque deputati facoltizzati a porre domande aggiuntive all'esecutivo. In deroga alla suddetta norma regolamentare, inoltre, le richieste di precisazione sono state formulate prima della risposta del Governo e, addirittura, all'inizio della seduta; con ciò evidenziando che, più di ulteriori approfondimenti, ai deputati richiedenti interessava avere un seguito più vasto quale quello garantito dalla ripresa televisiva.

La questione delle richieste di precisazione riveste peraltro un'assoluta rilevanza politica laddove può consentire — come avviene alla Camera — al deputato di opposizione di scavare maggiormente tra le pieghe del programma politico dell'esecutivo, evidenziandone magari delle lacune e mettendo in difficoltà il rappresentante del Governo davanti a milioni di telespettatori.

Un terzo rilievo critico mosso alla procedura in esame ha riguardato il fatto che, rispetto alla limitatezza dei tempi di svolgimento previsti dal

Regolamento, si è registrata una certa tolleranza da parte della Presidenza nel caso di taluni sconfinamenti.

Tale atteggiamento ha comportato e comporta non solo il rischio di vanificare le caratteristiche stesse di brevità ed immediatezza proprie di questa procedura, ma anche di dar vita ad una disparità di trattamento tra interrogazione ed interrogazione ai fini della trasmissione televisiva in diretta del relativo dibattito.

In ordine a quest'ultimo aspetto, nella seduta del 2 ottobre 1985 il deputato Rutelli ebbe a rilevare che «se viene meno la ripresa televisiva diretta, non ha alcun senso la drastica riduzione dei tempi delle risposte e delle repliche per le interrogazioni» (20). Quello della trasmissione televisiva dei dibattiti parlamentari ha rappresentato e rappresenta un'esigenza sempre più avvertita presso l'opinione pubblica non solo per riaccostare i cittadini alle istituzioni, ma anche per godere di notizie dirette e senza il filtro dei giornali.

Il tema forse di maggiore rilevanza politica e regolamentare relativo alle interrogazioni a risposta immediata è però quello della scelta dei documenti ispettivi da inserire all'ordine del giorno. A tale riguardo, si è spesso evidenziata l'inadeguatezza del criterio meccanico della rotazione dei ministeri e il fatto che non venisse privilegiata l'attualità del tema da affrontare. Si è rilevato inoltre che proprio il criterio della rotazione, assieme ai tempi di presentazione e di risposta alle interrogazioni previsti dal Regolamento, non consentiva l'utilizzazione di questo strumento ispettivo per la trattazione urgente di questioni di assoluta attualità ed interesse.

Nella sostanza, si può affermare che l'esperienza applicativa di questa procedura ispettiva è stata caratterizzata spesso dalla trattazione sia di tematiche generali sia di argomenti molto particolari e di scarsa o nulla rilevanza politica.

L'insieme di queste valutazioni critiche spinse la Camera nel 1993 ad avviare la sperimentazione di una nuova procedura (applicata nelle sedute del 5 e del 19 marzo, che furono le ultime nelle quali si svolsero interrogazioni a risposta immediata) finalizzata alla rivitalizzazione del *question time*, anche nella prospettiva di una revisione delle relative norme regolamentari.

Ma la difficoltà di individuare ogni settimana un diverso argomento di «attualità politica» fu una delle cause dell'insuccesso dell'esperimento.

La complessa impostazione del dibattito non consentì, inoltre, quel «confronto più efficace e serrato tra il Governo e i deputati interroganti» auspicato dall'allora Presidente della Camera.

La struttura del dibattito prevedeva che, dopo una risposta del ministro per dieci minuti (se i ministri erano due, il tempo aumentava fino a quindici minuti), i rappresentanti dei gruppi parlamentari, che allora erano ben tredici, disponevano di tre minuti per la replica e per un'eventuale richiesta di chiarimenti. Il ministro aveva, infine, la facoltà di svolgere un breve intervento per fornire ulteriori chiarimenti.

