LUISS Guido Carli
LIBERA UNIVERSITA' INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

Cattedra di Diritto delle Assemblee Elettive

IL QUESTION TIME NEL PARLAMENTO ITALIANO: L'ESPORTAZIONE DI UN ISTITUTO DA UNA DEMOCRAZIA MAGGIORITARIA A UNA DEMOCRAZIA CONSENSUALE

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Nicola Lupo

CANDIDATO

Giovanni Bartolomei

Matr.126983

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.

Giovanni Piccirilli

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

A Gregorio, Emilio e Guido

INDICE

INTRODUZIONE 5

CAPITOLO 1

IL CONTROLLO DEL PARLAMENTO SUL GOVERNO NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANA

1.1 Le funzioni del parlamento 8

1.2 Il sindacato ispettivo e la polifunzionalità dei procedimenti parlamentari: la funzione di controllo

1.2.1 *La funzione di controllo* 10

1.2.2 *Il sindacato ispettivo e la funzione di controllo: la polifunzionalità dei procedimenti parlamentari* 14

1.3 Il controllo del parlamento sul governo nel modello maggioritario: il parlamento britannico

1.3.1 *I due modelli di democrazia parlamentare* 19

1.3.2 *Il modello Westminster* 20

1.3.3 *Il controllo e il sindacato ispettivo nel sistema Westminster* 26

1.4 Il controllo del parlamento sul governo nel modello consensuale: la difficile collocazione del parlamento italiano 34

1.5 Il ruolo dell'opposizione: i modelli maggioritario e consensuale a confronto 40

CAPITOLO 2

IL QUESTION TIME TRA GLI STRUMENTI DI SINDACATO ISPETTIVO

2.1 La responsabilità del governo: l'articolo 95 della costituzione 46

2.2 L'ordinamento inglese: il question time britannico 49

2.3 L'ordinamento italiano: interpellanze e interrogazioni 59

2.4 Il question time italiano prima delle riforme degli anni '90 65

CAPITOLO 3

LA SVOLTA MAGGIORITARIA ITALIANA DOPO LE LEGGI ELETTORALI N. 276 E 277 DEL 1993

3.1 I nuovi equilibri e le nuove esigenze 68
3.2 Lo statuto dell'opposizione e lo shadow cabinet 73
3.3 Il riassetto istituzionale: la modifica dei regolamenti 82
3.4 La disciplina del nuovo question time: gli articoli 135-bis e ter R.C. e 151-bis R.S. riformati 86

CAPITOLO 4

IL TRAVAGLIATO CAMMINO VERSO IL MAGGIORITARIO: LE RIFORME ELETTORALI POST ANNI '90

4.1 Le conseguenze delle riforme elettorali sulla forma di governo 91
4.2 La prassi applicativa del question time e l'inattuazione del premier question time 97
4.3 Una metamorfosi mancata: l'incompleta transizione verso il sistema maggioritario nei regolamenti parlamentari 102
4.4 Il nuovo question time del Senato 107

CAPITOLO 5

IL RUOLO DEL QUESTION TIME NEI NUOVI EQUILIBRI DELLA XVIII LEGISLATURA

5.1 I dati e le tendenze della XVIII legislatura 110
5.2 Le figure dei due Vicepresidenti del Consiglio e l'uso del question time strumentale al gruppo parlamentare 119

CONCLUSIONI 126

BIBLIOGRAFIA 131

INTRODUZIONE

Le interrogazioni a risposta immediata, il c.d. *question time*, sono uno strumento di sindacato ispettivo disciplinato dai regolamenti parlamentari, precisamente dagli articoli 135-bis e 135-ter del regolamento della Camera e dall'articolo 151-bis del regolamento del Senato, che permette un confronto diretto tra governo e parlamento. L'istituto è di origine inglese, e tutt'oggi, quasi quotidianamente, ha luogo nella camera dei comuni, caratterizzato da un accesa partecipazione dell'aula e un grande interesse da parte dei parlamentari.

Lo scopo che si prefigge questo studio è quello di osservare le dinamiche di un istituto appartenente ad una democrazia maggioritaria, come è quella britannica, in una democrazia consensuale.

Il *question time* rappresenta, insieme alle interrogazioni e le interpellanze, uno degli strumenti concessi ai parlamentari per esercitare il sindacato ispettivo sul governo. Attraverso di esso infatti, il singolo deputato o senatore ha un'occasione preziosa per chiedere al governo conto del proprio operato.

Tale strumento, a differenza delle altre modalità di sindacato, è caratterizzato da tempestività e snellezza, da tempi certi e scanditi, e dalla possibilità dell'istaurazione di un serrato "botta e risposta" con i membri del governo presenti in aula. Inoltre, mediante il *premier question time*, al parlamentare è concesso un confronto diretto con il capo del governo, occasione unica per chiedere conto dell'operato dell'esecutivo.

Il primo passo quindi sarà quello di cercare di definire il sindacato ispettivo, e in generale tutte le varie funzioni parlamentari, approfondendo quella di controllo, per comprendere la natura del *question time* e la funzione che esso riveste all'interno degli strumenti a disposizione del singolo parlamentare.

Non si può capire a pieno la natura dell'istituto però, e di conseguenza anche le vicende circa la sua applicazione nel nostro ordinamento, senza considerare la sua storia e la sua provenienza. Come anticipato, le origini dell'istituto sono da ricercare nell'ordinamento britannico nel quale è nato e dove tutt'oggi rappresenta un momento centrale delle sedute della camera dei comuni.

Per questa ragione, per conoscere l'istituto delle interrogazioni a risposta immediata nell'ordinamento italiano, le vicende legate alla sua applicazione e quale sia ad oggi l'andamento del ricorso dei parlamentari a tale istituto, non si può prescindere da uno studio comparativistico che cerchi di osservare come tale strumento sia inserito nell'ordinamento da cui ha origine. E in questo confronto vengono a risalto due diversi modelli di democrazia parlamentare: quello della democrazia maggioritaria, o competitiva, il c.d. modello *Westminster*, e quello della democrazia consensuale, con tutte le peculiarità che caratterizzano il caso italiano.

Tra le varie differenze che intercorrono tra i due modelli ci soffermeremo inizialmente sul rapporto tra governo e parlamento, che si atteggia in modo diverso nei due casi. In questo rapporto si inserisce il sindacato ispettivo, che assume significato ed importanza differenti nei due rispettivi parlamentarismi. Nel corso dello studio quindi osserveremo come, con il mutare di questa relazione, vari anche il peso e il ruolo del controllo e del *question time*.

L'attenzione poi si rivolgerà anche sul differente compito assunto dall'opposizione nei diversi sistemi per vedere se, e come, esso possa riguardare il controllo, il sindacato ispettivo e nello specifico le interrogazioni a risposta immediata.

I due diversi sistemi costituzionali vedono quindi un parlamento che riveste una posizione differente negli equilibri istituzionali e che vive al suo interno dinamiche peculiari tra le forze dell'aula. Nel confronto di questi meccanismi osserveremo lo sviluppo che ha vissuto il *question time* nel nostro ordinamento.

Nel corso del lavoro dovremo certamente affrontare le complicazioni relative alla difficile collocazione della forma di governo italiana. Con l'introduzione del principio maggioritario nel sistema elettorale nel 1993 infatti, l'ordinamento italiano si è avviato verso una fase di transizione istituzionale che ha modificato gli equilibri tra i principali organi costituzionali, facendo perdere al parlamento la sua centralità.

Effettuare una ricognizione delle dinamiche relative alla forma di governo italiana, della risposta del legislatore e delle conseguenze di questi mutamenti sull'assetto istituzionale del nostro ordinamento, sarà quindi fondamentale per il nostro studio. In questo modo cercheremo di comprendere come le vicende relative al ruolo del parlamento in questo nuovo riassetto di equilibri siano legate alla funzione di controllo, e come il *question time* si sia inserito in questa fase di transizione.

Il confronto però non procederà solo sul piano sistemico. Al di là del quadro costituzionale e degli equilibri istituzionali, approfondiremo le differenze riguardanti la disciplina dell'istituto nei due ordinamenti.

Ci soffermeremo perciò non solo sulle vicende relative a maggioranza e opposizione, parlamento e governo, che distinguono i due termini del confronto, ma su come il legislatore abbia voluto disciplinare tale strumento di sindacato ispettivo. Alla disciplina del *question time* britannico quindi sarà paragonata quella del *question time* italiano, nelle sue diverse versioni. Partiremo con la versione dei regolamenti del 1983 della Camera e del 1988 del Senato, per poi passare per quella introdotta dalle modifiche regolamentari del 1997 e del 1999 in conseguenza della svolta maggioritaria, concludendo con le recenti modifiche al regolamento del Senato.

Ricordando lo scopo di questo elaborato, cioè quello di comprendere che fortuna abbia avuto l'esportazione di un istituto da una democrazia maggioritaria ad una consensuale e quale sia attualmente il suo stato di applicazione, per portare a termine lo studio non si potrà quindi prescindere

dal procedere, oltre che al solo confronto sistemico, anche ad un approfondimento delle differenze nella disciplina delle due diverse fattispecie nei due ordinamenti a confronto.

Infine, dopo essere partiti dalla funzione di controllo, dopo aver chiarito le differenze sistemiche e disciplinari del *question time* tra i due ordinamenti a confronto, muoveremo all'osservazione dei dati applicativi.

Una parte del lavoro di studio dei dati sarà dedicata alle vicende attuative relative alla fase della transizione maggioritaria dell'ordinamento italiano, successiva alle riforme regolamentari che hanno portato alla rinnovazione dell'istituto negli anni '90.

La fase finale dell'elaborato invece sarà dedicata all'analisi empirica sull'attuale legislatura, necessaria a registrare lo stato dell'esportazione di tale istituto. Ci interesserà comprendere se il *question time* sia stato utilizzato dai parlamentari e in che modo, per registrare lo stato attuale dell'introduzione dell'istituto, da una democrazia maggioritaria, a una democrazia consensuale.

CAPITOLO 1

IL CONTROLLO DEL PARLAMENTO SUL GOVERNO NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANA

1.1 Le funzioni del parlamento

Per iniziare in nostro studio quindi partiremo dall'analisi delle funzioni del parlamento, in particolare quelle non legislative, concentrandoci in special modo su quella di controllo. Il parlamento è l'organo centrale nell'organizzazione costituzionale di una democrazia parlamentare: è l'assemblea attraverso la quale può attuarsi il principio della democrazia rappresentativa. Esso infatti, oltre ad essere sede della rappresentanza politica nazionale, è il soggetto principale nell'esercizio del potere legislativo, attraverso il quale limita e sviluppa i diritti di libertà sanciti dalla costituzione.[1]

Siamo abituati a ritenere che la funzione principale del parlamento sia quindi quella di "fare le leggi", ma il ruolo svolto dalle camere è ben più complesso e necessita di un approfondimento per comprendere gli equilibri che permettono il corretto funzionamento di una democrazia parlamentare. Basti pensare al peso assolutamente centrale nel mantenimento della separazione dei poteri, che svolge anche attraverso il controllo, e i limiti all'esecutivo nazionale.

Appare quindi subito chiaro che la funzione legislativa non è l'unica funzione che il parlamento è chiamato a svolgere. In realtà è possibile individuarne di varie, necessarie per definire e mantenere gli equilibri istituzionali della forma di governo. La classificazione di tali funzioni a cui di solito si fa riferimento è quella formulata da W. Bagehot. Come afferma Torre[2] utilizzare lo schema di Bageoht per comprendere il ruolo del parlamento è sicuramente un ottimo punto di partenza. Sono infatti numerose quelle azioni parlamentari che superano il carattere meramente legislativo e posso essere considerate espressione di altre funzioni, e l'evoluzione di un sistema parlamentare passa anche attraverso la capacità del parlamento di aumentare o diminuire il peso questa o quella funzione parlamentare. La classificazione dello studioso inglese può, per certi versi, considerarsi valida ancora oggi.

Lo studio, tra il descrittivo e il prescrittivo, individua 5 funzioni parlamentari. La funzione più importante è quella elettiva: il parlamento ha il compito di eleggere il primo ministro. A questo

---

[1] LUPO N. e GIANNITI L. *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 21

[2] TORRE A. *Rileggendo Bagehot: la expressive function del Parlamento di Westminster nel quadro della forma di governo "a primo ministro", in* DICKMANN R. e STAIANO S. "Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato", Milano Giuffrè, 2009, pp. 271-276

proposito Bagehot spiega che persino in sessioni in cui non sembrerebbe esserci stato nessun lavoro svolto dalle camere, il parlamento ha in realtà continuato a svolgere il suo compito attraverso la funzione elettiva, mantenendo in carica il governo.[3] La seconda funzione è la funzione espressiva, che vede le camere come istituzioni in grado di esprimere l'opinione del popolo sugli argomenti con cui di volta in volta hanno a che fare. La terza funzione è quella pedagogica. Il parlamento è al centro della società, e dal cuore di essa ha il compito di migliorarla e di insegnare alla nazione "ciò che non sa". La quarta funzione ha radici molto antiche, medievali secondo Bagheot, ed è legata al ruolo dell'antica camera dei comuni britannica di informare il sovrano su ciò che non andasse attraverso reclami e doglianze. Oggi tale compito è svolto dinanzi al nuovo sovrano, il popolo, e tale funzione prende il nome di funzione informativa. Infine, attribuisce al parlamento la funzione legislativa, a cui riconosce importanza fondamentale anche se non equiparabile a quella delle funzioni elettiva e pedagogica. Con l'analisi di Bagehot la funzione legislativa perde la sua assoluta centralità e il parlamento si riscopre in grado di modificare il suo peso e il suo ruolo all'interno della forma di governo, di adattarsi ai nuovi equilibri istituzionali che le circostanze presentano.

Questa classificazione, effettuata nel 1865 con riguardo al parlamento britannico, riesce ancora oggi a fornire uno schema interpretativo efficace ed attuale per comprendere il funzionamento dei parlamenti moderni.

In quest'ottica possiamo notare come la funzione di controllo, di cui parleremo in maniera più approfondita nel prossimo paragrafo, attraversi trasversalmente pressoché tutte le funzioni individuate da Bagehot.[4] In essa coesistono un nucleo dell'attività conoscitiva che caratterizza le funzioni pedagogica e informativa, una stretta relazione con il rapporto fiduciario tra parlamento e governo espressione della funzione elettiva, la sottoposizione di istanze al governo della funzione espressiva e il controllo sull'attività normativa del governo della funzione legislativa.

---

[3] BAGEHOT W. *La costituzione inglese*, con un saggio introduttivo di Rebuffa G., Bologna, Il Mulino,1995, pp. 142-145

[4] LUPO N. *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 4 marzo 2009, p. 3

1.2 Il sindacato ispettivo e la polifunzionalità dei procedimenti parlamentari: la funzione di controllo

1.2.1 La funzione di controllo

Comprendere la funzione di controllo e il suo rapporto con il sindacato ispettivo è fondamentale per proseguire nella nostra analisi. Essa è infatti una delle condizioni essenziali per il funzionamento del sistema parlamentare e per il mantenimento degli equilibri della forma di governo. [5] Infatti, è proprio dalla funzione di controllo che si può partire per comprendere l'atteggiarsi del rapporto tra parlamento e governo nell'evoluzione del sistema italiano negli anni, e dalla sua relazione con il sindacato ispettivo si può comprendere la natura e le funzioni degli atti in studio in questa tesi e, perché no, anche cercare di intravedere la soluzione per il superamento della crisi del ruolo del parlamento.

La nascita della funzione di controllo è legata a doppio filo con la nascita dei parlamenti europei. Sorge infatti dalla loro esigenza principale, quella di compiere un'attività di verifica sull'operato del governo, permettendo che l'indirizzo politico si configurasse e conformasse agli interessi estranei ad esso, interessi che negli anni a seguire inizieranno ad essere individuati proprio dallo stesso parlamento.[6] Sebbene però siano chiare le sue origini, la funzione di controllo è da sempre al centro di dibattito circa la sua esatta definizione.

Partendo da un punto di vista più generale bisogna considerare che se per controllo parlamentare si vuole intendere qualsiasi attività che comporti una risposta strutturata dell'esecutivo allora ogni attività delle camere potrebbe in sé rappresentare una forma di controllo. Questo perché dalla votazione di fiducia alle discussioni in aula il parlamento ha modo di interfacciarsi con il governo, esercitando quindi in qualche modo un controllo su di esso.

In realtà però il tipo di controllo che intendiamo ora studiare è quell'attività parlamentare mirata a far sì che il governo nel renda conto delle sue attività e della sua responsabilità. Questo rappresenterebbe quindi il controllo in senso stretto, a carattere reattivo, strettamente legato alle azioni dell'esecutivo, a differenza della forma più ampia, a carattere preventivo, di controllo in senso lato.[7]

Per la definizione del controllo in senso stretto, la prima esigenza della dottrina è stata quella di individuarne la giuridicità, inizialmente trovata prendendo come riferimento il controllo amministrativistico. Secondo questa impostazione, il controllo consisterebbe nella presenza di un soggetto controllato che svolge un'attività perseguendo un determinato interesse e di un soggetto controllore estraneo all'interesse del primo.

---

[5] MANZELLA A. *La funzione di controllo, in* Associazione italiana dei costituzionalisti, annuario 2000. "Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale Firenze", Padova, Cedam, 2001, p. 213

[6] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, G. Giappichelli, 2013, p. 430

[7] PASQUINO G. e PELIZZO R. *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 181-82

Tale schema però si scontrerebbe con il peculiare rapporto che intercorre tra i due soggetti del controllo parlamentare: il parlamento e il governo. Tra essi infatti esistono degli interessi comuni che sono alla base del loro rapporto e del funzionamento del sistema parlamentare.[8]

Secondo altra parte della dottrina quindi, sostenuta dal prof. Chimenti, la definizione di controllo parlamentare deve essere individuata partendo da due diverse definizioni di controllo: il controllo/ingerenza e il controllo/verificazione. Nel primo, che prende il nome di "*control*" nel modello inglese, il soggetto controllante entra nella sfera del controllato, prendendo parte all'attività di quest'ultimo. Nel secondo invece, lo "*scrutiny*" del modello britannico, si è in presenza di una semplice attività di verifica, senza che ci sia un contatto tra le attività dei due soggetti.

Tali forme di controllo però si atteggiano in maniera differente nelle varie forme di governo.

In un sistema pluralistico infatti, ove i vari organi costituzionali lavorano nella particolare situazione di equilibrio necessaria per il corretto funzionamento del sistema, l'ingerenza risulta più come il presupposto per il funzionamento del meccanismo del "*check and balances*" piuttosto che un'autonoma funzione da attribuire ad uno di questi organi. Il controllo verifica invece riesce a definire la funzione di controllo parlamentare, identificandola nell'attività di riscontro del rispetto canoni normativi nel comportamento del controllato.[9]

Nel sistema competitivo invece ciò non accade. I due modelli di controllo vivono la particolare dinamica tra maggioranza ed opposizione del sistema Westminster: lo *scrutiny* sarà maggiormente utilizzato dall'opposizione mentre la maggioranza avrà interesse ad un controllo sotto forma del "*control*.[10]

Per avere una definizione più precisa del controllo parlamentare possiamo far riferimento agli studi di Manzella. Egli infatti giunge ad una definizione del controllo, rimanendo nell'ottica del controllo/verifica, composta da tre elementi: parametro, verifica e misura. La verifica effettuata dal parlamento ha ad oggetto l'attività del governo e il suo parametro è costituito dall'indirizzo politico contenuto nel programma di governo. In questo modo il parlamento è garante dell'attuazione dello stesso, conferendo nuova forza all'investitura popolare delle camere, intrinsecamente legata alla governabilità ed ai parametri politici, diversamente da quanto accade con la differente funzione di garanzia costituzionale. La misura infine è solo potenziale, rientra nell'ambito dell'effetto del controllo e con essa il controllante fa valere la responsabilità del controllato attraverso provvedimenti, censura e rimozione, in grado di sanare la lesione degli interessi pubblici causata dalla condotta del governo.[11] Tali elementi in realtà sono presenti nel controllo di ogni parlamentarismo, in ogni forma

---

[8] CARDUCCI M. *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996, pp. 57-58

[9] CHIMENTI C. *Il controllo parlamentare nell' ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 25-6 e 36

[10] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 430-31

[11] MANZELLA A. *La funzione di controllo,* cit., pp. 213-14

di governo, e le differenze tra i vari modi di esplicarsi di esso sarebbero in realtà, sempre secondo Manzella, più teoriche che pratiche.[12]

Superando la questione circa la definizione possiamo muoverci sul contenuto. Appare chiaro come l'elemento della valutazione delle politiche del governo assuma una posizione preponderante all'interno della funzione di controllo. Nei singoli atti di controllo presentati dai parlamentari infatti, l'essenza politica convive con quella strettamente valutativa anche se queste due anime trovano di volta in volta equilibri differenti, risultando il controllo a volte spiccatamente politico altre prettamente tecnico.[13]

Altra considerazione fondamentale ai fini del nostro studio è poi quella relativa alla titolarità della funzione di controllo. È certamente indubbio che essa sia prerogativa del parlamento tutto, ma non si può sottovalutare la rilevanza di maggioranza e opposizione nell'esercizio di tale funzione.

La funzione di controllo parlamentare infatti, avendo come destinatario il governo, è strettamente connessa al rapporto che lega i due organi e non si possono quindi non considerare i due soggetti che sono alla base di questo rapporto: maggioranza e opposizione.

Ad uno sguardo superficiale quella del controllo del governo sembrerebbe una funzione rimessa alla sola opposizione, ma, come la funzione legislativa non può essere considerata esclusiva della maggioranza, anche nel controllo la maggioranza può ritagliarsi il suo ruolo. Per questo i due soggetti avranno un rapporto diverso con la funzione, in relazione anche al ruolo da essi rivestito all'interno della forma di governo.

Come già è stato anticipato ci sono differenze notevoli tra l'accesso alla funzione di controllo di maggioranza e opposizione in un sistema consensuale e in uno competitivo.

In primis bisogna considerare l'assenza del soggetto istituzionale "opposizione" nel nostro ordinamento, fortemente incentrato sui gruppi parlamentari, più in grado di soddisfare la parcellizzazione della rappresentazione degli interessi in un sistema pluralistico. Mancando l'opposizione istituzionalizzata, e uno statuto dell'opposizione, il controllo rimane appannaggio dell'intero parlamento, più precisamente del singolo parlamentare, risultando quindi un controllo diffuso in grado di atteggiarsi in maniera differente a seconda che provenga da un parlamentare di maggioranza o da uno di opposizione.[14]

Nel caso italiano, quello di una democrazia riconducibile, senza pochi problemi, al modello consensuale, il controllo è fondamentale per gli equilibri costituzionali, il coordinamento delle varie

---

[12] MANZELLA A. *Controllo parlamentare e forme di governo, in* "Quaderni costituzionali", a. 15, n. 2, 1995, p. 311

[13] LUPO N. *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo, in* www.amminstrazioneincammino.luiss.it, 10 gennaio 2005, p. 2

[14] LUPO N. *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare, in* "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati" a cura di Emanuele Rossi, Padova, Cedam, 2004, pp. 10-11

forze politiche, permettendo il funzionamento di quella che Manzella definisce "la forma di governo nella diversità".[15] Negli anni però, i vari mutamenti nella società, negli equilibri internazionali, nelle istituzioni delle democrazie occidentali, hanno messo alla prova tale equilibrio nel nostro ordinamento, dando nuova luce al ruolo della funzione di controllo. Il sistema elettorale maggioritario introdotto nel nostro paese negli anni '90, come anche la spinta dell'unione europea, hanno dotato il governo di una posizione centrale, mettendo in crisi il ruolo del parlamento.[16]

È proprio qui allora che la funzione di controllo assume rilevanza nell'assetto dei nuovi equilibri. Il governo nella transizione maggioritaria italiana esercita sempre più poteri normativi, in virtù della sua capacità di speditezza e reazione alle modifiche sempre più repentine della società contemporanea.

Dinanzi a questa perdita del ruolo centrale nella produzione normativa, il parlamento ha l'occasione di recuperare forza e riequilibrare il rapporto parlamento governo attraverso la funzione di controllo. Il parlamento, attraverso la verifica dell'attività del governo, può mantenere la posizione nel suo rapporto con il governo.[17]

In questa fase la procedura fiduciaria torna ad assumere una grande importanza, questo perché la misura del controllo segna l'arma più importante nelle mani del parlamento per mantenere l'equilibrio e ribadire il necessario passaggio parlamentare nel rapporto corpo elettorale/governo.[18] Le assemblee riscoprono quindi il significato della loro diretta espressione della volontà popolare, rappresentanti degli interessi dei cittadini, e, alla luce di tale ruolo, la funzione di controllo nella svolta maggioritaria italiana esplicita la capacità informativa delle assemblee, garanti dinanzi ai cittadini della responsabilità governativa. Ed è proprio in questa veste rinnovata che l'assemblea riesce, informando i cittadini, a migliorare la coscienza dell'esercizio del diritto di voto, che poi andrà a designare in via indiretta il governo, il soggetto passivo del controllo, rendendo possibile un sistema di accountability più ampio.[19]

---

[15] MANZELLA A. *La funzione di controllo,* cit., p. 223

[16] LUPO N. *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano,* cit., pp. 1-2

[17] LUPO N. *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare,* cit., p. 19

[18] MANZELLA A. *La funzione di controllo,* cit., pp. 220-21

[19] TORRETTA P. *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea: un focus sul sindacato ispettivo, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", n. 3, 2015, pp. 655-56

1.2.2 Il sindacato ispettivo e la funzione di controllo: la polifunzionalità dei procedimenti parlamentari

Nell'atteggiarsi delle varie funzioni parlamentari però la funzione di controllo è spesso abbinata alle altre. La funzione di controllo, come già anticipato, sembra avere una natura trasversale, caratterizzando molte e diverse attività parlamentari. Possiamo così trovare il controllo-indirizzo, il controllo-coordinamento, il controllo-garanzia, il controllo-legislazione e il controllo-ispezione. Nonostante ciò però non si può dubitare della sua autonomia, differenziandosi esso da ognuna delle funzioni alle quali di volta in volta è abbinata.[20]

Per il nostro studio è necessario in particolare soffermarci sulla differenza tra la funzione di controllo e il sindacato ispettivo. Nonostante spesso si tenda ad abbinare le due funzioni, non sempre i poteri ispettivi sono finalizzati al controllo.

Partendo dal sindacato ispettivo, non è difficile individuarne lo scopo principale, ossia l'ottenimento di informazioni e la capacità di suscitare valutazioni di tipo politico e conseguentemente l'esplicazione di altre funzioni da parte del parlamento. Ad un'analisi più approfondita però, gli strumenti ispettivi, secondo Casamassima, non avrebbero a che fare tanto con il rapporto tra parlamento e governo quanto con l'esercizio della sovranità popolare da parte delle camere, non semplici strumenti conoscitivi rivolti al governo ma strumenti di denuncia rivolti all'opinione pubblica. Le conseguenze più dirette dell'esercizio del sindacato ispettivo infatti sarebbero la diffusione di informazioni sgradite al governo o la creazione di una situazione tale da mettere in crisi il rapporto fiduciario.[21]

Nonostante le sue caratteristiche intrinseche, non c'è dubbio però che l'ispezione possa fungere da strumento del controllo: da parte della maggioranza, per verificare l'attuazione del programma di governo posto alla base della fiducia, e da parte dell'opposizione, che utilizzerà parametri propri nella verifica dell'attività governativa, cercando di mettere in mostra i punti deboli dell'azione di governo. In un sistema maggioritario sarebbe strumentale all'alternanza di governo, in un sistema consensuale invece, in particolare quello italiano pre-riforme anni 90, ove l'alternanza era resa praticamente impossibile da convenzioni costituzionali, lo strumento del sindacato ispettivo, secondo Casamassima, si svuoterebbe della funzione di controllo e rimarrebbe una sorta di vetrina ove i parlamentari possono aspirare ad un ruolo di governo se di maggioranza o acquisire visibilità se di opposizione.[22]

Le riforme degli anni '90 in Italia riescono a dimostrare al meglio come la funzione di controllo sia stata vista come soluzione per riequilibrare il sistema, nel solco della polifunzionalità delle funzioni

---

[20] MANZELLA A. *La funzione di controllo,* cit., pp. 216-17

[21] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 432-33

[22] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 431-32

parlamentari, di cui parleremo più avanti. Al centro delle modifiche dei regolamenti parlamentari infatti si è trovato proprio il sindacato ispettivo, visto come strumento per potenziare il controllo sul governo per fronteggiare la crescita sempre maggiore del suo peso nell'ambito degli equilibri istituzionali. Il potenziamento è avvenuto puntando alla differenziazione dei vari strumenti: le interpellanze con iter privilegiato proposte da un capogruppo, le interpellanze urgenti, fino ad arrivare alla rinnovazione del *question time* e l'introduzione del *premier question time*.

In questi istituti, specialmente nell'ultimo, erano riposte le speranze dei parlamentari nel tentativo di ridare nuovo vigore al ruolo del parlamento e controllare un governo sempre più al centro del sistema italiano.[23] Speranze che purtroppo hanno dovuto scontrarsi con i nuovi equilibri fattuali tra maggioranza e opposizione. Gli strumenti di sindacato ispettivo, come vedremo nei prossimi capitoli, sembrano infatti entrati in una crisi che impedisce l'effettivo riequilibrio del rapporto parlamento e governo. In generale tra una maggioranza al servizio di un governo sempre più vero centro decisionale della dinamica legislativa e un'opposizione che si rifugia nell'ostruzionismo, gli strumenti istituzionali non sono riusciti a fornire la chiave per il ritrovamento della situazione di equilibrio.[24]

Ricomprendere tutto il sindacato ispettivo nell'ambito della sola funzione di controllo però è errato. Il sindacato ispettivo ha una sua autonomia ed è in grado di essere espressione di molte più funzioni. Specialmente nelle democrazie consensuali infatti, l'attività ispettiva, piuttosto che essere ad uso esclusivo della funzione di controllo, per una garanzia sulla responsabilità di governo, risulta finalizzata a scopi eterogenei, e il frequente uso di atti di sindacato ispettivo non riferiti alla responsabilità di governo lo dimostra.[25]

Inizia ad essere chiaro come sia difficile relegare la funzione di controllo ad un solo tipo di procedimento, come viceversa anche destinare dei procedimenti esclusivamente a determinate funzioni. Questa considerazione può dirsi ad esempio valida anche con la valutazione delle politiche, presente nella funzione legislativa, nel sindacato ispettivo e come già accennato nella funzione di controllo.[26] E come la valutazione delle politiche anche il controllo può essere ritrovato ad esempio anche nei procedimenti conoscitivi, come conseguenza della conoscenza risultante da tali procedimenti.[27]

---

[23] LUPO N. *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare,* cit., pp. 3-5

[24] MANZELLA A. *La funzione di controllo,* cit., p. 215

[25] LOMAGLIO C. *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato, in* "Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati. Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne, 1998, p. 348

[26] LUPO N. *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo,* cit., pp. 2-3

[27] LUPO N. *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano,* cit., p. 18

È quindi impossibile effettuare una classificazione che leghi funzioni e procedimenti considerando un procedimento come manifestazione di una sola funzione e viceversa. Il discorso vale per tutte le funzioni fin qui considerate: il procedimento legislativo non è espressione della sola funzione legislativa. Le funzioni che esplica sono numerose e spesso di natura compressa, legata a fasi e subprocedimenti espressione di diverse funzioni.[28] È quello che viene definito "principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari".

Tornando alla funzione di controllo, e riprendendo il punto già espresso nel paragrafo precedente, possiamo dare ora un nuovo significato alla sua natura trasversale. Essa è infatti riscontrabile sia nelle varie funzioni individuate da Bagheot, sia, in virtù della polifunzionalità, nei vari procedimenti parlamentari e questo carattere polivalente dei procedimenti parlamentari è da ricercarsi nel nucleo della politicità e rappresentatività che caratterizza i componenti delle camere.[29]

A prescindere però dalla polifunzionalità dei procedimenti parlamentari, resta in sospeso la questione della definizione dei confini del sindacato ispettivo, nel suo nucleo essenziale, senza considerare la funzione di cui è manifestazione nel caso concreto. Si può partire ricordando che, come per la funzione di controllo, anche la nascita dell'attività ispettiva può essere ritrovata agli inizi del parlamentarismo moderno.

La prima interrogazione parlamentare venne presentata nel 1721 a Westminster. Da semplici domande, senza particolari formalità, le interrogazioni inizieranno ad essere iscritte all'ordine del giorno, fino a diventare lo strumento che conosciamo oggi.[30] Nell'Italia prerepubblicana il diritto all'interrogazione è stato codificato per la prima volta già nel 1868 dal regolamento della Camera, l'interpellanza nel 1863 alla Camera e al Senato nel 1850.[31]

Per quanto riguarda il suo contenuto, il sindacato ispettivo troverebbe come suo scopo principale quello dell'acquisizione di informazioni, potendo poi queste essere assunte come base per l'esercizio di altre funzioni.[32]

Il potere ispettivo risulta quindi in stretta connessione con l'attività informativa. In realtà però, ad un'analisi più approfondita, possiamo affermare che quest'ultima sia insita nello stesso elemento politico del parlamento, strettamente connessa con la sua rappresentatività, e in questo modo quindi anche il sindacato ispettivo, nella suo scopo principale, parteciperebbe all'attività informativa del

---

[28] LUPO N. *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare,* cit., pp. 2-3

[29] LUPO N. *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano,* cit., p. 3

[30] LOMAGLIO C. *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato,* cit., p. 347

[31] MORICHETTI FRANCHI M. *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1990, p. 233

[32] CARDUCCI M. *Controllo parlamentare e teorie costituzionali,* cit., p. 59

parlamento.[33] Non si può negare però la difficoltà nell'arrivare ad una definizione precisa del sindacato ispettivo, che ne tratteggi i limiti all'interno di uno schema e una funzione definiti.

La chiave di volta secondo Lomaglio è riconoscerne il carattere neutrale, in grado di servire cioè diverse funzioni. Sicuramente l'acquisizione di informazioni risulta il comun-denominatore di tutte le forme di sindacato ispettivo. Inoltre, portando all'attenzione del governo le più svariate situazioni ritenute meritevoli da parte del parlamentare, la maggior parte degli atti di sindacato ispettivo si configurerebbe anche come una rappresentanza di interessi.

Altre volte però essi sono espressione di critica o sostegno al governo, particolarmente legati al valore propagandistico dell'ispezione parlamentare. Essi risultano quindi atti difficilmente inquadrabili in uno schema rigido ma in grado di rispondere alle diverse esigenze dei parlamentari ed essere espressione di più funzioni parlamentari.[34]

Un'ulteriore questione che dobbiamo porci è quella su chi sia il destinatario dell'attività ispettiva: senza dubbio, per quanto affermato finora, il governo. L'oggetto dell'ispezione del parlamento è l'azione politica del governo, in ogni suo aspetto, comprese le iniziative del premier e dei singoli ministri. Il sindacato ispettivo mira infatti ad inserirsi nel processo di formazione della volontà dell'esecutivo per direzionarla. Oltre che direttamente al governo però l'ispezione può essere poi diretta alle attività di enti pubblici sottoposti alla vigilanza di quest'ultimo e alle attività di alta amministrazione. Insomma, il sindacato riguarda tutto lo spettro di intervento governativo, compresi i casi in cui il governo ha un compito di mero suggerimento di opportunità, sino ad arrivare a richiedere un'iniziativa legislativa da parte dell'esecutivo.

Ovviamente, come avvenuto in Italia negli anni '90, nel caso di un grande cambiamento nella società e il conseguente aumento del peso del governo negli equilibri istituzionali, l'ambito del sindacato ispettivo verrà a mutarsi di conseguenza. Ad oggi in Italia è possibile infatti interrogare il governo anche circa fatti riguardanti quei centri effettivi di potere su cui gode di una forte influenza, nonché su comportamenti di privati. Il requisito che rimane necessario è che l'ispezione rimanga legata ad una situazione in cui sia possibile un effettivo intervento del governo e non si riferisca ad una libera opinione dello stesso senza rilievi pratici.[35]

Tali mutamenti poi influenzano il sindacato ispettivo non solo nel contenuto ma anche nel suo stesso peso all'interno delle funzioni attribuite al parlamento. Al nuovo ruolo accresciuto del governo il parlamento corrisponde, come già ricordato, con un potenziamento del sindacato ispettivo.

---

[33] TORRETTA P. *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea: un focus sul sindacato ispettivo*, cit., pp. 657-58

[34] LOMAGLIO C. *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato,* cit., pp. 349-350

[35] MORICHETTI FRANCHI M. *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature.,* cit., pp. 240-243

In Italia ad esempio, con la svolta maggioritaria, il sindacato ispettivo è stato al centro dell'evoluzione delle camere, che hanno compiuto una riforma nella direzione di un nuovo equilibrio istituzionale. Il sindacato ispettivo che risulta dalle modifiche regolamentari degli anni 90 è stato reso più snello e tempestivo, nel tentativo di aumentarne l'efficacia e migliorare le criticità che aveva dimostrato fino a quel momento.[36] I risultati di questo riadattamento però non sono stati quelli sperati e saranno oggetto di studio nei capitoli successivi.

Continuando il percorso di identificazione dei confini della definizione del sindacato ispettivo non si può poi sottovalutare il ruolo di garanzia che è rivestito dal presidente di assemblea nel sindacato ispettivo. Egli controlla il corretto uso dello strumento, valutando la competenza nel caso concreto, impedendo eventuali immissioni nella sfera di altri organi costituzionali, al di là del merito delle opinioni contenute nell'atto.

Infine, il discorso può stringersi intorno ad uno specifico strumento di sindacato ispettivo: quello del *question time*. La sua importanza all'interno dei vari strumenti dell'ispezione parlamentare è data dalla sua capacità di superare alcuni aspetti problematici di altri strumenti, rendendo doverosa la risposta del governo e riuscendo a mantenere l'immediatezza con il fatto oggetto dell'ispezione.[37]

Ovviamente non si può dire esaustivo tale tentativo di definire il sindacato ispettivo, proprio perché, per come detto in precedenza, è difficile ragionare per compartimenti stagni e definire i singoli procedimenti senza considerare la possibilità che essi possano essere espressione delle diverse funzioni attribuite al parlamento.

La definizione del sindacato ispettivo, come quella del controllo, passa quindi per quella che Manzella[38] definisce la terza via. Ogni procedimento parlamentare ha una sua caratteristica intrinseca ed è in grado di essere espressione di diverse funzioni. Il rapporto tra i due deve essere visto alla luce della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari. L'ispezione, con l'acquisizione di informazioni, l'accertamento dei fatti e la rappresentazione degli interessi, produce come conseguenza indiretta la soggezione dell'esecutivo. Il controllo è dotato di un momento ulteriore, quello della misura.[39]

---

[36] TORRETTA P. *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea: un focus sul sindacato ispettivo*, cit., pp. 658-59

[37] MORICHETTI FRANCHI M. *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature*., cit., pp. 251-254

[38] MANZELLA A. *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970 pp. 69 ss. e 116 ss.

[39] CARDUCCI M. *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, cit., pp. 59-60

1.3 Il controllo del parlamento sul governo nel modello maggioritario: il parlamento britannico

1.3.1 I due modelli di democrazia parlamentare

Per poter comprendere il funzionamento del parlamento britannico e l'atteggiarsi della sua relazione con il governo della corona, in particolare nella funzione di controllo, è fondamentale innanzitutto fare un passo indietro e comprendere le principali differenze tra i due modelli di democrazia parlamentare.

Questi due modelli hanno origine da una distinzione di fondo tra il principio maggioritario e il principio consensuale. Secondo il primo le decisioni vengono prese in base al principio di maggioranza: la maggioranza deve prevalere in ogni sede, non solo in sede elettorale. Per il secondo invece il principio di maggioranza alienerebbe le minoranze, la decisione deve essere quindi frutto di un accordo, del consenso più ampio possibile.[40]

Da questa contrapposizione nascono due modelli di democrazia parlamentare differenti: quella competitiva e quella consensuale. Il primo modello è caratterizzato da un sistema istituzionale che incentiva la contrapposizione tra forze contrapposte e alternative, entrambi aspiranti al governo del paese, che potrà quindi essere conseguito sono in maniera reciprocamente escludente. Le democrazie consensuali invece tendono ad incentivare l'accordo tra le principali forze partitiche, in un'ottica di condivisione del potere di governo.[41]

Ai fini del nostro studio ci soffermeremo sulle differenze riguardanti i meccanismi legati alla nascita degli esecutivi e il loro rapporto con il parlamento e il sistema partitico.

Il primo modello, definito anche Westminster, proprio per via del sistema a cui fa riferimento, si caratterizza innanzitutto per un governo monopartitico sostenuto da una maggioranza coesa anche se spesso risicata, questo grazie anche ad una legge elettorale di tipo maggioritario e un sistema sostanzialmente bipartitico. In esso si verifica inoltre una parziale fusione dei poteri legislativo ed esecutivo con una forte presenza del governo negli equilibri istituzionali.

Nel modello consensuale invece la situazione è opposta: i governi si costituiscono come conseguenza di un accordo tra i molti partiti che siedono in aula grazie ad un sistema elettorale di tipo proporzionale.[42] Inoltre per quanto riguarda il sistema istituzionale, questo modello è caratterizzato da un equilibrio di poteri tra governo e parlamento.

---

[40] COTTA M. *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 82

[41] FABBRINI S. *Politica comparata*, Roma, Editori Laterza, 2008, p. 35

[42] COTTA M. *Scienza politica*, cit., p. 82

Sotto un altro punto di vista invece, quello sociale, i sistemi si differenziano anche per la natura dei "*cleavages*" presenti nella società: di tipo socioeconomico nel sistema Westminster, e socioculturali nel secondo. [43]

1.3.2 Il modello Westminster

Una volta definiti i confini tra i due modelli possiamo passare ad un'analisi concreta del sistema Westminster. La semplice ricostruzione schematica delle sue caratteristiche fondamentali non è in grado di cogliere il concreto atteggiarsi di tale modello e in particolare, per quanto ci interessa a noi, del rapporto parlamento/governo.

Il parlamento inglese infatti, lungi dall'essere rilegato ad una posizione subalterna rispetto al governo, mantiene una grande centralità. Esso, dal suo ruolo storico di semplice limite e freno ai poteri regi, ha aumentato negli anni la sua rilevanza all'interno del sistema istituzionale fino ad assumere il ruolo, anche se nella sola camera dei comuni, di concessione della fiducia al governo per permettere la sua permanenza in carica.[44]

Tale fiducia però, grazie alle peculiarità del sistema britannico, ha fatto registrare l'esistenza di forte un continuum maggioranza opposizione, tanto forte da far ritenere che il parlamento si fosse in un certo senso dimenticato di possedere tale potere.[45]

Nonostante ciò bisogna comunque considerare che negli ultimi anni tale continuum è divenuto un dato non immutabile nel corso della legislatura. Malgrado lo scarso ricorso alle mozioni di sfiducia infatti, e della costante fedeltà della maggioranza alla linea dell'esecutivo, negli anni si è registrata una crescita dell'indipendenza dei *backbenchers* dalle indicazioni dei *whips*, una maggiore indipendenza del parlamento. E allo stesso modo si rileva un tentativo di correggere o perlomeno attenuare lo strapotere del governo nel sistema, ad esempio ridando forza al parlamento attraverso il controllo sul governo, passando per il controllo dell'agenda parlamentare, l'aumento del ruolo del singolo deputato fino ad arrivare al rafforzamento delle commissioni di controllo.[46]

Non si può comunque negare che ad oggi il parlamentarismo britannico rimanga connotato da una netta prevalenza del governo su corona e parlamento.[47]

---

[43] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., p. 35

[44] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, p. 534

[45] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., p. 116

[46] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito : un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 225-227

[47] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., p. 534

Per arrivare però ad approfondire la funzione di controllo parlamentare in Gran Bretagna c'è bisogno innanzitutto di comprendere meglio il funzionamento del sistema, partendo da parlamento e governo. La forma di governo in realtà è caratterizzata anche dalla presenza della corona, che però ad oggi ha un peso istituzionale notevolmente affievolito rispetto al passato, come in realtà quello della camera dei lord. Più infatti è andato affermandosi, nel corso degli anni, il principio della rappresentanza, attraverso il canale camera dei comuni/governo, più il principio ereditario ha perso forza.

Tra le prerogative più importanti rimaste in capo al sovrano c'è sicuramente il potere di scioglimento anticipato della camera dei comuni, potere che però viene sostanzialmente condiviso con il primo ministro, il quale nei periodi di maggiore crisi della compagine governativa, può utilizzare quella dello scioglimento come minaccia per ricompattare le fila del partito.

Nonostante la corona quindi, il sistema parlamentare inglese è dominato dai rapporti tra governo e parlamento.[48] Con quest'ultimo ci si riferisce sia alla camera dei comuni che quella dei lord, anche se il rapporto tra le due camere è venuto a modificarsi nel tempo.[49] Inizialmente infatti c'era una partecipazione paritetica dei due rami del parlamento al potere legislativo, ed in questo equilibrio risiedeva il benessere della nazione.[50] Una grande svolta per il ruolo e il funzionamento del parlamento venne data dalla nascita dei partiti.[51]

Ad oggi bisogna registrare la preminenza della posizione della camera dei comuni rispetto a quella dei lord, e questo per via del già ricordato sviluppo storico sociale che ha visto il principio democratico vincere su quello feudale-ereditario. Dal dopoguerra infatti la partecipazione al processo legislativo della camera alta è stato praticamente annullato, rimettendo ad essa il solo potere di rinvio, superabile comunque dall'altro ramo. Attualmente quindi il principio della sovranità del parlamento coincide sostanzialmente con quello della sovranità della camera bassa.

Il colpo di grazia è stato dato dalla nascita dei partiti politici, che ha circoscritto la vita politica alla sola camera rappresentativa.[52] Con essi poi è aumentato sempre più il peso dell'elettorato e dell'importanza della responsabilità politica, non solo delle camere, ma anche del governo.[53] L'odierno parlamento britannico è quindi il risultato di una lunga evoluzione che ha visto le camere adattarsi alle circostanze storiche e mutare la loro funzione all'interno del sistema, ha ottenuto una

---

[48] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano, cit.*, pp. 534-35

[49] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* London, Sweet & Maxwell (2nd edition), 2008, p. 3

[50] TODD A., *Il governo parlamentare in Inghilterra: sua origine, svolgimento ed azione pratica,* in BRUNIALTI A. "Il governo parlamentare in Inghilterra ed in Italia", Torino, Unione Tipografico editrice, 1886, p. 10

[51] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 3-4

[52] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano,* cit., pp. 536-37

[53] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 3-4

forte capacità persuasiva, riuscendo a dare voce alle domande e ai bisogni dei cittadini, assumendo il compito di farsi ascoltare e incontrare i problemi e le aspettative degli elettori.[54]

Tornando all'analisi svolta all'inizio del paragrafo a proposito del sistema Westminster, e approfondendo il discorso, si può dire che all'interno del parlamento si vivono dinamiche e divisioni più complesse della semplice contrapposizione maggioranza/governo e opposizione. Ad oggi infatti la camera dei comuni è composta da una minoranza che non comprende solo il principale partito di opposizione, come a volte allo stesso modo succede, anche se di rado, per la maggioranza.

Da ricordare poi la distinzione tra "*frontbenchers*" e "*backbenchers*": tra chi cioè siede davanti, in qualità di membro del "*cabinet*" o dello "*shadow cabinet*", e tutti gli altri.

Queste dinamiche e divisioni si riflettono anche sulle funzioni attribuite al parlamento: molte delle prerogative parlamentari sono infatti affidate ai singoli "*backbenchers*", mettendo il singolo deputato al centro nel funzionamento del sistema. I comportamenti dei parlamentari saranno poi dettati dal c.d. "*opposition mode*", seguendo la logica di contrapposizione maggioranza/opposizione, dall' "intra-party mode", sulla linea della divisione tra *front* e *backbanchers*, o in "*non-partisan mode*", agendo uti-singoli. Ed in questo modo che potrà essere esercitato anche il controllo: dalla stessa opposizione, come soggetto di critica privilegiato, dai suoi *backbenchers*, ma anche da quelli di maggioranza.[55] Ma su questo ci soffermeremo in seguito.

Per quanto riguarda l'organizzazione della camera, possiamo fare un breve cenno al suo funzionamento: essa si riunisce dal lunedì al venerdì, ogni giorno con orari differenti, il lunedì la seduta comincia alle 14.30, dal martedì al giovedì alle 11.30 e il venerdì alle 9.30. Ogni seduta segue un preciso ordine: si comincia con le "*prayers for parliament*", a cui di solito segue un breve tempo per delle domande informali senza contraddittorio, seguite dalle "*questions to ministers*", domande a risposta orale svolte per circa un'ora. Finita la fase delle domande si passa all'analisi delle questioni: si comincia con i "*preliminary business*", che non necessitano una decisione dell'aula e vengono trattati senza troppe formalità. Il "*main business*" è trattato dalle 16 del pomeriggio. La seduta si chiude con i "*business of the house motions*", i "*programme motions*" le "*financial resolution*", gli "*statutory instruments*" e per finire gli "*half-hour adjournment debate*".[56]

Nel sistema britannico, come in ogni sistema parlamentare, il parlamento rappresenta l'anello di collegamento tra esecutivo e cittadini. Attraverso di esso gli elettori determinano il governo della nazione, e sempre attraverso di esso cercano di farsi sentire dal governo stesso.

---

[54] NORTON P. *Parliament in British Politics*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, p. 12

[55] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. XXV-XXVII

[56] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 273-74

Secondo Norton infatti i parlamentari lavorerebbero come "cacciatori di lamentele" e come mezzo per dare sfogo alle recriminazioni e le richieste dei cittadini. In questo modo il parlamento diviene il mezzo di espressione degli interessi e delle domande incanalate attraverso il sistema dei partiti e gruppi di pressione.

Focalizzandoci sul ruolo del parlamento nel sistema britannico possiamo affermare che nel corso degli anni, con il mutare del peso del governo, la loro relazione è venuta a modificarsi di conseguenza. Si può dire che il parlamento esista per il governo: dalla sua creazione la sua relazione con l'esecutivo è stata l'elemento dominante e diretto per tutta la sua esistenza, ed è proprio all'interno di questo rapporto che nei secoli si è formato ed è divenuto istituzione, sviluppando le sue funzioni.

La funzione centrale rimane ovviamente quella legislativa, per la quale rimane il soggetto protagonista. Oltre a questa però il parlamento si pone come passaggio obbligato per ulteriori specifici processi e per questo le camere hanno sviluppato negli anni regole e procedure per il loro funzionamento, le misure volute dal governo subiranno necessariamente un'influenza nel loro contenuto per il passaggio nel parlamento.[57]

Spostandoci sull'altro soggetto del rapporto, il governo del regno unito è composto da "*cabinet*", corona, primo ministro e dal "*privy council*". Per il nostro approfondimento sul controllo del parlamento sull'esecutivo, quando parleremo di governo ci riferiremo al primo.

Il cabinet nacque dall'esigenza di superare le difficoltà dovute all'eccessivo numero di componenti del *privy council* e dotare la corona di un organo più piccolo attraverso il quale il sovrano potesse esercitare le funzioni di governo. Già con gli Hannover tale organo acquisì autonomia ed oggi è al centro del sistema istituzionale britannico. Il segno principale di questa autonomia è rappresentato dal fatto che oggi sia il primo ministro a scegliere la composizione del *cabinet*, con questo dimostrandosi anche l'assoluto perso centrale del leader del governo nel sistema.

Grazie alle caratteristiche del sistema competitivo, cioè al forte peso del governo negli equilibri istituzionali, al sistema elettorale di tipo maggioritario e alla presenza del bipartitismo, il governo britannico è stato caratterizzato da sempre dal sostegno di una maggioranza dotata di una forte legittimazione popolare, acquisendo forza di conseguenza.[58]

C'è però da ricordare la presenza, attualmente, di vari livelli di governo con cui il parlamento deve relazionarsi. Le politiche del regno unito infatti non hanno più il loro centro e fucina nel solo governo della regina ma vedono nuovi soggetti, come l'UE e le amministrazioni degli altri stati componenti il regno unito. Nei loro confronti il parlamento non riesce a mantenere la forza che invece detiene nei confronti del governo, non avendo le capacità coercitive che invece ha nei confronti di questo.[59]

---

[57] NORTON P. *Parliament in British Politics,* cit., pp. 12-14

[58] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 535-36

[59] NORTON P. *Parliament in British Politics,* cit., pp. 13, 14

Per lo studio del rapporto tra parlamento e governo bisogna partire, prima ancora che dalla fiducia che lega i due, da un elemento che caratterizza il sistema britannico: la necessaria appartenenza dei ministri al parlamento, principio iniziato ad essere riconosciuto dopo la rivoluzione del 1688.[60]

Il primo ministro, nella scelta dei componenti del suo governo, deve sottostare a questo vincolo. I ministri vengono presi ovviamente tra le fila del partito a cui appartiene il premier, tenendo in considerazione determinate caratteristiche di età, esperienza, e credibilità politica.

Tale previsione però, oltre a costituire un limite, si rivela anche una grande opportunità per il premier, che lavorerà con una squadra di governo composta da elementi conosciuti.

Un'ulteriore conseguenza è poi che i ministri saranno dotati di una grande abilità a farsi valere nell'aula. Quest'ultimo elemento risulta una caratteristica determinante per la scelta del ministro, in quanto un ministro molto forte in aula potrà godere di un grande seguito da parte dei *backbenchers*. Assumono cosi rilevanza le capacità che i parlamentari dimostrano in aula, con il pericolo però che queste siano considerate più di quelle necessarie per dirigere un dipartimento ministeriale. In questo modo inizia ad essere evidente il ruolo assolutamente centrale, a discapito di quanto si possa pensare visto lo strapotere governativo, del parlamento, come agenzia di reclutamento del governo.

Il parlamento conferisce legittimazione al governo indirettamente attraverso la fiducia, e direttamente attraverso la previsione della necessaria appartenenza alle camere dei ministri. Inoltre, i ministri in parlamento godono di una piattaforma privilegiata per promuovere le loro politiche, di tutt'altro spessore rispetto a semplici conferenze stampa. La presenza dei ministri in parlamento, che come detto da una parte rafforza il peso del parlamento nel sistema, ne ridimensiona però il ruolo nel "*policymaking*".

Il capo del governo ha i suoi leader nel parlamento, essi aprono e chiudono i dibattiti e possono presentare mozioni. La compagine governativa in parlamento è resa ancora più salda dall'azione dei capigruppo e dei ministri che velocemente possono persuadere i parlamentari che mostrano di vacillare.[61] Tale forza del governo è corroborata dalla "*unanimity rule*", secondo cui ogni scelta del governo deve godere dell'unanimità dei favori dei membri di questo, a prescindere dalle single opinioni personali: in questo modo ogni decisione del singolo ministro è da considerare decisione dell'intero governo. Allo stesso modo le decisioni del *cabinet* e dei comitati ministeriali sono vincolanti per tutti i ministri, il dissenso può manifestarsi solo attraverso le dimissioni.[62]

Concentrandoci per un momento sul governo, in particolare sulla sua attività, non si può fare a meno di constatare come la maggior parte delle attività dell'esecutivo in carica si risolva in realtà

---

[60] TODD A., *Il governo parlamentare in Inghilterra: sua origine, svolgimento ed azione pratica,* cit., p. 800

[61] NORTON P. *Parliament in British Politics,* cit., pp. 65-67

[62] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*., cit., pp. 15-21

nell'attuazione di linee e piani di governi precedenti, mantenendo un filo tra i vari governi riguardante tutte le materie rimesse alla gestione dell'esecutivo. Le attività che più caratterizzeranno un determinato esecutivo saranno ovviamente quelle in contrasto più o meno grande con le precedenti politiche. Nel caso però di nuove politiche il governo potrebbe aver bisogno di nuovi poteri, di leggi, ed è quindi qui che torna forte il peso del parlamento. Ovviamente per proseguire in questa strada "userà" la sua maggioranza nella camera dei comuni e l'acquiescenza nella camera dei lord. In questo modo gli atti presentati dall'esecutivo diverranno atti del parlamento inglese e le nuove politiche possono essere attuate.[63] Per poter "usare" la maggioranza è però necessario che ci sia il più forte e fondamentale legame che lega i due organi: la fiducia di questa.

Per introdurre l'argomento della fiducia nel sistema britannico bisogna anzitutto ricordare che l'esistenza di questa è presunta per via della convenzione che vuole che il sovrano nomini primo ministro il leader del partito che ha vinto le elezioni.

In caso di venuta meno di tale fiducia il governo sarà quindi tenuto a dimettersi. In assenza di una norma scritta però risulta problematico capire quando ciò accada. Sicuramente sarà necessario il voto contrario della camera dei comuni al governo. Secondo la prassi del XIX e XX secolo sono tre le tipologie di sconfitte che il governo può subire in aula e comportano conseguenze diverse sulla permanenza del governo. La sconfitta nel voto sulla fiducia, come oramai sancito anche dal "*Fixed Term Parliament act*", comporta l'alternativa fra dimissioni e scioglimento. La sconfitta su una questione centrale determina la possibilità di una ricerca di un nuovo voto riparatore o l'alternativa tra dimissioni o scioglimento. La sconfitta su altre questioni invece non ha nessuna conseguenza sul rapporto di fiducia.[64] Nessun ministro può quindi in generale pensare di rimanere in carica senza la fiducia dei parlamentari, in particolare quelli della camera dei comuni. Il ruolo delle camere non si ferma però a questo.

Nel caso in cui un ministero non sia in linea con i sentimenti politici delle camere ma esse non siano disposte ad effettuare una sostituzione del ministro, esse mantengono una costante sorveglianza e controllo sulle attività del ministro. Ovviamente nel caso in cui volessero pervenire ad un cambiamento nella direzione dei pubblici affari basterebbe rendere esplicita la mancanza di fiducia sul ministro.[65]

Nel rapporto tra parlamento e governo non possiamo poi sottovalutare il ruolo svolto dai partiti, che dominano il primo e ne definiscono il comportamento politico. Se per quanto riguarda il controllo che il parlamento esercita nei confronti del governo l'elemento centrale è la dipendenza del governo

---

[63] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 4-5

[64] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 11-15

[65] TODD A., *Il governo parlamentare in Inghilterra: sua origine, svolgimento ed azione pratica,* cit., p. 800

dalla maggioranza parlamentare per proseguire nel suo lavoro, attraverso il sistema dei partiti il controllo può svilupparsi in entrambe le direzioni.
In questo senso la necessaria presenza dei ministri in parlamento più che essere causa del controllo esercitato attraverso i partiti è più un elemento che la facilita in quanto non è da sottovalutare la forza di voto rappresentata dal gruppo dei ministri, ricordando soprattutto la *unanimity rule* secondo la quale essi non possono opporsi ad una politica governativa una volta concordata.[66]
In un sistema competitivo l'organo legislativo risulta meno forte nel suo ruolo di decidere sulla vita e la morte dell'esecutivo. Sembra quindi che sia più l'esecutivo a controllare l'organo legislativo.
In tali sistemi infatti, per via della natura bipartitica della competizione politica, favorita dal sistema maggioritario e dal funzionamento del sistema istituzionale, i cittadini possono vantare il particolare privilegio di poter di fatto scegliere il governo da cui vogliono farsi dirigere e la maggioranza parlamentare riesce in generale a tradursi in un esecutivo molto coeso, stabile e duraturo.[67]

1.3.3 Il controllo e il sindacato ispettivo nel sistema Westminster

Il controllo invece per come definito nei paragrafi precedenti, come funzione trasversale che va dalla messa in gioco del rapporto fiduciario fino all'attività conoscitiva, rimane molto forte nel sistema britannico[68], ed è proprio in questo che, attraverso il sindacato ispettivo, ha avuto origine, così come molte altre delle funzioni dei parlamenti moderni.
L'attività ispettiva, come già detto, può dirsi nata in occasione della presentazione, nel 1721, della prima interrogazione sul fallimento della compagnia dei mari del sud. Da una semplice prassi, dopo un lento processo di sviluppo, il sindacato ispettivo si è consolidato nelle attuali regole e negli anni ha visto ridimensionarsi il suo peso conseguentemente al mutare degli equilibri istituzionali.[69]
È quello che in questo momento sta succedendo nel Regno Unito. Le assemblee legislative di tutti i moderni parlamentarismi hanno subito un forte ridimensionamento nei loro poteri, sia nelle democrazie competitive che in quelle consensuali e il controllo dell'esecutivo è divenuto sempre più la ragion d'essere del parlamento.[70]
Nel sistema britannico tale controllo è fondato sulla convenzione della responsabilità ministeriale. I ministri, come collegio e uti singoli, sono politicamente responsabili del proprio operato dinanzi alla camera dei comuni. La responsabilità in generale può essere vista sotto tre aspetti differenti.

---

[66] NORTON P. *Parliament in British Politics,* cit., pp. 64-65

[67] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., p. 116

[68] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*., cit., pp. XIV, XV

[69] LOMAGLIO C. *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato,* cit., p. 347

[70] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., pp. 115-116

Quella fondata su una norma giuridica, la "*legal rule*", è riferita all'assenza di una qualsiasi immunità in capo ai ministri, a differenza di quando invece accade con il sovrano.
La seconda è quella morale, la "*moral rule*", che riguarda chi abbia commesso un'azione illecita o illegale, immorale in generale, e i ministri messi sullo stesso piano dei cittadini.
La terza regola è quella basata su di una regola convenzionale, la "*conventional rule*", avente riguardo alla subordinazione del governo rispetto al parlamento, ed è quest'ultima che viene considerata quando si tratta di rapporti tra governo e parlamento.
Tale responsabilità ha una doppia valenza: una responsabilità nei confronti del parlamento, per via del rapporto di fiducia e per l'appartenenza del ministro al governo, e una responsabilità che ha a che fare con in rapporto tra "*policy*" e "*administration*" e tra "*responsibility*" e "*accountability*", con la differenza cioè tra l'attività dei ministri e dei funzionari che invece applicano le loro politiche.
In questa differenza, l'accountability, termine che indica chi deve rendere conto del proprio operato a terzi, appartiene ai ministri, chiamati a rendere conto di quanto accade nei loro dicasteri, e la *responsibility* rileva solo nel caso in cui risponderanno personalmente per fallimenti in cui sono direttamente coinvolti. Per gli errori attinenti all'amministrazione saranno responsabili i funzionari all'interno del dicastero e i ministri davanti al parlamento. La responsabilità per le scelte di *policy* però è difficile da far valere, essendo questa spesso, come già detto, in continuum con politiche precedenti o comunque inserita in un disegno che va oltre il singolo governo.[71] Il ministro poi è ovviamente responsabile non solo per le azioni che compie direttamente ma anche quelle prese nel suo nome.
Il luogo dove far valere tale responsabilità è l'aula del parlamento, ogni volta in cui l'aula deve dare risposta ad un'iniziativa del ministro, per ogni azione del ministro esposta alla critica e opinione del parlamento. Tali occasioni saranno utilizzate principalmente da parte dell'opposizione anche se pure la maggioranza può approfittare delle sedute per rispondere alle eventuali critiche al ministro.
Il livello più alto di critica da parte del parlamento è rappresentato dal voto di sfiducia, che raramente ha avuto esito positivo ma che comunque è sempre stato in grado di mostrare una mancanza dell'esecutivo, tenendo il problema sempre vivo, in parlamento e di fronte all'opinione pubblica.[72]
E qui rientra il discorso fatto da Fabbrini secondo cui il parlamento sembra quasi essersi dimenticato di possedere il potere di sfiducia dell'esecutivo. Nelle democrazie competitive il governo deve essere messo in grado di governare, non vi è una frenetica ricerca della crisi di governo.
Solo un governo messo in una posizione che gli permette di governare può essere effettivamente giudicato dalla camera e soprattutto dai cittadini alla fine del mandato, così da rendere possibile il sistema dell'*accountability* e permettere l'alternanza di governo. Questo perché in un sistema

[71] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. XIV-XV e 215-217

[72] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 44-46

competitivo le elezioni formano un governo ma anche un'opposizione. Ed è l'opposizione il principale controllore del governo e l'assenza di un'opposizione forte e coesa potrebbe menomare questa capacità di controllo.[73]

In realtà però, su questa attività di rendicontazione del governo davanti alla camera dei comuni della sua attività, non vi è molta chiarezza. Non è chiaro come e quali obiettivi dovrebbero guidare il parlamento nel controllare in concreto l'attività del ministro.

In questa situazione di poca chiarezza allora la stessa *accountability* viene spesso confusa con la generica responsabilità ministeriale. Nel concreto esplicarsi del controllo, il confronto tra parlamento e governo si è perso nelle lotte partitiche e nelle richieste di dimissioni del ministro, come se l'*accountability* fosse strettamente legata unicamente alle dimissioni del ministro. E tale situazione è rimasta immutata nonostante il codice di condotta per l'*accountability* ministeriale approvato dalle camere nel 1997, che ha posto effettivamente più attenzione alle informazioni e le spiegazioni dovute dal ministro per via della sua *accountability*.

Tale poca chiarezza è però forse una caratteristica inevitabile, in quanto sarà sempre difficile stabilire i contorni della responsabilità del ministro e i ministri e i parlamentari troveranno sempre scappatoie da risoluzioni o codice ministeriali. Il controllo quindi sarà efficace quando l'esecutivo sentirà la presenza di un parlamento vigile e in grado di utilizzare i propri poteri nei confronti del governo.[74]

Inoltre, parlando del controllo nel regno unito non si può prescindere dalle caratteristiche del sistema: dalla considerazione delle divisioni interne alla camera di cui abbiamo già parlato ma anche dal fatto che il controllo può essere esercitato anche dalla camera intesa in maniera unitaria.

Come già espresso in precedenza bisogna anche considerare il ruolo dell'opposizione ufficiale, a cui sono attribuiti spazi e tempi privilegiati per esercitare il controllo e proporsi come alternativa. Nelle commissioni invece la logica è diversa dall'aula, più improntata su una dinamica non-partisan, mettendo il parlamento tutto, senza divisioni partitiche, in contrapposizione con il governo, come il caso delle commissioni d'inchiesta, necessariamente finalizzate da un intento conoscitivo imparziale.

Il controllo però può provenire anche dai parlamentari di maggioranza, in particolare dai suoi *backbanchers*. Sono infatti possibili divergenze di orientamenti e l'esistenza di una già ricordata autonomia dalle indicazioni dei *whips* di maggioranza.[75] I modi di esplicarsi di tale controllo sono numerosi.

Innanzitutto, bisogna citare lo *scrutiny*, di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo, che si sostanzia in due mezzi specifici: il *question time* e i dibattiti.

---

[73] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., pp. 116-17

[74] HANSARD SOCIETY *The challenge for parliament: making government accountable*, London, Vacher Dod Publishing, 2001, pp. 1-2

[75] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*., cit., pp. 219-221

Questi ultimi sono ovviamente il mezzo più antico attraverso il quale il parlamento britannico ha esercitato il controllo sul governo, sottoponendolo al suo scrutinio critico. Ve ne sono di diversi tipi: il dibattito annuale sull'indirizzo, quelli dedicati alla discussione di argomenti selezionati dall'opposizione (*opposition days*), altri dalle commissioni, altri dal voto ("*ballot*") mentre la maggior parte dal governo.[76]

Sui vari dibattiti ci soffermeremo in seguito, per ora ci limitiamo a notare come in realtà il parlamento britannico viva un costante confronto con il governo, nelle numerose occasioni di contraddittorio concesse dal sistema, attivabile dal singolo parlamentare e garantito dalla costante presenza del governo in aula.

Ogni strumento riesce a rispondere ad esigenze di controllo differenti: il *question time* e i dibattiti di attualità offrono l'occasione per il confronto rapido tra deputati e ministri, le interrogazioni a risposta scritta e le comunicazioni del governo per le informazioni più precise e dettagliate.

Con i dibattiti poi le tematiche possono essere approfondite e consentono la possibilità di dar voce alle istanze di opposizione e dei *backbanchers* in generale.

Il *prime minister question time* inoltre rappresenta una sede istituzionale per dichiarazioni di politica generale del governo, alternativo alla sicuramente meno istituzionale pratica delle dichiarazioni ai media, garantendo anche un serrato confronto con l'opposizione.[77]

Per analizzare i singoli strumenti del controllo all'interno delle dinamiche istituzionale partiamo dalle *pariamentary questions*, attraverso le quali l'opposizione e tutti i *backbanchers* hanno l'occasione di fare al ministro domande, ottenere informazioni, avviare discussioni o riscontrare la sua responsabilità.[78] Le *parliamentary questions* sono di vario tipo: a risposta orale, svolte nel *question time* giornaliero o su una questione d'urgenza sotto forma di *private notice question*, a risposta scritta, in un giorno stabilito o in un giorno non stabilito, e le *cross-cutting question*, svolte in Westminster Hall per questioni circoscritte di competenza di due ministri o più.[79] Esse sono un'occasione anche per i gruppi di pressione, sempre più interessati alle interrogazioni parlamentari, che incalzano i parlamentari affinché ne siano presentate su argomenti determinati, avendo particolare attenzione alle risposte per ricavarne informazioni di loro interesse. Ovviamente il fatto che ci siano gruppi di pressione che spingono un parlamentare a presentare una determinata domanda non rappresenta di per sé nulla di illegittimo, almeno finché il parlamentare rimanga sempre parte attiva del processo, con un concreto interesse personale alla risposta. Un'eventuale impostazione che mortifichi il ruolo

---

[76] NORTON P. *Parliament in British Politics,* cit., pp. 111-12

[77] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*., cit., pp. 125-26

[78] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 361

[79] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito*., cit., pp. 103-105

del parlamentare, non considerando il suo effettivo interesse, porterebbe ad un aumento spropositato delle interrogazioni, con conseguente loro minore impatto e maggiore costo economico.[80]

Oltre a queste occasioni però il contradittorio può svolgersi in altre sedi, come le commissioni di controllo, nei quali viene in risalto non tanto la divisione tra maggioranza e opposizione ma quella tra parlamento e governo.

Inoltre, il controllo può essere esercitato da altre strutture, ancillari rispetto al parlamento: dal *Parliamentary Ombudsman*, per il controllo sulle ingiustizie per gli individui da parte della PA, e dal *Comptroller and Auditor general* di cui la camera dei comuni può avvalersi per il controllo dei conti pubblici e le spese del governo.[81] Quest'ultimo è una caratteristica peculiare del sistema britannico. In aggiunta a tale funzione di verifica sui contri pubblici, il general auditor assiste anche le commissioni nell'esercizio delle loro indagini, in particolare la *Public Account Committee*.

Figure come quella del general auditor sono assenti negli altri parlamentarismi, nonostante ci siano forme di controllo sui conti pubblici, svolte nel caso italiano da istituzioni extraparlamentari come la corte dei conti.

Ovviamente lo strumento privilegiato attraverso il quale si esplica il controllo, in particolare dell'opposizione, è il già citato *scrutiny*.[82]

Per quanto riguarda le interrogazioni a risposta orale, il *question time,* approfondiremo il suo funzionamento nel prossimo capitolo. Ora focalizzeremo la nostra analisi su come tale strumento sia inserito nel sistema.

Anzitutto non è riconosciuta alcuna prerogativa particolare ai gruppi parlamentari: la presentazione delle domande ai ministri o al premier è un diritto attribuito al singolo parlamentare.[83] Dalla prima interrogazione rivolta al governo nella camera dei lord nel 1721 l'istituto si è sviluppato e sedimentato, divenendo un prezioso strumento nelle mani dei parlamentari inglesi.[84] Il *question time* infatti, oltre ad essere uno strumento utile all'opposizione, oltre a permettere un coordinamento e uno sviluppo di una strategia della sua azione, è un'occasione unica per tutta la camera, concessa ai parlamentari singolarmente considerati, tanto da rappresentare lo strumento più utilizzato giornalmente dagli stessi. L'obiettivo della domanda è quello di raccogliere informazioni e notizie.

---

[80] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano,* cit., p. 546

[81] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. XXXII-XXXIII

[82] PASQUINO G. e PELIZZO R. *Parlamenti democratici,* cit., p. 183

[83] LOMAGLIO C. *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato,* cit., p. 362

[84] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., p. 103-105

È da registrare, anche se ne parleremo meglio nei prossimi capitoli, la perdita di rilevanza delle domande principali rispetto alle successive "*supplementaries*": è in esse che oramai si arriva al vero punto politico della questione.

Con il *question time* i parlamentari chiedono al governo di agire o di astenersi, focalizzando il dibattito su una precisa situazione considerata pericolosa o motivo di elogio dell'operato del governo, o semplicemente per pubblicizzare la posizione del parlamentare che espone la domanda ha su di una determinata questione. In questo modo i singoli *backbanchers* possono mensilmente instaurare dei minimi dibattiti in aula sui temi che essi considerano meritevoli dell'attenzione dell'aula, in diretta televisiva e riuscendo a divenire per qualche minuto il focus del lavoro di quest'ultima.[85]

Una delle caratteristiche del *question time* britannico è il "botta e risposta" che riesce ad instaurarsi in aula, in particolare quello riguardante le interrogazioni rivolte al primo ministro.

In quest'ultimo infatti il premier deve dimostrare una forte preparazione sui temi e le varie materie ad oggetto del *question time*, quindi sulla politica condotta dal proprio governo. In questo modo potrà reggere il confronto in diretta televisiva con il leader dell'opposizione.[86]

Nonostante la chiara la valenza informativa delle interrogazioni, le finalità con cui i deputati le hanno concretamente utilizzate sono state varie. Nel *question time* i parlamentari hanno messo in luce i successi e gli insuccessi dell'esecutivo, posto il focus su questioni secondarie, espresso un punto di vista in linea o meno con l'esecutivo.

Tutto ciò è stato possibile grazie alla pluralità di fini che come abbiamo detto caratterizzano il sindacato ispettivo. In questa polifunzionalità maggioranza e opposizione manifestano un diverso uso di queste: dinanzi ad un numero molto elevato di interrogazioni presentate dall'opposizione ne esiste comunque anche un numero sostanzioso presentate dalla maggioranza.[87]

Il *Table Office* ha distinto due tipi di interrogazioni: le interrogazioni in quanto tali, campagne lecite, e le interrogazioni multiple, campagne illegittime. Queste ultime hanno il solo scopo di infastidire il ministro, fuoriuscendo dallo scopo principale di ottenere informazioni. Esse provengono solitamente dagli assistenti parlamentari e dai gruppi di pressione. Per evitare questa pratica la *Procedure Committee* autorizzò il *Table Office* a non ammettere quelle interrogazioni che provengono da un deputato che in collaborazione con altri colleghi abbia presentato per un certo periodo un gran numero di interrogazioni.[88]

---

[85] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 519-522

[86] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano, cit.,* pp. 537-38

[87] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 111-12

[88] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 546-47

Nell'ambito del controllo, come già ricordato più volte, l'opposizione ufficiale riveste un ruolo fondamentale, non esclusivo ma sicuramente centrale. Essa è chiamata a controllare l'esecutivo in carica e promuovere l'indirizzo politico alternativo al governo.[89] Tra le prerogative più importanti concesse all'opposizione ricordiamo gli "*opposition days*".

Per ogni sessione sono concessi 20 giorni nei quali l'opposizione ha la possibilità di decidere le materie sulle quali l'aula dovrà discutere, stabilendo per quei giorni una priorità degli "*opposition business"* rispetto i "*government business*".[90] L'argomento dei dibattiti è scelto per 17 di questi dal leader dell'opposizione e i restati 3 dal leader del secondo partito dell'opposizione. Ognuno di questi 20 giorni può essere utilizzato per intero o diviso in due dibattiti da mezza giornata l'uno.

Ovviamente oltre questi 20 giorni è possibile concedere dibattiti addizionali su richiesta dell'opposizione: se l'opposizione avanza una mozione di sfiducia questa verrà discussa come una questione d'urgenza.[91]

Anche il *question time* ovviamente vede l'opposizione in una posizione centrale. Nonostante infatti la maggior parte delle domande principali provenga dai *banckbanchers*, non è da sottovalutare l'apporto dei *frontbenchers*, che in aula sfidano direttamente il ministro. I loro interventi, svolti per lo più nei "*supplementaries*", sono fondamentali per coordinare il lavoro dell'opposizione, dando una linea all'azione oppositoria e rendendo più efficace il controllo sul governo in aula. In alcune sedute le domande dell'opposizione si concentrano su un unico tema, nella scelta del quale è fondamentale il ruolo dei *frontbanchers*. Essi manterranno un profilo più basso il caso di *question time* rivolto al singolo ministro, lasciando più spazio alle iniziative dei loro *backbenchers* o ai *frontbenchers* minori, mentre certamente l'opportunità maggiore concessa all'opposizione è rappresentata dal *premier question time*.[92]

Tornando agli *opposition days* possiamo continuare ad approfondire l'altro elemento dello *scrutiny* che, oltre alle interrogazioni a risposta orale, rappresenta il principale mezzo di controllo parlamentare sul governo: i dibattiti.

Partiamo citando brevemente i dibattiti il cui argomento viene definito attraverso "*ballot*", il voto, in particolare i dibattiti di aggiornamento tenuti alla fine della seduta giornaliera ("*half hour adjournment debate*") e quelli tenuti nella Westminster Hall. Quest'ultimi danno l'occasione ai *backbenchers* di portare in aula i problemi che più gli sono a cuore e sono previsti per il martedì, il mercoledì e il giovedì. Altri dibattiti hanno ad oggetto materie scelte dalle commissioni.[93]

---

[89] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. XXVII-XXXII

[90] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 480

[91] NORTON P. *Parliament in British Politics,* cit., p. 112

[92] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, cit., pp. 497-98

[93] NORTON P. *Parliament in British Politics,* cit., pp. 112-116

I dibattiti più importanti dopo gli *opposition days* sono però sicuramente i *backbenchers days*, introdotti dal 2010, dopo la nascita di un governo di coalizione.

Essi si sostanziano in 35 giorni della sessione dedicati a temi selezionati dai *backbenchers*, in particolare dalla "*Backbanch Business Comittee*", distribuiti tra l'aula e Westminster Hall. Anche in questo caso è possibile dividere una seduta in due mezze giornate.

La previsione degli *opposition e backbanchers days* sposta sensibilmente alla camera la decisione della programmazione dei lavori, comportando la possibilità per i parlamentari di promuovere il voto dell'aula su temi scomodi all'esecutivo o i *frontbenchers* in generale.[94]

Il lavoro dell'aula infatti è in genere fortemente influenzato dal governo. Esso ad esempio dispone pienamente dell'ordine del giorno della camera dei comuni e può dedicare il 75% delle sedute per l'esame di proprie iniziative legislative o argomenti di cui ritiene necessario discutere. La preponderanza del governo nel sistema britannico è evidente poi anche nell'attività legislativa. Basti ricordare come il 34% del tempo complessivo dell'attività parlamentare è dedicato all'esame dei "*government bills*", i progetti di legge di iniziativa governativa.

È chiaro quindi che davanti a questa forte presenza del governo nei lavori del parlamento è concesso ai parlamentari ed in particolare all'opposizione un altrettanto importante ruolo nella funzione ispettiva.[95]

Infine, quando si parla del controllo nel regno unito non possono non menzionarsi le "*select committees*". Esse possono operare sulle più svariate tematiche e non hanno un effettivo ruolo diretto nella procedura legislativa. La funzione principale di queste è di supervisione dei singoli dipartimenti e delle agenzie governative.[96]

Una volta definite le modalità attraverso le quali può esplicarsi il controllo parlamentare sul governo della corona è opportuno soffermarci due limiti che lo caratterizzano. Il limite principale è senza dubbio l'esistenza del continuum maggioranza/esecutivo. Nella camera bassa infatti spesso il controllo viene svilito dalle logiche dell'appartenenza politica.

Ulteriore limite è la resistenza dello stesso governo ad essere controllato. Con il rapporto Scott, pubblicato nel 1996, è divenuta chiara la debolezza circa la distinzione tra *policy* e *administration, accountability* e *responsibility*. Non è possibile distinguere nettamente il campo dell'*administration* e della *policy* nell'operato del ministro, ed è evidente che spesso tale distinzione è valsa solo ad ampliare più del dovuto l'irresponsabilità del ministro. L'inchiesta ha riguardato anche il controllo generale del parlamento sul governo evidenziando la situazione di continuità tra esecutivo e

---

[94] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., p. 125

[95] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 533-536

[96] CHITI M. P. *Riforma del parlamento e controllo dell'esecutivo in gran bretagna, in* "Democrazia e diritto", 1979, pp. 862-63

maggioranza ma soprattutto l'insufficienza degli strumenti conoscitivi a disposizioni per esercitare il controllo su un governo che ha il monopolio delle informazioni.
La fusione tra i poteri propria del modello Westminster conferisce la possibilità concreta all'esecutivo di attuare il proprio programma senza troppe difficoltà e in questo quadro ne risulta menomata la funzione di controllo.
Tale legame forte tra governo e parlamento fa sì che controllore e controllato addivengano ad una parziale coincidenza, ed è per questo che l'opposizione si è ritrovata ad essere la protagonista principale del controllo, opposizione che però da sola non ha la possibilità da sola di azionare la sanzione del controllo. Questo solido continuum ha infine influito sull'effettivo interesse e sulla capacità delle camere di controllare il governo.[97]
Inoltre, secondo uno studio dell'Hansard Society il sistema dell'*accountability* dimostra numerose mancanze. Lo *scrutiny* da parte dei parlamentari è spesso poco sistematico o rigoroso e la setta qualità delle informazioni contenute nelle risposte date dal governo al parlamento è variabile. Secondo la commissione che si è occupata dello studio tra gli stessi parlamentari ci sarebbe scettiscismo sull'effettiva possibilità che il parlamento possa far rendere conto il governo delle sue azioni. [98]

1.4 Il controllo del parlamento sul governo nel modello consensuale: la difficile collocazione del parlamento italiano

Passando al caso italiano bisogna anzitutto, come ne paragrafo precedente, partire da considerazioni generali circa la forma di governo.
Nella democrazia consensuale la caratteristica principale da cui bisogna iniziare per affrontare l'analisi della relazione tra parlamento e governo è la logica che sottostà alla formazione di quest'ultimo, che in questo caso è quella del governo di coalizione.
Secondo Fabbrini poi, per poter procedere ad un'analisi più approfondita, anche della funzione di controllo, bisogna passare per una distinzione fondamentale: le democrazie consensuali possono essere il risultato di *clevages* sociali di tipo etnico linguistico o religioso, o essere caratterizzate da *clevages* di tipo ideologico.
Nel primo caso l'accordo tra forze politiche alla base del governo di coalizione sarà di tipo aperto, tra i principali partiti presenti in parlamento. In questo modo controllo parlamentare che ne risulta sarà debole da parte delle minoranze, non essendovi un'opposizione vera e propria, e molto forte invece

[97] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 217-219

[98] HANSARD SOCIETY *The challenge for parliament: making government accountable*, cit., p. X

all'interno della stessa maggioranza a sostegno dell'esecutivo, caratterizzato da una vigilanza delle varie forze dell'accordo di governo.

Nel caso invece di un parlamento in cui siano rappresentate divisioni di tipo ideologico il sistema si caratterizza per una forte rigidità che porta alla formazione di due diverse maggioranze, quella ufficiale che effettivamente conferisce la fiducia all'esecutivo, e quella ufficiosa, basata sulle dinamiche dell'aula, cangiante nella sua dimensione e composizione. Il patto alla base della formazione governo in questo caso è invece chiuso e non sono rari i casi in cui tra le due maggioranze nascano crisi e contrasti, come nel caso in cui un leader di un partito di governo sia estraneo alla compagine governativa controlli e influenzi l'esecutivo dalla guida del partito.

Tale situazione rende ovviamente tali sistemi altamente instabili, come nel caso della c.d. prima repubblica italiana, in cui in particolare la fiducia veniva a mancare in relazione ai singoli progetti di legge del governo piuttosto che in occasione di grandi temi di rilevanza strategica. In questo modo i casi non riguardavano la sfiducia come conseguenza del controllo del governo ma erano più figli di crisi extraparlamentari.

Il parlamento però rimane il vero cuore del sistema, come luogo dove le forze escluse possono trovare il confronto con la maggioranza.[99] Un parlamento che svolge in ruolo sensibilmente differente da quello britannico, in cui spicca il compito di chiedere conto dell'operato a chi governa.

Il modello italiano della prima repubblica invece si è basato per anni sul primato del parlamento innanzitutto come ente rappresentativo della volontà popolare, un sistema che, secondo Rebuffa, sarebbe stato caratterizzato da una sorta di '"onnipotenza parlamentare".

Non si può però proseguire la nostra analisi senza considerare che il nostro paese ha vissuto diverse fasi storiche istituzionali, attraverso le quali gli equilibri sono venuti a mutare. Mentre infatti il modello della prima repubblica sembra più confarsi al modello consensuale, non è chiaro dove debba essere inquadrato il nostro sistema dopo la svolta maggioritaria dovuta alla legge elettorale introdotta negli anni 90.

Cercando di addentrarci in un'analisi che tenga conto di questi sviluppi possiamo partire accennando al fatto che in epoca pre-repubblicana gli equilibri tra parlamento, fulcro della vita politica, e governo, sempre più in cerca di legittimazione e potere, in particolare quello legislativo, erano assai complicati. Il primo rinunciando alla sua autonomia nell'iniziativa legislativa manteneva però l'esecutivo in una situazione di dipendenza e costante instabilità. È quella che sempre Rebuffa definisce come "meccanica delle debolezze". Il parlamento e il governo erano ostaggio l'uno dell'altro.[100]

---

[99] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., pp. 118-19 e 125

[100] REBUFFA G. *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione, in* "Il Parlamento / a cura di Luciano Violante; con la collaborazione di Francesca Piazza.", Torino, Einaudi, 2001, pp. 488 e 493

L'Italia della prima repubblica, invece, vede un parlamento al centro della vita politica del paese, luogo cardine dell'equilibrio istituzionale, camera di compensazione degli interessi del paese e arena dove l'accordo alla base del governo può nascere ed evolversi.[101]

Il sistema italiano della c.d. prima repubblica è caratterizzato poi da una grande collaborazione nel processo legislativo. L'assenza di alternanza al governo e le divisioni ideologiche alla base del veto tra i due partiti principali hanno portato ad una collaborazione, non tanto nell'assemblea ove lo scontro rimaneva forte, quanto più nelle commissioni, con rapporti tra partiti che andavano dal semplice scambio di favori a approvazione di atti che soddisfacevano una volta un o e una volta l'atro dei partiti in contrapposizione.

Ovviamente per tale compromesso rimaneva fondamentale il contenuto degli atti, più facile a trovarsi nelle politiche settoriali piuttosto che in quelle generali, che spesso comportavano rotture anche all'interno della stessa maggioranza.[102]

Focalizzandoci più sull'aspetto del controllo, possiamo anzitutto dire che la nascita del parlamento italiano non fu, come nell'esperienza britannica, legata a questioni circa l'efficienza dell'organo o alla sua capacità di controllare il governo, bensì connessa ai risvolti morali della sua funzione, come ad esempio l'integrazione nel processo democratico delle classi subalterne e l'ottenimento della pace sociale.[103]

La funzione di controllo però caratterizza tutti i parlamenti, ovviamente in maniera differente da parlamentarismo a parlamentarismo. Per inquadrare meglio il caso italiano bisogna partire considerando il suo funzionamento istituzionale, partendo dalla fase precedente agli anni '90.