Dalla descrizione dei tempi di intervento previsti dalla nuova procedura, si evince l'estrema farraginosità della stessa che, consentendo ad ognuno degli interroganti di replicare per tre minuti, fissava solo per questa fase del dibattito un periodo complessivo di trentanove minuti.

Nella dodicesima legislatura — giugno 1994 — vennero formulate numerose proposte di modifica del Regolamento, che comprendevano il sindacato ispettivo in generale e le interrogazioni a risposta immediata in particolare. Tra le altre, venne avanzata l'ipotesi di dedicare una mezz'ora di uno o più giorni della settimana parlamentare alla discussione di questioni urgenti, attuali e di particolare rilievo, secondo la formula del *question time*, prevedendo il collegamento televisivo e una risposta alle interrogazioni riservata soltanto al Presidente del Consiglio o a ministri (e non ai sottosegretari). Tra i criteri generali di questa proposta vi era quello dell'introduzione di interrogazioni e interpellanze con determinati requisiti di assoluta priorità, con il diritto per i presentatori di ottenere una risposta entro un termine di tempo prefissato dal Presidente.

Un'altra ipotesi formulata nel suddetto documento era quella di una discussione in Aula, entro una settimana dalla presentazione, delle interrogazioni e delle interpellanze firmate da un capogruppo o da un decimo dei deputati e la fissazione di un limite quantitativo di documenti ispettivi presentabili per evitare l'intasamento dei lavori parlamentari.

E sempre nel giugno 1994 venne delineata una più precisa regolamentazione del *question time*, secondo la quale due o tre volte alla settimana, per almeno 30-45 minuti, si sarebbe svolta una sessione di interrogazioni «a risposta diretta» su argomenti di forte attualità e di interesse generale, alla presenza del Presidente del Consiglio o del ministro competente. Oltre a prevedere tempi di domanda e risposta brevissimi, si dava alle minoranze, due volte su tre, la facoltà di scegliere l'argomento delle interrogazioni.

Anche in questa proposta veniva prefigurata una sorta di «corsia preferenziale» per atti ispettivi urgenti presentati da gruppi e da singoli deputati, che dovevano indicare quali avessero una priorità, per consentire al Governo di rispondere entro un determinato termine di tempo (con

l'esclusione di quando, motivandone le ragioni, il medesimo dichiarasse di non poterlo fare).

La ricerca di una più adeguata e funzionale configurazione delle interrogazioni a risposta immediata ha interessato e interessa fortemente anche la legislatura in corso, provocando un vivace dibattito in seno alla Giunta per il Regolamento e il conseguente avvio di una nuova fase sperimentale. Dopo la formulazione di numerose ipotesi, nell'ottobre 1996 la Giunta è pervenuta infatti alla elaborazione di uno schema procedurale da sperimentare prima di una eventuale modifica dell'articolo 135-*bis* del Regolamento.

Secondo le lettere *a)* e *b)* di tale schema il *question time* ha luogo di norma una volta alla settimana; e le interrogazioni devono essere presentate da un deputato tramite il proprio presidente di gruppo, entro le ore 12 del secondo giorno precedente a quello nel quale ne è previsto lo svolgimento. Il Presidente della Camera invita quindi a rispondere il Presidente del Consiglio, o il Vicepresidente del Consiglio o i ministri competenti per le due materie su cui verte il maggior numero di interrogazioni fra quelle presentate.

Si prevede poi che i gruppi, che abbiano presentato documenti ispettivi rivolti a ministri diversi da quelli chiamati a rispondere, possano presentare un altro quesito, su materie di competenza di uno dei ministri invitati, «entro le ore 12 del giorno precedente a quello nel quale si debba svolgere la trattazione».

La lettera *c)* del suddetto schema dispone inoltre che le interrogazioni debbono consistere in una sola domanda, formulata in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, urgente o di particolare attualità politica.