Per molti anni l'individuazione della forza politica di governo era compito del Presidente della Repubblica, il quale affidava l'incarico di formare il governo a chi aveva ottenuto la fiducia delle forze politiche risultanti nelle camere dopo la tornata elettorale. La concreta individuazione dell'esecutivo quindi, a differenza di quanto accade nel sistema maggioritario, in particolare in quello britannico, avveniva in una fase successiva alle elezioni. Con l'avvento della legge elettorale maggioritaria nel 1993 invece, il parlamento avrebbe avuto già un'indicazione chiara di chi fosse stato indicato dagli elettori ad assumere l'incarico di governo.[104] Nella c.d. prima repubblica quindi i partiti erano liberi da ogni tipo di vincolo elettorale. L'instabilità governativa caratteristica di questo sistema diveniva la condizione essenziale della stabilità dell'accordo governativo.

---

[101] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati, 2010, pp. 94

[102] DE GIORGI E. *L'opposizione parlamentare in Italia. Dall'antiberlusconismo all'antipolitica*, Roma, Carocci, 2016, pp. 37-38

[103] REBUFFA G. *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione*, cit., p. 491

[104] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo*., cit., pp. 91-92

Il controllo del sistema consensuale è quindi interno alla maggioranza o affidato a opposizioni composte da partiti esterni dell'esecutivo e elementi di partiti appartenenti alle forze governative. Quest'opposizione debole ha fatto sì che il governo italiano per anni fosse caratterizzato, al contrario di quanto accade nel sistema maggioritario, per un'assenza di *accountability*: una generale irresponsabilità governativa.[105]

In particolare, per quanto risulta dalla nostra costituzione, il controllo sul governo nel nostro ordinamento è affidato prevalentemente al parlamento, legato quindi a doppio filo al rapporto di fiducia che lega i due organi, in una dinamica che vede controllo, responsabilità e fiducia convivere senza confondersi. Il controllo poi, secondo Galizia, potrà vivere tre diverse forme: quello della maggioranza, quello dell'opposizione costituzionale e quello dell'opposizione di regime.

Il primo è interno al rapporto fiduciario ed ha come riferimento l'indirizzo politico espresso dal governo che sorregge la relazione tra questo e i parlamentari al suo sostegno. Con tale controllo la maggioranza riesce a rendere più flessibile la sua relazione con l'esecutivo, la relazione fiduciaria rimane viva e aggiornata ad ogni mutamento delle circostanze.

Il controllo invece dell'opposizione in generale è diretto a colpire l'indirizzo alla base del legame tra maggioranza e governo ed avrà quindi come destinatari entrambi questi soggetti. Il lavoro dell'opposizione non sarà solo quello di un controllo diretto sul governo ma anche in aula, attuato attraverso un'opposizione a singoli punti dell'indirizzo della maggioranza o richieste di maggiore ampiezza per l'approvazione di determinati atti.

Quando si parla di opposizione di regime si intende in particolare quel tipo di opposizione che mira a sovvertire l'assetto istituzionale, oltre quindi la semplice modifica dell'indirizzo governativo. L'opposizione costituzionale rimane invece all'interno di tale assetto, attaccando le forze maggioritarie alla base della fiducia e la struttura del governo. In un sistema consensuale però manca quell'arma che rende invece il controllo da parte dell'opposizione più pressante: la minaccia della sostituzione al governo del paese nella successiva tornata elettorale.[106]

Il controllo che ha caratterizzato la prima repubblica è stato da tutti ritenuto insufficiente e inadeguato, questo per via dell'atteggiarsi del nostro sistema, con le dinamiche dei principali attori politici che hanno mortificato tale funzione. Le forze di opposizione sono escluse, sono forze antisistema, a cui è impedito l'accesso al governo. Tale opposizione non si è mai calata nei panni di un'opposizione ufficiale sul modello britannico e di conseguenza ne è stato influito il controllo, in quanto tale ruolo non avrebbe portato al suo sbocco naturale: l'alternanza di governo.[107]

---

[105] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., pp. 119 e 129

[106] GALIZIA M. *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 307-312

[107] SICARDI S. *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", a. 44, n. 4, 2002, pp. 964-65

Ovviamente però, come già ricordato più volte, nella relazione parlamento e governo, il controllo compete al primo soggetto interamente considerato. Per via però del legame che unisce il governo ad una sola parte del primo, non è insensato parlare di ruoli differenti tra maggioranza ed opposizione. Esso infatti si atteggerà in maniera ovviamente differente se proveniente da l'una o dall'altra. Nel primo caso sarà volto a verificare l'attuazione della linea espressa dall'indirizzo politico, trovando il suo fondamento nel rapporto di fiducia che lega il governo al parlamento.[108]

La maggioranza è quindi messa in condizione, attraverso i regolamenti, di mantenere e regolare il rapporto di fiducia, in tutta la sua evoluzione, attraverso il controllo.[109]

Nel caso dell'opposizione invece sarà mirato a colpire alle debolezze dell'esecutivo, cercando di far cadere tale rapporto fiduciario.

Come espresso in precedenza e come diremo meglio nel prossimo paragrafo in un regime maggioritario l'opposizione ha una funzione del tutto peculiare nel controllo, ed è per questo che durante la metamorfosi istituzionale italiana il controllo è stato ritenuto sempre più come pertinenza dell'opposizione. Bisogna dire però che la situazione italiana ha registrato anche una situazione del tutto particolare. Infatti, con la formazione di un sistema competitivo a coalizioni, il controllo si è sviluppato anche all'interno della maggioranza per contrasti intracoalizionali.[110] Con la svolta causata dalla legge elettorale a stampo maggioritario infatti gli equilibri sono cambiati. Il sistema misto del Mattarellum ha portato ad un'alternanza tra coalizioni più che tra due partiti come avviene nel modello Westminster. Un bipolarismo più che bipartitismo.[111]

Questo ha fatto sì che dopo una lunga fase in cui il controllo è stato visto come una funzione secondaria, o comunque carente rispetto alle altre prerogative del parlamento, il suo peso nel funzionamento del sistema istituzionale è aumentato sempre più, e con esso anche l'uso da parte dei parlamentari degli strumenti di sindacato ispettivo.

Ovviamente, in un ordinamento che per anni ha registrato in parlamento lo strapotere della funzione legislativa e una mortificazione delle altre non legislative i parlamentari si sono rivolti agli strumenti di sindacato ispettivo per far valere le più svariate esigenze. Si va così da scopi più affini alla funzione di controllo come la valutazione delle condotte o non-condotte del governo, il rendere note al governo le volontà dell'assemblea, altri più affini alla funzione conoscitiva, come la volontà di richiedere informazioni per l'opinione pubblica o segnalazione di episodi di malcostume politico. Altre volte sono stati usati semplicemente per permettere al parlamentare di manifestare il proprio giudizio su un

---

[108] DE MICHELI C. *Il controllo parlamentare nel modello maggioritario: strumenti ed esiti, in* "Quaderni / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari", n.15, 2004, pp. 171-72

[109] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo*., cit., p. 93

[110] DE MICHELI C. *Il controllo parlamentare nel modello maggioritario*., cit., pp. 171-72

[111] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., pp. 72-74

fatto o un comportamento[112], elemento che se nel sistema britannico può servire al singolo *backbancher* ad aspirare ad un posto di governo, nel nostro paese può fungere, se riguardante la linea del partito, a rimarcare l'identità del partito stesso, permettendo che lo stesso risalti nella moltitudine e possa aspirare a mantenere il suo posto in parlamento.[113]

Non è nemmeno da sottovalutare poi l'elemento della visibilità. Con il sistema elettorale maggioritario il singolo parlamentare ha più necessità di apparire rispetto a prima per la conquista del seggio. Inoltre, l'aumento ha anche il carattere di risposta al decadimento del ruolo del parlamento e il conseguente aumento del potere del governo.

Tirando le somme della nostra breve analisi possiamo dire quindi che la prima repubblica in Italia è stato un periodo in cui il parlamento è stato per molto tempo al centro del sistema, come luogo ove ricercare l'intesa alla base del co-governo tipico del sistema consensuale. Tali dinamiche si sono sviluppate in ogni aspetto della vita delle camere, anche nell'esercizio della funzione legislativa, di cui rimaneva il l'interprete quasi esclusivo. L'arena parlamentare è stata per molto tempo al centro del sistema, e all'interno di essa i gruppi: il governo era rilegato al ruolo di semplice attore delle attività parlamentari. Tale gioco di equilibri è stato sfalsato con la transizione maggioritaria e il venir meno del ruolo legislativo delle camere. Alla diminuzione di questo è corrisposta un aumento del potere di controllo. [114]

In ultimo bisogna ricordare un peculiare strumento di controllo nato dalla prassi del parlamento italiano: le informative urgenti. Negli ultimi anni infatti il sistema italiano ha sviluppato un'altra forma di controllo parlamentare oltre alle classiche già citate, esperibile quando per motivi temporali non sia possibile ricorrere al sindacato ispettivo attraverso i tradizionali strumenti a disposizione delle camere o quando il Governo non sia in grado di rispondere adeguatamente. La prassi ha visto nascere lo strumento delle informative urgenti, attraverso il quale il governo concede comunicazioni sotto forma di "prima informativa", per circostanze straordinarie, ad oggi riconducibile all'articolo 118 del regolamento della Camera.[115]

---

[112] DE MICHELI C. *Il controllo parlamentare nel modello maggioritario.*, cit., pp. 169-171

[113] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., p. 38

[114] DE MICHELI C. *Il controllo parlamentare nel modello maggioritario.*, cit., pp. 169-175

[115] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo.*, cit., pp. 100-01

1.5 Il ruolo dell'opposizione: i modelli maggioritario e consensuale a confronto

È arrivato il momento di soffermarci sul ruolo dell'opposizione nei due ordinamenti che siamo confrontando, per capire meglio come il controllo e gli strumenti di sindacato ispettivo assumano significati diversi e cercare di arrivare a comprendere al meglio in concreto atteggiarsi del *question time* nel nostro ordinamento.

Secondo un'autorevole dottrina, in Italia l'opposizione assume rilevanza per due dinamiche fondamentali: quella concernente il rapporto tra parlamento e governo e quella della concorrenza tra partiti, una rilevanza quindi istituzionale la prima e politica la seconda.

Il disegno della carta costituzionale circa l'opposizione non è del tutto chiaro. Per quanto riguarda l'aspetto istituzionale possiamo riferirci agli articoli 64 e 94, mentre per il suo rilievo politico all'articolo 49. Secondo quest'ultima prospettiva in Italia esisterebbe un "pluralismo necessario" per l'ottenimento del ruolo di governo, che permetterebbe la nascita di una concorrenza per la determinazione della politica nazionale.

Per quanto riguarda il primo invece, cioè il rapporto tra governo e parlamento, la mozione di fiducia consentirebbe l'identificazione stessa dell'opposizione, conferendo una rilevanza giuridica alla definizione di opposizione.[116]

Questi due articoli possono però portare anche ad un'altra conclusione.

L'articolo 64, attraverso il principio della maggioranza semplice per le deliberazioni dell'assemblea, dimostra come non sia essenziale l'esistenza di una maggioranza e un'opposizione fisse, potendo le stesse cambiare e rilevando di volta in volta il solo dato numerico.

Con l'articolo 94 poi, la non doverosità delle dimissioni in caso di voto contrario al governo in aula varrebbe per dimostrare che l'esistenza della maggioranza rileverebbe esclusivamente per il rapporto di fiducia, potendo essa mancare nelle altre occasioni. In generale però nella costituzione mancano riferimenti espliciti all'opposizione. In questo modo risulta impossibile delineare uno statuto dell'opposizione, presente invece nel sistema britannico, che definisca i poteri e le prerogative della minoranza.

La chiave quindi per comprendere il funzionamento dell'opposizione in Italia sarebbe, secondo Casamassima, considerare la rilevanza della discussione e del confronto politico in un sistema consensuale. Le garanzie sono affidate a tutti gli attori politici, ugualmente considerati, e di conseguenza dando valore e forza alle minoranze. Non c'è una "specializzazione" delle minoranze nel ruolo di opposizione ma tutte le forze concorrono a determinare la politica nazionale.[117] Infatti,

---

[116] SAITTA A. *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 6-7

[117] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., p. 232

per quanto concerne la definizione stessa di opposizione, sebbene abbiamo detto che nella sua valenza istituzionale sia definita sulla base della sua (non) partecipazione al rapporto fiduciario (94) tale affermazione non è del tutto precisa. Nel sistema italiano se si può certamente affermare che con la partecipazione al voto di fiducia si individua una maggioranza non si può altrettanto dire per l'opposizione, in quanto dal voto di fiducia non per forza nascerà una sola opposizione ma in genere più minoranze.[118]

La funzione dell'opposizione sarebbe poi intrinsecamente legata al principio rappresentativo delle camere. Attraverso di essa possono entrare nella politica e nell'attività legislativa nazionale le volontà delle minoranze.[119]

Quella della delimitazione della maggioranza e opposizione è una questione risalente nel nostro ordinamento, che è stata all'attenzione della dottrina già dalle prime legislature. Già dalle prime dinamiche dell'Italia della c.d. prima repubblica, infatti, si registravano problemi interni alla stessa maggioranza: un accentuarsi della contrattazione tra le varie forze con conseguente fluidità di rapporti tra maggioranza e governo ma anche tra maggioranza e opposizione, tanto da portare a pensare ad un regime assembleare vero e proprio, dove la stessa maggioranza poteva non appoggiare le iniziative legislative del governo comportandosi liberamente, al pari dell'opposizione. Ed è proprio in questa logica che iniziava a svilupparsi il rapporto tra maggioranza ed opposizione nel nostro sistema, rifiutando la netta contrapposizione dei due, uno al governo e uno al controllo in alternanza.

In quest'ottica di perdita di confini tra maggioranza e opposizione, di azione coordinata delle assemblee oltre le divisioni politiche, lo stesso partito di opposizione si rifiutava di vestire i panni dell'opposizione, di razionalizzare i ruoli di maggioranza e minoranze nella logica del continuum maggioranza governo e controllo dell'opposizione.[120] Inoltre nel sistema italiano della prima repubblica, caratterizzato, come già affermato più volte, da divisioni ideologiche, la contrapposizione nel parlamento era dettata dalla contrapposizione tra il blocco destinato a rimanere al governo e quello all'opposizione, insieme agli altri partiti minori che di volta in volta componevano la minoranza delle camere. In questo modo lo scontro dialettico tra maggioranza e opposizione è proceduto in una sorta di abitudine, rendendo la stessa opposizione un "opposizione di routine", con comportamenti quasi dettati dalle circostanze.

---

[118] CERASE M. *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 69

[119] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 232-33

[120] FLORIDIA e SICARDI *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991), in* "Quaderni costituzionali", a. 11, n. 2, 1991, pp. 228-230

La situazione ovviamente si scosse con l'avvento del sistema elettorale maggioritario. I due schieramenti presenti in aula dopo tale svolta sentono entrambi l'investitura popolare, chi del governo, chi dell'opposizione.[121]

Come accennato il controllo della prima repubblica è stato da tutti ritenuto insufficiente e inadeguato per via delle peculiari dinamiche dei principali attori politici che hanno svilito tale funzione. Le forze di opposizione della prima repubblica sono escluse, sono forze antisistema, a cui è impedito l'accesso al governo. Tale opposizione non si è mai calata nei panni dell'opposizione ufficiale, un'opposizione britannica, mancando il motore stesso dell'azione oppositoria in un sistema maggioritario: l'alternanza di governo.[122]

Il controllo però, seppur svilito, è rimasto vivo, in quanto, come già ricordato più volte, attributo dell'intero parlamento e non solo dell'opposizione. Secondo Manzella infatti tale impostazione sottovaluta alcuni elementi.

Innanzitutto, il continuum governo/maggioranza non vale a giustificare l'assenza di questa nel controllo, in quanto il loro rapporto si atteggia in maniera differente nelle varie fasi, di indirizzo, legislativa e di controllo, secondo una riduzione della forza di tale legame.

Il controllo parlamentare poi, come già ricordato, non riguarda più esclusivamente le attività direttamente imputabili al governo ma anche tutte quelle ad esso riconducibili, anche quindi quelle della amministrazione pubblica, delle imprese pubbliche, per le quali l'interesse al controllo è omogeneo per maggioranza e opposizione. L'attribuzione di poteri ispettivi a tutto il parlamento fa sì che nel controllo si trovino in una posizione paritaria maggioranza e minoranze, potendo entrambi accedere ad esempio agli stessi strumenti di sindacato ispettivo, venendo quindi garantita questa posizione paritaria.[123] Ovviamente in una dinamica competitiva sarà valorizzato l'apporto al controllo dell'opposizione e in una dinamica consensuale sarà più presente una controllo della maggioranza o del parlamento in se in teso al di là degli schieramenti.[124]

Per concludere con l'analisi dell'opposizione nel sistema italiano bisogna fare un cenno alla svolta maggioritaria. Le modifiche istituzionali degli anni 90 hanno prodotto nel nostro paese un bipolarismo "coatto", basato sulle coalizioni, del tutto peculiare quindi e non perfettamente sovrapponibile all'esperienza delle democrazie maggioritarie. Tale svolta ha ovviamente modificato

---

[121] CERASE M. *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 97-99 e 104

[122] SICARDI S. *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, cit., pp. 964-65

[123] MANZELLA A. *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento, in* "Studi parlamentari e di politica costituzionale", n.4, 1969, pp. 57-58

[124] SICARDI S. *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana*, cit., pp. 985-86

i rapporti tra maggioranza e opposizione. L'opposizione si è avviata nella strada per divenire il "governo in attesa" del sistema britannico, rifiutando sia la coolegislazione sia l'ostruzionismo.

Nel bipolarismo italiano però rimane la mancanza dell'opposizione ufficiale, con la semplice presenza della coalizione arrivata seconda alle elezioni nazionali. Tale coalizione avrà una sfida ulteriore rispetto a quella britannica: per essere opposizione principale dovrà riuscire a mantenersi unita.[125] La svolta però ha portato alla fine della conventio ad excludendum, e cioè delle divisioni ideologiche di cui abbiamo parlato nel precedente paragrafo.

Risulta difficile oggi dividere ancora il fenomeno oppositorio italiano nei due elementi, istituzionale e politico: l'opposizione italiana inizia ad essere più un'opposizione alternativa piuttosto che un'opposizione limite, o almeno questa era la tendenza fino all'ultima legislatura. Inoltre, ridurre la definizione di opposizione al solo rapporto fiduciario e la minoranza come contrapposizione alla maggioranza non coglierebbe a pieno l'effettiva portata del fenomeno, che in realtà vede i concetti di minoranza e opposizione intrecciarsi e permeare tutto il funzionamento del sistema italiano.[126]

Nel modello inglese invece l'opposizione ha prerogative e ruolo ben definiti, anche se non positivizzati in norme costituzionali scritte, permettendo anzi un'evoluzione degli stessi.

Essa si è sviluppata nel regno unito come elemento necessario del sistema, in un sistema bipartitico garantito dal sistema elettorale maggioritario.[127] Ad una competizione tra due partiti corrisponde un rapporto binario tra maggioranza e opposizione.[128] In questo quadro l'opposizione, parlamentare ma in generale politica, è un elemento essenziale per il funzionamento del sistema.

Il motore dell'azione è l'alternanza. Il governo in carica lavorerà sapendo di poter essere sostituito dall'altro partito, in questo modo si affiderà ad un leader forte e cercherà in ogni modo di attuare il programma di governo.

L'opposizione poi è leale: non mira a sovvertire l'ordine costituto ma lavora all'interno del sistema come alternativa credibile e strutturata.[129] Il ruolo principale dell'opposizione in Gran Bretagna è quindi quello di essere un'alternativa al governo, agendo attraverso critica e impulso all'attività dello stesso.[130]

---

[125] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 310-313

[126] SAITTA A. *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, cit., pp. 6-7

[127] CERASE M. *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 20-21

[128] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, il Mulino, 2012, pp 55-56

[129] CERASE M. *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 21-22

[130] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa.*, cit., p. 61

Inoltre tale opposizione è "ufficiale e parlamentare": "*her majesty opposition*".[131] Ovviamente è possibile che vi siano più partiti che compongano la minoranza dell'aula: la scelta di attribuire il compito di opposizione ufficiale al più grande di questi risiede nell'esigenza di conferire un ruolo al partito con maggiori possibilità di vincere le successive elezioni ed è a questo riguardo che verrà nominato leader dell'opposizione il capo del partito di opposizione con il più elevato numero di rappresentanti in parlamento.[132] L'ufficialità si mostra nelle numerose occasioni nelle quali essa può esercitare il suo ruolo.

Ricordiamo la figura del leader dell'opposizione e di tutte le prerogative a lui attribuite, come potenziale primo ministro: portavoce dell'opposizione in tutti i dibattiti più importanti, abilitato a presentare mozione di sfiducia al governo, con la possibilità di farsi sentire sulle questioni procedurali riguardanti l'attività dell' assemblea e un forte ruolo nel sindacato ispettivo.[133] In particolare il leader dell'opposizione gode di numerosi privilegi nello svolgimento del *prime minister question time*, nello specifico di un'ampia libertà nella determinazione delle questioni da portare all'attenzione della camera (e della nazione grazie alla diretta televisiva), esercitando al meglio il suo ruolo strategico di guida dell'opposizione.[134]

Il leader è messo poi a capo dello *shadow cabinet*, costituito in maniera speculare al cabinet vero e proprio. Ogni ministro ombra controlla l'operato di ogni membro del governo nell'area corrispondente, e sono preparati sui grandi temi di politica nazionale, sempre pronti a fornire un'alternativa al governo.[135] Tra di essi esiste una dinamica molto simile a quella dell'esecutivo: il ministro che non condivide la linea del partito o del leader deve dimettersi.

L'opposizione ufficiale gode di una certa considerazione anche nell'organizzazione della camera dei comuni. Lo *speaker* dell'aula è eletto a scrutinio segreto, i vicepresidenti in modo da garantire equilibrio maggioranza/opposizione, cosi come per le commissioni per l'esame dei progetti di legge e la commissione di controllo è tenuta in considerazione la composizione dell'assemblea. I presidenti delle commissioni di controllo sono poi eletti sulla base di un accordo che distribuisce le presidenze tra maggiorana e opposizione.[136]

Certamente l'attività dell'opposizione passerà anche attraverso la persuasione dell'opinione pubblica e l'elettorato al fine di far cadere il governo in carica e realizzare l'alternanza alla base del

---

[131] CERASE M. *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., p. 23

[132] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. XXVII-XXXII

[133] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa.*, cit., pp. 62-65

[134] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 498-99

[135] CERASE M. *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., pp. 20-21

[136] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. XXVII-XXXII

funzionamento di tale sistema. L'opposizione quindi cercherà in ogni occasione a sua disposizione di sottolineare, criticare e rendere pubblici tutti gli aspetti delle politiche governative che ritiene negativi per la nazione ed in grado di essere alla base di una crisi di governo, facendo quindi leva sulle più impopolari tra di esse. Ovviamente oltre a questo aspetto più distruttivo l'opposizione deve giocare anche un ruolo costruttivo, sfuggendo alla facile critica del "tu cosa faresti al mio posto".

Il lavoro principale dell'opposizione passa quindi dall'assunzione di informazioni sulla condotta e il lavoro del governo, cercando di massimizzare la pubblicità di queste ultime a suo vantaggio, minimizzando la segretezza del governo. Oltre a questo lavoro sulle azioni del governo il compito dell'opposizione si svolge anche sulle proposte che il governo presenta in aula, concretizzandosi in un lavoro volto a fermarle o semplicemente ritardarle.

Inoltre, le prerogative dell'opposizione, che in un ordinamento di "*civil law*" come quello britannico non sono tutte scritte o formalizzate, devono essere difese e fatte valere dalla stessa.[137] Il sistema britannico infatti si caratterizza per il rilevante ruolo assunto dalla prassi. Ed è la stessa prassi che ha contribuito all'istituzionalizzazione dell'opposizione britannica e le ha concesso uno statuto dell'opposizione.[138]

[137] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 477

[138] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa.*, cit., p. 49

CAPITOLO 2

IL QUESTION TIME TRA GLI STRUMENTI DI SINDACATO ISPETTIVO

2.1 La responsabilità del governo: l'articolo 95 della costituzione

Parlare di responsabilità governativa è fondamentale per proseguire nella nostra analisi in quanto essa è stata al centro delle evoluzioni sistemiche che hanno vissuto i moderni parlamentarismi, in particolare quello italiano. Con la svolta maggioritaria infatti, in concetto di democrazia è divenuto sempre più strettamente connesso con quello di responsabilità degli esecutivi, con conseguente aumento di importanza della funzione di controllo parlamentare, in particolare del sindacato ispettivo. Non potremo quindi prescindere dalla considerazione del sindacato ispettivo come strumento strettamente legato alla responsabilità di governo, ma bisogna prima partire cercando di definire i confini di quest'ultima.[139] Parlando della responsabilità politica del governo, Rescigno disegna uno schema per cercare di spiegare come si configuri la relazione tra governo e parlamento nell'ottica della responsabilità politica del primo, attraverso l'individuazione di 5 differenti rapporti. All'interno di essi possiamo trovare altrettante definizioni e modi di atteggiarsi di tale responsabilità, ognuno collegato ad un preciso elemento del rapporto governo/parlamento.

Di queste 5 modalità in cui si atteggia tale dinamica a noi interessa quella della responsabilità legata all'obbligo del governo di rendere conto del suo operato. A tale obbligo, come abbiamo visto, corrisponde, quando non sia conseguenza di un obbligo imposto da legge, un potere del parlamento: il potere di controllo.

La responsabilità politica sarebbe proprio questa situazione di soggezione del governo ad un potere, in potenza e in concreto, attribuito al parlamento, il quale costituirebbe elemento alla base del legame tra parlamento e governo, un legame nel quale un soggetto è tenuto a rendere conto quando l'altro lo richieda.

Il problema però è quello della sanzione. Ci si domanda quindi quale sia la sanzione connessa all'obbligo del governo di rendere conto al parlamento,[140] quale sia la misura del controllo, e per quanto ci riguarda, quello espresso in particolare dal sindacato ispettivo.

---

[139] TORRETTA P. *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea: un focus sul sindacato ispettivo, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", n. 3, 2015, p. 655

[140] RESCIGNO G. U. *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 20-22

Nonostante infatti abbiamo ricordato più volte che il controllo appartenga al parlamento tutto, non si può negare che la misura di questo, la sfiducia, sia di competenza della sola maggioranza. Bisogna quindi approfondire la relazione che intercorre tra il sindacato ispettivo e la relazione fiduciaria.
Secondo Amato non si potrebbe dubitare di questa relazione, anzi, sarebbe proprio dal legame tra il sindacato ispettivo e il controllo che derivi la connessione del primo alla fiducia. Tale legame però non sarebbe così forte. Gli strumenti ispettivi sono infatti attribuiti ai singoli parlamentari e ai gruppi, non alla maggioranza, a dimostrare che la responsabilità del governo sussiste non solo nei confronti della maggioranza ma di tutto il parlamento, anche alla luce di un ordinamento che per le sue caratteristiche intrinseche di pluralismo mira alla tutela delle minoranze, nei confronti delle quali deve sussistere una responsabilità governativa.
Per capire meglio il controllo quindi, e l'ispezione in particolare, bisogna definire i confini tra responsabilità e fiducia. Quest'ultima basata su di un rapporto esclusivo tra maggioranza e governo, la prima, al contrario, no.
La responsabilità del governo è sancita dalla costituzione all'art. 95 Cost., e non è incentrata sul rapporto di fiducia ma è piuttosto una conseguenza delle attribuzioni che la stessa carta costituzionale concede all'esecutivo. È quindi un elemento intrinseco dello stesso esecutivo, non essendo necessario specificare nei confronti di chi essa debba valere, sconnessa quindi dal rapporto di fiducia. La responsabilità politica del governo, secondo Amato, si sostanzierebbe nel compito del governo, per via delle sue attribuzioni, di tener conto degli interessi di tutti quei soggetti nei confronti dei quali si riflettono le sue attribuzioni: il parlamento, i partiti, gli elettori e i cittadini in generale.
In questo modo la premura dell'esecutivo sarà non solo quella di non perdere la fiducia della propria maggioranza parlamentare ma anche di evitare che tale maggioranza subisca un ridimensionamento alle successive elezioni. In questo modo il momento della misura, della rimozione del governo, che compone il controllo, assume un senso anche per gli atti di sindacato ispettivo attribuiti all' opposizione. L'ispezione avrà un peso fondamentale nel nostro ordinamento anche senza un necessario sbocco nella sfiducia.
Essa consisterà quindi, come già ricordato, nell'attività del parlamento di acquisizione di informazioni con successiva valutazione critica delle stesse, finalizzata il più delle volte, secondo il principio della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari, all'esercizio della funzione di controllo, con o senza minaccia di immediata rimozione. Sarà esercitata, tradizionalmente, da interrogazioni e interpellanze, lasciando fuori l'inchiesta, che per via del suo uso sporadico, non può essere considerata uno strumento ispettivo parlamentare vero e proprio.
Con l'attività ispettiva tutto il parlamento svolge un'influenza sul governo nell'esercizio dei suoi poteri, questo non solo grazie alla sua strumentalità ad una possibile rimozione, che come abbiamo detto competerebbe più alla maggioranza, ma per via della sua strumentalità a numerosi altri poteri, anzitutto quello legislativo. Essa infatti può essere usata per colmare il divario di informazione tra

parlamento e governo, permettendo l'esercizio del potere di emendamento e di effettiva critica alle iniziative legislative del governo. Ovviamente nell'aspetto informativo dell'ispezione il limite è rappresentato dal segreto che il governo può apporre su determinate questioni.

Non c'è limite però all'ispezione vista come strumento di controllo, perché la responsabilità politica si sostanzierebbe proprio nel dover rendere conto dell'esercizio delle attribuzioni governative. Il governo sarebbe quindi, secondo Amato, un organo propulsore, non diretto dal parlamento ma sottoposto alla sua limitato potere informativo e soggetto anche al vaglio critico di esso, libero quindi ma sottoposto al controllo successivo.[141]

La responsabilità politica, come afferma Rescigno, è quindi una responsabilità di tipo diffuso. La critica è garantita ad ogni singolo parlamentare ed esistono poi gli strumenti idonei per rendere concreta questa critica, per arrivare ad una sanzione. Nel concreto però, tale responsabilità si scontra con numerose difficoltà. Anzitutto bisogna considerare l'elemento informativo: il soggetto che critica potrà svolgere un'azione efficace solo se in possesso di informazioni esaustive circa il comportamento del criticato, e come detto ciò spesso incontra il limite della segretezza. Inoltre, l'importanza degli strumenti idonei per esercitare la critica e la consapevolezza nell'esercizio degli stessi da parte dei parlamentari non è da sottovalutare. Se tali strumenti risulteranno lenti, inadeguati o indiretti, anche la responsabilità politica reagirà di conseguenza, risultando minore, tenue e irrilevante. Ad una critica rapida ed efficace invece corrisponderà una maggiore responsabilità politica del governo.[142]

Nell'ordinamento britannico invece, anche per via delle differenze sistemiche di cui abbiamo già parlato, la responsabilità governativa si atteggia in maniera parzialmente differente. Anzitutto bisogna ricordare che è proprio dall'ordinamento inglese che la responsabilità ministeriale può dirsi aver avuto origine. La sua evoluzione è stata segnata dagli avvenimenti storici e gli sviluppi sociali che hanno coinvolto il Regno Unito.

Da un ordinamento incentrato sulla figura del sovrano infatti si è passati con il tempo alla monarchia parlamentare, che vede il sovrano fuori dal processo di *decision making*, ed il ruolo del governo sempre più centrale. Tutto ciò per via dell'evoluzione storica che ha visto il *privy council*, organo consultivo del re, divenire la prima forma di affiancamento di un organo al sovrano per l'esercizio delle sue funzioni.

Da questo si passerà, per esigenze di efficienza, a riunioni più ristrette, un consiglio di gabinetto retto inizialmente dalla sola fiducia regia per rimanere in carica.

Ma sarà solo dopo la *grand remostrance* del 1941 che si renderà necessaria la fiducia del parlamento oltre a quella del sovrano ed è con la stessa *grand remostrance* in poi che si inizierà a parlare di responsabilità ministeriale, per la prima volta differenziata dalla responsabilità penale avente come

---

[141] AMATO G. *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 7-15

[142] RESCIGNO G. U. *La responsabilità politica*, cit., pp. 117-122

sanzione l'*impeachment*, strumento che negli anni veniva utilizzato oramai sempre più per fini politici.

In quest'atto infatti si afferma non solo che il re debba avvalersi di ministri politicamente graditi al parlamento, ma anche che, in caso di indirizzo politico ministeriale difforme dal parlamento, non si sarebbe dovuto più procedere con l'*impeachment* ma il re avrebbe dovuto rimuovere dalla carica il ministro. Ovviamente la storia poi andrà avanti, e la forma di governo, con l'aumentare del peso del parlamento, diventerà quella della monarchia costituzionale. Tale digressione sulla nascita della responsabilità ministeriale ci permette però di comprendere come la responsabilità sia intrinsecamente legata alla sanzione.[143]

Inoltre, dal punto di vista contenutistico, nel Regno Unito si parla di convenzione della responsabilità ministeriale, a sottolineare da diversità tra i due ordinamenti, uno di *civil law*, e l'altro, di *common law*, che fonda la stessa responsabilità del governo su di una convenzione, una regola non scritta e non giuridica.[144]

Anche in questo caso però possiamo trovare una differenza tra la responsabilità legata al rapporto di fiducia, e una responsabilità diffusa connessa alla stessa attività di governo. Nell'ordinamento inglese per questo secondo tipo di responsabilità ci si avvale di una terminologia che l'italiano non conosce. Infatti, se la *responsibility* può effettivamente essere tranquillamente tradotta con "responsabilità", per l'*accountability* sorgono maggiori difficoltà. Essa indica infatti indica la posizione di chi deve rendere conto delle proprie azioni di fronte a terzi.

In questo modo quest'ultima apparterrà ai ministri, chiamati a rendere conto di quanto accade nei loro dicasteri, mentre la *responsibility* competerà maggiormente ai funzionari dell'amministrazione e ai ministri solo nel caso in cui dovranno rispondere personalmente per fallimenti in cui sono direttamente coinvolti. [145]

2.2 L'ordinamento inglese: il question time britannico

Una volta chiarito il ruolo della responsabilità ministeriale legata al sindacato ispettivo, passiamo ad analizzare il funzionamento di questo nei due sistemi che sono in confronto in questa tesi. Partiremo

---

[143] DURANTI F. *Forma di governo parlamentsre e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello, in* "Politica del diritto", n.3, 2001, pp. 409-413

[144] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito : un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. XIV-XIX

[145] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 215-217

con l'individuazione del contenuto del sindacato ispettivo, degli strumenti che lo compongono, nell'ordinamento britannico, e proseguiremo nel prossimo paragrafo con l'ordinamento italiano.

In generale nel nostro ordinamento, quando si parla di strumenti di sindacato ispettivo si fa riferimento alle interpellanze e le interrogazioni. Nell'ordinamento britannico, ove il controllo è più presente e pervasivo del nostro, la situazione è ovviamente differente.

Troviamo infatti numerosi strumenti che possono dirsi esplicativi del controllo parlamentare in generale, come ad esempio il caratteristico "*auditor general*" di cui abbiamo parlato. Per quanto riguarda però in particolare il sindacato ispettivo, l'ordinamento britannico si caratterizza per uno strumento del tutto peculiare, elemento caratterizzante e iconico dello stresso parlamento, quello relativo alle interrogazioni a risposta orale dei parlamentari nei confronti del governo, a cui è dedicato un tempo apposito per il suo svolgimento: il *question time.*

Partiamo con il dire che ovviamente l'attività del parlamento britannico, come del resto l'attività delle assemblee parlamentari in generale, come abbiamo visto, non è confinata ai soli procedimenti decisionali. Tra i procedimenti non decisionali abbiamo il sindacato ispettivo, che nel regno unito si sostanzia nelle *parliamentary questions*. Attraverso di esse l'opposizione e tutti i *backbanchers* in generale possono esercitare la funzione ispettiva rivolgendo domande al ministro, ottenere informazioni, avviare discussioni o individuare la sua responsabilità. Le *parliamentary questions* sono varie ma possono essere divise principalmente in due tipi: a risposta orale e a risposta scritta. Le interrogazioni a risposta orale si svolgono durante il *question time* giornaliero o, se su una questione d'urgenza, sotto forma di *private notice question*. Le seconde invece possono essere previste per un giorno stabilito o un giorno non stabilito.

In questa sede ci interessa in particolare conoscere il funzionamento del *question time*, letteralmente "il tempo per le domande", nel sistema britannico, a cui è dedicato lo svolgimento delle domande a risposta orale. Esso si tiene tutti i giorni, in particolare dal lunedì al mercoledì, per circa un'ora al giorno, dalle 14.35 alle 15.30 e il giovedì dalle 11.35 alle 12.30. Per quanto riguarda la partecipazione dei ministri, il *question time* è organizzato in modo tale che i singoli dipartimenti rispondano a turno alle domande e ogni gruppo di ministri risponda una volta ogni 4 settimane nello stesso giorno della settimana. [146]

Tutte le domande devono essere rivolte ad uno specifico ministro, e avere riguardo temi di sua responsabilità.[147]L'ordine con il quale i ministri sono tenuti a rispondere viene definito con il termine

[146] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* London, Sweet & Maxwell (2nd edition), 2008, pp. 361-62

[147] MCKAY W. E JOHNSON C. *Parliament and congress,* Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 339

di "*question rota*". Tale rotazione terra in considerazione anche eventuali convocazioni di ministri per corresponsabilità particolari e il *prime minister's question time* del mercoledì.[148]

A mettere in risalto il già citato ruolo privilegiato dell'opposizione nell'ordinamento britannico, ricordiamo la previsione secondo cui il tempo e l'ordine concessi al singolo ministro per la risposta debbano essere decisi dal governo dopo una consultazione con l'opposizione, ovviamente tenendo conto della grandezza e importanza del ministero: ai ministri minori sarà concesso meno tempo, solitamente dopo altri ministri. [149]

Inoltre, di solito, i ministri dei dicasteri più importati hanno un preciso giorno della settimana dedicato nel quale risponderanno per primi, seguiti da ministri minori che, se non sentiti in quel giorno per ragioni di mancanza di tempo, saranno sentiti la settimana successiva rispondendo per primi. [150]

Per quanto riguarda la presentazione delle domande da parte dei parlamentari essa deve seguire un determinato iter procedurale. Anzitutto bisogna premettere che nel presentare la domanda il parlamentare deve informare l'ufficio di presidenza della camera del tipo di risposta che si intende ricevere, se scritta o orale. Nel primo caso dovrà essere contrassegnata con un asterisco, "*starred question*". Parleremo ora più in particolare delle domande presentate come "*non-starred question*", a risposta orale, svolte nel *question time*.[151]

In questo ambito, come del resto per tutto il funzionamento dell'intero istituto, molto dipende dalla politica di conduzione del *question time* da parte dello *speaker*.[152]

Per presentare un'interrogazione il parlamentare deve infatti depositare un preavviso al *Table Office* e attendere il giudizio dello *speaker* sull'ammissibilità formale e sostanziale. Per la prima deve essere rispettato il requisito della brevità e il linguaggio rispettoso della corona, del potere giudiziario e dei parlamentari. Per la seconda bisogna far riferimento invece alla giurisprudenza pretoria degli *speaker* e concerne il fine principale dell'interrogazione, cioè quello dell'acquisizione delle informazioni. Sono quindi inammissibili le interrogazioni che vengono effettuate per rendere note politiche personali o indirizzate ad un ministro diverso da quello responsabile per la materia oggetto dell'interrogazione. Non possono inoltre essere ammesse le interrogazioni già presentate se non sono mutate le condizioni in base alle quali è stata data la risposta, o su vicende all'esame dell'autorità giudiziaria.[153]

---

[148] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., p. 111

[149] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 361-62

[150] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., p. 111

[151] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, p. 539

[152] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 524

Per le domande a risposta orale è previsto il limite di 8 domande a singolo parlamentare per 10 giorni di seduta, e comunque non più di 2 al giorno, non allo stesso ministro.[154]

Le interrogazioni devono essere inoltre presentate entro le 12.30 del terzo giorno precedente alla seduta di *question time* al quale si riferiscono. Il tempo è definito in modo da essere sufficientemente breve da poter garantire interrogazioni ancora attuali nei temi e abbastanza ampio da permettere al governo di offrire una risposta adeguata, anche in revisione delle domande supplementari.[155]

Per quanto riguarda poi il contenuto delle domande, esso è venuto modificandosi nel corso degli anni. Le interrogazioni che oggi vengono presentate in parlamento risultano più corte, meno dettagliate e specifiche rispetto a 40 anni fa. Tutte le domande devono poi passare per lo "*shuffle"*[156], il meccanismo attraverso il quale si stabilisce l'ordine secondo cui le domande riceveranno la risposta del ministro.[157]

Attraverso di esso un computer determina l'ordine delle domande secondo il caso. Solo le prime 25 vengono pubblicate e le altre saranno considerate perdute. Ovviamente non tutte e 25 riceveranno risposta durante il *question time*[158], essendo previsto per questo un tempo determinato. Solo le domande posizionate in alto nella lista avranno più chances di essere lette in aula, alle altre verrà data una risposta scritta.[159]

Questo mette il parlamentare davanti alla sfida di riuscire a far arrivare la sua domanda in aula. L'obiettivo quindi diventa quello di organizzarsi e minimizzare l'effetto caos generato dallo *shuffle*. L'opposizione incoraggerà i suoi *backbanchers* a presentare un gran numero di domande su specifici temi per massimizzare le chances, e la stessa cosa farà il governo con i propri *backbanchers* per ostacolare la mole di quelle presentate dall'opposizione. In questo modo si riesce anche a comprendere il grande aumento negli anni del numero totale di domande presentate. Tali procedure avvengono ovviamente in maniera coordinata, attraverso l'azione di uno o due parlamentari che presentano per conto degli altri colleghi le domande: il *syndacating*, procedura definita dalla "*Procedures Committee*" un abuso, nonostante non si sia trovato un modo per disincentivare tale pratica.[160]

---

[153] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 106-07

[154] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, p. 149

[155] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 107-109

[156] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 523-24

[157] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., p. 150

[158] NORTON P. *Parliament in British Politics,* Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005, p. 121

[159] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., p. 150

[160] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 523-24

Nel 1990 infatti la *Procedures Committee* tentò di risolvere l'aumento delle interrogazioni a risposta orale e in generale di modificare le norme sulla presentazione delle interrogazioni per rendere più efficace il *question time*, cercando, appunto, di eliminare anche il problema del *syndacating.* La commissione propose la presentazione di tutte le interrogazioni al *Table Office* con il limite di una interrogazione per singolo ministro, che sale a due se presentate anche per conto di un collega. Tali modifiche però non ebbero l'effetto sperato.[161]

Il principio fondamentale circa il contenuto delle domande, e ciò vale anche per le domande a risposta scritta, non solo quelle presentate nel *question time*, è che abbiano ad oggetto situazioni nelle quali sia coinvolta la responsabilità del ministro a cui sono rivolte. Non sono possibili quindi domande argomentative, e le informazioni e i fatti a cui si riferiscono debbono essere presi in considerazione solo come base per l'eventuale richiesta di provvedimenti o di un cambiamento di politica al ministro. Ovviamente, per ogni fatto posto alla base della domanda, il parlamentare si assume la responsabilità. Le domande aperte sono vietate per le domande risposta orale, ad esclusione di quelle rivolte al primo ministro, che approfondiremo in seguito, per le quali è sempre necessaria una chiara indicazione della materia e del loro contenuto.