Lo schema elaborato dalla Giunta per il Regolamento si differenzia dal precedente — che venne predisposto e poi accantonato, risultando superato da quello in esame — per la previsione, alla lettera *d)*, della facoltà per il deputato interrogante di poter «esporre» i contenuti della interrogazione per non più di un minuto. Dopo di che risponde il rappresentante del Governo — nella o nelle persone sopra indicate — per tre minuti e quindi replica, per non più di due minuti, il deputato interrogante o un altro componente del suo gruppo.

Le ultime due lettere dello schema concernono rispettivamente l'impossibilità di ripresentare come interrogazioni ordinarie quelle esaminate con questa procedura e la trasmissione televisiva — disposta di norma dal Presidente della Camera — del dibattito di *question time*.

Nella seduta pomeridiana del 22 ottobre 1996 il Presidente della Camera annunciò all'Assemblea che due giorni dopo avrebbe avuto luogo lo svolgimento di interrogazioni a risposta immediata su quesiti riguardanti la manovra economica per il 1997, con specifico riferimento al tema della revisione delle aliquote IRPEF, e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Credo che sulla sperimentazione del 24 ottobre, pur essendo stata caratterizzata da alcune «luci» e da alcune «ombre», si possa esprimere un giudizio sostanzialmente positivo.

Il primo elemento positivo è legato alla scelta degli argomenti trattati, che è risultata senz'altro conforme a quei criteri di assoluta attualità, interesse ed urgenza che differenziano queste interrogazioni da quelle ordinarie.

Un secondo elemento positivo è individuabile, a mio avviso, nella decisione della Presidenza di trasmettere in diretta televisiva l'intero dibattito che, assieme alla scelta degli argomenti, ha conferito una certa vivezza al dibattito.

Un terzo aspetto positivo, peraltro strettamente connesso a quello precedente, è stato quello del rispetto dei tempi previsti per lo svolgimento del dibattito.

Tra le «ombre» dello schema sperimentale si possono invece, a mio avviso, annoverare sia la possibilità per il deputato interrogante di «esporre» all'inizio del dibattito i contenuti del documento ispettivo presentato — previsione che consente di configurare una procedura in parte simile a quella delle interpellanze — sia la mancata previsione del dibattito sulle domande aggiuntive, che rappresentano la vera sostanza politica del *question time*.

Una seconda sperimentazione della nuova procedura ha avuto luogo nella seduta pomeridiana del 28 novembre 1996 ed è stata caratterizzata dalla presentazione di interrogazioni vertenti sui tre seguenti argomenti: il rientro della lira nello SME, il rispetto dell'accordo sul costo del lavoro e la riforma del diritto di famiglia. Il numero e la rilevanza delle tematiche in esame — peraltro rispondenti ai requisiti di attualità e urgenza di tali strumenti — non hanno probabilmente consentito un'adeguato approfondimento di ognuna di esse da parte dell'esecutivo, rappresentato nell'occasione dal Presidente del Consiglio e dai due ministri competenti per materia.

Nel sottolineare l'efficace conduzione del dibattito di *question time* da parte della Presidenza, che non ha consentito sforamenti dei tempi complessivamente a disposizione per il deputato interrogante tra esposi-

zione iniziale e replica finale, vorrei accennare al fatto che, «su richiesta del Governo e consentendovi il presentatore» ⁽²¹⁾ si è rinviato ad altra data lo svolgimento di una interrogazione relativa alla vertenza per il rinnovo del contratto dei metalmeccanici e al rispetto dell'accordo sul costo del lavoro.

È opportuno rilevare che ad inizio di seduta non era stata concessa la parola ad un deputato che aveva chiesto di intervenire sull'ordine dei lavori per la necessità di «rispettare assolutamente il programma previsto» e per l'imperatività dei tempi a disposizione per la ripresa televisiva ⁽²²⁾.

Al termine della successiva sperimentazione del 5 dicembre 1996, il Presidente di turno dell'Assemblea ha invece concesso la parola sull'ordine dei lavori al deputato Armaroli che lamentava il fatto che, la trasmissione televisiva in diretta del *question time* alle ore 17 di giovedì, rendesse «invisibile al paese la Camera dei deputati, mostrando un'Aula desolatamente vuota». Rilevando inoltre che quest'ultima fosse un'immagine del tutto sbagliata «perché i deputati lavorano e non sono in ozio», chiedeva alla Presidenza lo spostamento ad altra ora dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata ⁽²³⁾.

Lo schema della procedura sperimentale di *question time* predisposto è stato formalizzato in un'apposita proposta di modificazione dell'articolo 135-*bis* del Regolamento che dovrebbe essere esaminata — assieme ad altre — dall'Assemblea nel gennaio 1997.

Considerazioni conclusive

Dal raffronto — sin qui delineato, con particolare riguardo alle interrogazioni a risposta immediata — tra il sindacato ispettivo inglese e quello italiano emergono in tutta evidenza le differenze tra un sistema parlamentare consolidatosi nei secoli e caratterizzato da un bipartitismo effettivo ed un altro che vive le contraddizioni di una fase di transizione e di passaggio dal proporzionale ad un maggioritario incompiuto. Se, infatti, nel Parlamento inglese il confronto politico si sviluppa prevalentemente tra conservatori e laburisti, nel Parlamento italiano esso si svolge tra ben nove gruppi alla Camera dei deputati e undici al Senato della Repubblica. Tale situazione si ripercuote ovviamente nei regolamenti parlamentari — tuttora caratterizzati da una netta impronta proporzionalistica e rimasti sostanzialmente inalterati rispetto al passato — e nella loro funzionalità.

Un esempio concreto della inadeguatezza delle norme parlamentari è certamente rappresentato dal sindacato ispettivo in generale e dalle interrogazioni a risposta immediata in particolare.

Nelle pagine precedenti ho delineato le caratteristiche del *question time* inglese e di quello italiano, ripercorrendo i recenti tentativi di modificare e di rendere più efficace la procedura prevista dall'articolo 135-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati.

Nel momento di trarre delle conclusioni e di completare il filo logico seguito in tutto l'arco di questa ricerca, ritengo opportuno svolgere considerazioni e avanzare proposte per cercare di offrire un contributo personale al dibattito aperto sul *question time* sia nelle attuale fase di transizione istituzionale e parlamentare, sia in una prospettiva futura.

Fermi restando i ripetuti rilievi mossi alla incompletezza del nostro «edificio maggioritario» ed entrando nei particolari, si potrebbe fin d'ora attribuire ad almeno due capigruppo di opposizione un ruolo centrale nella scelta degli argomenti oggetto delle interrogazioni a risposta immediata, superando l'attuale impostazione «gruppoocratica» sia dell'articolo 135-*bis* sia delle procedure sperimentali in esame.

Il Presidente della Camera potrebbe scegliere quattro interrogazioni (due dei gruppi di opposizione e due di quelli di maggioranza) da presentare per iscritto almeno ventiquattro ore prima della seduta e vertenti su di un unico argomento o tema attuale, urgente e di particolare rilievo.

Per lo svolgimento del *question time* si potrebbero prevedere due sedute a settimana: una fissa, da inserire automaticamente nel calendario dei lavori dell'Assemblea, con l'intervento del Presidente del Consiglio, del Vicepresidente del Consiglio o del ministro competente per materia e da trasmettere in differita ed integralmente in televisione; e l'altra eventuale, nel caso, cioè, di una precisa richiesta di almeno due presidenti di gruppi di opposizione, ed alla esclusiva presenza del Presidente del Consiglio dei ministri (quest'ultima verrebbe trasmessa integralmente ed in diretta in televisione).

Lo svolgimento di ognuna delle quattro interrogazioni dovrebbe comportare un tempo complessivo di tredici minuti, così suddiviso: due minuti al Governo per rispondere; due minuti al presentatore per replicare e due minuti ciascuno a tre deputati — due dei quali appartenenti ai gruppi di opposizione — scelti discrezionalmente dal Presidente tra quelli che ne avanzano richiesta al termine della risposta del Governo.