Non sono ammesse poi le domande alle quali il ministro si sia rifiutato di rispondere e per le quali l'informazione richiesta sia già stata data in un'altra risposta o disponibile in documenti pubblici.[162]

Una volta fatta la domanda e ricevuta la risposta dal ministro, l'interrogante può porre una domanda supplementare, "*supplementary*", direttamente collegata alla precedente, per ottenerne delucidazioni. Oggi le domande supplementari costituiscono il cuore del *question time*. È in queste che oramai si arriva all'effettivo tema dell'interrogazione. Al termine della domanda principale lo *speaker* chiede all'interrogante se ha volontà di proseguire con una domanda supplementare. Nel caso in cui fosse lo stesso ministro a chiedere all'assemblea se qualcuno abbia volontà di presentare una domanda supplementare, lo *speaker* potrà invitare a parlare tutti i deputati, bilanciando maggioranza e opposizione. [163]

Una volta che il ministro concede una risposta alla *supplementary* dell'interrogante, nel caso in cui ci si trovi di fronte ad una tematica importante, lo *speaker* potrà scegliere il parlamentare a cui concedere un ulteriore *supplementary* tra coloro che si alzano in piedi "*to catch the speaker's eye*". Quando lo *speaker* riterrà esaurito il tema chiamerà a parlare l'interrogante successivo nell'ordine della lista.[164]

Anche qui ritorna quindi il forte ruolo dello *speaker*, che in questo caso si esplica nella scelta dei parlamentari chiamati a domandare in aula e intervenire con le domande supplementari. Come

---

[161] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 539-40

[162] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 364

[163] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 109-10

[164] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.,* cit., p. 150

vedremo meglio in seguito, oggi le "*supplementaries*" hanno assunto un peso sempre maggiore aumentando notevolmente di numero, per questo lo *speaker* ha iniziato la prassi di ricavare dalle domande uno o più temi e a chiamare quanti più *supplementaries* su tali temi. Per i restanti temi verrà concesso di conseguenza meno tempo.[165]

Chiudendo il discorso sul funzionamento del *question time* in generale possiamo citare le *topical question* e le *private notice questions*. Le prime sono interrogazioni di attualità presentate a prescindere dalle tematiche trattate durante il *question time,* a cui sono dedicati gli ultimi 15 minuti di quest'ultimo, presentate ai ministri presenti in aula. Non è necessaria la preventiva presentazione ma solo che riguardino la responsabilità ministeriale.[166]

Per quanto riguarda le seconde, lo *speaker,* in casi eccezionali, può permettere la discussione di interrogazioni non presenti nell'ordine del giorno se urgenti e in materie di particolare rilevanza pubblica prolungando la durata del *question time*. Queste devono essere presentate almeno tre ore e mezza prima del *question time* a cui si riferiscono.[167]

Se il *question time* generalmente è il tempo dedicato alla presentazione delle interrogazioni orali ai singoli ministri, dal 1997 ne è stato previsto uno dedicato appositamente al primo ministro, per mezz'ora, una volta a settimana, il mercoledì alle 15: il *prime minister's question time*.[168]

In realtà il *prime minister's question time* per come lo conosciamo oggi nasce nel 1961, con il primo ministro Macmillan. Prima del '61 il capo del governo interveniva come un normale ministro nel *question time,* con il risultato che spesso le interrogazioni rivolte ad esso non venivano svolte. Prima della riforma del '97 il tempo dedicato alle domande al capo del governo era il martedì e il giovedì per 15 minuti.[169]

Le regole circa il suo funzionamento e le caratteristiche peculiari del suo svolgimento in aula fanno sì che tale istituto meriti una trattazione specifica. Per quanto riguarda la presentazione delle domande la procedura e pressoché la stessa. È necessario un periodo di preavviso di 10 sedute e anche in questo caso dovranno passare attraverso la procedura dello *shuffle*. Per essere ammessa allo *shuffle* la domanda dovrà essere presentata entro le 18.30 del primo giorno in cui è possibile la presentazione per il ministro a cui è rivolta. Nel caso in cui una domanda rimanga senza risposta a causa dello *shuffle*, essa potrà essere ritirata, differita ad un successivo *question time* o lasciata nell'ordine del giorno e gli viene data una risposta scritta. Anche per il *premier question time,* per esigenze

---

[165] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 524

[166] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 110-11

[167] OSBAT A. *Question Time, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", a. 51, n. 2, 2009, pp. 669 e ss.

[168] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 361

[169] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 112-115

organizzative, è previsto il limite al numero di domande che possono essere presentate dal singolo parlamentare: massimo 8 per 10 sedute, presentabili per un massimo di 2 al giorno e in ogni caso 1 per ogni ministro. La domanda iscritta all'ordine del giorno non viene letta in aula per intero ma ogni membro è chiamato a leggere solo il numero della domanda, a cui ovviamente seguirà la risposta del ministro.[170]

Il contenuto delle domande rivolte al premier sarà ovviamente differente rispetto a quello delle interrogazioni rivolte ai singoli ministri. Partiamo anzitutto col dire che inizialmente esse erano molto specifiche e che dagli anni '70 è venuta invece ad instaurarsi la pratica di rivolgere al premier domande aperte, c.d. "*open questions".* Esse spesso si risolvono in "*engagements questions*" sugli impegni del premier, e impediscono così che il primo ministro possa passare ad altri ministri la domanda.[171]

Infatti, vista la vasta e indefinita area a cui può essere relegata la competenza del premier, nei primi anni dell'introduzione del *prime minister's question time*, il capo del governo spesso trasferiva la domanda la ministro che riteneva competente, evitando il confronto e perciò vanificando la creazione dell'istituto. È proprio in risposta a questo fenomeno che è nato il fenomeno delle *open questions*, domande in un certo senso "vuote", da riempire nelle successive *supplementary*.[172]

Le interrogazioni aperte hanno assunto varie forme, prima tra le quali quella sulle visite ufficiali del premier (ad oggi usata poco). Con questo tipo di domanda aperta però l'ambito della domanda supplementare subisce delle limitazioni in quanto essa dovrà riguardare l'area geografica a cui fa riferimento la visita.

La seconda tipologia di *open question* riguarda gli incontri del primo ministro con determinate cariche pubbliche. In questo caso i parlamentari godranno di maggiore flessibilità nelle *supplementaries*, anche se però in realtà non permette che si spazi su tutte le possibili domande di attualità. Il terzo modello di domande aperte è quello riguardante gli impegni, le già citate "*engagments questions*", di indubbia efficacia, a prova di trasferimento e in grado di permettere praticamente ogni genere di domanda supplementare. Oltre ad impedire il trasferimento delle domande ad altri ministri, le *open question* possono dirsi portatrici di un altro vantaggio per il funzionamento dell'istituto: è necessario sempre meno tempo per la loro stesura, e si riesce quindi a mantenere attualità nel dibattito in aula e a mettere più in difficoltà il premier nelle domande supplementari.

Tale strumento comporta però anche degli svantaggi. A causa dell'eccessivo aumento delle domande aperte sugli impegni la *Procedures Committee* ha tentato di razionalizzare il fenomeno. Ha innanzitutto raccomandato una riduzione delle domande trasferite dal premier agli altri ministri e

---

[170] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 361

[171] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 369-371

[172] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., p. 151

proposto che le domande aperte non venissero raggruppate, auspicando che lo *speaker* applicasse con più attenzione le regole di pertinenza a riguardo delle domande supplementari relative alle interrogazioni aperte. I deputati hanno continuato però a fare largo uso delle *open questions*. La ragione dell'aumento esponenziale delle *open question* negli anni 80 è dovuta al diffondersi del fenomeno degli accorpamenti, potendo essere molto più facile da gestire la mole delle domande aperte piuttosto che di interrogazioni sostanziali separate.[173]

Le domande rivolte al premier a contenuto specifico oggi sono presenti in un numero molto ridotto, ne vengono presentate circa 200 ogni mercoledì, delle quali solo 20 riescono ad essere inserite nell'ordine del giorno.[174] Per risolvere il problema derivante dall'eccesiva mole di domande presentate anche in questo caso si è ricorsi al sistema di sorteggio, lasciando le domande escluse dall'esame orale alla risposta singola del membro del governo.[175] Nel caso in cui la domanda grazie allo *shuffle* arrivi nelle prime otto posizioni, i parlamentari che hanno presentato la domanda avranno la possibilità di controbattere al primo ministro su una materia di loro scelta. In questo modo nel caso in cui si sia partiti da una domanda aperta la discussione potrà proseguire su un tema determinato nei successivi *supplementary*.[176]

Come già anticipato le interrogazioni non vengono lette in aula ma, su invito dello *speaker*, ne viene indicato solo il numero dal parlamentare. Grazie alla pratica delle domande aperte, una volta ricevuta la risposta del governo, l'interrogante ha un'ampia libertà nella domanda supplementare per arrivare agli argomenti di maggior rilevanza politica. E ovviamente come l'interrogante anche gli altri membri del parlamento possono richiedere di intervenire con una domanda supplementare, approfittando della libertà creatasi in conseguenza della *open question* e creando quell'ambiente di domande e risposte che caratterizza l'istituto britannico.[177]

Lo *speaker* mantiene il suo ruolo fondamentale nel gestire il dibattito conseguente l'interrogazione, dovendo guidare l'assegnazione delle diverse *supplementary*, alternando membri di maggioranza e opposizione.

In questa operazione dovrà tener conto di diversi fattori. Innanzitutto, visto che ad alzarsi sono in molti, lo *speaker* dovrà considerare quante volte il *backbancher* sia intervenuto, questo perché ovviamente le *supplementary* rappresentano una grande opportunità per chi si trovi troppo in basso nella lista delle domande e abbia poche possibilità d presentare la propria domanda. Un altro elemento di cui lo *speaker* può tenere considerazione è l'emergenza della questione o la sussistenza di un

---

[173] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 540-544

[174] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 369-371

[175] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 537-38

[176] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., p. 369-371

[177] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 538-39

incidente di vario genere che possa riguardare il singolo parlamentare che ha richiesto di intervenire. In questo modo, a differenza di quanto avviene per le domande ai singoli ministri, il sistema permette la sottoposizione al primo ministro di domande senza preavviso, immediate, con un conseguente forte dibattito in aula. [178]

Come anticipato, l'istituto del *premier question time* che ad oggi è in vigore nel parlamento britannico è stato riformato nel 1997, prevedendo che si tenga una volta a settimana per mezz'ora alle 15 di ogni mercoledì, non più due diversi da 15 minuti il martedì e il giovedì. Inoltre, membri poi che presentano "*engagements questions*" possono partire direttamente con la domanda "*supplementary*" senza che il ministro fornisca la risposta formale alla domanda iniziale. È infine stato previsto il diritto del leader dell'opposizione di presentare 6 domande, il quale di solito le divide in due blocchi da 3, all'inizio e alla fine del *premier question time*, quello del leader del secondo partito dell'opposizione di presentarne 2, mentre a tutti gli altri membri della camera è concessa una sola domanda. Si nota quindi un particolare ruolo affidato al leader dell'opposizione durante il *premier question time*.[179]

Partiamo anzitutto con il dire che per convenzione il leader dell'opposizione non presenta domande nè *supplementaries* a ministri diversi dal premier[180] e che in particolare i suoi interventi durante il *prime minister's question time* saranno rimessi prevalentemente ai *supplementaries*, che come abbiamo detto risultano il vero cuore del dibattito. Egli oramai usa sempre più tutte le domande a sua disposizione, dividendole come già detto in due blocchi distinti da tre. Tale aumento è giustificato dalla pratica delle *open questions*, che permettono la replica su qualsiasi tema scelto da chi pone la domanda supplementare. Così facendo il leader dell'opposizione gode di un'ampia libertà nella determinazione delle questioni da portare all'attenzione della camera, e della nazione grazie alla diretta televisiva, esercitando al meglio il suo ruolo strategico di guida dell'opposizione.[181]

Una delle caratteristiche del *question time* britannico è il "botta e risposta" che riesce ad instaurarsi in aula, in particolare quello riguardante proprio le interrogazioni rivolte al primo ministro. Nel *prime minister's question time* il capo del governo deve dimostrare una forte preparazione sui temi e sulle varie materie ad oggetto del *question time*, e quindi in generale sulla politica condotta dal proprio governo. In questo modo potrà reggere il confronto in diretta televisiva con il leader dell'opposizione.[182]

---

[178] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 151 e 369-371

[179] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 370-371

[180] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 151

[181] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 498-99

[182] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 537-38

Una volta spiegato il funzionamento del *question time* e del *premier question time* possiamo passare ad alcune osservazioni conclusive circa il concreto andamento di questi istituti. Anzitutto possiamo soffermarci sulle finalità di fatto delle interrogazioni.

Ferma restando la loro chiara la valenza informativa, le finalità con cui i deputati le hanno di fatto utilizzate è stata diversa. Nel *question time* i parlamentari hanno messo in luce i successi e gli insuccessi dell'esecutivo, messo il focus su questioni secondarie, espresso un punto di vista in linea o meno con l'esecutivo. Tutto ciò grazie alla pluralità di fini che, come abbiamo detto, caratterizza il sindacato ispettivo. In questa polifunzionalità, maggioranza e opposizione manifestano un diverso uso delle interrogazioni: dinanzi ad un numero molto elevato di domande presentate dall'opposizione ne esiste infatti anche un numero sostanzioso presentate dalla maggioranza.[183]

A questo proposito possiamo citare l'indagine di Franklin e Norton sulle effettive ragioni che spingono i parlamentari a presentare un'interrogazione, che riguarda però sia le interrogazioni scritte che orali. Essi hanno registrato che il motivo principale è ovviamente quello di controllare la responsabilità del governo. Non mancano però altri motivi. I parlamentari infatti hanno indicato la necessità di difendere gli interessi del proprio collegio elettorale e degli elettori in generale, influenzare le azioni del governo o puntualizzare eventuali fallimenti o successi. Il fine principale rimane ovviamente il fine informativo, inteso come ricerca di informazioni che sarebbe difficile ottenere altrove, la richiesta di una decisione formale al governo e il controllo del funzionamento del ministero. Particolare da notare poi è il motivo, molto più presente nelle domande a risposta scritta piuttosto che in quelle a risposta orale, del "perché me lo hanno chiesto", a dimostrare il peso sempre maggiore delle lobby e i gruppi di pressione nel regno unito.[184]

Possiamo inoltre notare che le interrogazioni al singolo ministro registrano determinati fenomeni sulla scia di quelli riscontrati per il *premier question time*. Innanzitutto, si può dire che ad oggi le interrogazioni vengono formulate in maniera molto più sintetica che in passato. Anche il fenomeno delle domande aperte, anche se non esplicitamente, può ritrovarsi nelle domande ai singoli ministri. In particolare, le domande accorpate sono divenute oramai brevi e relativamente aperte, seppur limitate nel contenuto ad un particolare oggetto della responsabilità ministeriale.

Infine, non possiamo sottovalutare l'impatto che l'introduzione della diretta televisiva ha avuto sul *question time* britannico. Uno studio della Hansard society sulle conseguenze di tale introduzione, evidenziò da subito le conseguenze negative della presenza delle telecamere, in particolare nell'aumento delle domande da parte di *backbenchers* con il fine di apparire in tv. Importante ricordare in questo senso la decisione della BBC dell'Ulster di terminare le riprese in diretta nel 1990 a causa della poca considerazione in aula dei parlamentari nordirlandesi. La diretta televisiva non

---

[183] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito.*, cit., pp. 111-12

[184] FRANKLIN M. e NORTON P. *Parliamentary Questions*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 108-113

modificò il comportamento dei parlamentari durante il *question time*. Ovviamente ne è stato influenzato il linguaggio, attento oramai all'occhio vigile del cittadino. [185]

Chiudiamo la descrizione del sindacato ispettivo britannico con un breve cenno all'altra faccia delle interrogazioni, quelle a risposta scritta.

Iniziamo con il dire che sicuramente la domanda a risposta scritta è la via più facile e veloce per ottenere una risposta dal governo e arrivare alla pubblicità del fatto oggetto della stessa.[186]

Sono poi previste meno restrizioni per la loro presentazione rispetto alle domande a risposta orale. periodo massimo di preavviso è due settimane e non ci sono limiti al numero di domande presentabili dal singolo parlamentare.[187] Per la presentazione delle domande a risposta scritta non vi sono limiti numerici previsti per il singolo parlamentare se non è specificato il giorno nel quale si intende ricevere la risposta.[188]

In questo caso i ministri risponderanno nel giorno prestabilito o daranno una risposta di attesa, rinviando l'effettiva risposta in un secondo momento, pubblicandola nell' "*hansard*".[189] Per le interrogazioni invece a giorno prestabilito è previsto il limite di 5 per giorno a parlamentare. Ovviamente i parlamentari che ricorrono più spesso a tale strumento sono i parlamentari dell'opposizione anche se non è da sottovalutare l'utilizzo dello strumento, anche se meno frequente, da parte dei parlamentari di governo, ovviamente spesso per fini non sempre prettamente ispettivi.[190]

2.3 L'ordinamento italiano: interpellanze e interrogazioni

È indubbio che nel nostro ordinamento le interpellanze e le interrogazioni siano strumenti di sindacato ispettivo e che, come esposto in precedenza, siano profondamente radicate nella responsabilità governativa. Il diritto del parlamentare di interrogare si basa proprio sulla responsabilità politica del governo nei confronti del parlamento e sul fatto che esso debba rispondere all'organo elettivo del suo operato. Questo per dire che quindi l'oggetto di interpellanze e interrogazioni deve risiedere nell'ambito di una qualche competenza governativa. È possibile anche ovviamente chiedere al governo un'opinione su fatti estranei alla sua competenza, ma in questo caso il collegamento con la

---

[185] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 544-45

[186] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 148-49

[187] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 362-63

[188] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 148-49

[189] GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* cit., pp. 362-63

[190] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 148-49

competenza sarà solo indiretto, in quanto con la risposta del governo potrebbe preludere ad un suo intervento o ad una manifestazione di un indirizzo politico o amministrativo.[191]

Il sindacato ispettivo in Italia ha vissuto diverse fasi, in conseguenza anche del mutare degli equilibri istituzionali del regolamento. La sua comparsa la si deve all'introduzione nel regolamento della Camera del diritto di interrogazione nel 1868, anche se già dal 1863 alla Camera e dal 1850 al Senato era previsto l'istituto dell'interpellanza.

Dopo la scarsa rilevanza di cui hanno goduto durante tutto il periodo della prima repubblica[192], la svolta maggioritaria ha portato a modifiche regolamentari molto profonde per quanto concerne il sindacato ispettivo. In particolare, alla Camera è stata modificata la disciplina delle interrogazioni a risposta immediata, introducendola anche in commissione, e introdotte le interpellanze urgenti. Per presentare un'interpellanza urgente è necessaria la richiesta di 30 deputati o un capogruppo entro il martedì ricevendo risposta il giovedì successivo.[193]

In questo modo è stato conferito all'interpellanza un termine certo e un passaggio privilegiato nella programmazione dei lavori, dovendo queste ricevere una risposta da parte dell'esecutivo in 48 ore dalla loro presentazione.[194]

Il limite di interpellanze urgenti presentabili dal singolo deputato è fissato a un'interpellanza al mese, due per il capogruppo. La presentazione da parte del capogruppo costituisce una forte novità, incarnando una sorta di vaglio politico per la scelta dei temi, potendo quindi coordinare e rendere più preciso il sindacato nei confronti del governo.[195]

Per quanto riguarda il funzionamento dei due istituti, le interrogazioni sono disciplinate dagli articoli 128 e seguenti alla Camera e 145 e seguenti al Senato. Il governo risponderà all'interrogazione in aula, in commissione o per iscritto a seconda della richiesta dell'interrogante, effettuata al momento della presentazione. Nei primi due casi all'interrogante è consentito replicare dichiarandosi soddisfatto o meno. Nel caso invece di interrogazione a risposta scritta il parlamentare che ha presentato la richiesta dovrà accontentarsi della risposta. Ricordiamo inoltre la possibilità di richiedere interrogazioni urgenti per eventi particolarmente gravi, disciplinata agli articoli 135 del regolamento della Camera e 151 del regolamento del Senato.

---

[191] AMATO G. *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 1968, 29-31

[192] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati, 2010, p. 96

[193] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in GIANFRANCESCO E. e LUPO N. (a cura di) "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, Luiss Univeristy Press, 2007, pp. 399-400

[194] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo*., cit., p. 97-98

[195] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura*., cit., pp. 399-400

Le interpellanze invece consistono in una domanda formulata al governo sui motivi della condotta dell'esecutivo su aspetti della sua politica, e sono disciplinate dagli articoli 136 e seguenti alla Camera e 154 e seguenti al Senato. La differenza tra interrogazioni e interpellanze la approfondiremo meglio inseguito.

Anzitutto possiamo ricordare come le interpellanze possono avere risposta solo in assemblea, ove avviene il loro "svolgimento", la risposta dell'esecutivo e la successiva replica del parlamentare. Le interpellanze poi, finalizzate a far emergere la posizione del governo, consentono al parlamentare non soddisfatto dalla risposta di presentare una mozione per mostrare al governo una linea alternativa sulla questione oggetto dell'interpellanza. Anche in questo caso è possibile la presentazione di interpellanze urgenti, presentabili in un numero limitato da un capogruppo.[196]

Per meglio comprendere il fenomeno del sindacato ispettivo italiano e come tali strumenti trovino spazio nel nostro ordinamento, bisogna considerare il combinato disposto delle previsioni regolamentari che definiscono i due istituti, che restituisce un modello preciso di sindacato ispettivo. Esso, come detto, riguarderà solo il governo, non potendo invadere sfere di competenza di alcun altro organo costituzionale. Non è poi finalizzato alla sollecitazione dell'esercizio del potere legislativo. Il suo oggetto deve poi essere il più preciso e conciso possibile, una richiesta di notizia con al più un'eventuale motivazione. Secondo Morichetti Franchi, dovrebbe inoltre atteggiarsi in maniera differente tra interrogazione e interpellanza. Tale differenza però, se sembra chiara nel dettato regolamentare, non lo è affatto nella prassi.[197]

Nel concreto le interpellanze e le interrogazioni possono assumere vesti differenti. Nell'accezione più propriamente ispettiva, come strumenti di informazione, il loro ambito di operatività incontrerà il limite del segreto governativo. Nell'accezione invece più legata all'aspetto del controllo esplicato dal sindacato, quella che ha a che fare con la motivazione e la rendicontazione dell'operato governativo, non sussisterebbe alcun limite. Le interrogazioni e le interpellanze poi possono svolgere un ruolo di indirizzo, di sollecitazione al governo, ovviamente rimanendo nei limiti delle sue attribuzioni.[198]

In realtà però il discorso sulle effettive finalità delle interpellanze e le interrogazioni non può dirsi chiuso così. Come ricorda Filippetta, la natura ispettiva di questi strumenti spesso cede il passo ad una natura conoscitiva o altre volte a finalità marcatamente di controllo. Lo stesso fondamento di tali istituti non può dirsi esclusivamente quello della responsabilità governativa, essendo stato individuato spesso anche nello stesso rapporto fiduciario, o nell'art 82 Cost., o finanche nella funzione di garanzia di democraticità del sistema. La prassi ci dimostra come oramai si sia superato il modello puramente

---

[196] LUPO N. e GIANNITI L. *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 224-228

[197] MORICHETTI FRANCHI M. *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1990, p. 234

[198] AMATO G. *L'ispezione politica del Parlamento*, cit., 82-87

interrogativo-acquisitivo di tali strumenti, essendo sempre più numerosi i casi in cui è lo stesso parlamentare a portare alla conoscenza del governo determinate situazioni richiedendo un suo intervento. In questi casi quindi, sempre secondo Filippetta, il mantenimento della forma dell'interrogazione sarebbe solo un "artificio retorico", componendosi le interrogazioni di una parte illustrativa della situazione e di un'altra contenente la richiesta di intervento. Altro elemento che può dimostrare il superamento della tradizionale impostazione acquisitiva di tali strumenti è l'uso delle stesse sempre più per segnalare malcostume politico, violazioni di legge e irregolarità. Ultimo esempio può essere quello delle interrogazioni e delle interpellanze che si sostanziano in giudizi di censura su comportamenti e dichiarazioni dei ministri e membri del governo, insomma vere e proprie affermazioni mascherate da interrogazioni.[199]

Prima della svolta maggioritaria quando tali strumenti vivevano della scarsa considerazione di cui abbiamo parlato, considerate come inutili da parte dei parlamentari della prima repubblica, essi venivano utilizzati più come rappresentazione di interessi piuttosto che a fini effettivamente conoscitivi.[200]

Ovviamente però le interrogazioni e le interpellanze di tipo acquisitivo-conoscitivo rimangono quelle più vicine al modello tradizionale. Questo non toglie che nella domanda di tipo conoscitivo non possano essere riscontrati elementi di critica, che però rimarranno funzionali all'obiettivo informativo dell'interrogazione.

E in questo ambito possiamo introdurre il tema già accennato della differenza tra i due strumenti. In passato infatti questa finalità meramente conoscitiva si riteneva appartenesse più all'interrogazione che all'interpellanza, considerata invece prevalentemente di indirizzo, con necessario giudizio politico sulla condotta del governo. La prassi però ha smentito tale impostazione. Le due non possono essere distinte secondo un criterio finalistico o funzionale. Ad oggi la distinzione più corretta e coerente con l'uso di tali strumenti da parte della vita parlamentare è una distinzione che vede le interpellanze aventi una richiesta acquisitiva sempre accompagnata da un elemento di valutazione politica, assente o non sempre presente nelle interrogazioni. Meglio ancora una distinzione basata sullo spettro conoscitivo, quello dell'interpellanza maggiore rispetto a quello delle interrogazioni a risposta orale, quello di queste ultime maggiore rispetto a quelle a risposta scritta. Entrambe i tentativi sarebbero però da scartare secondo Filippetta, che individua la chiave nella considerazione del rilievo politico della richiesta. L'importanza politica di una questione, elemento assolutamente soggettivo e definito dal singolo parlamentare, sarebbe alla base della scelta di quest'ultimo. Ricorrendo all'interpellanza e non all'interrogazione il parlamentare intende mettere in luce la maggiore rilevanza

---

[199] FILIPPETTA G. *L'illusione ispettiva : le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo, in* "Giurisprudenza costituzionale", a.36, n. 6, 1991, pp. 4203-4208

[200] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo.,* cit., p. 96

politica della questione. Nessuna scala in merito all'efficacia conoscitiva insomma, ma una scala soggettiva finalizzata a mostrare la rilevanza che il singolo parlamentare conferisce ad una determinata questione.[201]

De Vitis è d'accordo con il ritenere l'interpellanza uno strumento ispettivo con uno spettro conoscitivo maggiore rispetto all'interrogazione. A prescindere da ciò però, come abbiamo visto, la distinzione tra i due può essere trovata in diversi fattori. Oltre a quelli già citati possiamo notare il carattere tendenzialmente individuale dell'interrogazione contrapposto a quello collegiale delle interpellanze, il rilievo politico della questione oggetto del sindacato ispettivo parlamentare, fino ad arrivare alla spiccata capacita di essere alla base di un dibattito in parlamento dell'interpellanza o alla diversa finalità dei due strumenti, legata alle procedure di indirizzo l'interpellanza, unicamente legata all'acquisizione di informazioni senza alcun giudizio politico l'interrogazione. La realtà della prassi parlamentare però ci restituisce una situazione in cui è impossibile arrivare ad un'effettiva distinzione tra i due strumenti, utilizzati indifferentemente dai parlamentari.[202]

Questa difficoltà nella determinazione delle differenze tra i due istituti, questa labilità di confine tra le due fattispecie, sarebbe connaturata alla neutralità funzionale del sindacato ispettivo di cui abbiamo parlato in precedenza. Lomaglio ricorda infatti come, al di là del dettame regolamentare, sia il parlamentare che in concreto deve effettuare la scelta circa lo strumento da utilizzare, e questo ovviamente in relazione al motivo che lo induce a ricorrere al sindacato ispettivo. Nella scelta dello strumento però bisogna fare attenzione ai criteri regolamentari dettati per la presentazione dello stesso e tenere in considerazione la portata e l'ambito di questo. L'individuazione del corretto strumento sarà poi essenziale per il concreto raggiungimento dell'obiettivo preposto dal parlamentare. In alcuni casi potrebbe non interessare affatto la risposta quanto piuttosto l'effetto annuncio, e quindi sarebbe più importante la stessa presentazione dell'atto piuttosto che effettivamente la risposta.[203]

Dopo il potenziamento del sindacato ispettivo dato dalle modifiche regolamentari degli anni '90 si è registrato un forte aumento, nell'utilizzo del sindacato ispettivo nelle legislature del periodo maggioritario italiano. Nonostante ciò però tali strumenti non sono rimasti esenti da criticità. Prima tra tutte quella relativa alla tempestività delle risposte. I parlamentari hanno preferito sempre più le interrogazioni a risposta scritta a quelle a risposta orale, ancorate all'iscrizione all'ordine del giorno, come le interpellanze, e per questo spesso sacrificate nella definizione della programmazione dei lavori, a discapito della tempestività spesso necessaria per un efficace il sindacato ispettivo. Il

---

[201] FILIPPETTA G. *L'illusione ispettiva.*, cit., p. 4211

[202] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo.*, cit., p. 97

[203] LOMAGLIO C. *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato, in* "Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati. Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne, 1998, p. 350

sindacato ispettivo infatti è strettamente dipendente dalla velocità dell'informazione, che oggi raggiunge livelli prima impensabili. In questo modo interrogazioni e interpellanze subiscono una rapida obsolescenza, divenendo fondamentale la rapidità dei procedimenti e delle risposte.

Nonostante la svolta maggioritaria però, e il conseguente aumento dell'utilizzo delle interrogazioni e delle interpellanze gli strumenti continuano a vivere diversi aspetti problematici. Tra i vari problemi inoltre anche quello relativo all'oggetto del sindacato, troppo spesso legato a questioni locali di scarsa rilevanza e poche volte veramente di attualità o rilievo. Un controllo insomma consistente ma poco efficace. [204]

Per concludere il discorso sul sindacato ispettivo in Italia non possiamo non citare le informative urgenti. Esse sono uno strumento nato nella prassi parlamentare, affini al sindacato ispettivo, anche se secondo De Vitis sarebbero suoi sostitutivi. Infatti, per i già citati problemi di natura temporale che affliggono interpellanze e interrogazioni, e per la difficoltà che a volte il governo riscontra nel rispondere senza effettuare un mero resoconto delle informazioni di cui è in possesso, gli strumenti tradizionali di sindacato ispettivo a volte si rivelano inutilizzabili. L'art. 118 del regolamento della Camera, alla luce del suo fondamento giuridico costituito dall'art. 64 Cost., conferisce il diritto delle camere di sentire il governo e il parallelo diritto dell'esecutivo di essere sentito, dando modo che si instauri un rapporto dialettico tra i due organi in merito a specifiche questioni. Sulla base di questa previsione la prassi parlamentare ha visto nascere le informative urgenti. Esse si caratterizzano per il carattere di" prima informativa" al parlamento circa una questione di carattere urgente, eccezionale o straordinario. Al termine delle informative urgenti non nasce necessariamente un dibattito e non è necessario votare alcun atto di indirizzo, esse si sostanziano nello strumento che può permettere un dialogo tempestivo tra i due organi dinanzi a eventi imprevedibili. Sono nate infatti all'epoca del terrorismo, hanno avuto ad oggetto il caso della motonave Achille Lauro o del terremoto dell'Italia meridionale del 1980. Il governo, visto l'evento eccezionale, si reca in parlamento per fornire le prime informazioni circa l'evento. Le modalità effettive di svolgimento delle informative dipenderanno dalla presidenza della camera, dopo aver sentito governo e capigruppo. Non ci soffermeremo sull'eventuale dibattito successivo alla comunicazione del governo e sulle criticità evidenziatesi nel corso degli anni su questo tema. Chiudiamo dicendo che ad oggi si registra un ampliamento sempre maggiore delle materie ad oggetto delle informative urgenti, estraniandosi dal carattere dell'eccezionalità dell'evento, arrivando a sostituire quasi le comunicazioni del governo, sempre più utilizzato anche dagli stessi parlamentari spesso in sostituzione dei tradizionali strumenti di sindacato ispettivo.[205]

---

[204] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo*., cit., p. 95-96

[205] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo*., cit., p. 100-103

2.4 Il question time italiano prima delle riforme degli anni '90

Per quanto riguarda l'ulteriore strumento ispettivo dell'ordinamento italiano, quello delle interrogazioni a risposta immediata, il cosiddetto *question time*, oggetto di questo lavoro di tesi, bisogna fare un discorso a parte, e considerare l'evoluzione di tale istituto e delle importanti innovazioni apportate dalle modifiche regolamentari degli anni '90. Analizzeremo ora il funzionamento e l'andamento delle interrogazioni a risposta immediata nel periodo della cosiddetta prima repubblica, per poi muoverci nei prossimi capitoli ad approfondire il *question time* odierno.
Le interrogazioni a risposta immediata vengono introdotte nel nostro ordinamento per la prima volta nel regolamento della Camera, precisamente nel 1983, e nel regolamento del Senato nel 1988.[206]
Il fine iniziale della creazione delle interrogazioni a risposta immediata era quello di ovviare alle problematiche dei tradizionali strumenti di sindacato ispettivo, costruendo uno strumento caratterizzato dalla tempestività e snellezza che ad essi mancava. Tale istituto però non ha goduto del successo sperato. Le interrogazioni a risposta immediata alla Camera sono state utilizzate 211 volte nella nona legislatura, 86 nella successiva e solo 21 nella undicesima. Mai nella dodicesima. Solo con la rivitalizzazione degli anni '90 e la riforma di tale istituto si avrà un consistente ritorno alle interrogazioni a risposta immediata, dimostrato dai 1009 utilizzi della tredicesima legislatura.[207]
Il tentativo di dare nuova vita al poco considerato *question time* della prima repubblica passa anzitutto dall'introduzione della possibilità che il presidente disponga la diretta televisiva. Il governo, con le interrogazioni a risposta immediata, risponde sull'attualità nelle aule del parlamento, non più nelle sale stampa o nelle dichiarazioni.
La procedura è chiara. Il ruolo centrale di guida è assunto dal presidente che, durante la composizione del calendario dei lavori, assume, sentito il governo, il compito di definire le materie che saranno trattate nelle interrogazioni. Le interrogazioni si svolgono di mercoledì, e le domande devono essere presentate entro le 12 del lunedì precedente. Delle domande presentate il presidente ne sceglierà 6, di diversi argomenti seppur riguardanti la stessa materia e in grado di rappresentare la diversità della composizione dell'aula. Il governo ha 2 minuti per rispondere alla domanda e al presentatore ne è concesso uno per la replica. È inoltre possibile che 5 deputati, anch'essi scelti in modo tale da rappresentare la composizione dell'aula, chiedano precisazioni, nel massimo di 30 secondi ciascuno. Le ulteriori precisazioni del governo saranno date per un massimo di 2 minuti. Inoltre, è prevista,

[206] SICARDI S. *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", a. 44, n. 4, 2002, p. 973

[207] OSBAT A. *Question Time,* cit., p. 671

come abbiamo detto, la possibilità della diretta televisiva disposta dal presidente in caso di presenza del Presidente del Consiglio o di notevole importanza degli argomenti trattati.
Il procedimento al Senato è identico a quello della Camera, con alcune eccezioni. Anzitutto il ruolo del presidente è meno forte: la scelta delle materie è infatti affidata alla "capigruppo". Il Senato poi non ha un giorno specifico a cui è dedicato lo svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata, mantenendo comunque ferma la previsione della necessaria presentazione delle interrogazioni almeno 48 ore prima della seduta. Infine, le precisazioni sono concesse ad un senatore per ogni gruppo, quando alla Camera il numero di coloro che possono intervenire per le precisazioni come abbiamo visto è fissato a 5, con un tempo limitato a 30 secondi a fronte del minuto concesso al Senato.
L'andamento di tale strumento come già detto è stato sempre altalenante. In particolare, in Senato le interrogazioni a risposta immediata non hanno mai preso effettivamente piede, registrando risultati notevolmente inferiori rispetto alla Camera. Tale trend, come vedremo, è mantenuto ancora oggi, nonostante le numerose modifiche per cercare di appianare tale diversità.
Il fallimento del *question time* della prima repubblica è dunque evidente, e in questo senso, secondo Stramacci, non è da sottovalutare le peculiarità della forma di governo consensuale italiana di quegli anni, totalmente differente da quella inglese da cui lo strumento ha preso ispirazione. Il sistema italiano della prima repubblica non ha un'opposizione, anzi, è caratterizzato per un eccessivo numero di gruppi parlamentari, con conseguente difficoltà ad instaurare e coordinare i dibattiti in aula verso un controllo efficace. Lo stesso strumento poi, per come era previsto, aveva il suo fondamento proprio nei gruppi, in particolare al Senato, in cui la scelta delle interrogazioni era ispirata ad una logica di rotazione di questi. Critiche sono state mosse anche alla gestione delle interrogazioni a risposta immediata da parte del presidente, molto spesso discusso per la scelta dei 5 deputati chiamati a chiedere precisazioni sulla risposta del governo, con richieste di precisazioni formulate prima della replica del ministro o addirittura all'inizio della seduta, in deroga al dettato regolamentare. In questo modo la loro funzione, quella di permettere lo svolgimento di un efficace attività di opposizione sulla risposta del ministro, viene del tutto sacrificata.
In particolare, però, come fa notare Stramacci, l'aspetto che maggiormente ha dimostrato la necessità di una modifica della disciplina dello strumento, è quello della scelta delle domande da inserire all'ordine del giorno. Il criterio utilizzato, quello della rotazione dei ministeri senza privilegiare l'effettiva attualità del tema, si è dimostrato inadeguato. Uno strumento insomma non in grado di svolgere un'effettiva attività ispettiva, puntuale e rapida sui temi di attualità o effettivo interesse. Per questo nel 1993 partì alla Camera la sperimentazione della nuova procedura incentrata sul privilegiare l'attualità delle materie e che dopo il suo fallimento porterà alle modifiche regolamentari che ci consegnano l'attuale disciplina del *question time*.[208]

[208] STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano*, cit., pp. 550-552

La modifica del *question time* partirà quindi proprio dalle criticità mostrate dallo strumento nato negli anni 80, cercando di far nascere il dibattito serrato che caratterizza il modello britannico, superando le problematiche relative alle precisazioni. Tali modifiche non potevano ovviamente non considerare i cambiamenti in atto nella nostra forma di governo nel momento in cui sono avvenuti. Si è puntato quindi anche al rafforzamento dello schema duale, la contrapposizione di due poli per poter far nascere il "botta e risposta" tipico del *question time* d'oltremanica.[209]

Due saranno le novità principali rispetto la precedente disciplina. La scomparsa della necessaria determinazione da parte del presidente della camera, d'intesa con l'esecutivo, delle materie che avrebbero potuto essere oggetto delle interrogazioni e delle precisazioni richieste dai parlamentari diversi dall'interrogante durante il dibattito.[210]

[209] RIVOSECCHI G. *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni d'inchiesta, in* "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione" a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, p. 12

[210] OSBAT A. *Question Time,* cit., p. 670

CAPITOLO 3

LA SVOLTA MAGGIORITARIA ITALIANA DOPO LE LEGGI ELETTORALI N. 276 E 277 DEL 1993

3.1 I nuovi equilibri e le nuove esigenze

Possiamo ora concentrarci sulle vicende relative all'istituto del *question time* nell'odierna formulazione, partendo dalla questione relativa alla forma di governo italiana, e di come essa si sia evoluta negli anni. In questo modo saremo in grado di comprendere come si sia evoluta della figura dell'opposizione nel nostro ordinamento e di come il parlamento abbia esercitato la funzione di controllo e il sindacato ispettivo.

Come abbiamo visto, nel nostro ordinamento, la funzione oppositoria non è esercitata da un soggetto istituzionale particolare, ma è affidata in generale al singolo parlamentare, o tuttalpiù ai gruppi che compongono l'aula. Il sistema politico-istituzionale ha visto per anni il predominio dei partiti che, grazie ad una certa flessibilità concessa dalla nostra costituzione alla forma di governo, sono riusciti a mantenere l'equilibrio del sistema attraverso l'esercizio delle funzioni attribuite ai gruppi parlamentari.

E l'opposizione parlamentare italiana è risultata una sorta di fattispecie aperta, in questo modo permettendo che la sua funzione fosse esercitata in un modo nella fase consensuale, compromissoria, e potesse adattarsi anche alla fase successiva della svolta maggioritaria, nella dinamica competitiva, nel momento di affievolimento assoluto della forza e del ruolo dei partiti: il tutto senza grando modifiche dell'assetto costituzionale del nostro paese in questo senso. [211]

Tale svolta ha rappresentato un punto cruciale per il sindacato ispettivo italiano. È proprio grazie alla svolta maggioritaria che nascerà l'esigenza di ripensare il ruolo dell'opposizione italiana, alla luce di un'opposizione sul modello britannico. Ed è sempre grazie a tale svolta che il parlamento riformulerà l'istituto delle interrogazioni a risposta immediata, consegnandoci il *question time* odierno, anch'esso ripensato tenendo la camera dei comuni come modello.

L'avvento del sistema elettorale maggioritario quindi, mette in un certo senso in contatto i due ordinamenti, e pone in più occasioni l'ordinamento britannico come modello da seguire. Grazie alla

[211] ANTONUZZO A. *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali, in* "Amministrazione in cammino: rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"", 26 giugno 2016, pp. 4-6

nuova legge elettorale maggioritaria infatti, per la prima volta anche in Italia si verifica uno degli elementi caratteristici del sistema Westminster: l'indicazione da parte degli elettori della personalità politica a cui affidare l'incarico di governo e che otterrà la fiducia parlamentare. Il Presidente della Repubblica cede il passo alla manifestazione della volontà popolare, non dovendo procedere più ad alcuna ricognizione delle possibili fiducie ottenibili dal parlamento.

Ciò è quanto è avvenuto nel 1994 con Berlusconi, nel 1996 con Prodi, nel 2001 ancora con Berlusconi e per finire nel 2006 ancora con Prodi. Ovviamente la fiducia iniziale, sorta sulla base del voto non rimarrà immutabile, e anzi, sulla base del programma di governo, la fiducia sarà il modo attraverso il quale le camere parteciperanno al potere di indirizzo politico dell'esecutivo. E le stesse procedure parlamentari di indirizzo, di controllo, e di informazione iniziano a trovare sempre più rilevanza nel rapporto tra parlamento e governo.

Il sistema maggioritario ha rotto gli equilibri, e il parlamento si è trovato davanti alla sfida di dover mutare il suo ruolo per dover ritrovare l'equilibrio. La chiave del suo rapporto con l'esecutivo non è più il rapporto fiduciario ma va spostandosi verso un rapporto dialettico, che vede il parlamento titolare di una sempre più rilevante funzione di indirizzo e controllo, esercitata attraverso i più svariati procedimenti.[212]

Il potenziamento della funzione di controllo non avrebbe certamente comunque portato ad una situazione analoga a quella del modello Westminster. Infatti, nonostante quanto detto a proposito della titolarità della funzione di controllo, spettante a tutto il parlamento, il caso italiano continuava a vivere, e lo ha fatto per anni, l'assenza di un'opposizione istituzionale come quella britannica: nei fatti come non esiste nell'ordinamento parlamentare. Le parole maggioranza e opposizione sono apparse nel regolamento della Camera solo dopo le modifiche del 1997 di cui parleremo in seguito, nell'ambito della programmazione dei lavori e del comitato per la legislazione.[213]

Facendo un passo indietro, possiamo ricordare le ragioni che hanno portato il nostro ordinamento ad un mutamento istituzionale di questa portata.