Il rappresentante del Governo — mi riferisco soltanto alle persone sopraindicate e mai, in nessun caso, ai sottosegretari di Stato — fornisce ulteriori precisazioni e risponde alle domande aggiuntive per non più di tre minuti.

Per un corretto ed efficace svolgimento del *question time* dovrebbero essere conferiti poteri discrezionali forti al Presidente nella gestione del relativo dibattito; oltre alla facoltà di scelta dei tre deputati che richiedono di porre domande aggiuntive, mi riferisco anche a quella di stabilire l'ordine degli interventi di questi ultimi e a quella di togliere la parola ad un deputato che superasse i tempi previsti per il proprio intervento.

Solo in tal modo ed ovviamente in un quadro costituzionale e regolamentare a sfondo maggioritario l'istituto del *question time* potrà avere nel nostro Paese la rilevanza e la funzionalità per cui è così apprezzato in Gran Bretagna.

Note

(¹) Cfr. *Il Regolamento della House of Commons* - Schede di sintesi del Servizio studi della Camera dei deputati, p. 4; e ANDREW ADONIS, *Parliamentary Today*, 1993, Manchester University Press.

(²) Cfr. S. ORTINO, *Diritto costituzionale comparato*, Il Mulino, 1994, p. 182.

(³) Cfr. S. ORTINO, *op. cit.*, p. 175.

(⁴) Cfr. S. ORTINO, *op. cit.*; e P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema britannico*. Giuffrè Editore, 1992, p. 27.

(⁵) Cfr. S. ORTINO, *op. cit.*, p. 177.

(⁶) Cfr. S. ORTINO, *op. cit.*, p. 181.

(⁷) Cfr. S. ORTINO, *op. cit.*, p. 182.

(⁸) Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova-Cedam, 1993, p. 548.

(9) Cfr. P.G. LUCIFREDI, *op. cit.* e *Il Regolamento della House of Commons*, *op. cit.*, p. 17; e ERSKINE MAY, *Parliamentary Practice*, 1989, Butterworths ed.

(10) Cfr. *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari della Camera dei deputati*, 1994 n. 1, *Regole di procedura nella tradizione parlamentare inglese*, a cura di Roger Sands, p. 151.

(11) Cfr. IRWIN, KENNON, NATZLER and ROGERS, *Parliamentary Question*, 1993, p. 50.

(12) Cfr. IRWIN, KENNON, NATZLER and ROGERS, *Parliamentary Question*, p. 57.

(13) Cfr. IRWIN, KENNON, NATZLER and ROGERS, *Parliamentary Question*, p. 58.

(14) Cfr. IRWIN, KENNON, NATZLER and ROGERS, *Parliamentary Question*, pp. 97 e 98.

(15) Cfr. IRWIN, KENNON, NATZLER and ROGERS, *Parliamentary Question*, p. 205.

(16) Cfr. IRWIN, KENNON, NATZLER and ROGERS, *Parliamentary Question*, p. 206.

(17) Cfr. IRWIN, KENNON, NATZLER and ROGERS, *Parliamentary Question*, p. 208.

(18) Cfr. I verbali del Comitato «Garanzie» della commissione parlamentare per le riforme istituzionali istituita nella XI legislatura (1992-1994), p. 37.

(19) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati della seduta del 15 settembre 1995, p. 4.

(20) Cfr. *Resoconto sommario* della Camera dei deputati della seduta del 2 ottobre 1985, p. 11.

(21) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati della seduta pomeridiana del 28 novembre 1996, p. 34.

(22) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati della seduta pomeridiana del 28 novembre 1996, p. 25.

(23) Cfr. *Resoconto stenografico* della Camera dei deputati della seduta del 5 dicembre 1996, p. 89.