Il periodo storico che vede l'Italia volgere verso la democrazia maggioritaria è un periodo di forte cambiamento per tutto il mondo occidentale.[214]

L'avanzamento dell'integrazione europea, con l'introduzione della moneta unica, ha reso necessario interventi strutturali per il risanamento finanziario, ottenibili soltanto da un intervento importante del

---

[212] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati, 2010, pp. 92-95

[213] LUPO N. *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare, in* "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati" a cura di Emanuele Rossi, Padova, Cedam, 2004, pp. 10-11

[214] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo,* in GIANFRANCESCO E. e LUPO N. (a cura di) "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, Luiss Univeristy Press, 2007, pp. 395-96

governo nella materia, che desse un impulso a politiche intersettoriali. Il parlamento ha quindi iniziato a cedere il passo all'esecutivo attraverso deleghe in materia finanziaria, con un inizio dello spostamento del baricentro di produzione o quantomeno iniziativa legislativa. In questo quadro si è abbattuto sul nostro sistema lo scandalo "tangentopoli", che ha travolto il sistema partitico.[215]

Insomma, i nuovi equilibri internazionali, la nascita di nuove forze politiche e gli scandali che investono i partiti portano a una nuova composizione delle forze nell'ordinamento italiano. La "conventio ad excludendum" esce fortemente indebolita dalle vicende della fine degli anni ottanta: la democrazia consensuale della prima repubblica inizia a perdere le contrapposizioni ideologiche che rendevano impossibile l'alternanza. Tutti i partiti possono accedere alla carica di governo, anche se in un momento in cui è appena iniziata la loro crisi, dovuta anche agli scandali giudiziari di quegli anni.

È su questa scia che, a seguito del referendum sulla legge elettorale del Senato del 18 aprile 1993, vengono approvate due leggi elettorali a carattere prevalentemente maggioritario. L'ordinamento pubblico ora dovrà adeguarsi a tale principio maggioritario, partendo proprio dal dualismo della dinamica politica, dalla creazione di un'opposizione istituzionale con un suo statuto. Da qui l'esigenza di modifica dei regolamenti parlamentari di cui parleremo in seguito.[216]

Il parlamento dopo tale legge elettorale inizierà a vivere una seppur incerta polarizzazione politica, con un conseguente sempre maggiore rilievo dell'opposizione parlamentare, sempre più in veste di opposizione alternativa piuttosto che l'opposizione limite della prima repubblica.

Al fenomeno della polarizzazione bisogna aggiungere però quello dei partiti in crisi, non più protagonisti degli equilibri istituzionali, e che porta ad episodi sempre più frequenti di trasformismo parlamentare. Un periodo insomma di metamorfosi non solo istituzionale ma che ha travolto anche gli equilibri politici del sistema. Tale metamorfosi offre occasione di riprendere vigore alla questione dell'opposizione.[217]

Come abbiamo visto, la prima repubblica, data la particolare situazione che vivevano maggioranza e opposizione, viveva della particolare situazione di una democrazia "bloccata". Non era possibile la nascita di alcuna opposizione alternativa, e persino grandi forze politiche, come quella comunista e quella del movimento sociale, venivano escluse a priori dal patto si governo. Il modello consensuale, che porta a governare con in centro, caratterizzato dalla necessità di un'inclusività delle forze politiche per governare, viveva questa forte contraddizione. Contraddizione che come abbiamo già

---

[215] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 245-248

[216] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 395-96

[217] SAITTA A. *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 100

ricordato spariva all'interno delle aule parlamentari dove, grazie alla presenza dei gruppi parlamentari e alle prerogative ad essi concesse, tutte le forze in aula potevano godere di pari dignità.

Con l'avvento del sistema maggioritario e le contingenze politiche degli anni '90 tutto cambia. Ora le forze hanno pari dignità anche nell'accesso alla funzione esecutiva. La legge elettorale rompe le vecchie dinamiche e introduce l'alternanza nel nostro ordinamento, con l'indicazione da parte dell'elettorato della forza di governo ma anche della forza di opposizione. Si forma quindi una bipolarizzazione, che accosta il nostro sistema a quello britannico, almeno sulla carta. [218]

Il periodo di cambiamento che ha investito gli anni '90, ha portato a riforme istituzionali di vario genere, in tutte le principali democrazie occidentali.[219]

E tutto questo, in un quadro di aumento sempre maggiore del peso e della rilevanza dell'esecutivo all'interno degli equilibri istituzionali.[220]

In particolare, in quattro grandi democrazie, Israele, Giappone, Nuova Zelanda e Italia, le modifiche si sono sostanziate nella riforma dei sistemi elettorali, e nelle ultime tre è avvenuta l'introduzione di un sistema misto.[221]

Il principio maggioritario viene introdotto quindi nell'ottica di ridefinizione del ruolo del parlamento. Il parlamento si dirige verso il controllo e cede il passo sulla funzione legislativa, sempre meno incisiva, più incentrata sulla definizione di principi quadro o programmi.

È l'esecutivo ad essere sempre più il fautore di fatto della legislazione, attraverso i decreti legislativi, ma anche gli altri soggetti normatori, attraverso la delegificazione.

L'introduzione del principio maggioritario si inserisce proprio in questo processo di rafforzamento dell'esecutivo sul parlamento, in particolare nella figura nel Presidente del Consiglio: è mediante il leader scelto dalla coalizione che può concretizzarsi l'elezione diretta dell'esecutivo.[222]

In Italia sono le leggi n. 276 e 277 (la prima per il Senato e la seconda per la Camera), pubblicate in gazzetta ufficiale il 4 agosto del 1993, che introducono il sistema elettorale misto a prevalenza maggioritaria.

Secondo tale sistema il 75% dei seggi delle camere viene assegnato attraverso collegi uninominali, mentre il restante attraverso collegi plurinominali. La delimitazione dei vari collegi plurinominali è

---

[218] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa.,* cit., pp. 297-98

[219] FABBRINI S. *Politica comparata*, Roma, Editori Laterza, 2008, p. 69

[220] TORRETTA P. *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea: un focus sul sindacato ispettivo, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", n. 3, 2015, p. 655

[221] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., p. 69

[222] RIVOSECCHI G. *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni d'inchiesta, in* "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione" a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 2-3

avvenuta, al Senato tendendo come riferimento le regioni, alla Camera suddividendo il territorio nazionale in 27 circoscrizioni. I collegi uninominali invece, sia alla Camera che al Senato, sono stati delimitati cercando di mantenere un equilibrio tra di essi nel numero di popolazione che li compone. Inoltre, per la Camera sono previsti due voti differenti per i due tipi di collegi, per il Senato invece uno solo, che varrà a definire l'attribuzione del singolo seggio dell'uninominale e dei seggi del plurinominale. Con questo sistema si sono tenute le elezioni del 1994, del 1996 e del 2001.

Il primo banco di prova di tale sistema è stato rappresentato dalle elezioni del 1994. Tale tornata elettorale, secondo Fabbrini, ha però risentito dei forti mutamenti globali e nazionali, di natura politica e sociale, e ha subito le conseguenze di tale mutamento storico. Le dinamiche che portarono alla formazione del nuovo quadro partitico erano dinamiche in transizione, a cui corrispondeva ancora una forte logica proporzionalistica, dimostrata dalla presenza di partiti di centro oltre che le due coalizioni formatesi in virtù della logica maggioritaria.

È solo con le successive elezioni del 1996 e del 2001 che il principio maggioritario inizia a consolidarsi e cominciano manifestarsi i segni più concreti della svolta in senso competitivo della democrazia italiana. Il parlamento italiano ha fatto per la prima volta, con queste due elezioni, esperienza dell'alternanza di governo.

Il seme del consociativismo però è rimasto, mostrando i limiti di tale legge elettorale nella permanenza di necessari accordi alla base delle coalizioni, che per poter ottenere il seggio nascevano come coalizioni spurie piuttosto che come alleanze consapevoli, con una coerente visione in termini di policy finalizzata al governo del paese. Inoltre, non è mai del tutto cessata la tendenza dei singoli partiti verso l'identità della propria posizione, rimanendo sempre un minimo di partigianeria nel parlamento della transizione maggioritaria, non in grado di formale l'unica frattura elettorale che invece vive l'ordinamento competitivo britannico. La tendenza alla polarizzazione introdotta dalla nuova legge elettorale ha dovuto fare i conti con le attitudini culturali formatesi durante la prima repubblica e con una resistenza al mutamento delle precedenti collocazioni identitarie.

È sulla base di queste resistenze che, secondo Fabbrini, si è proceduto alla riforma della legge elettorale del 2005, delegittimando il nuovo sistema elettorale, alterando la natura del sistema elettorale, ma di questo ne parleremo meglio in seguito.[223]

Alla fine degli anni '90, la nuova legge elettorale di ispirazione maggioritaria, ci restituirà un sistema fatto di poli, coalizioni e leader candidati alla guida del governo. La possibilità quindi per gli elettori di indicare il Presidente del Consiglio e una concreta speranza per vedersi realizzare un'alternanza al governo: tutto questo a costituzione invariata.

[223] FABBRINI S. *Politica comparata*, cit., pp. 72-75

3.2 Lo statuto dell'opposizione e lo shadow cabinet

La rottura degli equilibri della prima repubblica apre una lunga fase di metamorfosi, una mutazione della forma di governo "a costituzione invariata", con la nascita di fatto di nuovi soggetti istituzionali, e conseguente necessità di positivizzarne prerogative, compiti e diritti.

In particolare, con l'avvento della dinamica bipolare nel parlamento italiano, l'indicazione diretta di un governo da parte dell'elettorato comporta anche l'indicazione dell'attore politico alternativo ad esso, anch'esso ad indicazione diretta, anch'esso dotato di un proprio programma di governo: un'opposizione, che finalmente gode di un'identità precisa, individuata nella coalizione uscita sconfitta dalle elezioni. [224]

Se però il principio maggioritario ci restituisce finalmente un'opposizione parlamentare, almeno nella teoria, d'altra parte ci consegna anche un governo accresciuto nel suo ruolo e nel suo peso all'interno degli equilibri istituzionali.

Con il passaggio del nostro sistema da "democrazia bloccata" a "democrazia decidente" infatti, si sono notevolmente rafforzati i poteri del governo e le sue prerogative.[225]

Il governo delle legislature successive alla XII è un governo forte, un governo che si sente investito dal mandato diretto degli elettori, che ha preso spazio rispetto alle prerogative del parlamento e si candida per divenire il centro della forma di governo.

In questo quadro, come abbiamo accennato, non si può però sottovalutare il nuovo ruolo assunto dall'opposizione. Dinanzi ad una maggioranza così forte, ci si domanda quali siano le prerogative che spettano all'opposizione: il tema dello statuto dell'opposizione e del governo ombra.[226]

Partendo dal primo, una chiara definizione di statuto dell'opposizione la offre Saitta, che lo descrive come "una serie di norme organiche volte a disciplinare la posizione, il ruolo, le funzioni e le garanzie dell'opposizione parlamentare".

E il tema della necessità circa l'introduzione di uno statuto dell'opposizione è stato per tutti gli anni del maggioritario anni al centro del dibattito politico e dottrinale.[227]

Secondo parte della dottrina infatti, in questo quadro di transizione, per arrivare ad un nuovo equilibrio, per completare la metamorfosi della forma di governo, quello dello statuto dell'opposizione risulterebbe un passo fondamentale. Tale fase di passaggio, di squilibrio nei rapporti tra maggioranza e opposizione, ha portato ad una crisi del ruolo del parlamento, mortificato dinanzi

---

[224] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa.*, cit., pp. 245-248 e 256

[225] ANTONUZZO A. *Lo «statuto delle opposizioni»*, cit., pp. 11-16

[226] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa.*, cit., pp. 248-256

[227] SAITTA A. *L'oscillazione del pendolo.*, cit., p. 71

al peso sempre maggiore del governo. Le norme a tutela delle minoranze non sono risultate sufficienti a reggere l'aumento delle prerogative governative, e l'opposizione scelta dagli elettori attraverso il sistema maggioritario si è ritrovata senz'armi: un'opposizione priva di strumenti sostanziali e procedurali per attuare non solo la sua funzione negativa di contrasto all'indirizzo dell'esecutivo ma anche la sua nuova funzione positiva, di proposta in vista dell'alternanza di governo, concessa dal sistema maggioritario.

Allora il primo tema affrontato è stato proprio questo, quello dell'insufficienza di uno statuto delle minoranze, valido solo per il corretto funzionamento del sistema e per una limitazione delle maggioranze. Lo statuto dell'opposizione invece, secondo Antonuzzo, riguarderebbe un soggetto istituzionale nuovo, quello dell'opposizione, riferendosi quindi agli equilibri istituzionali, alla forma di governo.[228]

La nascita della precisa identità dell'opposizione non è stata accompagnata da quel campo fertile che invece ha trovato il governo per aumentare le proprie prerogative all'interno del sistema istituzionale. Il cambiamento doveva ancora essere riconosciuto dai regolamenti, i quali ancora ignoravano il soggetto "opposizione", attribuendo prerogative, secondo la logica consensualistica, ai gruppi piuttosto che all'intera opposizione in sé considerata. Tale esigenza di concedere all'opposizione un vero e proprio statuto contenente tutte le sue prerogative poteva, secondo alcuni, essere risolta a livello regolamentare, mentre secondo altri anche al rango costituzionale. E di proposte di revisione costituzionale in questo senso ne sono state presentate molte.

Il primo passo però, di presa di coscienza di un mutato equilibrio, e dell'esistenza di un nuovo soggetto istituzionale, non si è mosso verso lo statuto, e nemmeno attraverso i due canali, quello regolamentare e quello costituzionale.

Si è trattato della regolazione della par condicio, disciplinata per via legislativa. In un'epoca in cui i mezzi di comunicazione di massa avevano già assunto un ruolo fondamentale nella comunicazione politica, e con la rottura del monopolio pubblico si apprestavano a compiere un'ulteriore evoluzione, risultò di fondamentale importanza tutelare le minoranze parlamentari dinanzi a fenomeni di esclusione o di distorsione del libero confronto sulle diverse posizioni politiche. La disciplina allora vigente era lacunosa e chiaramente non in grado di interfacciarsi con i mutamenti tecnologici e sociali che stava vivendo il sistema delle telecomunicazioni. Una prima rinnovata disciplina della par condicio nell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa la si deve alla legge n. 515 del 1993, che per la prima volta tiene in considerazione le emittenti private oltre che l'emittente pubblica.

La disciplina sarà poi riformata più volte, non rimanendo però esente da criticità. Infatti, tutta la disciplina dell'accesso dei partiti ai sistemi di telecomunicazioni, cruciale per garantire un equilibrio nelle dinamiche politiche, a tutela delle prerogative dell'opposizione, è rimasta per tutta la fase

[228] ANTONUZZO A. *Lo «statuto delle opposizioni», cit.*, pp. 11-16

“maggioritaria” della nostra forma di governo, ispirata ad un sistema proporzionalistico piuttosto che ad un sistema bipolare, senza ad esempio alcun confronto diretto tra i leader dei due poli.[229]

Tornando sul tema dello statuto, fermo restando che, come afferma De Vergottini, il riconoscimento dell’opposizione come soggetto istituzionale può certamente avvenire attraverso espressa previsione formale in costituzione, ma anche per via consuetudinaria, o di fatto, attraverso la concessione di prerogative e diritti alla stessa, l’istituzionalizzazione dell’opposizione, per la sua definizione come soggetto alternativo al governo, non ha in realtà bisogno di un formale riconoscimento legislativo. [230]

Dinanzi però ad un tale riassetto degli equilibri istituzionali era però necessaria una risposta del legislatore organica, approfittando anche delle contingenze createsi dal superamento della democrazia bloccata.

Numerosi sono stati quindi i tentativi di riforme costituzionali, tutti finalizzati a chiudere questa fase transitoria per passare finalmente ad una stabilizzazione della forma di governo nel modello maggioritario, passando anche per la razionalizzazione del soggetto “opposizione”. [231]

La strada costituzionale è stata per molto tempo il cammino principale per arrivare alla definizione dello statuto. Nonostante i numerosi progetti e le proposte però, non si è mai riusciti nell’intento di creare uno statuto costituzionale dell’opposizione. Inoltre, tra i vari tentativi di riforma, si è sempre registrata una certa timidezza nel proporre l’introduzione della questione dello statuto dell’opposizione al livello costituzionale, maggiormente rilegata invece al livello dei regolamenti parlamentari.

È mancata anche l’occasione di istituire e definire compiti e ruolo del capo dell’opposizione nell’ottica del rafforzamento del sistema maggioritario e bipolare italiano in formazione. E tale definizione sarebbe dovuta avvenire nella carta costituzionale, là dove è definita quella del Presidente del Consiglio, non nei regolamenti. Il capo dell’opposizione poi, secondo Saitta, oltre che per regioni legate al sistema partitico, sarebbe stato difficilmente introducibile nel nostro paese, perché privo della struttura dello *shadow cabinet*, di cui invece è dotato l’ordinamento britannico. Un capo dell’opposizione da solo, privo della struttura del governo ombra, avrebbe un campo d’azione limitato alla sola attività parlamentare, senza la possibilità dell’ampio confronto e controllo, nonché della proposta alternativa garantita dal sistema dello *shadow cabinet* di cui parleremo meglio in seguito.

---

[229] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., pp. 248-256

[230] DE VERGOTTINI G. *Lo "shadow cabinet": saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 28

[231] ANTONUZZO A. *Lo «statuto delle opposizioni»*, cit., pp. 11-16

La prima delle proposte di riforma costituzionale, mirata all'istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione e la razionalizzazione del confronto bipolare in parlamento, è stata presentata dal "comitato Speroni".[232]

Tale comitato, nominato dal primo governo Berlusconi, proponeva la creazione dell'"opposizione costituzionale", composta dai membri della Camera che, per appello nominale, si sono espressi contrari al programma di governo. Gli stessi deputati poi avrebbero dovuto eleggere il leader dell'opposizione.

Alcune di queste proposte vennero riprese nella legislatura successiva dalla "commissione D'Alema", che prevedeva la tutela, sia da parte della costituzione che dei regolamenti parlamentari, delle prerogative e i diritti dell'opposizione, in particolare quello di designare i presidenti delle commissioni di controllo e l'iscrizione di proposte e iniziative all'ordine del giorno.

Parte del contenuto delle proposte della commissione D'Alema riuscirà a tradursi in norma scritta, confluendo nella modifica del regolamento della Camera di cui parleremo in seguito.

Nella legislatura successiva, dotata per la prima volta di un governo supportato da una maggioranza ampia, forte e coesa, unita dal programma presentato agli elettori, si sentirà la mancanza nei regolamenti parlamentari di previsioni attribuite da un soggetto istituzionale di opposizione. La risposta dell'opposizione in tal senso fu la creazione del "regolamento dell'assemblea dei parlamentari dell'Ulivo", che fungeva come una sorta di statuto, rimanendo però sempre una forma di autorganizzazione dell'opposizione ancora ignorata dai regolamenti.

Un ulteriore tentativo di revisione costituzionale, per la creazione di uno statuto dell'opposizione, si ebbe nel 2004, con il tentativo di introdurre al rango costituzionale la previsione che i regolamenti avessero riguardo dei diritti delle opposizioni. Tale statuto costituzionale dell'opposizione venne aspramente criticato in aula dall'onorevole Violante, che vedeva in esso elementi di rigidità per il sistema, che avrebbe svilito il ruolo delle assemblee parlamentari, che avrebbero subito questa netta divisione tra maggioranza e opposizione, divenendo la prima braccio operativo del governo e la seconda controllore di questo. Un siffatto dualismo avrebbe leso invece l'unitarietà del parlamento, insita nella sua funzione rappresentativa.[233]

L'ultimo tentativo di chiudere la fase di transizione e in particolare di risolvere il problema della formazione di uno statuto dell'opposizione è stato rappresentato dal recente progetto di riforma "Renzi-Boschi". Lo statuto dell'opposizione in questo caso è stato inserito in un complessivo disegno di miglioramento della stabilità governativa del paese, e mirava ad attribuire il rango costituzionale

[232] SAITTA A. *L'oscillazione del pendolo.*, cit., p. 124

[233] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*., cit., p. 256

alle garanzie delle opposizioni nonché ad individuare finalmente un fondamento giuridico positivo, in primis nella carta costituzionale, all'opposizione.

Nella riforma era presente inoltre anche una differenziazione tra quelli che sono i diritti delle minoranze e i diritti delle opposizioni, sulla falsariga dei precedenti tentativi di riforma. Infatti come la commissione D'Alema e il progetto della XIV legislatura attribuivano al solo regolamento della camera la tutela dei diritti delle opposizioni, e nel secondo caso era rimesso al regolamento del Senato la tutela dei diritti delle minoranze, come un'ulteriore riforma promossa dalla XVI legislatura prevedeva che i regolamenti di entrambe le camere garantissero diritti delle opposizioni e delle minoranze, anche la riforma Renzi-Boschi compiva tale specifica differenziazione, in virtù anche della diversa legittimazione delle due camere da essa proposta.

La differenza di quest'ultimo progetto di riforma rispetto ai precedenti è risieduta nel fatto che in quest'ultimo caso il rinvio al regolamento parlamentare, posto in costituzione, per la creazione di uno statuto dell'opposizione è stato effettivamente un mero rinvio, a differenza invece degli altri due tentativi citati, nei quali era stato previsto l'inserimento in costituzione, oltre al rinvio ai regolamenti, anche di specifici diritti e prerogative, da sviluppare solo in una seconda fase in uno statuto dell'opposizione di rango regolamentare.

Come abbiamo detto però, oltre alle proposte di revisione costituzionale, il processo di razionalizzazione della figura dell'opposizione è stato da sempre legato al livello dei regolamenti parlamentari, impostati fino a quel momento su di un modello "gruppocentrico", a vantaggio della logica compromissoria, nella quale il parlamento era assolutamente centrale nella forma di governo.[234]

Le stesse modifiche regolamentari di fine anni '90, di cui parleremo meglio in seguito a riguardo delle modifiche circa il sindacato ispettivo, rispecchiano a pieno il modificarsi del ruolo dell'opposizione come alternativa, non più come limite, risentendo però al contempo lo stato di crisi dei partiti. [235]

Esse sono il risultato di un cammino parallelo di riforma, a fianco alle proposte di riforma costituzionale. L'intento generale di tali riforme fu quello di sbloccare il sistema decisionale, ancora incentrato sulle logiche consensualistiche, per adattare il parlamento alla coesistenza con il governo di una democrazia decidente. La strada presa fu quella di una "doppia mossa", da una parte il potenziamento delle prerogative del governo, e della sua maggioranza, offrendogli gli strumenti per l'attuazione in parlamento del programma, dall'altro, compensare la perdita subita dalle minoranze parlamentare nella possibilità di intromettersi nel processo decisionale promosso da governo/maggioranza, garantendo alle loro iniziative maggiore visibilità e incisività. Le modifiche

[234] ANTONUZZO A. *Lo «statuto delle opposizioni»*, cit., pp. 7 ss.

[235] SAITTA A. *L'oscillazione del pendolo.*, cit., p. 100

riguardarono quindi in generale la programmazione dei lavori, con la riserva dei tempi a favore delle opposizioni, le procedure legislative e il sindacato ispettivo.[236]

In particolare, nel regolamento della Camera possiamo ricordare: la riserva di tempi per la discussione di proposte di legge o atti di indirizzo presentati da gruppi d'opposizione, la possibilità di richiedere relazioni tecniche al governo su progetti in discussione in commissione e la figura del relatore di minoranza in caso di commissione in sede referente.[237]

La novella più rilevante di tali regolamenti, in tema di statuto dell'opposizione, è rappresentata sicuramente dall'introduzione del Comitato per la Legislazione. Esso deve essere infatti composto da dieci deputati scelti dal presidente in modo da garantire una rappresentanza paritaria tra maggiorana e opposizione. Il suo compito è quello di giudicare la qualità della legislazione, in ordine alla sua semplicità, omogeneità e chiarezza.

L'elemento innovativo di maggior rilievo è ovviamente la presenza paritaria di maggioranza e "opposizioni", non corrispondente quindi all'effettiva composizione dei gruppi in aula, ma in conseguenza del lavoro tecnico svolto dal comitato, distribuiti in maniera eguale tra maggioranza e opposizioni. Il risvolto della medaglia è rappresentato dal fatto che in questo modo risulterebbe sovra rappresentata la compagine oppositoria, critica che si lega all'osservazione secondo cui la politicità è insita nei componenti della stessa, non potendosi dire di fatto totalmente e solamente tecnico il lavoro svolto dal comitato.[238]

Di grande rilevanza per il nostro studio sul tentativo di introduzione dello statuto d'opposizione, che riguarda anche l'introduzione di un governo ombra nell'ordinamento italiano, è stato il progetto di riforma dei regolamenti parlamentari presentato il primo luglio 2008. Tale riforma si inserisce nel quadro delle riforme già citate, con l'obiettivo di stabilizzare la forma di governo italiana e semplificarne il quadro politico. La strada scelta era quella regolamentare, attraverso cui arrivare ad un rafforzamento del governo in parlamento e raggiungere un'effettiva istituzionalizzazione dell'opposizione. Su questo versante era stata data primaria attenzione alla razionalizzazione della composizione dei gruppi sul nuovo modello bipolare, evitando la creazione di più gruppi parlamentari rispetto alle liste presentatesi alle elezioni, fenomeno frequente nei primi anni del maggioritario, dove in aula si assisteva ad una frammentazione della lista in più gruppi parlamentari. Il punto centrale di tale proposta però, per quel che ci riguarda, risiedeva nella previsione di uno statuto dell'opposizione sul modello britannico.

---

[236] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa.*, cit., p. 262

[237] LIPPOLIS V. *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, in* "Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere" (Il Filangieri. Quaderno 2007), Napoli, Jovene, 2008, pp. 9-10

[238] SAITTA A. *L'oscillazione del pendolo.*, cit., p. 100

Ovviamente per le differenze sistemiche, già affrontate nel primo capitolo, non è possibile trasporre tale modello in toto, per cui il cuore dello statuto dell'opposizione per come proposto dal progetto di riforma del 2008 risiedeva nell'istituzionalizzazione del capo dell'opposizione e dei ministri ombra: lo *shadow cabinet*. In questo modo si cercava di introdurre anche nel sistema italiano i diretti contraddittori del Presidente del Consiglio e dei singoli ministri. [239]

L'esistenza di un vero e proprio direttivo dell'opposizione parlamentare sulla falsariga del gabinetto ministeriale, con l'obiettivo della conquista del governo ed un programma ben definito, alternativo all'esecutivo in carica, è chiaro segno di un'opposizione istituzionalmente forte e rilevante, e di una forma di governo in cui risulta concretamente possibile un'alternanza di governo.

Lo *shadow cabinet* quindi vive un rapporto particolare con il governo in carica, candidandosi come il futuro governo e comportandosi come una sorta di direttorio dell'opposizione parlamentare, così come il governo con la maggioranza. Il modello a cui facciamo riferimento è ovviamente quello britannico, nel quale l'istituto è nato e dove possiamo meglio analizzare il suo ruolo all'interno delle dinamiche politiche e istituzionali. [240]

Per quanto riguarda la sua composizione, a capo dello *shadow cabinet* abbiamo il leader dell'opposizione. Il resto dello *shadow cabinet* è costituito in maniera speculare al cabinet. In questo modo ogni ministro ombra controlla l'operato di ogni membro del governo nell'area corrispondente.[241]

In questo rapporto parallelo con l'esecutivo, così come di regole convenzionali si è trattato parlando della formazione delle prerogative e il consolidamento del ruolo del cabinet all'interno del sistema britannico, la stessa cosa vale per lo *shadow cabinet*. E nel caso in cui delle elezioni portino ad un avvicendamento al governo delle due fazioni, così come il gabinetto ministeriale verrà formato sulla base dello *shadow cabinet* uscente, allo stesso modo in molti casi il nuovo *shadow cabinet* è stato composto dai membri del governo uscente, che continuano a sedere in parlamento come *frontbechers* e ad occuparsi dei settori di cui erano responsabili quando erano al governo, ma dall'opposizione.

Il parallelismo con il governo non si ferma qui. Anche il governo ombra infatti può dirsi titolare della convenzione della responsabilità collettiva, e dell'esigenza di coesione dei suoi componenti nella decisione circa le politiche dell'opposizione, rappresentata dalla già citata unanimity rule.

E tale posizione di antitesi con il cabinet è non solo logica, ma anche storica. Le sue radici devono ovviamente ricercarsi nell'ordinamento britannico. Già ne 1600 tra i parlamentari dell'opposizione

---

[239] PERTICI A. *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari, in* "Rivista AIC", 2008

[240] DE VERGOTTINI G. *Lo "shadow cabinet"*, cit., pp. 49-53

[241] ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito : un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. XXVII-XXXII

alcune figure hanno iniziato a distinguersi come leaders. L'opposizione però poté dirsi effettivamente istituzionalizzata solo con gli Hannover, quando la stabilità politica permise alla stessa l'assunzione della sua caratteristica di lealtà. Quello dell'epoca era però ancora un parlamento acerbo rispetto a quello moderno, privo della presenza dei partiti, e dominato da una contrapposizione si bipolare ma tra i gruppi presenti in aula. L'organizzazione dell'opposizione, nelle riunioni dei gruppi parlamentari antigovernativi, non poteva essere ancora paragonata in alcun modo allo "*shadow cabinet*".

Fu quando l'opposizione acquisì la consapevolezza di potersi proporre come alternativa, non solo come controllore, che le cose cambiarono. Agli inizi del 1800 infatti le riunioni tra i parlamentari dell'opposizione divennero sempre più frequenti e iniziarono a proporre un programma alternativo al governo. È l'inizio di un processo che porterà alla nascita di un direttivo stabile dell'opposizione, e il suo emergere sarà strettamente legato al consolidarsi del ruolo e del peso del governo all'interno del sistema.

Per quanto riguarda l'organizzazione dello *shadow cabinet*, essa risulta molto elastica e soggetta alla discrezionalità di colui che di volta in volta assurge a leader dell'opposizione, il c.d. *shadow prime minister*, che ne seleziona i membri, assegna incarichi e ne definisce l'indirizzo. Egli presiede il collegio degli *shadow ministers* ma, sulla falsariga di quanto avviene nel cabinet, la sua posizione di direzione non deve essere considerata una superiorità di tipo gerarchico nei confronti dei membri dello *shadow cabinet*. Il ruolo centrale gli è conferito però non solo dall'organizzazione del governo ombra ma dalla sua posizione a capo del partito d'opposizione. E infatti per espressa previsione legislativa che la figura del leader dell'opposizione viene a coincidere con il leader del partito d'opposizione maggiormente presente nella camera bassa. Questa sua posizione di leader di governo e leader di partito lo mette in una posizione di assoluto vantaggio per guidare l'azione dell'opposizione.[242]

Nella formazione dello *shadow cabinet* possono essere distinti due momenti diversi. Il primo relativo alla selezione del leader. Il secondo relativo alla nomina degli *shadow ministers* e dei *frontbenchers* dell'opposizione esterni al cabinet ma strettamente connessi.

Come abbiamo detto lo *shadow cabinet* vive di un parallelismo sia sul piano storico che logico con il cabinet. Questa suo rapporto ne caratterizza l'organizzazione ed il funzionamento, facendo sì che entrambi abbiano mote caratteristiche comuni. Anzitutto l'omogeneità politica del partito di governo, che sta alla base dell'efficacia e dell'incisività del potere decisionale del leader all'interno dello *shadow cabinet*, che può essere utilizzato anche per mantenere una coesione interna allo stesso in termini di orientamenti politici. In questo modo si realizza la stessa massiccia ed incisiva presenza del partito all'interno del parlamento, che si riflette sul governo, la stessa che abbiamo visto aver il governo, ma in questo caso detenuta dall'opposizione.

---

[242] DE VERGOTTINI G. *Lo "shadow cabinet"*, cit., pp. 49-63 e 75-79

Concludendo, non possiamo ignorare che l'effettivo ruolo alla guida dell'opposizione, dipende dalle particolari dinamiche tra partito parlamentare e partito extraparlamentare nella determinazione dell'indirizzo dell'opposizione.[243]

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, l'introduzione dello *shadow cabinet* dovrebbe fare i conti con un elemento di cui l'ordinamento britannico è sprovvisto: il bicameralismo paritario.

Il parlamentarismo nostrano vede una partecipazione paritaria delle due camere alla dinamica parlamento governo, in particolare quella tra maggioranza/governo e opposizione. In questo modo il capo dell'opposizione, componente di una sola delle due, avrà bisogno di un vice nell'altra camera dove, in egual modo, si sviluppa il confronto e la funzione oppositoria.

A prescindere dalla possibilità di una non consonanza tra i due, la situazione critica si ripete per i ministri ombra, allo stesso modo appartenenti ad una sola delle due camere. In questo modo in confronto verrebbe menomato, potendo i corrispondenti ministri portare avanti la propria azione in entrambe le camere.

Tale problema di appartenenza dei ministri ombra alle due camere si era posto nell'unica esperienza di governo ombra italiana, quella del Partito Democratico, che ne ha costituito uno proprio, dividendo i ministri ombra tra Camera e Senato, con una netta prevalenza della prima.

Per quanto previsto dalla già citata proposta di revisione dei regolamenti parlamentari del primo luglio 2008, la composizione dello *shadow cabinet* è rimessa al capo dell'opposizione. Nella scelta egli potrà scegliere i vari ministri ombra tra i componenti del proprio gruppo parlamentare, potendo anche escludere altri gruppi che compongono l'opposizione, e che possono anche aver contribuito alla sua elezione, in quanto la sua nomina non è corrisposta ad una possibilità di sfiducia. Allo stesso modo i ministri ombra possono essere scelti tra gruppi parlamentari che non hanno contribuito a votare il capo dell'opposizione, nonostante quindi esso non li rappresenti, rappresentando solo i gruppi parlamentari che hanno contribuito alla sua elezione. I gruppi esclusi quindi, anche se possono contribuire al governo ombra con un ministro scelto dal capo dell'opposizione, non vengono rappresentati da lui ma dai presidenti di gruppo.

Diventano palesi le difficoltà che vengono a crearsi con una tale configurazione di opposizione istituzionalizzata: un sistema in cui le prerogative attribuite ad un'opposizione comporterebbero una diminuzione delle prerogative degli altri gruppi di minoranza, che in un sistema in transizione, con elementi ancora spiccatamente pluralistici, sono fortemente presenti.

Nell'ottica poi del riassetto degli equilibri tra parlamento e governo e per giungere ad una fase finale e stabile della transizione maggioritaria, la proposta prevedeva una rivalutazione del rapporto maggioranza/governo sul modello britannico, divenendo il secondo una sorta di comitato direttivo

[243] DE VERGOTTINI G. *Lo "shadow cabinet"*, cit., pp. 107-124 e 167

del primo e facendo sì che la logica della separazione dei poteri passi dalla separazione tra legislativo e esecutivo ad una separazione tra governo-maggioranza e opposizione. In questo modo se viene aumentato il ruolo del governo, e dell'opposizione di conseguenza, ne risulta menomato quello della maggioranza.[244]

3.3 Il riassetto istituzionale: la modifica dei regolamenti

Passiamo ora ad approfondire quello che è stata la risposta regolamentare all'introduzione del principio maggioritario.

Che, con il modificarsi degli equilibri, poteva ovviamente ignorare il nuovo ruolo assunto dalla funzione di controllo parlamentare.

In essa infatti, secondo Rizzoni, risiede uno degli aspetti essenziali per la definizione concreta del funzionamento di una forma di governo. Per questo la riforma dei regolamenti della Camera e del Senato, per equilibrare l'efficienza decisionale derivante dal rafforzamento del continuum governo maggioranza, ha puntato al potenziamento degli strumenti esplicanti la funzione di controllo, in particolare del sidacato ispettivo.

In questo senso l'istituto maggiormente interessato dalle modifiche fu quello delle interrogazioni a risposta immediata. In particolare, la grande novità è stata rappresentata dall'introduzione del c.d. *premier question time*, rivolto al Presidente del Consiglio, da svolgersi per due volte nell'ambito di ciascun calendario.[245]

Il modello che guidò i parlamentari nella riforma delle interrogazioni a risposta immediata fu ovviamente quello del *question time* britannico. Nel nostro studio ci focalizzeremo sui cambiamenti introdotti nel regolamento della camera dei deputati, in quanto il regolamento del Senato, modificato successivamente rispetto al primo, riprende lo spirito delle modifiche della Camera.[246]

Secondo Lippolis infatti la riforma del regolamento della Camera è stata "l'unica organica riforma di adeguamento alla forma di governo al mutamento in senso maggioritario della legislazione elettorale". In effetti, come abbiamo già evidenziato, tutti i progetti di riforma costituzionale che negli anni si sono succeduti, sono rimasti sulla carta.

---

[244] PERTICI A. *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra*, cit.

[245] RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa.*, cit., pp. 283-84

[246] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, p. 434

È stato attribuito quindi ai regolamenti parlamentari il compito di fare da camera di compensazione tra una disciplina costituzionale immutata circa la forma di governo e i cambiamenti invece della costituzione materiale. E lo stesso regolamento del Senato era da poco stato modificato, nel 1988, e già conteneva elementi di innovazione e elementi di elasticità, che rendevano meno necessaria e innovativa la sua riforma. Il regolamento della Camera invece era rimasto alle modifiche apportate nel 1971. E la sua riforma è intervenuta in un periodo di grande movimento per quanto riguarda le riforme costituzionali.

In tale contesto le modifiche ai regolamenti apparivano quindi sia mirate a risolvere i problemi immediati dovuti all'introduzione del principio maggioritario nel sistema elettorale, ma anche in una prospettiva futura, volta ad anticipare quelle che sarebbero state le nuove dinamiche dovute all'evoluzione della forma di governo in previsione delle riforme costituzionali. Questo secondo intento sparì con il fallimento della bicamerale D'Alema, e il regolamento venne riformato con il solo scopo di superare le dinamiche consensualistiche del regolamento del 1971 e adattare il funzionamento della Camera al modello della democrazia decidente: un parlamento che non si limita più a rappresentare ma che ha come compito anche quello di decidere. Lo spiritò che guidò la riforma fu proprio quello di cercare un equilibrio tra l'esigenza di un parlamento in grado di decidere e un parlamento in grado di rappresentare i diversi interessi, anche nell'ottica dell'alternanza di governo.[247]

È importante ricordare che l'avvio della riforma regolamentare fu praticamente simultaneo all'inizio dei lavori della commissione D'Alema, un progetto di riforma insomma che si inseriva in un più ampio disegno di riforma costituzionale. Il 4 novembre 1997, con l'approvazione dell'ultima delle 5 proposte della Giunta per il Regolamento, una per ogni area della disciplina regolamentare da innovare, si conclude la riforma del regolamento della Camera.

Notare la contemporaneità della riforma del regolamento con la bicamerale D'Alema è utile per comprendere come in realtà il regolamento ha dentro di se linee di tendenza che avrebbero potuto trovare compimento nel più ampio progetto riformatore, fallito, della commissione D'Alema. Una sorta di "spezzone di un disegno più ampio": assolutamente innovativo rispetto alla versione del 71, orientato verso il maggioritario, non più al modello consociativo, ma pur sempre uno spezzone, quindi forse, non abbastanza. Ma su questo punto approfondiremo in seguito.[248]

La successiva riforma del regolamento del Senato, del 1999, conterrà modifiche più contenute, in scia con quello che è stato lo spirito della modifica del regolamento della Camera.

Per quanto riguarda la sostanza della riforma del *question time* alla Camera, si è intervenuti anzitutto sulle modalità di svolgimento dell'interrogazione: scompare la possibilità del successivo dibattito

---

[247] LIPPOLIS V. *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997*, cit., pp. 5-12

[248] BALDINI V. *La garanzia delle opposizioni parlamentri nella democrazia maggioritaria*, Napoli, Satura, 2006, p. 6

incidentale e la necessaria mediazione del presidente d'assemblea per la lettura della domanda. Viene prevista inoltre la possibilità che le interrogazioni possano essere presentate per il tramite del presidente di gruppo, come una sorta di vaglio politico, un modo per dotare il parlamento italiano della dinamica dei *front* e *backbanchers* nella direzione dell'attività dei parlamentari, o dell'opposizione tutta. Viene poi definito il mercoledì come giorno rimesso allo svolgimento del *question time*. [249]

Come abbiamo visto, nel nuovo quadro istituzionale italiano, le camere iniziano a perdere la loro posizione centrale, smettendo di essere padrone della legislazione, avendo avuto termine la mediazione consociativa di cui erano teatro, e aumentando sempre di più il peso del governo. In questo cambiamento di ruolo, il parlamento deve rivolgersi ad altre funzioni per mantenere una sua centralità.[250]

Nonostante la riforma regolamentare, diretta verso la razionalizzazione della funzione dell'opposizione e il potenziamento del sindacato ispettivo, il parlamento non è riuscito ad ottenere il rilancio sperato. Per questo secondo Lippolis sarebbe stato necessario percorrere ancora la strada delle riforme regolamentari, per arrivare ad una completa stabilizzazione del sistema e un completamento della transizione maggioritaria. Transizione che però, come vedremo, nelle ultime due legislature sembra aver terminato il suo corso.[251]

Ovviamente il problema di riformare i regolamenti a seguito del nuovo assetto degli equilibri è dovuto anzitutto alla loro cecità, oltre a quella già ricordata della costituzione, circa l'opposizione parlamentare. Come fa notare Antonuzzo, i gruppi non hanno una caratterizzazione derivante dalla loro appartenenza o meno alla compagine parlamentare che ha concesso la fiducia al governo, e così i singoli parlamentari. E, come anticipato, un pieno riconoscimento dei diritti e delle prerogative dell'opposizione, un suo statuto, mancava allora, come del resto manca tutt'oggi.

Con la scossa degli anni '90 però è sorta l'esigenza di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, adeguare il funzionamento delle camere alle nuove dinamiche istituzionali. E tale razionalizzazione è avvenuta anche per mezzo della flessibilità del sistema istituzionale italiano, che è riuscito a modificare il concreto funzionamento della forma di governo a costituzione invariata, approfittando delle zone d'ombra e della flessibilità interpretativa del testo costituzionale sul tema, facendo sì che l'opposizione politico-parlamentare fosse considerabile nel nostro ordinamento come un istituto a fattispecie aperta. In questo modo si è riusciti a passare dalla dinamica compromissoria,

---

[249] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., p. 434

[250] PICIACCHIA P. *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione, in* "Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.", numero speciale di www.federalismi.it, n.3, 15 aprile 2019, pp. 135-137

[251] LIPPOLIS V. *L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il parlamento del bipolarismo, in* "www.federalismi.it", a. 6, n. 9, 2008, p. 1

ove la dinamica oppositoria si mostrava soprattutto nella formazione del governo, e meno nell'attività legislativa o di controllo, alla dinamica maggioritaria e bipolare.[252]

Quello che era l'intento dell'aula nella modifica dei regolamenti è reso palese dalle dichiarazioni emesse dai parlamentari durante la discussione dei lavori sulle modifiche. In particolare, per la modifica del regolamento della Camera, l'onorevole Paolo Armaroli, durante la seduta del 23 luglio 1997, ha reso palese quello che era il sentimento di molti in aula: "noi vogliamo il *premier question time*". È questa la novità che secondo molti ha avuto più rilevanza nell'ambito delle modifiche regolamentari sul *question time*: il *premier question time*, le interrogazioni la cui risposta è rimessa al Presidente o al Vicepresidente del consiglio.[253]

Per il resto, importanti modifiche nel senso di una democrazia maggioritaria sono state introdotte ad esempio dal nuovo articolo 69 del regolamento della Camera., che introduce delle corsie preferenziali per le iniziative legislative governative, e per quanto riguarda l'opposizione anche l'introduzione delle relazioni di minoranza e i testi alternativi ai progetti di legge, disciplinati dall'articolo 79 del regolamento della Camera. [254]

Sotto il versante del rafforzamento del binomio governo-maggioranza, il contingentamento dei tempi è riuscito a garantire tempi certi e rendere più efficace l'attuazione dell'indirizzo politico governativo. Come esempio possiamo ricordare il sistema della c.d. ghigliottina, introdotto in Senato all'art 55.

Per quanto riguarda invece le garanzie all'opposizione e la definizione del suo nuovo ruolo istituzionale si è partiti come detto dal potenziamento degli strumenti di controllo, introducendo alla Camera le interpellanze urgenti, fino alla riserva della selezione degli argomenti a cui dedicare parte del programma dei lavori. Se però il primo versante si è dimostrato efficace, risultando di molto agevolato l'operato del binomio governo-maggioranza, la stessa cosa non può dirsi per il secondo versante, rimanendo lontani dalla definizione di un effettivo statuto delle opposizioni.

I regolamenti parlamentari, da sempre, hanno funto da "camera di compensazione", ogni volta che ci sono stati mutamenti della costituzione materiale a costituzione invariata. Questo è quello che è avvenuto anche in questo caso. [255]

---

[252] ANTONUZZO A. *Lo «statuto delle opposizioni», cit.,* pp. 3-11

[253] CAMERA DEI DEPUTATI *Modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati approvate dall'assemblea nel 1997*, Roma, Camera dei Deputati, 1998, p. 408

[254] RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? a proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in* "Quaderni Costituzionali", a. 24, n.4, 2004, pp. 814-15

[255] BALDINI V. *La garanzia delle opposizioni parlamentri nella democrazia maggioritaria*, cit., pp. 5-8

3.4 La disciplina del nuovo question time: gli articoli 135-bis e ter del regolamento della Camera e 151-bis del regolamento del Senato riformati

Le riforme regolamentari ci restituiscono una disciplina delle interrogazioni a risposta immediata che alla Camera è ancora in vigore, e che è stata in vigore fino alle modifiche regolamentari del 2017 per quanto riguarda il Senato. La spiegazione del funzionamento di tale istituto nel dettaglio può offrirci spunti preziosi per comprendere le sue differenze rispetto all'analogo istituto britannico e quelle che sono le vicende legate al suo utilizzo da parte dei parlamentari.

Partiamo anzitutto con il dire che l'introduzione del *premier question time* ha costituito il passo in avanti più importante per la costituzione di uno statuto dell'opposizione e per consolidare la metamorfosi verso il maggioritario del nostro sistema. L'obiettivo era, come già ricordato, quello di instaurare in aula, la dialettica, il confronto tra i due poli della democrazia competitiva, potenziando la funzione di controllo e bilanciando l'aumento dei poteri del Presidente del Consiglio.[256]

Le modifiche degli anni '90 riguardanti le interrogazioni a risposta immediata sono intervenute sugli articoli 135-bis e ter del regolamento della Camera e 151-bis del regolamento del Senato.

Esse hanno apportato numerose novità rispetto alla disciplina previgente. Anzitutto scompare il ruolo preponderante del presidente d'assemblea, non più tenuto a dare lettura della domanda. Scompare anche la possibilità di un dibattito incidentale per i parlamentari, perdendosi così il carattere di apertura, e in questo allontanandosi dal modello inglese. La lettura della domanda nella nuova versione è compito rimesso allo stesso interrogante, a cui è concesso un minuto di tempo per esporla al ministro, il quale risponderà nel massimo di tre minuti. A tale risposta è concessa una replica all'interrogante o altro deputato del medesimo gruppo, unico elemento di apertura al dibattito delle nuove interrogazioni a risposta immediata.

Un'introduzione innovativa, prevista alla sola Camera e in linea con l'intenzione di creare un'azione oppositoria più coesa, o quanto meno razionalizzare l'utilizzo dello strumento di sindacato ispettivo, è inserita al secondo comma dell'articolo 135-bis, che prevede che la domanda venga presentata per il tramite del presidente del gruppo al quale appartiene. In questo modo diviene possibile un vaglio politico sui temi oggetto del *question time*.

Per superare i problemi circa la scarsa rilevanza dello strumento registrata in passato e la rara partecipazione del capo del governo a questi, è stata prevista poi la necessaria partecipazione, per due volte ogni calendario dei lavori, del vice o Presidente del consiglio, e una volta per il ministro competente, al secondo comma dell'articolo 151-bis e al primo dell'articolo 135-bis.

In particolare, per il Presidente del Consiglio è stato previsto l'apposito *premier question time*, sulle materie di sua competenza ex 95.1 Cost.

---

[256] RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time?*, cit., p. 816

Nel proseguire la nostra analisi ci focalizzeremo sulla disciplina del regolamento della Camera, sia perché attualmente ancora in vigore, sia perché più completa e puntuale rispetto a quella del Senato. Nel primo caso ad esempio emerge chiaramente quella che è la caratteristica peculiare delle interrogazioni a risposta immediata, e che le rende uno strumento ispettivo più efficace e in linea con le esigenze della politica dei nostri giorni, a differenza delle sopracitate interrogazioni: la loro speditezza. Secondo quanto stabilito dal secondo comma dell'art.135-bis esse possono essere presentate fino alle ore 12 del giorno precedente a quello in cui si svolgerà il *question time*. In questo modo ci sarà un periodo molto breve tra la presentazione della domanda e la risposta del ministro, che conferisce attualità alle tematiche trattate e aiuta la creazione del "botta e risposta" che caratterizza lo strumento inglese, anche se con l'assenza delle *supplementary*, con la soppressione della possibilità di intervento incidentale degli altri parlamentari, si perde quell'elemento di difficoltà e di stretta dialettica in aula che invece è presente della camera dei comuni.[257]

Il nuovo *question time*, per come delineato dall'art. 135-bis riformato, cerca di rafforzare, nella logica maggioritaria, la vocazione al controllo parlamentare di tale istituto. La linea seguita è quella del potenziamento dello schema duale, cercando appunto di instaurare il confronto a "botta e risposta".

In questo solco si inserisce anche la creazione del *premier question time*. Tale istituto, fortemente voluto dall'opposizione di allora, è stata la conseguenza di un'intesa bipartisan tra le forze politiche di maggioranza e opposizione. In un complesso di riforma che, come abbiamo visto, ha in realtà chiuso anche molte occasioni per il dibattito in aula, mediante la riforma del contingentamento dei tempi, con l'aumento del peso del governo, il *premier question time* è divenuto un tassello fondamentale per il riequilibrio del sistema.

A riguardo delle domande rivolte al Presidente del Consiglio, è stato per molto tempo al centro dei lavori preparatori il tema dell'oggetto delle interrogazioni, individuato, nel solo regolamento della Camera, nelle competenze del capo del governo per come delineate dall'articolo 95 della costituzione, in riferimento alla direzione della politica del governo e i suoi poteri di coordinamento e indirizzo.[258]

Facciamo però un passo indietro e vediamo meglio il funzionamento delle interrogazioni a risposta immediata.

Alla Camera vengono create due diverse forme di *question time*, le interrogazioni a risposta immediata in assemblea, ex art 135-bis, e le interrogazioni a risposta immediata in commissione ex art 135-ter.

Le prime si tengono una volta a settimana, di norma il mercoledì. Vengono presentate attraverso il presidente di gruppo e inserite nell'allegato B al resoconto di seduta. Per la loro presentazione è previsto un sindacato di ammissibilità da parte del presidente della Camera, inserito in realtà nelle

---

[257] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit, pp. 434-35

[258] RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time?*, cit., pp. 818-821

disposizioni comuni a interrogazioni, interpellanze e mozioni, articoli 139 e 139-bis. In questo modo, anche per le interrogazioni a risposta immediata bisognerà che il contenuto di esse sia conforme al tipo di atto presentato e che sia rispettata la sfera personale e il prestigio delle istituzioni.[259]

Non sono inoltre da sottovalutare i criteri di ammissibilità formali e sostanziali specificamente previsti per le interrogazioni a risposta immediata, introdotti alla Camera al comma 3 dell'art. 135-bis. Anche sulla base di essi il presidente della deve procedere al vaglio delle domande presentate. Le domande devono essere formulate in modo chiaro e conciso su un argomento di rilevanza generale, attualità politica o urgenza. Inoltre, le domande non ammesse non potranno essere ripresentate come interrogazioni ordinarie.[260]

Rimanendo sulle interrogazioni in aula è inoltre previsto il *premier question time*, disposto dall'art.135-bis, che prevede che in ciascun calendario (cioè circa tre settimane) sia prevista la partecipazione alle interrogazioni a risposta immediata per due volte del premier o del vicepremier.[261]

Ovviamente il *premier question time*, oltre che rappresentare un tassello importante per lo statuto dell'opposizione e per il rafforzamento del controllo alla luce del sistema maggioritario, risponde anche alla più precisa esigenza di controbilanciare la figura sempre più importante del capo del governo all'interno dell'esecutivo. Con il suo ruolo sempre più valorizzato, anzitutto dalla stessa legge elettorale, il *premier question time* mira a far valere in particolare la responsabilità individuale del Presidente del Consiglio, scissa dalla responsabilità collegiale del governo.

Il presidente del consiglio ha specifici poteri di indirizzo, direzione e coordinamento, tra l'altro valorizzati e implementati negli stessi anni '90, in particolare dal decreto legislativo n 303 del 1999. Ad una valorizzazione del ruolo del governo si affianca una valorizzazione del Presidente del Consiglio all'interno di esso. Allo stesso modo quindi, la risposta dei regolamenti è stata quella di un potenziamento della funzione di controllo dell'istituto del *question time*, nella particolare l'introduzione del *premier question time* per un controllo diretto sullo stesso Presidente del Consiglio.

Dobbiamo poi soffermarci per un attimo sulla figura del Vicepresidente del consiglio, richiamata nel regolamento della Camera (ma anche in quello del Senato) a proposito del *premier question time*, di grande rilevanza per il nostro studio, in particolare per le vicende che riguardano l'attuale legislatura. Per ora ci limiteremo a dire che la sua figura è venuta ad assumere un ruolo ed un peso sempre maggiore rispetto a quello delineato dall'art 8 della legge n 400 del 1988, sia per quanto riguarda in generale l'attività di supplenza del premier, sia soprattutto in tema di *premier question time*.[262]

---

[259] OSBAT A. *Question Time, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", a. 51, n. 2, 2009, pp. 669-70

[260] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 400-401

[261] OSBAT A. *Question Time,* cit., pp. 669-70

[262] RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time?*, cit., pp. 821-22

Per l'ammissibilità delle interrogazioni rivolte al premier o vicepremier bisogna tenere in considerazione quanto detto circa la competenza di questi. [263]

Infine, le interrogazioni a risposta immediata in commissione, non previste dalla riforma del 1999 del Senato, si svolgono 2 volte al mese, di giovedì, e vengono trasmette attraverso la tv a circuito chiuso.[264]

Le regole sono simili a quelle previste per il *question time* in assemblea. A rispondere saranno i ministri o i sottosegretari. L'esigenza che ha portato alla creazione di tale strumento è stata quella di ampliare le occasioni di controllo parlamentare, estendendolo alla sede della commissione, replicando l'esperienza delle *select committees* della camera dei comuni.[265]

In commissione il discorso sull'ammissibilità delle domande è analogo a quanto detto per l'assemblea, aggiungendo però la necessaria competenza della commissione sui fatti in oggetto della domanda.[266]

La disciplina del Senato può essere collocata sulla stessa scia di intenti della riforma della Camera, anche se, come vedremo, i risultati sono stati differenti.[267]

Passando per un attimo al Senato, la disciplina è parzialmente differente. Secondo l'art. 151-bis riformato nel 1999, le interrogazioni a risposta immediata si svolgono almeno una volta al mese e devono riguardare le materie scelte nella conferenza dei presidenti dei gruppi durante la formazione del calendario dei lavori. In questo caso poi, a differenza di quanto avviene per la Camera, la trasmissione televisiva è disposta solo per il *premier question time* o dal presidente in caso di particolare rilevanza degli argomenti trattati.[268]

Tra le discipline di Camera e Senato vi sono alcune sostanziali differenze. Anzitutto, una differenza peculiare riguarda il livello di specificità della disposizione che prevede, al secondo comma, il *premier question time*. L'articolo, diversamente da quanto avviene alla Camera, prevede semplicemente che la rappresentanza del governo affidata al presidente, al vicepresidente o al ministro competente per materia.

Il nuovo *question time* al Senato poi può essere introdotto da un intervento del rappresentante del governo di non più di 10 minuti, nel quale verranno esposte le posizioni generali del governo circa le materie oggetto delle interrogazioni.

---

[263] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 400-401

[264] OSBAT A. *Question Time,* cit., pp. 670-71

[265] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., p. 437

[266] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 400-401

[267] RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time?,* cit., pp. 818-821

[268] OSBAT A. *Question Time,* cit., p. 670

Inoltre, terza e ultima differenza macroscopica, il presidente, nella formulazione delle domande, dovrà far alternare maggioranza e opposizioni.

Per concludere possiamo soffermarci brevemente sui risultati, in termini di accesso al sindacato ispettivo, delle riforme regolamentari. Gli obiettivi prefissati dalle riforme regolamentari circa il rilancio del sindacato ispettivo, in particolare del *question time*, sono stati solo parzialmente raggiunti. Il generale il sindacato ispettivo delle interrogazioni e delle interpellanze, perché sul *question time* ci soffermeremo nel capitolo successivo, è stato esercitato per il 58% dalle opposizioni, per il 24% dalla maggioranza e il restante dal gruppo misto durante la XIII legislatura.

Inizialmente quindi sembrava esserci un accenno del voluto riassetto degli equilibri in senso maggioritario, con l'assunzione di un nuovo specifico ruolo da parte dell'opposizione nella funzione di controllo.

Tale tendenza però si è fermata alla XIII legislatura. Già nella legislatura successiva infatti il numero di interrogazioni e interpellanze presentate dalle due fazioni è risultato praticamente equivalente, e così nella legislatura successiva ancora fino alla XVI. Il mutamento del sistema elettorale, la bipolarizzazione del sistema politico e le riforme dei regolamenti delle camere non sono riusciti quindi a provocare nella maggioranza la disaffezione all'uso degli istrumenti di sindacato ispettivo sperato, usati sempre più come vetrina sia in parlamento sia dinanzi l'elettorato. [269]

[269] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.*, cit., pp. 437-440

CAPITOLO 4

IL TRAVAGLIATO CAMMINO VERSO IL MAGGIORITARIO: LE RIFORME ELETTORALI POST ANNI '90

4.1 Le conseguenze delle riforme elettorali sulla forma di governo

Il percorso verso un nuovo equilibrio istituzionale non è stato semplice e lineare. Ancora oggi ci si domanda quale sia la situazione del caso italiano e dove si possa inquadrare il parlamentarismo del nostro paese. Il rilancio degli strumenti di controllo, in particolare degli strumenti ispettivi, come strada per ridare al parlamento quella centralità perduta, è stato difficoltoso e non sempre di successo. Tale cammino verso il nuovo equilibrio, a costituzione invariata, è passato soprattutto per le leggi elettorali.

Per comprendere meglio quindi quello che è stato l'andamento dell'evoluzione verso il sistema maggioritario del nostro ordinamento, non si può prescindere dalle vicende che hanno riguardato le modifiche al sistema elettorale successive alla svolta del 1993.

La legge elettorale si pone in un particolare rapporto con i regolamenti parlamentari ed in generale con la forma di governo. Abbiamo visto come già le leggi n. 276 e 277 del 1993 resero necessarie le modifiche ai regolamenti, e come ogni sistema parlamentare sia caratterizzato, nel suo modello teorico, da un particolare sistema elettorale.

Nonostante la disciplina della materia prettamente parlamentare sia coperta da una riserva di competenza a favore dei regolamenti delle camere, essi, pur mantenendo una precisa autonomia dalla legge ordinaria, possono esserne legati per particolari correlazioni, in specie appunto nel caso della legge elettorale. Questa infatti si pone come presupposto di numerose fattispecie che i regolamenti sono tenuti a disciplinare nel dettaglio.

È per questo che si sono rese necessarie le modifiche regolamentari degli anni '90, e l'introduzione della nuova legge elettorale nel 2005, con il mantenimento degli effetti maggioritari nonostante il ritorno del sistema proporzionale, ha reso inapplicabili numerose norme regolamentari che erano state invece introdotte sulla base del principio maggioritario. Già sul primo banco di prova infatti, nel 2006, alla Camera, risultarono inapplicabili le norme regolamentari sulla nomina del relatore per la verifica sui risultati elettorali. E allo stesso modo al Senato, si aggravò il vuoto di disciplina sull'attribuzione dei seggi vacanti.

E così come i regolamenti, anche la forma di governo è strettamente correlata al sistema elettorale, tanto da poter considerare regolamenti, forma di governo e legge elettorale come una sorta di sistema, nel quale al variare di un elemento gli altri due debbono variare per ritornare ad un equilibrio.[270]

Il susseguirsi di numerosi sistemi elettorali degli ultimi anni è una chiara dimostrazione della dinamicità che ha vissuto la forma di governo italiana nella fase di transizione successiva agli anni '90. Dopo le leggi 276 e 277 del 1993, il sistema c.d. "Mattarellum", infatti, già nel 2005, con la legge n. 270, il sistema elettorale ha subito una prima modifica.

Una seconda è intervenuta circa 10 anni più tardi, con la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ha ritoccato la precedente legge generando un sistema, in realtà mai applicato, detto "Consultellum", e che in sostanza risultava essere la legge 270/2005 per come residuava dalla sentenza della consulta.

Nel 2015 poi, con la legge n.52, in previsione della riforma costituzionale, è stato approvato il c.d. "Italicum", anch'esso mai utilizzato nella pratica per via della sconfitta al referendum costituzionale a cui era strettamente legato. Infine, l'attuale legge elettorale: il la legge n. 165 del 2017, il c.d. "Rosatellum bis".

La nostra analisi potrà riguardare ovviamente solo quei sistemi che hanno effettivamente contribuito alla formazione del parlamento e sono passati per la prova pratica delle urne, inserendosi quindi nel processo di evoluzione istituzionale del nostro paese e giocando un ruolo fondamentale nel dettare le regole della composizione dei nostri equilibri. [271]

Per questo motivo partiremo con il cercare di capire anzitutto come la legge elettorale possa condizionare la forma di governo. Solo in un secondo momento muoveremo all'analisi del funzionamento della legge n. 270 del 2005 e dell'attuale sistema vigente. Questa digressione sui sistemi elettorali potrà fornirci elementi utili per comprendere a che punto sia arrivata oggi la fase di transizione, a che punto siano gli attuali equilibri parlamentari, per poter meglio comprendere l'odierno andamento del *question time*.

Parlando di legge elettorale non possiamo anzitutto non far riferimento al suo rapporto con la costituzione materiale e la forma di governo. La definizione del sistema elettorale non è rimessa al rango della legge fondamentale, ma regolata dalla legge ordinaria. In questo modo, nonostante secondo alcuni ci sarebbe un divieto implicito da parte della costituzione per i sistemi maggioritari, la scelta è in realtà rimessa alla libera decisione del legislatore ordinario. Ciò però non implica che

[270] CURRERI S. *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari, in* "osservatoriosullefonti.it", n. 2, 2011, pp. 1-6

[271] RIGGIO G. *"Rosatellum bis": logiche e regole della legge elettorale, in* "Aggiornamenti sociali", a. 69, n. 2, 2018, pp. 102-03

un'eventuale variazione del sistema elettorale non incida sulla c.d. "costituzione materiale", che a sua volta è profondamente legata alla forma di governo di un paese.[272]

Per questo nello studio del mutamento della forma di governo a costituzione invariata, oltre a far riferimento all'importanza dei regolamenti parlamentari, non si può prescindere, secondo Spadaro, dal ruolo assunto dalla legge elettorale e dal sistema dei partiti. E questi ultimi due elementi sono in stretta connessione tra loro: al mutare dell'uno muta inevitabilmente anche l'altro. È stato il mutamento del sistema dei partiti infatti che, negli anni '90, ha contribuito maggiormente all'avvio della transizione maggioritaria.[273]

La prima fase della storia repubblicana del nostro paese, quella della c.d. prima repubblica, quella della democrazia consensuale, è stata caratterizzata da sistemi di tipo proporzionale. Il sistema prevedeva piccole differenze tra Camera e Senato e poteva considerarsi praticamente un proporzionale puro. Il meccanismo di attribuzione dei seggi del parlamento ha subito poche variazioni fino all'introduzione del sistema maggioritario nel '93. L'unica modifica degna di nota è la c.d. "legge truffa" (legge n.148 del 1953), in vigore per circa un anno, che ha, solo per poco tempo, introdotto un premio di maggioranza.

Il sistema per il Senato aveva una vocazione più maggioritaria rispetto a quello della Camera, essendo dotato di collegi uninominali caratterizzati da quorum particolarmente elevati che, se non raggiunti, facevano scattare il riparto dei seggi a livello regionale, secondo il principio proporzionale. A mettere fine alla fase proporzionale della prima repubblica ci pensano le leggi 276 e 277 del 1993, con tutte le conseguenze sulla costituzione materiale di cui abbiamo parlato.[274]

L'aggregazione tra forze politiche, che antecedentemente alla legge elettorale del 1993 avveniva in una fase post-elezione, inizia ad essere un elemento necessario già nella fase antecedente ad esse. Il sistema politico bipolare così formatosi infatti, anche se ha costituito una forte spinta per una metamorfosi istituzionale, non è riuscito ad appianare le diversità nate dalle caratteristiche sociali del nostro ordinamento, che rendono comunque il panorama politico tutt'altro che omogeneo. E tale spinta per l'aggregazione è divenuta ancora più forte con la legge del 2005, anche e soprattutto per il meccanismo del premio di maggioranza: è su pochi voti che si giocano molti seggi, e i piccoli parti acquisiscono un'importanza fondamentale.[275]

---

[272] DE MARCO E. *Sistemi elettorali e forma di governo, in* "Studi in onore di Vincenzo Atripaldi", Napoli, Jovene, 2010, pp. 454-55

[273] SPADARO A. *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale, in* "Forum di Quaderni costituzionali: rassegna.", 17 settembre 2018, p. 22

[274] DE MARCO E. *Sistemi elettorali e forma di governo,* cit., pp. 454-458

[275] CERULLI IRELLI G. *Forma di governo e legge elettorale, in "*La riforma elettorale", Firenze, Passigli, 2007, pp. 198-202

La legge del 2005 sembra però in discontinuità con le intenzioni del legislatore del 1993, segnando il ritorno di un sistema proporzionale, anche se con premio di maggioranza e con significative differenze di funzionamento tra Camera e Senato.

Le ragioni di tale scelta, secondo De Marco, non furono tanto legate al fallimento della transizione maggioritaria, quanto più propriamente politiche, vista la volontà del centro-destra di allora di attenuare la probabile sconfitta alle successive elezioni.

Le differenze tra Camera e Senato riguardano l'elemento maggioritario del sistema: il premio di maggioranza. Infatti, per quanto riguarda la Camera, la sua assegnazione viene effettuata tenendo conto della coalizione o della lista che ha ottenuto più voti, attribuendogli 340 seggi, ripartendo gli altri 277 seggi tra le restanti liste e coalizioni secondo il metodo proporzionale. Al Senato invece la situazione è differente: il premio di maggioranza viene ripartito a livello regionale. Anche qui però, in maniera similare a quanto avviene alla Camera quindi, nel caso in cui una lista o una coalizione di liste non abbia ottenuto il 55% dei seggi nella regione, tale quantità di seggi gli sarà attribuita come premio di maggioranza.

Un altro elemento, in questo caso comune ad entrambe le camere, che può essere visto come un tentativo di continuare a dare impulso alla bipolarizzazione e al mutamento in senso maggioritario del sistema, è la definizione di soglie di sbarramento differenziate per le liste candidate singolarmente o in coalizione. In questo senso è inoltre previsto anche che nel momento del deposito del contrassegno della lista o della coalizione, debba essere depositato anche un programma elettorale e indicata la persona proposta come capo del governo.

La prima considerazione che viene spontanea da fare sulla legge elettorale del 2005 è ovviamente legata al principio alla sua base: quello proporzionale. Nel processo di metamorfosi istituzionale della forma di governo, tale scelta sembra contraddire lo spirito delle riforme di quegli anni, volte alla stabilizzazione della forma di governo maggioritaria. In particolare, la scelta contraddice l'esito del referendum che portò all'approvazione della legge Mattarella nel 1993. Il premio di maggioranza poi, l'elemento che segna la continuità con il sistema maggioritario, si inserisce in maniera del tutto particolare, e, attribuendo i seggi alla lista o alla coalizione con una maggioranza relativa, risulta più distorsivo addirittura della c.d. "legge truffa". Il discorso però va approfondito.

Infatti, nonostante la reintroduzione del sistema proporzionale, non viene superato il ruolo delle coalizioni, e quindi l'impianto competitivistico raggiunto dalla svolta degli anni '90. Anzi, con la necessaria indicazione del leader a capo della coalizione, viene inserito un elemento che, secondo De Marco, rafforza anche dal punto di vista istituzionale la coesione di esse. E la conseguenza è una forte virata verso il presidenzialismo, o meglio una sorta di "premierato", con il ruolo di spicco dei leader dei partiti e delle coalizioni. Il ritorno al proporzionale quindi non comporta di per sé alcun ritorno al modello consensuale, o ad un modello della prima repubblica.[276]

[276] DE MARCO E. *Sistemi elettorali e forma di governo,* cit., pp. 461-463

È indubbio però che, come fa notare Cerulli Irelli, con l'abolizione dei collegi uninominali e introducendo le liste bloccate, la legge elettorale del 2005 abbia annullato l'effetto positivo di maggior rapporto rappresentante-rappresentato, ottenuto dalle leggi del '93.[277]

Quello che si rivelerà essere però il punto debole della legge elettorale del 2005 sarà il differente criterio di distribuzione del premio di maggioranza tra Camera e Senato, nazionale per la prima, regionale per il secondo. Tale problema non risultò tanto determinante nelle elezioni del 2006 o in quelle del 2008, quanto in quelle del 2013, portando comunque in ogni caso alla formazione di un parlamento fortemente diversificato nei due rami.[278]

L'ultimo passo fatto dal legislatore per quanto riguarda la modifica del sistema elettorale è rappresentato dalla legge 165 del 2017: il c.d. "Rosatellum bis".

Tale legge, attualmente in vigore, prevede un sistema elettorale di tipo misto, sostanzialmente identico per le due camere, con la dovuta differenza per il Senato richiesta dall'articolo 55 Cost. L'elemento maggioritario è dato dalla presenza dei collegi uninominali: sono 232 per la Camera e 116 per il Senato, e concorrono alla composizione di un terzo dei membri del parlamento. È nei collegi che avranno rilevanza le eventuali coalizioni, in quanto il seggio andrà alla lista o alla coalizione che abbia ottenuto più voti. Per i restanti due terzi il parlamento è composto da seggi attribuiti a collegi plurinominali, 63 per la Camera e 34 per il Senato. In questo caso la coalizione rileva per la soglia di sbarramento, fissata al 3% per la singola lista e al 10% per la coalizione.[279]

I timori degli studiosi, come testimonia Ceccanti, circa la nuova legge elettorale, prima che essa fosse messa alla prova, si sono rivelati fondati. La legge elettorale non riesce a garantire la stabilità del governo del sistema, ancor meno dei precedenti sistemi elettorali. Il premio di maggioranza al 40% richiederebbe una forza politica o una coalizione che attualmente il panorama italiano non è in grado di offrire. Il correttivo maggioritario dei collegi uninominali avrebbe potuto, secondo le previsioni, conferire quella spinta in più alla governabilità, che invece come abbiamo visto, non c'è stata.[280]

Secondo Spadaro non è possibile negare che con il nuovo sistema elettorale del 2017 sia iniziata una nuova fase, la terza della nostra democrazia parlamentare: dopo la democrazia consensuale della prima repubblica, dopo la travagliata fase del maggioritario e del bipolarismo politico italiano, si apre una nuova stagione, ad oggi ancora oscura nell'analisi. Il passaggio verso la nuova fase è trainato dal nuovo sistema elettorale, un sistema misto come quello della legge n. 270 del 2005, ma ben più

---

[277] CERULLI IRELLI G. *Forma di governo e legge elettorale,* cit., pp. 198-99

[278] DE MARCO E. *Sistemi elettorali e forma di governo,* cit., pp. 463-64

[279] RIGGIO G. *"Rosatellum bis": logiche e regole della legge elettorale,* cit., pp. 105-108

[280] CECCANTI S. *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato, in "*www.federalismi.it", n. 20, 13 ottobre 2017, p. 9

proporzionale del precedente, e molto meno maggioritario di esso: un sostanziale ritorno al sistema proporzionale.

Dal punto di vista sociologico si assiste ad una frammentazione dei *clevages*, non più in grado di essere trattenuti nello schema duale del maggioritario. Ai partiti di *enstablishment* si contrappongono i c.d. partiti populisti, a loro volta portatori di interessi diversi. Il "Rosatellum bis" si propone come una legge che di nuovo conferisce agli elettori la facoltà di scelta dei propri rappresentanti, non più dei governanti e torna la stagione degli accordi post-elettorali.[281]

Secondo Riggio invece, il "Rosatellum bis" non rappresenterebbe il punto finale della transizione nella forma di governo, ma solo un ulteriore tassello, una soluzione momentanea alla complicata situazione del sistema elettorale menomato dalla sentenza n. 1 del 2014.

Resta il fatto però che essa sancisca un passaggio ad una nuova fase politica. Nonostante sia rimasta la norma circa l'indicazione del capo della forza politica, non si può dire che tale legge contribuisca al consolidamento della precaria dinamica maggioritaria creatasi negli anni, soprattutto con la fine del bipolarismo, già nella legislatura precedente all'attuale. Le coalizioni poi rischiano di rimanere una mera operazione elettorale, senza alcuna prospettiva di governo. La norma sull'indicazione del capo politico non pone nessun obbligo nei confronti delle liste e delle coalizioni, come non c'è obbligo di presentare un programma di coalizione. Le alleanze quindi verranno costituite, e l'ultima tornata elettorale lo ha confermato, solo dopo il voto: il 4 marzo 2018 nessuna coalizione, nel complicato quadro politico, è riuscita ad ottenere la maggioranza dei seggi.[282]

L'avvento del "Rosatellum bis" ha quindi posto fine alla rilevanza istituzionale del fenomeno delle coalizioni. Tale sistema elettorale ha messo fine alla regola convenzionale secondo cui il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico al capo della coalizione vincente, e le coalizioni elettorali non hanno più la prospettiva di governo del sistema maggioritario ma, secondo Staiano, diventano più simili a "cartelli".[283]

Secondo Riggio infine, la situazione successiva al 4 marzo 2018 rappresenterebbe la più logica conseguenza del mutato quadro politico ormai tripolare e l'impianto sostanzialmente proporzionalistico del sistema elettorale. La fine insomma del periodo maggioritario, del bipolarismo, verso uno scenario ancora non del tutto chiaro.[284]

---

[281] SPADARO A. *L'evoluzione della forma di governo italiana.,* cit., pp. 27-28

[282] RIGGIO G. *"Rosatellum bis": logiche e regole della legge elettorale,* cit., pp. 109-111

[283] STAIANO S. *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione, in* "Quaderni / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari", n. 2, 2018, p. 7

[284] RIGGIO G. *"Rosatellum bis": logiche e regole della legge elettorale,* cit., p. 111

4.2 La prassi applicativa del question time e l'inattuazione del premier question time

Le dinamiche evolutive della forma di governo, passate attraverso le riforme elettorali, ma come abbiamo visto anche per le riforme dei regolamenti delle camere, hanno scosso profondamente gli equilibri istituzionali. Dinanzi allo spostamento del potere decisionale a favore del governo serviva, come visto, un ripensamento del ruolo del parlamento, una ricollocazione delle assemblee all'interno degli equilibri tale da poter mantenere la decisività all'interno del sistema dell'organo rappresentativo.

La strada percorsa è stata quella del ripensamento del suo ruolo, dalla produzione legislativa ad una funzione di vigilanza e ispezione. E ciò anche in virtù della crescente legittimazione popolare concessa ai governi con le nuove leggi elettorali, almeno fino all'attuale, che ha messo sempre più in risalto il binomio legittimazione-responsabilità.[285]

Prima di analizzare il concreto andamento del nuovo *question time,* per come modificato dalle riforme regolamentari degli anni '90, possiamo partire dal considerare l'andamento degli atti di sindacato ispettivo in generale dopo la svolta maggioritaria.

Inizialmente, tra la XIII e la XIV legislatura si è registrato un complessivo aumento della presentazione degli atti di sindacato ispettivo. Si tratta di 81.714 atti presentati nella XIII, di cui 30778 conclusi, e di 46016 atti presentati di cui 21645 conclusi nella XIV.

La causa di un così elevato numero di atti alla cui presentazione non è susseguito uno svolgimento, secondo Francesca Rosa, dipenderebbe da due fattori principali. Il primo risiede nella mancanza di limiti quantitativi alla presentazione delle interrogazioni, che ha reso impossibile il controllo numerico ma anche dei temi da trattare. L'altro fattore sarebbe insito nelle poche occasioni, e comunque a tempo limitato, in cui poter svolgere effettivamente gli atti di sindacato ispettivo.

I dati sulla XIII e la XIV legislatura ci restituiscono inoltre anche segnali circa i mutamenti istituzionali dell'ordinamento, e il modificarsi dell'assetto di equilibri tra maggioranza e opposizione. Nella XIII legislatura infatti le interrogazioni e le interpellanze presentate in assemblea sono venute per il 58,8 % dall'opposizione, per il 24% dalla maggioranza e il restante dal gruppo misto, all'epoca molto corposo. Nella legislatura successiva, con il ridimensionamento del gruppo misto la maggioranza ha presentato il 45% degli atti.

Tale parità di accesso al sindacato ispettivo da parte delle due fazioni del parlamento, secondo Rosa, è dovuta al fatto che il sistema maggioritario abbia dato più rilevanza al singolo parlamentare, vincitore del seggio, fuoriuscendo almeno in questo senso dalla logica di appartenenza a maggioranza

[285] TORRETTA P. *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea: un focus sul sindacato ispettivo, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", n. 3, 2015, p. 671

o opposizione, in un argomento come il sindacato ispettivo che spesso è strettamente collegato al territorio.

Sempre Rosa, ricordando come il controllo spetti a tutto il parlamento, fa notare che maggioranza e opposizione comunque differiscono nelle finalità con le quali ricorrono al sindacato. E ciò è dimostrato dal fatto che in commissione ci sia stata in quegli anni una netta prevalenza nella presentazione degli atti di sindacato ispettivo da parte dell'opposizione, per via del maggiore confronto con il governo presente in commissione. E dal fatto che invece la maggioranza abbia teso a presentare maggiormente interrogazioni a risposta scritta, tendenzialmente usate per semplice acquisizione di informazioni.[286]

Secondo Casamassima invece, i dati della XIII circa l'uso del sindacato ispettivo tra maggioranza e opposizione non sarebbero dovuti alla grandezza del gruppo misto, ma sarebbero effettivamente la conseguenza dello sperato riposizionamento di maggioranza e opposizione nel ricorso alla funzione di controllo, segno quindi di conseguenze sostanziali del mutamento istituzionale. Ma come abbiamo visto, già nella legislatura successiva, e fino a alla XVI almeno (53%opposizione e 47% maggioranza), si è registrata una sostanziale parità. Non c'è dubbio quindi che, nonostante il cambiamento del sistema elettorale e la bipolarizzazione, le dinamiche politiche non hanno subito il cambiamento sperato, rimanendo forte il ricorso al sindacato ispettivo da parte dei membri della maggioranza, ovviamente per fini diversi rispetto all'effettivo controllo sul governo.[287]

Osservando il generale andamento del ricorso al sindacato ispettivo nelle legislature successive alle riforme regolamentari, l'aumento e la pressoché equa ripartizione dell'accesso agli strumenti tra maggioranza e opposizione non fornisce un dato tale da poter certamente parlare di una "trasfigurazione" del controllo. Tali dati risultano anzi uno spunto per farci riflettere su quanto già affermato nel primo paragrafo. L'aumento del ricorso al sindacato ispettivo riguarda tutto il parlamento, e va visto nell'ottica di un suo nuovo ruolo all'interno degli equilibri istituzionali.

Secondo Torretta, le vicende che riguardano maggioranza e opposizione dimostrano ancora una volta come il sindacato ispettivo abbia una natura polifunzionale, un carattere neutrale. L'accesso al sindacato ispettivo è questione che prescinde dall'appartenenza del singolo parlamentare ad una delle due fazioni politiche, ed è spesso guidato invece da esigenze di visibilità, di impegno verso questioni locali. A dimostrare ciò, dati alla mano, c'è la netta prevalenza attribuita alla sola presentazione dell'atto ispettivo, con una maggiore attenzione affidata al valore simbolico dell'atto.

---

[286] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in GIANFRANCESCO E. e LUPO N. (a cura di) "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, Luiss Univeristy Press, 2007, pp. 402-406

[287] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013, pp. 439-40

L'esperienza maggioritaria quindi sembra vivere la stessa tendenza all'uso parcellizzato e individualistico del sindacato ispettivo, nonostante i tentativi dei regolamenti di introdurre la logica maggioranza e opposizione. L'attività ispettiva è rimasta un'attività poco incisiva, non diretta tanto a colpire la responsabilità governativa quanto più rivolta agli elettori, nella forma della denuncia o manifestazione dell'operato del singolo parlamentare.

Manca, nonostante gli sforzi compiuti nella modifica dei regolamenti parlamentari, un reale confronto tra i due poli, manca l'esistenza di una strategia programmatica alternativa a quella di governo, manca un'opposizione. Le opposizioni, come nel periodo della c.d. prima repubblica, non vedono concrete possibilità di incidere sulle determinazioni dell'assemblea attraverso il ricorso al sindacato ispettivo, e questo per un governo il cui peso è talmente forte da aver "ingabbiato" la stessa maggioranza parlamentare, forte del suo legame sempre più stretto e diretto con l'elettorato. L'attività ispettiva quindi, nonostante gli sforzi, sembra rimasta quello stanco e inutile rituale.[288]

Approfondendo il discorso sul *question time*, bisogna rilevare che, anche in questo caso, i dati non corrispondono ai risultati sperati dalle riforme regolamentari.

Partiamo con il dire che l'andamento tra Camera e Senato, per quanto riguarda il ricorso al *question time*, è sempre stato differente. Nella Camera si sono sempre registrati numeri maggiori, ed è proprio per cercare di ovviare a questa differenza che si è ricorsi alle ultime modifiche al Senato di cui parleremo alla fine del capitolo. Per il momento ci concentriamo su quello che è stato l'andamento dell'istituto nei primi anni di applicazione successivi alle riforme regolamentari.

Alla Camera sono state presentate 1009 interrogazioni nella XIII legislatura, 1111 nella XIV, 716 nella XV. Un vero e proprio boom rispetto ai dati della precedente versione (211 nella IX legislatura, 86 nella X, 21 nella XI, mai nella XII). Al Senato numeri inferiori: 276 nella XIII legislatura, 67 nella XIV e 45 nella XV.[289]

Il nuovo *question time* ha dovuto sin da subito affrontare una serie di criticità. Anzitutto, già nella XIV legislatura, in particolare alla Camera, si è registrata una frequente presenza del ministro per i rapporti con il parlamento in sostituzione del ministro competente, facendo perdere il senso effettivo delle interrogazioni a risposta immediata, per il cui svolgimento la presenza del ministro oltre ad essere necessaria è, secondo Rosa, doverosa.[290]

Infatti, se nella XIII legislatura il ministro per i rapporti con il parlamento ha sostituito un ministro solo in un'occasione sulle 102 sedute totali dedicate alle interrogazioni a risposta immediata, e il *premier question time* abbia visto 21 volte il Presidente del Consiglio presente in aula, e 29 il

---

[288] TORRETTA P. *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea,* cit., p. 660-664

[289] OSBAT A. *Question Time, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", a. 51, n. 2, 2009, p. 671

[290] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura,* cit., pp. 407-411

Vicepresidente del Consiglio, non si possono registrare risultati altrettanto soddisfacenti nella legislatura successiva.

In particolare, nella XIV legislatura, il *premier question time* è rimasto praticamente inattuato, vedendo la partecipazione del vicepresidente 6 volte, mai del presidente. E le sostituzioni del ministro per i rapporti con il parlamento sono salite al terzo del totale dei *question time* svolti.

Le due legislature successive mantengono il trend. Una sola apparizione del Presidente del Consiglio al *premier question time* nella XV e nessuna nella XVI. Discorso analogo può farsi per il Senato.[291]

Per tale totale inapplicazione della previsione regolamentare circa il *premier question time* è stata anche ipotizzata la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale sulla base della violazione dell'art. 64 della costituzione. Tale strada dovrebbe però percorrere la via dell'approvazione in assemblea della decisione di richiamare il premier ai suoi obblighi. Decisione che dovrebbe essere presa dalla stessa maggioranza che lo sostiene, e che arriverebbe a tale soluzione solo come extrema ratio.

In generale, nella XIII e XIV legislatura, quello che si registra, è un sostanziale svuotamento della rilevanza di tali strumenti come luogo di confronto sui temi di urgenza politica, sempre più rimessi alle comunicazioni e le sopracitate informative urgenti del governo. Il *question time* è sembrato quindi inadatto a veicolare il dibattito sui temi di attualità politica, mentre il governo al contempo cerca il confronto solo in occasioni di urgenza, evitando il confronto ordinario del *question time*.[292]

La sostanziale disapplicazione della norma relativa la *premier question time* ha ovviamente rappresentato il maggior fallimento delle aspirazioni riformatrici. I vari richiami al regolamento per imporre l'applicazione della norma hanno portato lo stesso presidente della Camera a richiamare più volte il Presidente del Consiglio. La criticità che è venuta in evidenza è stata la concreta mancanza di strumenti nelle mani del presidente d'assemblea volti a garantire l'applicazione della norma e ad obbligare il capo del governo a presenziare alle sedute di *premier question time*, sollevando problemi in ordine alla giustificabilità delle norme regolamentari a rilevanza esterna.

La mancata partecipazione del Presidente del Consiglio potrebbe infatti configurarsi come violazione dell'art 64: i membri del governo, se richiesto, hanno l'obbligo di assistere alle sedute. Ma il presidente d'assemblea si trova senza strumenti efficaci, con la sola possibilità di inviare missive. L'unica via, esauriti gli strumenti di tutela "interni" sarebbe quella del già accennato conflitto di attribuzione dinanzi alla consulta, in questo particolare caso, sulla base della non applicazione dell'art 64 Cost., di cui l'art. 135-bis della Camera sarebbe una norma integrativa.

La disapplicazione di tale istituto è poi strettamente legata alla vicenda della transizione maggioritaria. Il *premier question time* rappresenta uno dei tasselli fondamentali per l'adeguamento

---

[291] CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento.,* cit., p. 441

[292] ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura*, cit., pp. 407-411

del parlamento alla nuova dinamica istituzionale, e il suo fallimento può essere visto come sintomo maggiore dello stato della transizione.[293]

Per quanto riguarda invece l'andamento del *question time* in commissione previsto alla Camera, l'accesso a questo istituto da parte dei parlamentari è variato molto da commissione in commissione. Infatti, sebbene in alcune commissioni permanenti il ricorso a tale istituto è stato assai frequente, vi sono stati casi in cui non si è mai ricorsi alle interrogazioni a risposta immediata. Questo a riprova del particolare rapporto tra parlamento e governo, che ovviamente assume una diversa forma e caratteristiche in ciascuna commissione.[294]

Alla fine della nostra analisi dei dati sul ricorso al sindacato ispettivo e in particolare alle interrogazioni a risposta immediata, non possiamo non notare che il salto di qualità auspicato dalle riforme regolamentari non è avvenuto.

Dinanzi ad un istituto rinnovato, messo al centro del controllo parlamentare, come strumento per dare nuova vita al parlamento, e alla sua dialettica con l'esecutivo, i parlamentari non hanno fatto ricorso a tale strumento nella maniera in cui invece era auspicato.

Spesso la difficoltà è stata puramente concettuale: una resistenza a immaginare un sindacato ispettivo in cui l'informazione e la verifica non fosse legata ad un'appartenenza del parlamentare ad un frammento del corpo elettorale.

Alla base di questo fallimento, secondo De Vitis, ci sarebbero anche determinate carenze funzionali dell'istituto, derivate proprio dalla nuova struttura delle interrogazioni a risposta immediata. L'aver eliminato la possibilità di aprire un dibattito sulle domande aggiuntive, che poi come abbiamo visto, è il vero cuore del *question time* britannico, ha reso tale strumento "chiuso", incapace di originare la partecipazione dell'intera aula al dibattito, che rimane quindi rilegato ad un semplice e breve scambio tra interrogante e ministro. Anche la mancanza di un preciso criterio di selezione per l'inserimento delle domande nella programmazione dei lavori e la mancanza di regole certe per l'individuazione dei membri del governo chiamati a rispondere sono stati un elemento che non ha certamente contribuito alla buona riuscita dell'istituto.

Elemento di grande rilevanza è poi il quasi totale fallimento del *premier question time*, istituto di assoluta centralità della riforma, dove erano riposte le maggiori speranze per la rivitalizzazione del sindacato ispettivo e del nuovo ruolo del parlamento. Il premier, come visto, ha partecipato assai

---

[293] RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? a proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in* "Quaderni Costituzionali", a. 24, n. 4, 2004, pp. 817-825

[294] LUPO N. *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare, in* "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati" a cura di Emanuele Rossi, Padova, Cedam, 2004, p. 8

raramente a tale occasione di dibattito con le aule parlamentari, lasciando il posto ai ministri competenti per materia o al ministro per i rapporti con il parlamento.[295]

4.3 Una metamorfosi mancata: l'incompleta transizione verso il sistema maggioritario nei regolamenti parlamentari

Una volta presa visione dell'andamento del sindacato ispettivo e in particolare del *question time* riformati, possiamo cercare di trarre qualche conclusione su quello che è stato l'esito nel tempo delle modifiche regolamentari degli anni '90.

Come fa notare Califano, le misure introdotte come risposta alla svolta maggioritaria non sono riuscite a razionalizzare il mutamento in corso. Nessuna disposizione è effettivamente riuscita a limare lo scompenso tra i poteri della maggioranza e dell'opposizione, nessuna norma ha ben identificato i poteri di governo in capo al Presidente del Consiglio. Il parlamento, messo in disparte come decisore, non ha assunto la veste del controllante.[296]

A questo punto bisogna fare alcune considerazioni. Uno dei dati di maggior rilievo, mostrati nel precedente paragrafo, è sicuramente quello relativo all'accesso al sindacato ispettivo da parte di maggioranza e opposizione. La parità di accesso registrata, è spiegabile, secondo alcuni, con l'aumento del peso del governo in parlamento.

Rispetto agli anni '70, '80 e '90 infatti, oltre all'aumento generale al ricorso a tali strumenti, si è registrato in particolare un aumento da parte della maggioranza. Il contunuum che finalmente ha iniziato a rafforzarsi tra maggioranza e governo dopo la svolta maggioritaria, ha portato i parlamentari a sostegno dell'esecutivo, sempre meno in grado di incidere nel processo decisionale, a ricorrere di più al sindacato ispettivo.

Oltre a questo, c'è da considerare l'introduzione del collegio uninominale, che collega il parlamentare al territorio, che si vede caricato delle iniziative legate a circostanze locali da far valere nel sindacato.

Un'altra possibile interpretazione dei dati esposti nel paragrafo precedente riguarda la differenza nell'utilizzo del *question time* tra maggioranza e opposizione in assemblea e commissione. Il motivo di un minore ricorso da parte della maggioranza al sindacato ispettivo in commissione sarebbe legato all'elemento di "eco" presente invece in assemblea, utile per mettere pressione all'esecutivo. Il far presente una determinata esigenza, sarebbe uno scopo più pertinente ai parlamentari di maggioranza,

---

[295] DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati, 2010, pp. 98-99

[296] CALIFANO L. *Il parlamentarismo maggioritario : tendenze organizzative e funzionali, in* "La prassi degli organi costituzionali / a cura di Augusto Barbera e Tommaso F. Giupponi.", Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 358-59

mentre l'opposizione ricorrerebbe al sindacato per dare un'effettiva risposta a tale esigenza. Rimanendo su questo argomento si spiegherebbe anche il basso tasso di conclusione degli atti ispettivi, presentati sempre più come atto simbolo, come prova di una certa attenzione al tema del parlamentare.

Proseguendo nell'analisi torniamo per un momento sull'argomento dal quale siamo partiti con il nostro lavoro di tesi: la funzione di controllo.

I risultati sperati non sono stati raggiunti, il parlamento non è riuscito a modificare il suo ruolo in organo controllore del governo, e le dinamiche tra maggioranza e opposizione non si sono istituzionalizzate per permettere un funzionamento del sistema sul modello inglese. Come ricordato più volte, la funzione di controllo spetta all'intero parlamento, non alla sola maggioranza o alla sola opposizione. Una tale dubbio, nella situazione italiana, non avrebbe però nemmeno modo di porsi, in quanto non è effettivamente presente il soggetto opposizione. Infatti, le dinamiche tra maggioranza e opposizione, negli anni della transizione maggioritaria, si sono svolte nell'ambito delle coalizioni, che però non sono mai state riconosciute dai regolamenti parlamentari. Il passo fatto negli anni '90 non ha portato ad un cammino verso un superamento del modello dei gruppi.[297]

Già nel 2004 Rivosecchi lamentava una difficoltà nella chiusura della fase di transizione. L'elemento centrale, che è mancato, è da ricercare nella fallita istituzionalizzazione della figura dell'opposizione sul modello britannico, e in particolare, andando al cuore del problema, la mancata creazione di uno statuto dell'opposizione, rimasto solo sulla carta di qualche progetto di riforma, assente sia a livello costituzionale che regolamentare.

Le uniche riforme che sono andate ad incidere sulla forma di governo sono state le due modifiche regolamentari, lasciando però i regolamenti ancora afflitti da un certo strabismo, collocandosi in una posizione ibrida tra uno stampo consensualistico e un modello maggioritario da raggiungere. Nonostante i tentativi di introdurre dinamiche che favorissero l'evoluzione in senso maggioritario del sistema, di cui abbiamo parlato, i regolamenti mantengono un'impostazione strettamente legata alle dinamiche della prima repubblica. Il peso dei gruppi non ha fatto i conti con la dinamica bipolare, la frammentazione del sistema parlamentare italiano dell'ante-maggioritario è riuscita a vivere in molte occasioni all'interno del gruppo misto.[298]

L'idea di un'opposizione che controlla la maggioranza, di un parlamento non arena del compromesso tra maggioranza e opposizione, ma luogo dove quest'ultima possa far valere il suo ruolo di alternativa, non è riuscita a divenire realtà. Le innovazioni regolamentari non sono state sufficienti.

---

[297] LUPO N. *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare,* cit., pp. 8-11

[298] RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time?,* cit., pp. 811-816

In particolare, il potenziamento del sindacato ispettivo, e del *question time*, ha visto la forte resistenza dei costumi dell'aula, delle tradizioni parlamentari che hanno soffocato la buona riuscita del trapianto dell'istituto inglese. Secondo Lippolis, le innovazioni regolamentari avrebbero richiesto una maggiore maturità istituzionale del sistema. Inoltre, l'idea del bipolarismo mite su cui erano basate le riforme, è venuta a scontrarsi con la realtà di un bipolarismo invece conflittuale. Lippolis parla di una mancata opportunità di approfittare dell'elasticità costituzionale, concessa ai regolamenti nella materia della forma di governo, per effettuare riforme più decise.

Il problema è stato anche, ovviamente, legato ad una questione di opportunità politica delle forze che hanno affrontato le riforme, conseguite in un'ottica a breve termine. La stessa opportunità politica che vedeva forze politiche da sempre favorevoli all'evoluzione in senso maggioritario osteggiarla in quanto in quel momento storico si trovavano all'opposizione. Un'opportunità mancata insomma.[299]

Anche De Giorgi arriva a conclusioni simili. Le ragioni della mancata istituzionalizzazione dell'opposizione, e in generale del compimento della svolta maggioritaria, sarebbero infatti da ricercare in due fattori principali: l'assenza di regole e una mancanza di una effettiva volontà politica. Il bipolarismo raggiunto, e la stabilità governativa, necessitavano del completamento dell'evoluzione dell'opposizione, con un ruolo certo e garantito. Il sistema partitico però è rimasto frammentato. Le due fazioni contrapposte invece non sono riuscite a vivere quelle dinamiche che invece caratterizzano il confronto politico britannico, secondo De Giorgi, per la mancanza delle norme che garantissero il ruolo dell'opposizione nel sistema: la mancanza di uno statuto dell'opposizione. E le riforme regolamentari degli anni '90 hanno rappresentato il passo necessario per i mutamenti in atto ma non sono risultati sufficienti, non riuscendo a conferire all'opposizione il ruolo privilegiato nella funzione di controllo e di iniziativa.[300]

Già con la riforma elettorale del 2005, Rivosecchi, evidenziava i suoi dubbi sulla prosecuzione del processo di trasformazione istituzionale, pur riconoscendo che il problema maggiore sarebbe venuto dalle reazioni del sistema alle introduzioni normative volte a stabilizzare la forma di governo maggioritaria.

L'esempio più evidente è quello del sindacato ispettivo e il controllo, con i dati espressi in precedenza. Ci si domanda quindi se effettivamente i regolamenti parlamentari possano essere in grado di rendere effettiva la dinamica bipolare all'interno delle assemblee, se possano effettivamente rappresentare la chiave per la creazione di uno statuto dell'opposizione, per raggiungere una stabilità del modello.

---

[299] LIPPOLIS V. *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, in* "Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere" (Il Filangieri. Quaderno 2007), Napoli, Jovene, 2008, pp. 10-12

[300] DE GIORGI E. *L'opposizione parlamentare in Italia. Dall'antiberlusconismo all'antipolitica*, Roma, Carocci, 2016, p. 48

Regolamenti che però ad oggi risultano ancora affetti dal già citato strabismo. La prassi infatti ci ha dimostrato il contrario, cioè che il controllo, nel sindacato ispettivo, non ha subito la virata sperata verso il maggioritario, continuando ad essere utilizzato come strumento per la visibilità individuale, ancora fortemente usato anche dai parlamentari di maggioranza, senza che quindi l'opposizione assumesse quel peculiare ruolo che assume invece nel sindacato ispettivo in Gran Bretagna.[301]

La situazione post-riforma elettorale del 2005 infatti, secondo Lippolis, vede un parlamento che vive di una situazione di bipolarismo conflittuale che, a causa del sistema elettorale, ha perso in parte la sua funzione elettiva del governo, che è sempre più espressione diretta della volontà popolare. Ovviamente rimane in capo alle camere la titolarità del rapporto di fiducia, e la possibilità quindi di far cadere il governo.

Le camere però hanno ceduto al governo la funzione legislativa. Non sono più l'arena della mediazione, come accadeva nella prima repubblica, ma non è neanche il parlamento inglese del modello maggioritario, controllore del governo. La funzione legislativa cede dinanzi ad un governo con una legittimazione popolare forte e a delle coalizioni che vivono della frammentazione del sistema italiano, eterogenee, con enormi difficoltà a trovare una mediazione al loro interno. Torna quindi forte lo scontro sulla questione di fiducia, al centro delle discussioni politiche.

E il parlamento, che ha perso la funzione legislativa, non è riuscito a rafforzarsi nella dimensione del controllo.

Le riforme regolamentari non sono bastate. Il *question time*, fulcro di tali riforme in questo senso, non è riuscito a portare il nostro parlamento ai livelli del controllo britannico. Il *premier question time* è un fallimento quasi totale.

Il parlamento si trova quindi in un limbo secondo Lippolis, in una sorta di crisi d'identità. L'unico momento in cui il parlamento torna effettivamente al centro del sistema è quello delle crisi di governo. L'unica strada per risolvere l'impasse del bipolarismo conflittuale italiano sarebbe una riforma costituzionale accompagnata da una riforma elettorale e un'evoluzione del sistema dei partiti, tutto in senso maggioritario. A prescindere però da questa strada, più complessa, fondamentale è una riforma dei regolamenti che finalmente chiuda il percorso verso la definitiva definizione della forma di governo avviato negli anni '90 con le riforme regolamentari. Tali riforme però non ci sono state.[302]

Una ragione per il mancato funzionamento del *question time* di carattere sociologico è fornita da Brunialti. Secondo lo studioso infatti "la scienza non è certamente in grado di riprodurre un organismo

---

[301] RIVOSECCHI G. *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni d'inchiesta*, *in* "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione" a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007, pp. 7-12

[302] LIPPOLIS V. *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo*, cit., pp. 12-17

identico ad un altro", sarebbe solo in grado, attraverso lo studio, di individuare le cause che hanno portato un determinato modello ad essere vincente, e riconoscerle o meno in altri.

Se è infatti agevole esportare una determinata forma costituzionale, assai difficile è invece trasferire costumi, usi, e qualità morali e intellettuali di un popolo. Tutto ciò deve essere preso in considerazione quando si tratta di trasferire un modello da una società ad un'altra. È inutile cercare modelli altrove che si discostano dal nostro senza considerare le caratteristiche di una società, le sue tradizioni culturali. Senza un tale ragionamento il modello non funzionerebbe.[303]

Un altro aspetto che potrebbe essere considerato, in particolare per comprendere la causa della sostanziale disapplicazione del *premier question time*, è quello della giuridicità delle disposizioni regolamentari. Le disposizioni regolamentari infatti, godono invece più di una politicità che di una giuridicità. In questo modo le norme si mostrano cedevoli, e la stessa giunta per il regolamento, garante per la corretta applicazione del regolamento, si piega alle esigenze contingenti, politiche.

Tutto questo però mostra una forte contraddizione di fondo: l'eccessiva fiducia riposta nei regolamenti e nella loro funzione integrativa della costituzione, e quindi sul loro ruolo nel cammino verso il maggioritario del nostro ordinamento. All'aumentare di questo ruolo fondamentale attribuito ai regolamenti non è corrisposto un aumento della loro giuridicità, e in particolare delle garanzie circa la giustiziabilità della disciplina. Se dal lato della funzione legislativa si è registrato un forte continuum maggioranza/governo, nel campo del sindacato ispettivo si è continuata a registrare una forte frammentazione.[304]

Le ragioni di fondo di questo fallimento possono essere numerose: da ragioni più politiche, a ragioni più sociali. Non è però questo che interessa ai fini della nostra analisi. È invece rilevante considerare come il fallimento del *question time* sia strettamente legato alla transazione maggioritaria nel nostro paese, e alle vicende che essa ha vissuto, e, in particolare, al ruolo che l'opposizione ha cercato di assumere nella forma di governo in cambiamento. Solo dopo tali considerazioni possiamo domandarci che posto abbia oggi, alla luce della nuova legge elettorale, nel nuovo panorama politico e istituzionale, il *question time*.

---

[303] BRUNIALTI A. *Alcune considerazioni sul sistema parlamentare in Inghilterra ed in Italia*, Firenze, Centro editoriale toscano, 2001, pp. 111-12

[304] RIVOSECCHI G. *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare*, cit., pp. 18-22

4.4 La legge elettorale n. 165 del 2017: un definitivo ritorno al modello consensuale puro?

Nel 2017 il Senato ha concluso una riforma organica del regolamento nella quale si è proceduto anche alla riforma della disciplina delle interrogazioni a risposta immediata. Per completare quindi il nostro studio, passeremo ora all'esposizione di tale intervento.

Partiamo con il dire che la riforma organica del regolamento del Senato ha risposto ad un'esigenza simile a quella delle riforme degli anni '90. Secondo De Luca, siamo alle porte di una nuova fase della repubblica, e, oggi come allora, è forte l'esigenza di una ricodificazione delle regole del parlamento.

In realtà quindi sarebbe necessaria una vera e propria riscrittura, non solo modifiche o innesti, considerando la lontananza, quasi 50 anni, dal corpus originario sul quale si continua ad intervenire.[305]

La riforma è il punto di arrivo di vari tentativi susseguitisi nel corso degli anni dopo le riforme del 1997 e del 1999, volti a rispondere a tale esigenza di ricodificazione.

Il percorso di riforma dei regolamenti però arriva a compimento solo al Senato, a ridosso dello scioglimento delle camere. La forte accelerazione che ha portato finalmente all'intervento di modifica è stata una conseguenza, secondo Giupponi, del fallimento del progetto di revisione costituzionale del 2016. La legislatura della riforma costituzionale ha in un certo senso virato dai ben più ambiziosi progetti della riforma Renzi-Boschi, ad una riforma più contenuta, che ha riguardato legge elettorale e regolamento del Senato.[306]

Anche secondo Lupo, la modifica del regolamento del Senato del 2017 sarebbe figlia del fallimento della riforma elettorale, ad essa aggiungendosi anche l'approvazione di una legge elettorale con prospettive di durabilità molto alte.[307]

Sicuramente tale riforma si inserisce nel cammino di metamorfosi istituzionale di cui abbiamo lungamente parlato. Gran parte di essa ha infatti riguardato la disciplina dei gruppi parlamentari, con il tentativo in particolare di arginare il fenomeno del "transfughismo", la mobilita parlamentare e la frammentazione che aveva caratterizzato le ultime legislature. In questo senso il nuovo art. 14, ad esempio, prevede la necessità che ogni gruppo rappresenti un partito politico o un movimento che si sia candidato alle elezioni del Senato e che i nuovi gruppo poi possano costituirsi solo se unione di gruppi già costituiti.[308]

---

[305] DE LUCA *Il nuovo regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?, in* "Forum di Quaderni costituzionali: rassegna", n. 3, 2018, pp. 3-4

[306] GIUPPONI T. *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura, in* "Forum di Quaderni costituzionali: rassegna", n. 7, 2018, pp. 12

[307] LUPO N. *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura, in* "Forum di Quaderni costituzionali: rassegna", n. 1, 2018, pp. 26-27

[308] GIUPPONI T. *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura*, cit., pp. 3-4

Uno degli intenti principali di tale riforma è stato sicuramente quello di colmare l'asimmetria che su numerose materie sussisteva tra Camera e Senato.

L'intervento riformatore ha coinvolto circa un terzo del regolamento e ha cercato di eliminare tutte le diversità più rilevanti tra i due regolamenti, anche quelle con un valore più simbolico. [309] Ricordiamo la possibilità concessa ora anche ai senatori di disporre di quattro opzioni di voto: ora anche al Senato gli astenuti non conteranno più per stabilire il quorum di una votazione ma, come succede alla Camera, verranno scorporati dal numero dei presenti.[310] Scompaiono poi le due sedute giornaliere, è prevista una disciplina più dettagliata per la questione di fiducia e una disciplina per le richieste di scrutinio segreto più simile a quella dell'altro ramo del parlamento.

Di tutte le modifiche volte all'omogeneizzazione dei due regolamenti, quella che ha ovviamente più rilevanza per il nostro studio, è relativa alla riforma del *question time*.[311]

Le modifiche che hanno portato all'armonizzazione della disciplina delle interrogazioni a risposta immediata al Senato lo hanno reso un istituto strutturale. Se nella precedente versione dell'art. 151-bis infatti, si prevedeva che esso si tenesse "periodicamente", con la riforma, il *question time* acquisisce un tempo dedicato, settimanale,[312] e con la previsione esplicita della necessaria presenza del Presidente del Consiglio una volta ogni due mesi, è stato introdotto il *premier question time* anche nel regolamento del Senato.[313]

Ricordiamo quali erano le differenze con la Camera che caratterizzavano la precedente disciplina del Senato.

Anzitutto la Camera prevede un'apposita seduta dedicata alle interrogazioni a risosta immediata, mentre la precedente versione dell'istituto al Senato, come abbiamo visto, richiedeva semplicemente che il ricorso a tale procedura fosse almeno una volta al mese.

Al Senato poi, fino al 2017, le materie ad oggetto del *question time*, erano individuate dalla conferenza dei capigruppo, e il rappresentante del governo, a inizio seduta, poteva richiedere la parola per non più di 10 minuti.

Anche il contenuto delle interrogazioni veniva definito in maniera più superficiale rispetto alla disciplina della Camera, come "pura e semplice domanda al governo".

Nella nuova disciplina invece il funzionamento dell'istituto nelle due camere è stato uniformato, compresa l'introduzione delle interrogazioni a risposta immediata in commissione. La disciplina della Camera è sostanzialmente riproposta, se non per un'unica differenza: manca ancora al Senato una

---

[309] LUPO N. *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura,* cit., pp. 32-34

[310] GIUPPONI T. *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura,* cit., pp. 7-8

[311] LUPO N. *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura,* cit., pp. 32-34

[312] IORFIDA A. *Il nuovo Regolamento del Senato: prime istruzioni per l'uso, in* "Osservatorio Costituzionale / Associazione italiana dei costituzionalisti", n. 1, 2018, p.6

[313] LUPO N. *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura,* cit., p. 34

definizione su cosa sia effettivamente un'interrogazione a risposta immediata, non essendo stata rimpiazzata la definizione come "pura e semplice domanda".[314]

[314] CARBONI A. e MAGALOTTI M. *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato, in* "www.federalismi.it", n. 1, 3 gennaio 2018, pp. 56-57

CAPITOLO 5

IL RUOLO DEL QUESTION TIME NEI NUOVI EQUILIBRI DELLA XVIII LEGISLATURA

5.1 I dati e le tendenze della XVIII legislatura

A questo punto non ci rimane che entrare nel merito di questa legislatura, la XVIII, procedendo con un'analisi empirica dell'andamento del *question time*, per cercare di capire come, ad oggi, stia andando la trasposizione di quest'istituto da una democrazia maggioritaria ad una consensuale.
Lo studio che ci apprestiamo a compiere può dividersi su due piani. Innanzitutto, partiremo da un'osservazione dei dati statistici riguardarti le sedute di *question time* nell'attuale legislatura, che può far comprendere come i nuovi equilibri abbiano influito sul ricorso dei parlamentari a tale strumento di sindacato ispettivo, osservando anche i risultati pratici della riforma del regolamento del Senato. Oltre ai numeri poi, l'analisi può essere svolta sul contenuto, passando dal "quanto" al "come" sia esercitata la funzione di controllo attraverso le interrogazioni a risposta immediata, per cercare di comprendere le dinamiche tra maggioranza e opposizione, soprattutto alla luce delle dinamiche che hanno portato alla formazione dell'attuale governo, che fanno pensare ad un parlamento che potrebbe tornare ad essere arena del confronto tra le forze a sostegno dell'esecutivo, e domandarci quale ruolo abbia e come venga utilizzato dai parlamentari il *question time*.
Iniziando dall'esposizione dei dati, partiamo con il dire che il periodo preso in considerazione è quello del primo anno di legislatura, prendendo come momento iniziale non l'insediamento del parlamento, ma il giorno in cui si è tenuto il giuramento del governo dinanzi al Presidente della Repubblica, il 1° giugno 2018. Infatti, sebbene la legislatura abbia avuto inizio il 23 marzo dello stesso anno, giorno della prima seduta della Camera dei Deputati, è solo con l'insediamento del governo che è divenuto possibile il sindacato ispettivo.
Già nel discorso di insediamento, tenuto al Senato il 5 giugno 2018, il *question time* è stato visto come strumento cardine, nel nuovo scenario politico e istituzionale, per rivitalizzare la centralità del parlamento.
E' lo stesso Presidente del Consiglio infatti a dire: "al fine di onorare la centralità del Parlamento, Vi anticipo sin d'ora che è mia intenzione applicare l'istituto delle interrogazioni a risposta immediata, in accordo con le previsioni regolamentari di Camera e Senato".[315] Una legislatura insomma che si

[315] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 9° Seduta, 5 giugno 2018

avvia con la prospettiva di un forte rinvigorimento dell'istituto in questione e la promessa di una risoluzione alla sistematica disapplicazione della norma relativa al *premier question time*, tenendo presente anche che, come affermano Höhmann e Sieberer, le interrogazioni a risposta immediata possono essere considerate come un importante strumento che le forze della coalizione di governo possono utilizzare per controllarsi a vicenda.[316] Ad oggi, dati alla mano, possiamo tirare le somme del primo anno di governo.

Dati sull'applicazione del question time [317]

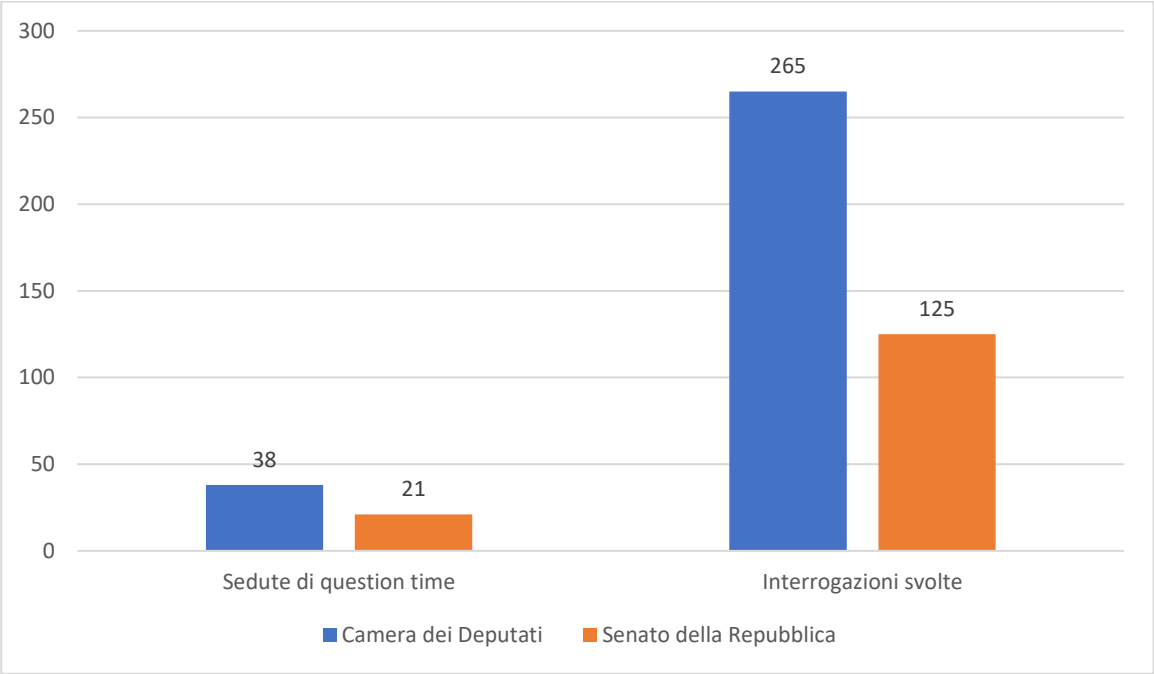

Figura 1

Anzitutto bisogna registrare che i parlamentari della Camera sono ricorsi con una certa regolarità a tale procedura, maggiore rispetto ai parlamentari del Senato. Se infatti alla Camera si sono tenute 38 sedute dedicate al *question time*, nelle quali sono state rivolte 265 domande ai ministri, al Senato i numeri sono dimezzati. Nella camera alta infatti le interrogazioni a risposta immediata hanno avuto luogo solo 21 volte, per un totale di 125 interrogazioni svolte in aula (vedi *Figura 1*). Il numero di domande rivolte in aula al governo, in rapporto al numero di *question time* tenutisi, ci indica come, mentre alla Camera tutti i 7 gruppi hanno ricorso alle interrogazioni a risposta immediata in egual misura, al Senato la situazione, specialmente all'inizio della legislatura, ha visto alcuni gruppi non rivolgere domande al ministro presente in aula, e sull'argomento ci soffermeremo meglio in seguito.

[316] HÖHMANN D. e SIEBERER U. *Parliamentary questions as a control mechanism in coalition governments, in* "West European Politics", 20 maggio 2019, p. 3

[317] I dati si riferiscono al periodo della XVIII legislatura che va dal 1° giugno 2018 al 1° giugno 2019

In realtà, per comprendere a pieno i dati relativi alle sedute, non si possono sottovalutare le sedute totali delle due camere. Sebbene infatti la Camera dei Deputati abbia numeri di gran lunga superiori per quanto riguarda il numero di sedute dedicate al *question time*, è anche vero che il Senato si è riunito complessivamente meno volte. Mettendo quindi a rapporto il numero di sedute totali con quelle dedicate al *question time*, notiamo come le sedute dedicate alle interrogazioni a risposta immediata al Senato siano state il 18% delle 116 totali, non troppo dissimile rispetto al 21% delle 182 totali della Camera, dimostrandosi con ciò una grande attenzione nei confronti di tale istituto anche da parte dei senatori.

Sono inoltre da segnalare i dati circa il ricorso dei singoli gruppi alle interrogazioni a risposta immediata. Alla Camera tale strumento è stato utilizzato in maniera piuttosto omogenea: solo il gruppo misto è mancato nello svolgimento di una seduta di *question time*, mentre gli altri hanno partecipato a tutte le 38 sedute (*Figura 2*). Al Senato la situazione è parzialmente diversa: i dati ci dimostrano come non tutti i gruppi abbiano utilizzato le interrogazioni a risposta immediata con la stessa frequenza. Solo i gruppi "M5S" (della maggioranza), "PD" e "FI" (appartenenti all'opposizione) possono vantare la presenza in tutte le 21 sedute dedicate al *question time (Figura 3).*

Dati sulla partecipazione dei gruppi al question time della Camera dei Deputati [318]

Ministro interrogato:	M5S	LEGA	PD	FI	FdI	LeU	MISTO
Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali	3	2	7	5	4	6	4
Ministro dell'Interno	2	8	5	2	3	3	5
Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti	2	2	3	5	1	3	5
Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta	3	0	5	9	3	4	3
Ministro delle Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	0	6	0	0	1	0	0
Ministro dell'Economia e delle finanze	1	1	3	3	3	1	5
Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	1	4	1	3	1	2	4
Ministro della Salute	4	1	3	1	1	2	2
Ministro della Difesa	4	0	0	2	4	1	0
Ministro per gli Affari regionali e le autonomie	0	2	0	0	1	2	0
Ministro della Giustizia	1	2	4	2	3	3	4
Ministro per i Beni e le attività culturali	3	2	2	0		1	1
Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	5	1	0	2	1	5	1
Ministro per la Famiglia e le disabilità	1	1	1	0	1	0	0
Ministro per la Pubblica amministrazione	3	4	1	0	4	0	0
Ministro per il Sud	4	0	1	2	4	1	0
Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	0	0	1	0	1	2	0
Ministro per gli affari europei	0	1	0	1	1	1	2
Presidente del Consiglio	1	1	1	1	1	1	1
TOTALE INTERROGAZIONI SVOLTE IN AULA:	**38**	**38**	**38**	**38**	**38**	**38**	**37**

Figura 2

[318] I dati indicano il numero di interrogazioni svolte in aula per ciascun ministro e si riferiscono al periodo della XVIII legislatura che va dal 1° giugno 2018 al 1° giugno 2019

Dati sulla partecipazione dei gruppi al question time del Senato della Repubblica [319]

Ministro interrogato:	M5S	LEGA	PD	FI	FdI	MISTO	AUT.
Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali	3	1	2	3	3	2	3
Ministro dell'Interno	1	3	1	1	2	2	3
Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti	2	2	3	3	3	0	0
Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta	1	2	1	1	3	2	1
Ministro delle Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	0	3	2	1	0	3	1
Ministro dell'Economia e delle finanze	1	0	1	3	2	1	1
Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	2	0	2	2	0	1	0
Ministro della Salute	2	1	2	1	0	1	0
Ministro della Difesa	2	1	1	1	1	0	0
Ministro per gli Affari regionali e le autonomie	0	0	2	1	0	0	1
Ministro della Giustizia	1	0	0	1	1	0	1
Ministro per i Beni e le attività culturali	2	1	1	0	0	0	0
Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	1	0	0	1	1	1	0
Ministro per la Famiglia e le disabilità	0	0	1	0	2	0	0
Ministro per la Pubblica amministrazione	0	0	0	1	0	1	0
Ministro per il Sud	1	0	1	0	0	0	0
Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	1	0	0	0	1	0	1
Presidente del Consiglio	1	1	1	1	1	1	1
TOTALE INTERROGAZIONI SVOLTE IN AULA:	**21**	**15**	**21**	**21**	**20**	**15**	**13**

Figura 3

Per quanto riguarda nello specifico il *premier question time* invece, nonostante le fiduciose parole del Presidente del Consiglio espresse durante il discorso di insediamento al Senato, e nonostante lo stesso abbia definito "sacre" le previsioni del regolamento in merito a tale istituto durante l'unico *premier question time* alla Camera[320], i risultati sono in linea con le precedenti legislature. Le interrogazioni a risposta immediata dedicate al capo del governo hanno continuato a far registrare la sostanziale disapplicazione di cui si è parlato nei capitoli precedenti. Esse infatti si sono tenute una sola volta alla

[319] I dati indicano il numero di interrogazioni rivolte in aula per ciascun ministro e si riferiscono al periodo della XVIII legislatura che va dal 1° giugno 2018 al 1° giugno 2019

[320] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 78° Seduta, 7 novembre 2018

Camera e una sola volta al Senato, forse in linea con il particolare ruolo assunto dall'attuale Presidente del Consiglio e dai due Vicepresidenti del Consiglio, ma su questo ci soffermeremo in seguito. L'importanza dell'istituto nel rapporto tra parlamento e governo è sottolineata dal fatto che, in queste uniche due occasioni, come dimostrano i dati di *Figura 2* e *Figura 3*, nessun gruppo ha mancato di presentare una domanda al Presidente del Consiglio.

È inoltre da registrare la situazione relativa alle interrogazioni a risposta immediata in commissione. Ricordiamo come il *question time* in commissione fosse una delle novità principali della riforma dell'istituto introdotta al Senato con le riforme regolamentari del 2017, nell'ottica di un allineamento della disciplina tra i due rami del parlamento. Le speranze quindi erano quelle di un cospicuo utilizzo di tale strumento nelle commissioni della camera alta. La realtà della XVIII legislatura invece ha visto un deciso fallimento delle modifiche regolamentari del 2017. A fronte infatti delle 629 interrogazioni svolte nelle commissioni della Camera dei Deputati al 1° maggio 2019 [321], nonostante la pressione per l'inserimento nella programmazione dello svolgimento delle interrogazioni a risposta immediata effettuata dal sen. Margiotta durante la quinta seduta in commissione plenaria dell'ottava commissione permanente "Lavori pubblici e comunicazioni"[322], al Senato il *question time* in commissione non ha mai avuto luogo.

Passando al contenuto, l'analisi del primo anno di *question time* della XVIII legislatura evidenzia delle tendenze nel comportamento dei parlamentari e nello svolgimento della procedura. Tali tendenze vanno ovviamente viste anche alla luce di quanto detto nel primo capitolo circa la polifunzionalità dei procedimenti parlamentari, la loro capacità di essere espressione delle più svariate funzioni, che permette ai parlamentari di utilizzare tale strumento anche per scopi del tutto estranei al controllo.

Anzitutto si continua a registrare la forte influenza della pubblicità integrale e diretta dei lavori in aula. In questo senso sono numerosi riferimenti espliciti alla presenza delle telecamere durante gli interventi, e che hanno portato più volte i parlamentari, e anche i ministri, a rivolgersi direttamente ai cittadini. Possiamo citare il caso in cui il Ministro dell'Interno Salvini, nel mezzo della confusione scoppiata in aula durante la sua replica ad un'interrogazione presentata da un parlamentare della Lega, si rivolge alle telecamere dicendo "mi scuso con chi ci segue da casa". [323] Emblematico è anche il

[321] CAMERA DEI DEPUTATI. Banche dati del Sindacato Ispettivo, *Dati relativi allo svolgimento degli Atti di Sindacato Ispettivo*, <http://aic.camera.it/statistiche/2019/4/risposta.html>

[322] SENATO DELLA REPUBBLICA. Commissione Lavori pubblici e comunicazioni, *Resoconto sommario*, XVIII Legislatura, 5° Seduta, 17 luglio 2018

[323] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 55° Seduta, 3 ottobre 2018

termine usato dal sen. Urso nella sua replica al ministro Di Maio durante un *question time* al Senato, che si rivolge ai cittadini come "telespettatori".[324]

La pubblicità integrale e diretta dei lavori, avvertita dai parlamentari, ha influito anche sul contenuto del dibattito in aula. I toni utilizzati sono spesso molto accesi e conducono le interrogazioni verso esiti non sempre inquadrabili nel controllo parlamentare sul governo, a cui dovrebbe essere indirizzato l'istituto. Si è assistito in numerosi casi ad interrogazioni che utilizzavano il presupposto dell'esercizio del controllo, che da un fatto concreto e circoscritto terminavano in critiche sul generale operato dell'esecutivo. Nel caso della seduta n. 109 della Camera dei Deputati ad esempio, la domanda circa le iniziative rivolte ad accelerare la ricostruzione nei territori colpiti dal sisma nel 2016, nonché per consentire l'accesso ai benefici previsti per le aree depresse e ai fondi strutturali europei, è servita come pretesto alla deputata Polidori per poter, in replica al ministro, criticare il comportamento del Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali, ed esporre, con toni abbastanza forti, le sue perplessità circa le iniziative politiche del governo e le future proposte governative.[325]

E se spesso le domande nel *question time* sono state viste come occasione per criticare in generale le politiche del governo, fuoriuscendo dal controllo classico sul suo operato, altre volte le interrogazioni a risposta immediata sono divenute un comizio politico, e la diretta televisiva un'occasione per difendere l'operato di un precedente governo o esporre la linea del proprio partito su di un determinato tema. Possiamo citare in questo senso l'intervento della deputata Nardelli durante la ventiquattresima seduta della Camera, nel quale, nel chiedere chiarimenti circa gli interventi governativi in materia di turismo, ha ricordato quanto era stato fatto in materia dal precedente governo, retto dal partito di sua appartenenza.[326] O anche il caso analogo al Senato, in materia di enoturismo, nel quale il senatore Stefano richiama nel suo intervento i meriti del precedente governo.[327]

E come ci sono stati casi in cui si è provveduto ad elogiare l'operato del precedente esecutivo, allo stesso modo non sono mancate interrogazioni in cui erano presenti critiche allo stesso. È il caso del deputato Di Muro che, durante la seduta del 12 dicembre 2018, ha introdotto la sua interrogazione partendo dalla critica della riforma della geografia giudiziaria effettuata dai precedenti governi.[328] La presenza della diretta televisiva poi, come anticipato, ha fornito una cassa di risonanza al parlamentare

---

[324] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 101° Seduta, 21 marzo 2019

[325] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 109° Seduta, 16 gennaio 2019

[326] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 24° Seduta, 11 luglio 2018

[327] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 65° Seduta, 29 novembre 2018

[328] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 100° Seduta, 12 dicembre 2018

per poter mostrare all'elettorato le iniziative del proprio partito, trasformando il sindacato ispettivo in una sorta di comizio politico.

È un comportamento che il gruppo di "Fratelli d'Italia" ha tenuto con costanza, e sul quale ci soffermeremo in seguito. Per il momento possiamo citare il caso del deputato di maggioranza Bordonali, che nella seduta n.130 della Camera ha approfittato dell'interrogazione al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie per mostrare come il suo partito sia sempre molto attivo sulla tematica delle autonomie, molto cara ai suoi elettori.[329]

Oltre al tema della diretta televisiva, che abbiamo visto snaturare in molti casi la vera essenza di questo strumento di sindacato ispettivo, un'altra grande criticità, registrata numerose volte durante le sedute di *question time*, è la lamentata mancata risposta all'interrogazione da parte del ministro sottoposto al controllo. In molto casi infatti il parlamentare interrogante, nella replica al rappresentante del governo, ha lamentato una risposta evasiva, o persino elusiva della domanda. Tra i vari casi, quello che pare più opportuno citare è quello relativo all'interrogazione del deputato Fusacchia, nella seduta n. 103 della Camera dei Deputati. Il deputato, in replica alla risposta del Ministro per i Rapporti con il parlamento e la democrazia diretta circa le modalità di selezione del personale per i centri per l'impiego, lamenta la risposta troppo generica del rappresentante del governo, ricordandogli quali siano le finalità dello strumento ispettivo in questione: "Questo è lo strumento del *question time*, Ministro. Noi ci sforziamo di fare dei quesiti specifici, mi aspetterei delle risposte specifiche".[330]

Tale fenomeno sarebbe comune anche nel parlamento inglese. Infatti, secondo l'articolo "*Can't Answer? Won't Answer? An Analysis of Equivocal Responses by Theresa May in Prime Minister's Questions"* di Bull e Strawson, riguardante specificatamente il *premier question time*, i tassi di risposta dei leader di governo nella camera dei comuni, intendendo come risposta quella in cui l'interrogato fornisce l'informazione richiesta, sarebbero inferiori al 50%, almeno dal 1987.

In particolare, l'attuale primo ministro, Theresa May, vanterebbe un primato negativo di un tasso di risposta del 27 % nei primi due anni di mandato, e un particolare stile nell'elusività delle risposte.[331]

Tornando alla nostra analisi, un'altra tendenza che ha caratterizzato il *question time* italiano e sembra resistere anche nella XVIII legislatura, è la frequente sostituzione del ministro competente con il ministro per i rapporti con il parlamento, e i parlamentari non hanno mancato di farlo presente. Durante il *question time* della seduta n. 21 del Senato, anche a dimostrazione dei toni accesi utilizzati in aula durante le interrogazioni a risposta immediata, il Ministro per i Rapporti con il Parlamento e

---

[329] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 130° Seduta, 20 febbraio 2019

[330] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 103° Seduta, 19 dicembre 2018

[331] BULL P. e STRAWSON W. *Can't Answer? Won't Answer? An Analysis of Equivocal Responses by Theresa May in Prime Minister's Questions, in Parliamentary Affairs, Oxford, Oxford University Press, 6 febbraio 2019*

la democrazia diretta viene definito, nell'intervento in replica del sen. Mallegni, un "surrogato" del ministro sostituito.[332] I dati dimostrano come al Senato sia intervenuto in 3 sedute, tutte in sostituzione di altri ministri. Alla Camera invece delle 26 domande a cui ha dato risposta in aula, solo 7 erano rivolte allo stesso come ministro per i rapporti con il parlamento, mentre per le restanti 19 è intervenuto in sostituzione di altri ministri.[333]

Oltre a queste criticità però, l'esperienza delle interrogazioni a risposta immediata ha registrato anche dei fenomeni positivi, alcuni in linea con le aspettative date dalla nuova fase politica.

Anzitutto si registrano casi in cui il governo, in replica alla domanda posta dal parlamentare, ha chiesto una collaborazione all'interrogante, o comunque ha mostrato una posizione di dialogo aperta all'apporto attivo dei senatori o dei deputati. E' il caso dell'invito alla collaborazione attiva rivolto dal Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare Costa, rivolto al deputato del gruppo misto Tondo, sulla questione della delocalizzazione di una fonderia di Nova Gorica.[334] O anche il caso del *question time* tenutosi nella seduta n.155 alla Camera, nel quale il Ministro della Giustizia ha avuto occasione di riconoscere la necessità di un intervento correttivo della legge n.3 del 2019, palesata dall'interrogante, promettendone un'integrazione.[335]

Altro fenomeno di rilievo riguarda l'utilizzo del *question time* da parte dei gruppi di maggioranza. Il governo insediatosi il 1° giugno 2018 si regge su di un accordo stipulato tra la maggiore forza politica uscente dalle elezioni del 4 marzo del 2018, il "MoVinento5stelle", e il terzo partito più votato, la "Lega". Può essere interessante quindi vedere che ruolo stia rivestendo il *question time*, nella sua nuova veste assunta alla fine degli anni '90 in reazione alla svolta maggioritaria, in una situazione di governo basato su di un accordo, molto simile a quello delle dinamiche consensualistiche precedenti agli anni '90.

Partiamo con il dire che nella maggior parte dei casi, le interrogazioni rivolte ai membri del governo da parte dei parlamentari di maggioranza, non hanno rappresentato vere e proprie occasioni di controllo sull'esecutivo, ma più spesso occasioni per fornire assist al ministro per l'illustrazione della bontà delle opere messe in atto dal governo. Non sono mancate però occasioni per un controllo effettivo, più puntiglioso, da parte dei parlamentari di entrambi i gruppi a sostegno dell'esecutivo.

Durante la seduta n.75 della Camera infatti, la deputata, appartenente al gruppo della "Lega", Bubisutti, ha richiesto maggiore attenzione al Ministro della Giustizia in merito alla riforma della

---

[332] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 21° Seduta, 12 luglio 2018

[333] I dati si riferiscono al periodo della XVIII legislatura che va dal 1° giugno 2018 al 1° giugno 2019

[334] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 60° Seduta, 10 ottobre 2018

[335] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 155° Seduta, 3 aprile 2019

geografia giudiziaria, e allo stesso modo, nella stessa seduta, il deputato del Movimento5stelle Ruggiero ha richiesto più trasparenza al ministro Tria sulla contabilità bancaria.[336] Al Senato, il senatore della "Lega" Pianasso, durante la seduta n. 107, coglie l'occasione del *quesition time* per aprire un dialogo con il Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali, appartenente al "MoVimento5stelle", sulla possibilità di rivedere l'introduzione del "reddito di cittadinanza", affermando che "se il reddito di cittadinanza funziona andiamo avanti su questa strada … altrimenti … a volte tornare sui propri passi è importante."[337]

5.2 Le figure dei due Vicepresidenti del Consiglio e l'uso del question time strumentale al gruppo parlamentare

Nell'analisi del corso della legislatura sono poi emersi due fenomeni che meritano una trattazione specifica.

Il primo è legato alla figura dei due Vicepresidenti del Consiglio dell'attuale governo. A causa della particolare contingenza politica infatti, il governo attualmente in carica, è caratterizzato dalla presenza di due Vicepresidenti del Consiglio con una grande influenza all'interno dell'esecutivo, che sono al contempo anche i capi politici delle due forze che reggono il governo.

Abbiamo già ricordato come figura del Vicepresidente del Consiglio sia venuta ad assumere un ruolo ed un peso sempre maggiore rispetto a quello delineato dall'art. 8 della legge n. 400 del 1988.[338] In quest'ultima legislatura però, la sua importanza, per quanto concerne il tema che stiamo trattando, quello delle interrogazioni a risposta immediata, non è venuta accrescendosi attraverso il *premier question time,* che come abbiamo visto non ha avuto grande applicazione, ma sembra manifestarsi nelle interrogazioni particolari dedicate ai singoli ministri, nelle quali i due Vicepresidenti sono stati sottoposti a sindacato non in quanto tali ma in quanto responsabili dei rispettivi ministeri.

Il ruolo di Vicepresidente, il ruolo di Ministro dell'Interno per uno e di Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali per l'altro, e il ruolo di capo politico, sono venuti spesso in confusione durante le sedute dedicate alle interrogazioni a risposta immediata. La presenza del Viceministro in aula significava la presenza di un ministro a capo di un ministero cardine, come sono il ministero dell'interno e quello del lavoro, ma anche la presenza del responsabile politico di

[336] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 75° Seduta, 31 ottobre 2018

[337] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 107° Seduta, 4 aprile 2019

[338] RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? a proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in* "Quaderni Costituzionali", a. 24, n. 4, 2004, cit., pp. 821-22

una forza di governo, e di un Viceministro, con un ruolo determinante per la definizione delle politiche governative.

Anche in questo caso, nella nostra analisi, procederemo con una prima ricognizione dei dati statistici per poi passare in un secondo momento all'osservazione del contenuto dei vari *question time*.

Dati relativi alla partecipazione dei ministri alle sedute di question time al Senato [339]

Senato della Repubblica	numero di sedute	interrogazioni
Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali	4	16
Ministro dell'Interno	5	13
Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti	4	13
Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta	3	11
Ministro delle Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	6	10
Ministro dell'Economia e delle finanze	3	9
Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	3	7
Ministro della Salute	3	7
Ministro della Difesa	2	6
Ministro per gli Affari regionali e le autonomie	3	5
Ministro della Giustizia	3	5
Ministro per i Beni e le attività culturali	2	4
Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	1	4
Ministro per la Famiglia e le disabilità	1	3
Ministro per la Pubblica amministrazione	2	2
Ministro per il Sud	2	2
Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	1	2

Figura 4

[339] I dati si riferiscono al periodo della XVIII legislatura che va dal 1° giugno 2018 al 1° giugno 2019

Dati relativi alla partecipazione dei ministri alle sedute di question time alla Camera [340]

Camera dei Deputati	numero di sedute	interrogazioni
Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali	8	31
Ministro dell'Interno	8	28
Ministro per i Rapporti con il Parlamento e la democrazia diretta	17	27
Ministro infrastrutture e trasporti	9	21
Ministro della Giustizia	8	19
Ministro dell'Economia e delle finanze	6	17
Ministro dell'Istruzione, dell'università e della ricerca	8	16
Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare	7	15
Ministro della Salute	4	14
Ministro per il Sud	8	12
Ministro per la Pubblica amministrazione	7	12
Ministro della Difesa	7	11
Ministro per i Beni e le attività culturali	5	9
Ministro delle Politiche agricole alimentari, forestali e del turismo	6	7
Ministro per gli Affari europei	4	6
Ministro per gli Affari regionali e le autonomie	4	5
Ministro degli Affari esteri e della cooperazione internazionale	3	4
Ministro per la Famiglia e le disabilità	3	4

Figura 5

Osservando i dati circa la presenza di singoli ministri alle sedute dedicate alle interrogazioni a risposta immediata (*Figura 4* e *Figura 5*), possiamo notare come, in entrambe le camere, i due Vicepresidenti del Consiglio, siano in cima alle graduatorie, sia per numero di *question time* a cui hanno partecipato, sia per numero di domande ad essi rivolti.

Tali dati sono rafforzati da ciò che risulta dal contenuto delle sedute. Partiamo con il notare che le interrogazioni a risposta immediata a cui hanno presenziato i due Vicepresidenti sono spesso state caratterizzate da toni molto accesi, tanto che nella seduta n. 27 del Senato, a causa del dibattito

[340] I dati si riferiscono al periodo della XVIII legislatura che va dal 1° giugno 2018 al 1° giugno 2019

animato, della condotta provocatoria del ministro (che fotografa con il cellulare la parte dell'aula che protesta) e dei gruppi di opposizione, dovuti ovviamente anche alla presenza della diretta televisiva, il presidente d'assemblea è stato costretto a ricordare come l'aula non fosse un "ring", e che avrebbe dovuto interrompere la trasmissione televisiva in caso fossero continuati tali comportamenti.[341]

Oltre alla maggiore "verve" però, le domande rivolte ai due Vicepresidenti del Consiglio, in qualità di Ministro dell'Interno e Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali, soffrono di una sorta di confusione di cariche. Non sono rari infatti i casi in cui l'interrogante si rivolge al ministro chiamandolo "Vicepresidente". È il caso ad esempio della seduta n. 107 del Senato, nella quale il sen. Urso si rivolge al Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali chiamandolo "signor Vicepresidente del Consiglio dei ministri", invitandolo inoltre a fare un primo bilancio sull'andamento delle politiche economiche dell'intero governo, fuoriuscendo cosi dalla competenza del Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali.[342]

Oltre alla questione terminologica poi, alcune interrogazioni rivolte ai due ministri sono *de facto* risultate interrogazioni rivolte ai Vicepresidenti del Consiglio, riguardanti l'operato del governo tutto, e viceversa, altre repliche dei ministri sono state di fatto repliche di Vicepresidenti. Possiamo trarre un esempio per il primo caso dalla già citata seduta n. 107 del Senato, con l'interrogazione rivolta al Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali da parte del senatore Pichetto Fratin, nella quale vengono chieste al ministro le intenzioni del governo sul tema della tassazione, riportando anche l'accordo alla base del patto di governo tra le due forze politiche.[343]

Altre volte la replica è occasione per dimostrare quanto di buono sia stato fatto dal governo. Emblematico il caso della deputata del gruppo misto Lorenzin, che lamenta, nella replica al Ministro dello Sviluppo economico e del Lavoro e delle politiche sociali, come egli abbia risposto ad "un'interrogazione che non ho fatto, cioè quella sul reddito di cittadinanza . . . io ribadisco che l'ho fatta sull'aumento salariale."[344]

Altre interrogazioni poi sono state fortemente caratterizzate dal fatto che il ministro, oltre che essere il Vicepresidente del Consiglio, fosse anche il capo politico di una forza governativa, distogliendo lo strumento di sindacato ispettivo dall'effettiva finalità del controllo parlamentare sul governo. Non sono mancati quindi critiche alle idee e le proposte del partito di appartenenza del ministro, come

---

[341] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 27° Seduta, 26 luglio 2018

[342] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 107° Seduta, 4 aprile 2019

[343] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 107° Seduta, 4 aprile 2019

[344] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 83° Seduta, 14 novembre 2018

quanto avvenuto durante la seduta n. 117 della Camera, in cui dalla domanda della deputata Madia, una puntuale occasione di controllo sulla situazione degli o*spiti del centro di accoglienza per richiedenti asilo di Castelnuovo di Porto,* si arriva ad un più ampio giudizio sulle idee del partito di appartenenza del Ministro dell'Interno e sul suo comportamento fuori dall'aula.[345]

E lo *status* di capo politico si riflette anche nelle occasioni in cui il *question time* è stato utilizzato come occasione privilegiata per mostrare i risultati concreti di alcune battaglie politiche del partito. Il questo modo ad esempio, il 13 marzo 2019, il deputato Stefani, appartenente allo stesso partito del Ministro dell'Interno, ha utilizzato lo strumento di sindacato ispettivo per permettere che il ministro facesse una lunga esposizione, in diretta televisiva, sulla buona riuscita di un decreto-legge, il n. 113 del 2018, molto caro agli elettori del partito: "che il Ministro Salvini in quest'Aula dedichi qualche minuto del suo tempo per illustrare quelli che sono i risultati concreti che sono seguiti all'approvazione del decreto Salvini".[346]

Passiamo ora all'esposizione di un altro fenomeno che nel corso della legislatura è venuto ad evidenza nello svolgimento delle sedute di *question time*. Durante tutto il primo anno di legislatura, alcuni membri del parlamento hanno spesso utilizzato le interrogazioni a risposta immediata, oltre che effettivamente per esercitare la funzione di controllo, con un particolare atteggiamento, riscontrabile sia alla Camera che al Senato, rivolgendosi a tale strumento e al governo come appartenenti ad un gruppo parlamentare più che come singoli parlamentari. Tale comportamento è risultato evidente per il gruppo "Fratelli d'Italia": in questo caso infatti, quest'impostazione, è venuta in evidenza con una certa costanza. I parlamentari appartenenti a tale gruppo, in più occasioni e con maggiore costanza rispetto agli altri, hanno utilizzato le interrogazioni a risposta immediata come cassa di risonanza per mostrare le iniziative e le politiche del partito di appartenenza.

Non sono rari infatti i casi in cui, prima dell'effettiva domanda, il deputato o il senatore, esordisce con una lunga introduzione per spiegare l'opinione del proprio gruppo sul tema, come se fosse meno interessato al controllo sul governo e più alla dimostrazione della posizione di "Fratelli d'Italia". Così l'onorevole Osnato, che il 19 dicembre 2018 dedica la maggior parte della sua domanda alla presentazione della proposta del gruppo di "Fratelli d'Italia" circa l'introduzione di un'agevolazione fiscale per i pensionati che si trasferiscono in Italia, per poi arrivare solo a fine intervento a chiedere gli intendimenti del governo sul tema.[347]

Molto spesso poi si sono sentite in aula espressioni come "Fratelli d'Italia è sentinella in servizio permanente effettivo quando si tratta di difendere la legalità e di garantire sicurezza ai cittadini

[345] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 117° Seduta, 30 gennaio 2019

[346] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 141° Seduta, 13 marzo 2019

[347] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 103° Seduta, 19 dicembre 2018

italiani"[348] o "Signor Ministro . . . lei sa quanto al Gruppo Fratelli d'Italia stia a cuore la tematica…"[349]. Emblematico è il caso della già citata seduta n. 141, in cui il deputato Fidanza si rivolge al Ministro dell'Interno non come parlamentare ma a nome di tutto il gruppo: "Ministro Salvini, Fratelli d'Italia le chiede cosa intenda fare il suo Ministero…".[350]

Non sono poi mancate occasioni in cui i parlamentari si sono rivolti alle telecamere, come nel caso di azioni organizzate, con l'esposizione di cartelli all'assemblea e alle telecamere presenti. È avvenuto ad esempio nel caso dell'interrogazione rivolta al Ministro della Salute relativa all'accesso ai ricoveri di riabilitazione ospedaliera, durante la quale sono stati esposti da parte dei parlamentari del gruppo, dei cartelli volti alla sensibilizzazione su di un caso di diritto alla cura caro al partito.[351]

In questo senso si registra la prassi, in realtà comune a molti deputati e senatori, come a molti ministri, di utilizzare le immagini della ripresa televisiva, sulle piattaforme dei social network online. Rimanendo sul caso di "Fratelli d'Italia", la pagina Facebook ufficiale di Giorgia Meloni ha trasmesso in diretta le interrogazioni a risposta immediata portate in aula dal leader del partito. In questo modo, sfruttando la viralità della piattaforma web, l'intervento del deputato Meloni del 16 gennaio 2019 ha raggiunto circa 49mila visualizzazioni[352] e l'intervento del 21 novembre altre 35mila[353], che, sommate alle visualizzazioni raggiunte da un frammento dell'intervento di gennaio, ricaricato il giorno stesso, che ha raggiunto da solo le 115mila visualizzazioni[354], fanno sì che gli atti di sindacato ispettivo proposti in aula dal leader del partito siano stati visti da un bacino di circa 199mila utenti.

---

[348] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 80° Seduta, 17 gennaio 2019

[349] SENATO DELLA REPUBBLICA. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 101° Seduta, 21 marzo 2019

[350] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 141° Seduta, 13 marzo 2019

[351] CAMERA DEI DEPUTATI. Assemblea, *Resoconto stenografico*, XVIII Legislatura, 160° Seduta, 10 aprile 2019

[352] FACEBOOK POST *Camera dei Deputati, Question Time per chiedere al ministro della Difesa Trenta l'invio dell'Esercito a Castel Volturno per combattere la mafia nigeriana*, di Giorgia Meloni, 16 gennaio 2019, <https://www.facebook.com/giorgiameloni.paginaufficiale/videos/camera-dei-deputati-question-time-per-chiedere-al-ministro-della-difesa-trenta-l/236431367287227/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

[353]FACEBOOK POST *In diretta dalla Camera per il question time di FdI al Governo per dire NO al Global Compact, di* Giorgia Meloni, 21 novembre 2018, <https://www.facebook.com/giorgiameloni.paginaufficiale/videos/in-diretta-dalla-camera-per-il-question-time-di-fdi-al-governo-per-dire-no-al-gl/271315460194022/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

[354] FACEBOOK POST *Allo sfruttamento della prostituzione minorile e al traffico di organi lo Stato risponda con fermezza: Fratelli d'Italia ha chiesto oggi in Aula l'invio dell'esercito a Castel Volturno per contrastare la mafia nigeriana!*, di Giorgia Meloni, 16 gennaio 2019, <https://www.facebook.com/giorgiameloni.paginaufficiale/videos/1312463042229826/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

Sulla medesima pagina ufficiale del deputato Meloni inoltre, sono stati caricati gli interventi di due deputati del medesimo gruppo, quello della senatrice Rauti, che ha ottenuto 105mila visualizzazioni[355], e quello del deputato Rizzetto, con 55mila visualizzazioni.[356]

Anche la pagina Facebook ufficiale di "Fratelli d'Italia" ha caricato online le immagini del *question time*. In particolare, si tratta di due video già caricati dall'onorevole Meloni, quello dell'intervento del 16 gennaio, che ha raggiunto 40mila visualizzazioni[357], e il frammento dello stesso intervento, che ne ha raggiunte 18mila.[358] A questi si aggiungono le interrogazioni dell'onorevole Butti del 23 gennaio[359] e dell'onorevole rotelli del 27 giugno[360], che hanno ottenuto rispettivamente 1900 e 2800 visualizzazioni. In questo modo, sulla pagina Facebook ufficiale del partito, il *question time* è divenuto un mezzo per mostrare l'attività dei propri deputati, e di come essi si spendano per l'ottenimento degli obiettivi programmatici, raggiungendo un bacino di circa 63 mila utenti.

Tutto questo, vista l'esigua dimensione in termini di seggi del gruppo, ci conduce a pensare che tale atteggiamento del gruppo nei confronti del *question time* sia paragonabile al comportamento dei partiti del modello consensualistico, specialmente di quelli di piccole dimensioni, in cerca di una forte identità per poter resistere e continuare ad avere un ruolo nel panorama politico. Quando l'alternanza di governo è impossibile, come afferma Fabbrini, ogni partito è portato a "presidiare le proprie posizioni nello spazio elettorale", per poter essere inserito nell'area della maggioranza governativa una volta aver assunto una certa rilevanza.[361]

Questo comportamento potrebbe quindi essere una delle chiavi per comprendere l'effettiva situazione della forma di governo del nostro paese successiva alla riforma elettorale n. 165 del. 2017 e alle elezioni del 4 marzo 2018.

---

[355] FACEBOOK POST *Scandaloso! Il Ministro della Difesa Trenta risponde con "Peace and Love" in Senato a Fratelli d'Italia che contesta la scelta del Ministro di dedicare la parata del 2 Giugno all'inclusione sociale, denigrando il vero compito delle Forze Armate che è quello di difendere la Patria, non quello di fare l'associazione di volontariato.*, di Giorgia Meloni, 30 maggio 2019, <https://www.facebook.com/giorgiameloni.paginaufficiale/videos/319984582232505/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

[356] FACEBOOK POST *#Navigator*, di Giorgia Meloni, 30 gennaio 2019, <https://www.facebook.com/giorgiameloni.paginaufficiale/videos/366186794207444/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

[357] FACEBOOK POST *Question time al Ministro Trenta su mafia nigeriana.*, di Fratelli d'Italia, 16 gennaio 2019, <https://www.facebook.com/FdI.paginaufficiale/videos/2144326752563631/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

[358] FACEBOOK POST *Giorgia Meloni - Mafia Nigeriana.*, di Fratelli d'Italia, 17 gennaio 2019, <https://www.facebook.com/FdI.paginaufficiale/videos/2216358772025526/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

[359] FACEBOOK POST *Reddito di cittadinanza - Alessio Butti.*, di Fratelli d'Italia, 23 gennaio 2019, <https://www.facebook.com/FdI.paginaufficiale/videos/2454196504653359/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

[360] FACEBOOK POST *Question time per il Reddito di Cittadinanza.*, di Fratelli d'Italia, 27 giugno 2018, <https://www.facebook.com/FdI.paginaufficiale/videos/1682994265133194/> (Ultima consultazione 31 maggio 2019)

[361] FABBRINI S. *Politica comparata*, Roma, Editori Laterza, 2008, pp. 37-38

CONCLUSIONI

Siamo partiti affermando che lo studio delle interrogazioni a risposta immediata, il c.d. *question time*, non può prescindere da una considerazione comparativistica che tenga conto del medesimo istituto nell'ordinamento d'origine, quello britannico. Ci si è chiesti se, e in che modo, il differente rapporto che lega il parlamento e il governo nei due ordinamenti potesse influire sull'applicazione di tale istituto.

Il primo argomento affrontato è stato quindi quello relativo alla funzione di controllo. Le interrogazioni a risposta immediata, come tutto il sindacato ispettivo, ma come in realtà tutti i procedimenti parlamentari, sono caratterizzati da una polifunzionalità. Nello studio dell'istituto è risultato quindi da subito chiaro che, sebbene la sua finalità principale sia quella del controllo governativo, esso può essere espressione di molteplici interessi del parlamentare, da quello informativo, fino a quello di dimostrazione del proprio indirizzo o pretese legate al territorio d'appartenenza.

Una volta chiarita la collocazione del *question time*, e del sindacato ispettivo, all'interno dei procedimenti parlamentari, si è passati ad analizzare il suo ruolo all'interno dell'ordinamento britannico.

Il *question time* d'oltremanica è anzitutto inserito in una democrazia maggioritaria, e contribuisce al buon funzionamento dei meccanismi che la caratterizzano. La presenza del bipartitismo, di un'opposizione istituzionalizzata, "*her majesty opposition*", di un leader dell'opposizione e di un governo ombra fanno sì che il *question time* assuma nella camera dei comini un'importanza fondamentale.

Il sistema maggioritario, grazie all'alternanza di governo, mette l'esecutivo in una posizione in cui il suo operato sia fortemente sottoposto al giudizio degli elettori, che hanno la possibilità di scegliere direttamente il premier, e di conseguenza il governo. E così come gli elettori, anche i parlamentari hanno l'opportunità di far valere la responsabilità ministeriale attraverso il controllo. In questa dinamica di responsabilità e alternanza, con il forte ridimensionamento dei poteri di tutte le assemblee legislative dei moderni parlamentarismi, il controllo diviene una funzione principale del parlamento britannico, utilizzato dall'opposizione come mezzo fondamentale per la sua attività oppositoria.

L'analisi della situazione italiana è stata invece più complessa. È anzitutto emerso un certo dinamismo nella forma di governo. Infatti, sebbene nella fase precedente agli anni '90 gli equilibri istituzionali possono inquadrarsi nella democrazia consensuale senza troppi problemi, in particolare nella forma caratterizzata da divisioni di tipo ideologico, con il sistema elettorale definito dalle leggi 276 e 277 del 1993, l'introduzione del principio maggioritario ha dato una forte scossa agli equilibri istituzionali, rendendo il caso italiano di non facile definizione.

La forma di governo italiana si è avviata in un cammino di metamorfosi verso il modello maggioritario, che ha mosso i suoi passi dagli anni ’90, e che sembra essersi arrestato definitivamente, secondo alcuni, all’attuale legislatura. Il governo ha assunto un peso sempre maggiore dinanzi ad un parlamento sempre meno al centro del sistema. Lo scenario politico ha vissuto una bipolarizzazione, favorita dalle riforme istituzionali, che ha reso più simili le dinamiche istituzionali dei due ordinamenti oggetto del nostro studio. Come nel parlamento britannico infatti, il principio maggioritario ha dato all’elettorato la possibilità di incidere in maniera più profonda e diretta nell’attribuzione dell’incarico di governo, e la bipolarizzazione ha permesso la nascita di dinamiche oppositorie fino a quel momento assenti nel nostro ordinamento, che ha per la prima volta registrato un’alternanza di governo tra la fine degli anni ’90 e i primi anni 2000.

In questa fase di riassetto istituzionale anche i regolamenti parlamentari hanno subito delle modifiche. Essi infatti, nell’impossibilità politica di procedere a riforme costituzionali, hanno dovuto assumere il compito di adattare le procedure e le dinamiche delle aule parlamentari alla nuova fase maggioritaria, a costituzione invariata. Il legislatore ha provato, con le stesse riforme regolamentari, con i progetti di riforma costituzionale, e le riforme elettorali, a stabilizzare e porre fine alla fase di mutamento nella forma di governo. Il risultato sembra però non essere stato raggiunto. Non si è riusciti ad introdurre uno statuto dell’opposizione, che avrebbe ulteriormente avvicinato il modello italiano al modello inglese, né in costituzione, né nei regolamenti parlamentari, che però hanno puntato sul potenziamento del sindacato ispettivo.

Quella del controllo è stata infatti la strada scelta per restituire la centralità ad un parlamento che ha perso il suo ruolo di arena del confronto, di luogo dove cercare il compromesso per la costituzione di un governo, e che di fronte all’aumento delle prerogative dell’esecutivo sembra aver di fatto perso anche il primato nella funzione legislativa, sempre più rimessa al Consiglio dei Ministri. E lo strumento di controllo di maggior rilievo che risulta dalle riforme regolamentari del 1997 e del 1999 è stato proprio quello delle interrogazioni a risposta immediata.

Tale strumento, che nella sua precedente versione risultava datato, e considerato da molti come inutile, nella dinamica consensualistica era bloccato dall’esistenza della c.d. “conventio ad excludendum”, che impedendo l’alternanza di governo, spogliava l’opposizione, con tutte le difficoltà relative alla sua identificazione, dell’interesse all’esercizio funzione di controllo, che rimaneva come funzione utilizzata dall’intero parlamento, senza la spinta data dall’esercizio dell’azione oppositoria. E lo strumento principe, per rilanciare la funzione di controllo alla luce del nuovo scenario istituzionale e politico, è stato considerato proprio il *question time*. L’obiettivo era quello di ricreare la dinamica di “botta e risposta” tipica del parlamento inglese, anche alla luce della neonata bipolarizzazione del panorama politico, che finalmente aveva permesso l’individuazione chiara di un’opposizione e la possibilità che essa accedesse alla carica di governo, con la conseguenza che il motore dell’alternanza muovesse l’opposizione al ricorso sempre maggiore del controllo sul governo.

E con la riforma del *question time* si è in particolare arrivati alla creazione del *premier question time*, occasione privilegiata per i parlamentari per poter chiamare in aula il capo del governo a rendere conto dell'operato dell'esecutivo.

I dati sull'applicazione di tale istituto però non sono stati quelli sperati. Nella fase successiva alle riforme regolamentari, il nuovo *question time* non è riuscito a godere della fortuna che invece gode nella camera dei comuni. I parlamentari non hanno fatto un grande ricorso alle interrogazioni a risposta immediata e il contenuto di esse, anche alla luce della polifunzionalità dei procedimenti parlamentari, non sempre è stato rivolto al controllo governativo.

Anche l'istituto del *premier question time* non è riuscito a prendere piede, tanto che si può parlare di una sostanziale disapplicazione dell'istituto, che ha portato anche a paventare una situazione di conflitto di attribuzione per violazione dell'articolo 64 cost. Il Presidente del Consiglio si è presentato poche volte a rendere conto del suo operato in aula, lasciando ai ministri competenti per materia o al ministro per i rapporti con il parlamento.

Si è registrato un sostanziale allontanamento dal *question time* come luogo di confronto tra parlamento e governo, che invece è stato ricercato dall'esecutivo maggiormente in occasioni di urgenza, mettendo da parte le interrogazioni a risposta immediata, strumento di confronto ordinario.

E in generale i parlamentari sono ricorsi alle interrogazioni a risposta immediata non sempre con finalità di controllo governativo, ma molto spesso attenti più a far valere istanze locali o ad approfittare dall'eco offerto dalla pubblicità dei lavori.

Le conclusioni finali sull'andamento dell'esportazione di tale istituto da una democrazia maggioritaria a una consensuale però possiamo trarle dall'osservazione dell'attuale legislatura. I dati raccolti sull'andamento del *question time* ci restituiscono una situazione non tanto differente rispetto a quanto registrato nelle precedenti. Nel nuovo scenario politico aperto con le elezioni tenutesi con la nuova legge elettorale, il *question time*, sebbene sia stato utilizzato con una certa costanza (più alla Camera che al Senato), non ha sempre perseguito il fine del controllo, e non è riuscito quindi a rimettere il parlamento al centro dell'equilibrio istituzionale, anche se, con il ritorno del governo di coalizione, poteva sembrare possibile un potenziamento del controllo almeno da parte della stessa maggioranza di governo, tra i partner a sostegno della coalizione.

Anche il *premier question time* ha continuato la sua sostanziale disapplicazione. E in questa legislatura, come nelle precedenti, non si è mai instaurato l'interesse, il dibattito, e il "botta e risposta" tipico del medesimo istituto d'oltremanica.

Si sono registrati però diversi fenomeni e tendenze nell'uso delle interrogazioni a risposta immediata da parte dei parlamentari. Anzitutto si è continuata a sentire in maniera forte l'attenzione dei deputati e dei senatori, ma anche dei membri del governo, alla pubblicità integrale e diretta dei lavori, che ha contribuito ad un uso di toni molto accesi in aula e ad un uso del *question time* come vetrina per l'interrogante. È inoltre proseguito il fenomeno dell'assenza del ministro interrogato, che più volte è

stato sostituito con il ministro per i rapporti con il parlamento. Si sono registrate inoltre lamentele da parte dei parlamentari per un governo che tende ad essere evasivo nelle risposte, anche se in alcune occasioni le domande sono state occasione invece per far nascere una collaborazione tra interrogante ed esecutivo sul tema della domanda.

Si è poi verificato certamente il controllo tra le forze della maggioranza a sostegno del governo, ma in maniera molto ridotta, e sicuramente al di sotto delle aspettative di inizio legislatura.

Nel corso dell'analisi empirica sono inoltre emersi due fenomeni particolari, che riguardano nello specifico i due Vicepresidenti del Consiglio dell'attuale governo e i gruppi parlamentari. Nel primo caso si parla del particolare ruolo assunto dai due Vicepresidenti in tale legislatura, che si è evidenziato nel *question time*, e che ha influenzato le varie sedute a cui essi hanno preso parte, sia nel contenuto delle domande, sia nei toni dell'aula.

Il secondo riguarda il comportamento dei parlamentari, registrato in particolare per gli appartenenti al gruppo "Fratelli d'Italia", che si sono rivolti a tale strumento di sindacato ispettivo come gruppo, nell'interesse del partito di appartenenza, sfruttando l'eco mediatico del *question time* per portare avanti la linea e le idee della propria forza politica.

Insomma, un *question time* usato con finalità spesso diverse dal controllo, che non riesce ad assumere quell'attrazione e quel ruolo cardine che riveste invece nell'ordinamento britannico, e un *premier question time* ancora sostanzialmente disertato.

Una chiave d'interpretazione al problema può certamente venire dalle differenze sull'assetto istituzionale dei due ordinamenti costituzionali a confronto. A questo proposito ci appoggiamo sulle parole dette dall'allora deputato Mattarella durante la seduta n. 240 della Camera il 31 luglio 1997, nell'ambito della modifica del regolamento della Camera dei Deputati. In quell'occasione infatti, l'onorevole ebbe modo di avvertire che per quanto riguarda la creazione del *premier question time* "non è configurabile un parallelo con altri ordinamenti, per esempio, con quello della Camera dei comuni. È vero che presso quella Camera c'è sempre presente il primo ministro, ma ad interrogarlo è sempre il capo dell'opposizione. Si tratta quindi di un'altra cosa."

Nell'ordinamento italiano infatti, nonostante l'introduzione del principio maggioritario nella legge elettorale nel 1993, nonostante la crescita del peso governativo e la bipolarizzazione del panorama politico, è mancata l'istituzionalizzazione dell'opposizione, soggetto maggiormente interessato al *question time*, mezzo fondamentare per poter esercitare il controllo governativo. L'opposizione britannica, nel *question time*, spinta dal motore del meccanismo dell'alternanza al governo, è interessata al controllo parlamentare, e coglie il più possibile l'occasione di far nascere un acceso dibattito con il governo in aula per far valere la responsabilità governativa. È quindi l'interesse dell'opposizione a rendere centrale il *question time* nell'ordinamento britannico. Interesse che, per mancanza della stessa, nel nostro ordinamento manca.

Oltre alle differenze sistemiche però, il mancato utilizzo, o l'utilizzo comunque fuorviante e deviato di tale strumento, è forse derivato dalla diversa disciplina del *question time* nei due ordinamenti presi in considerazione. Nell'ordinamento inglese infatti, le *supplementaries* successive alla domanda del parlamentare forniscono effettivamente l'occasione per un dibattito aperto e dinamico, capace di mettere in vera difficoltà il governo, rendendo il *question time* un momento centrale, per maggioranza e opposizione. In Italia invece, la disciplina della fattispecie, per come riformata negli anni '90, e in ultimo con le modifiche del 2017 al Senato, ha tolto quell'accenno di "botta e risposta" che invece caratterizzava la precedente versione, residuando un istituto ila cui attrazione maggiore sembra offerta dalla pubblicità integrale e diretta dei lavori. Come è stato affermato, l'aver eliminato la possibilità di aprire un dibattito sulle domande aggiuntive, che risulta essere il vero cuore del *question time* britannico, ha reso tale strumento "chiuso", non in grado di originare la partecipazione dell'intera aula al dibattito, rimanendo invece un semplice e breve scambio tra interrogante e ministro. Anche la mancanza di un preciso criterio di selezione delle domande per la programmazione dei lavori e la mancanza di regole certe per l'individuazione dei membri del governo chiamati a rispondere sembrano poter essere considerati come un elemento che non ha certamente contribuito alla buona riuscita dell'istituto: differenze quindi funzionali, oltre che sistemiche. Alla luce di quanto emerso quindi la trasposizione di tale istituto sembra non aver raggiunto l'obbiettivo di rimettere il parlamento al centro del quadro istituzionale attraverso il controllo, nonostante abbia continuato a generare un certo interesse, anche se per finalità diverse dal controllo. L'istituto però non riesce, e forse non può, vivere la stessa fortuna e le stesse dinamiche dell'equivalente inglese, per ragioni sistemiche e funzionali, ed è ancora in cerca di un suo spazio nelle dinamiche complesse della forma di governo attuale.

BIBLIOGRAFIA

ANTONUZZO A. *Lo «statuto delle opposizioni» nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali, in* "Amministrazione in cammino: rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"", 26 giugno 2016

AMATO G. *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1968

BAGEHOT W. *La costituzione inglese*, con un saggio introduttivo di Rebuffa G., Bologna, Il Mulino,1995

BALDINI V. *La garanzia delle opposizioni parlamentri nella democrazia maggioritaria*, Napoli, Satura, 2006

BRUNIALTI A. *Alcune considerazioni sul sistema parlamentare in Inghilterra ed in Italia*, Firenze, Centro editoriale toscano, 2001

BULL P. e STRAWSON W. *Can't Answer? Won't Answer? An Analysis of Equivocal Responses by Theresa May in Prime Minister's Questions, in* Parliamentary Affairs, *Oxford, Oxford University Press, 6 febbraio 2019*

CALIFANO L. *Il parlamentarismo maggioritario : tendenze organizzative e funzionali, in* "La prassi degli organi costituzionali / a cura di Augusto Barbera e Tommaso F. Giupponi.", Bologna, Bononia University Press, 2008

CAMERA DEI DEPUTATI *Modificazioni al regolamento della Camera dei Deputati approvate dall'assemblea nel 1997*, Roma, Camera dei Deputati, 1998

CARBONI A. e MAGALOTTI M. *Prime osservazioni sulla riforma organica del regolamento del Senato, in* "www.federalismi.it", n. 1, 3 gennaio 2018

CARDUCCI M. *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Padova, Cedam, 1996

CASAMASSIMA V. *L'opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a confronto*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013

CECCANTI S. *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato, in "* www.federalismi.it", n. 20, 13 ottobre 2017

CERASE M. *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2005

CERULLI IRELLI G. *Forma di governo e legge elettorale,* Firenze, Passigli, 2007

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

CHITI M. P. *Riforma del parlamento e controllo dell'esecutivo in gran bretagna, in* "Democrazia e diritto", 1979

COTTA M. *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino, 2008

CURRERI S. *Sistema elettorale e regolamenti parlamentari, in* "osservatoriosullefonti.it", n. 2, 2011

DE GIORGI E. *L'opposizione parlamentare in Italia. Dall'antiberlusconismo all'antipolitica*, Roma, Carocci, 2016

DE LUCA *Il nuovo regolamento del Senato: come si è arrivati a questo punto?, in* "Forum di Quaderni costituzionali: rassegna", n. 3, 2018

DE MARCO E. *Sistemi elettorali e forma di governo, in* "Studi in onore di Vincenzo Atripaldi", Napoli, Jovene, 2010

DE MICHELI C. *Il controllo parlamentare nel modello maggioritario: strumenti ed esiti, in* "Quaderni / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari", n. 15, 2004

DE VERGOTTINI G. *Lo "shadow cabinet": saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973

DE VITIS R. S. *Le informative urgenti nell'ambito del rapporto tra Parlamento e Governo: aspetti evolutivi, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati, 2010

DURANTI F. *Forma di governo parlamentsre e responsabilità politica ministeriale nell'esperienza del Regno Unito: origini, evoluzione e dinamica costituzionale del modello, in* "Politica del diritto", n.3, 2001

FABBRINI S. *Politica comparata*, Roma, Editori Laterza, 2008

FILIPPETTA G. *L'illusione ispettiva : le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza politica e funzione di indirizzo, in* "Giurisprudenza costituzionale", a.36, n. 6, 1991

FRANKLIN M. e NORTON P. *Parliamentary Questions*, Oxford, Clarendon Press, 1993

FLORIDIA e SICARDI *Le relazioni Governo-maggioranza-opposizione nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991), in* "Quaderni costituzionali", a. 11, n. 2, 1991

GALIZIA M. *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, Milano, Giuffrè, 1972

GIUPPONI T. *La riforma del regolamento del Senato e il travagliato avvio della XVIII legislatura, in* "Forum di Quaderni costituzionali: rassegna", n. 7, 2018

GRIFFITH J.A.G. e RYLE M. *Parliament: Functions, Practice and Procedures,* London, Sweet & Maxwell (2nd edition), 2008

HANSARD SOCIETY *The challenge for parliament: making government accountable*, London, Vacher Dod Publishing, 2001

HÖHMANN D. e SIEBERER U. *Parliamentary questions as a control mechanism in coalition governments, in* "West European Politics", 20 maggio 2019

IORFIDA A. *Il nuovo Regolamento del Senato: prime istruzioni per l'uso, in* "Osservatorio Costituzionale / Associazione italiana dei costituzionalisti", n. 1, 2018

LIPPOLIS V. *L'innovazione attraverso i regolamenti parlamentari. Come migliorare il parlamento del bipolarismo, in* "www.federalismi.it", a. 6, n. 9, 2008

LIPPOLIS V. *La riforma del regolamento della Camera dei deputati del 1997 e il Parlamento del bipolarismo, in* “Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere” (Il Filangieri. Quaderno 2007), Napoli, Jovene, 2008

LOMAGLIO C. *Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato, in* “Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati”, Roma, Camera dei deputati. Servizio informazione parlamentare e relazioni esterne, 1998

LUPO N. *Alcuni dati e qualche considerazione sulle procedure (tradizionali e nuove) di controllo parlamentare, in* “Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari: atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati” a cura di Emanuele Rossi, Padova, Cedam, 2004

LUPO N. *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo, in* “Amministrazione in cammino: rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"”, 10 gennaio 2005

LUPO N. *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano, in* “Amministrazione in cammino: rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"”, 2009

LUPO N. *La riforma del (solo) regolamento del Senato alla fine della XVII legislatura, in* “Forum di Quaderni costituzionali: rassegna”, n. 1, 2018

LUPO N. e GIANNITI L. *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2013

MANZELLA A. *Controllo parlamentare e forme di governo, in* “Quaderni costituzionali”, a. 15, n. 2, 1995

MANZELLA A. *I controlli parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1970

MANZELLA A. *Il parlamento*, Bologna, il Mulino, 1977

MANZELLA A. *Il rapporto maggioranza-opposizione in Parlamento, in “*Studi parlamentari e di politica costituzionale”, n.4, 1969

MANZELLA A. *La funzione di controllo, in* Associazione italiana dei costituzionalisti, annuario 2000. “Il Parlamento. Atti del XV convegno annuale Firenze”, Cedam, 2001

MCKAY W. E JOHNSON C. *Parliament and congress*, Oxford, Oxford University Press, 2010

MORICHETTI FRANCHI M. *Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare, in* “Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati”, Roma, Camera dei deputati. Ufficio atti e pubblicazioni, 1990

NORTON P. *Parliament in British Politics*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005

OSBAT A. *Question Time, in* “Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa”, a. 51, n. 2, 2009

PASQUINO G. e PELIZZO R. *Parlamenti democratici*, Bologna, Il Mulino, 2006

PERTICI A. *Il Parlamento tra Governo e Governo-ombra: prime note sulle recenti proposte di modifica dei Regolamenti parlamentari, in* “Rivista AIC”, 2008

PICIACCHIA P. *La funzione di controllo parlamentare in trasformazione, in* “Parlamento e governo parlamentare in Italia. Verso un affresco contemporaneo.”, numero speciale di www.federalismi.it, n.3, 15 aprile 2019

REBUFFA G. *Teoria e prassi del negoziato parlamentare tra conflitto e consociazione, in* “Il Parlamento / a cura di Luciano Violante; con la collaborazione di Francesca Piazza.”, Torino, Einaudi, 2001

RESCIGNO G. U. *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1968

RIGGIO G. *“Rosatellum bis”: logiche e regole della legge elettorale, in* “Aggiornamenti sociali”, a. 69, n. 2, 2018

RIVOSECCHI G. *I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni d'inchiesta, in* “Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione” a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007

RIVOSECCHI G. *Quali rimedi all'inattuazione del Premier question time? a proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione, in* “Quaderni Costituzionali”, a. 24, n. 4, 2004

RIZZONI G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, il Mulino, 2012

ROSA F. *Interrogazioni e interpellanze tra XIII e XIV legislatura: il confronto mutilato tra Parlamento e Governo*, in GIANFRANCESCO E. e LUPO N. (a cura di) "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, Luiss Univeristy Press, 2007

ROSA F. *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito : un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, Giuffrè, 2012

SAITTA A. *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Milano, Giuffrè, 2004

SICARDI S. *Il problematico rapporto tra controllo parlamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", a. 44, n. 4, 2002

SPADARO A. *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale, in* "Forum di Quaderni costituzionali: rassegna.", 17 settembre 2018

STAIANO S. *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione, in* "Quaderni / Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari", n. 2, 2018

STRAMACCI F. *La funzione ispettiva del Parlamento inglese e il question time italiano, in* "Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati", Roma, Camera dei deputati. Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998

TODD A., *Il governo parlamentare in Inghilterra: sua origine, svolgimento ed azione pratica,* in BRUNIALTI A. "Il governo parlamentare in Inghilterra ed in Italia", Torino, Unione Tipografico editrice, 1886

TORRE A. *Rileggendo Bagehot: la expressive function del Parlamento di Westminster nel quadro della forma di governo "a primo ministro", in* DICKMANN R. e STAIANO S. "Le funzioni parlamentari non legislative: studi di diritto comparato", Milano Giuffrè, 2009

TORRETTA P. *Metamorfosi del controllo parlamentare in Italia e nell'Unione europea: un focus sul sindacato ispettivo, in* "Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa", n. 3, 2015